



Brüssel, den **XXX**
[...](2019) **XXX** draft

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung
rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen**

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen

Inhaltsverzeichnis

1.	EINFÜHRUNG	3
2.	ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE	4
2.1	Zweck und Umfang der Rückforderung	5
2.2	Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.....	6
2.2.1	Allgemeiner Grundsatz	6
2.2.2	Anwendung des Grundsatzes auf den Informationsaustausch	6
2.3	Rückforderungspflicht.....	7
2.4	Grenzen der Rückforderungspflicht.....	8
2.4.1	Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts	8
2.4.1.1	Der Grundsatz der Rechtssicherheit.....	8
2.4.1.2	Grundsatz des Vertrauensschutzes	9
2.4.1.3	Grundsatz der Rechtskraft.....	11
2.4.2	Verjährungsfrist.....	12
2.4.3	Absolute Unmöglichkeit der Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen	13
2.5	Anwendung des nationalen Rechts und sofortige und tatsächliche Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen der Kommission	15
3.	JEWELIGE AUFGABEN DER KOMMISSION UND DES BETREFFENDEN MITGLIEDSTAATS	15
3.1	Rolle der Kommission	15
3.2	Rolle des Mitgliedstaats	16
4.	UMSETZUNG VON RÜCKFORDERUNGSBESCHLÜSSEN	17
4.1	Antrag auf Verlängerung der Frist zur Umsetzung von Beschlüssen	17
4.2	Erstbesprechung	18
4.3	Ermittlung der Empfänger, von denen eine Beihilfe zurückzufordern ist	18
4.3.1	Ermittlung eines einer Unternehmensgruppe angehörenden Beihilfeempfängers.....	19
4.3.2	Ausweitung der Rückzahlungsanordnung; wirtschaftliche Kontinuität	19
4.3.2.1	Asset deal	20
4.3.2.2	Share deal	21
4.3.2.3	Unternehmenszusammenschlüsse und andere Unternehmensumstrukturierungen ...	21
4.3.3	Beihilfeempfänger im Falle steuerlicher Maßnahmen.....	21
4.4	Quantifizierung des Rückforderungsbetrags.....	22

4.4.1	Steuerliche Maßnahmen.....	23
4.4.2	Berechnung der Rückforderungszinsen	24
4.5	Zustellung von Rückzahlungsanordnungen	24
4.6	Vorläufige Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen	25
4.7	Andere Mittel zur Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen	26
4.8	Insolvenzverfahren	27
4.9	Vorläufige Einstellung und endgültiger Abschluss von Rückforderungsverfahren ..	29
5.	ANFECHTUNG VOR NATIONALEN GERICHTEN.....	29
6.	KONSEQUENZEN BEI NICHTUMSETZUNG VON RÜCKFORDERUNGSBESCHLÜSSEN DER KOMMISSION	30
6.1	Vertragsverletzungsverfahren	31
6.1.1	Klage nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV	31
6.1.2	Klagen nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV	32
6.2	Deggendorf-Rechtsprechung.....	34
7.	SCHLUSSBESTIMMUNGEN	34

1. EINFÜHRUNG

1. Die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) setzt seit 2012 die Agenda zur Modernisierung des Beihilferechts um¹ und hat in diesem Rahmen eine Reihe von Leitlinien gestrafft und konsolidiert. Durch ein Legislativpaket wurde die Verantwortung der Mitgliedstaaten gestärkt und die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Beihilfavorschriften ausgebaut. Die Mitgliedstaaten gewähren nun mehr Beihilfen ohne vorherige Kontrolle durch die Kommission.² Ihrerseits hat die Kommission die nachgelagerte Überwachung verstärkt, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten Wettbewerbsverfälschungen beseitigen, indem sie Beihilfen zurückfordern, die unter Verstoß gegen die Beihilfavorschriften gezahlt wurden.
2. Ziel der vorliegenden Bekanntmachung ist es, die Verfahren und Vorschriften für die Rückforderung staatlicher Beihilfen zu erläutern und darzulegen, wie die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeitet, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus dem Unionsrecht erfüllen. Die Bekanntmachung richtet sich an die Behörden der Mitgliedstaaten, die für die Umsetzung der Beschlüsse zuständig sind, mit denen die Kommission die Rückforderung staatlicher Beihilfen anordnet (im Folgenden „Rückforderungsbeschlüsse“).
3. Der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) urteilte im Jahr 1973 erstmals, dass die Kommission, wenn sie die Unvereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt feststellt, befugt ist zu entscheiden, dass der betreffende Mitgliedstaat die Beihilfe umgestalten oder aufheben und ihre Rückforderung verlangen muss.³ Im Jahr 1983⁴ setzte die Kommission die Mitgliedstaaten von ihrer Absicht in Kenntnis, alle ihr zu Gebote stehenden Mittel einzusetzen, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus dem derzeitigen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) erfüllen, einschließlich der Verpflichtung zur Rückforderung von Beihilfen, die unter Verstoß gegen die Vorschriften der Union über staatliche Beihilfen gewährt wurden.
4. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und in den 1990er Jahren ging die Kommission dazu über, die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer Beihilfen systematischer anzuordnen. Im Jahr 1999 wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates⁵, die inzwischen durch die Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates⁶ (im Folgenden „Verfahrensverordnung“) ersetzt wurde,

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Modernisierung des EU-Beihilfenrechts (COM(2012) 209 final).

² Dem Anzeiger für staatliche Beihilfen 2018 zufolge waren seit Jahr 2015 über 96 % der neu eingeführten Maßnahmen, für die Ausgaben gemeldet worden waren, von der vorherigen Kontrolle durch die Kommission freigestellt. Siehe http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 1973, Kommission/Deutschland („Kohlegesetz“), C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, Rn. 13.

⁴ Mitteilung der Kommission (ABl. C 318 vom 24.11.1983, S. 3).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

⁶ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (kodifizierter Text) (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

grundlegende Vorschriften für die Rückforderung eingeführt. Genauere Durchführungsbestimmungen folgten in der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission⁷ (im Folgenden „Durchführungsverordnung“).

5. Im Jahr 2007 erläuterte die Kommission ihre Politik und Praxis in der Bekanntmachung „Rechtswidrige und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfen: Gewährleistung der Umsetzung von Rückforderungsentscheidungen der Kommission in den Mitgliedstaaten“ (im Folgenden „Rückforderungsbekanntmachung von 2007“)⁸.
6. Seitdem haben sich die Praxis der Kommission und die Rechtsprechung der Unionsgerichte weiterentwickelt. Die vorliegende Bekanntmachung, in der diese Entwicklungen erläutert werden, ersetzt die Rückforderungsbekanntmachung von 2007.
7. Die Rechte und Pflichten, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der Verfahrensverordnung und der Durchführungsverordnung in der Auslegung durch die Unionsgerichte verankert sind, werden mit der vorliegenden Bekanntmachung weder ergänzt noch geändert.

2. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

8. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁹ hindert die Mitgliedstaaten daran, Unternehmen finanzielle Vorteile zu gewähren, die den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen könnten. Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche Beihilfen mit dem Binnenmarkt unvereinbar, wenn sie nicht unter die Ausnahmen nach den Absätzen 2 und 3 desselben Artikels fallen. Auch Artikel 93, Artikel 106 Absatz 2 sowie Artikel 108 Absätze 2 und 4 AEUV enthalten Voraussetzungen, unter denen staatliche Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden oder angesehen werden können.
9. Nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV ist ausschließlich die Kommission für die Prüfung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt zuständig.¹⁰ Die Prüfung der Kommission unterliegt der Kontrolle durch den Gerichtshof und das Gericht (zusammen „Unionsgerichte“).¹¹
10. Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV unterrichtet jeder Mitgliedstaat die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen. Ferner ist es den Mitgliedstaaten nach diesem Artikel untersagt, eine beabsichtigte Beihilfemaßnahme durchzuführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss über die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt erlassen hat (sogenanntes „Durchführungsverbot“).

⁷ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

⁸ ABl. C 272 vom 15.11.2007, S. 4.

⁹ ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 47.

¹⁰ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. November 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires u. a./Frankreich („Saumon“), C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, Rn. 14; Urteil des Gerichtshofs vom 15. Dezember 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, Rn. 42.

¹¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. Dezember 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, Rn. 27.

11. Jede neue Beihilfemaßnahme¹², die ohne Anmeldung bei der Kommission oder vor ihrer Genehmigung durchgeführt wird, ist rechtswidrig¹³. Da das Durchführungsverbot unmittelbare Wirkung hat¹⁴, müssen die nationalen Gerichte alle Konsequenzen aus der Rechtswidrigkeit der Beihilfe ziehen. Insbesondere muss der betreffende Mitgliedstaat die Durchführung der Beihilfe grundsätzlich einstellen und – falls die Beihilfe bereits durchgeführt wurde – ihre Rückforderung anordnen, sofern keine außergewöhnlichen Umstände¹⁵ vorliegen. Die Kommission ihrerseits muss die Unvereinbarkeit der rechtswidrigen Beihilfe mit dem Binnenmarkt feststellen, bevor sie deren Rückforderung anordnet.¹⁶
12. Zwar enthält der AEUV keine ausdrückliche Bestimmung zur Rückforderung staatlicher Beihilfen, doch hat der Gerichtshof entschieden, dass die Rückforderung die notwendige Ergänzung des allgemeinen Verbots staatlicher Beihilfen nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt und die Wirksamkeit des in Artikel 108 Absatz 3 AEUV verankerten Durchführungsverbots schützt.¹⁷
13. Die Unionsgerichte haben in der Folge weitere Leitlinien zum Umfang der Rückforderungspflicht und zur Art und Weise ihrer Erfüllung vorgelegt. Die Vorschriften und Verfahren in der Verfahrensverordnung und der Durchführungsverordnung stützen sich auf diese Rechtsprechung.

2.1 Zweck und Umfang der Rückforderung

14. Durch die Rückforderung soll die im Binnenmarkt vor der Zahlung der Beihilfen bestehende Lage wiederhergestellt werden¹⁸. Durch die Rückzahlung der Beihilfe verliert der Empfänger den Vorteil, den er gegenüber seinen Wettbewerbern besaß.¹⁹ Um etwaige mit der rechtswidrigen Beihilfe verbundene Vorteile zu beseitigen, sind

¹² Siehe Artikel 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (kodifizierter Text) (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

¹³ Nach den Artikeln 109 und 108 Absatz 4 AEUV können bestimmte Arten von staatlichen Beihilfen im Rahmen der sogenannten „Freistellungsverordnungen“ von der Pflicht zur Anmeldung bei der Kommission freigestellt sein. In Artikel 108 Absatz 2 AEUV ist ferner der Ausnahme- und Sonderfall vorgesehen, dass der Rat die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt per Beschluss feststellen kann. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 4. Dezember 2013, Kommission/Rat, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, Rn. 51.

¹⁴ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. November 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires u. a./Frankreich („Saumon“), C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, Rn. 11; Urteil des Gerichtshofs vom 21. November 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, Rn. 29.

¹⁵ Siehe hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 68-71. Weitere Informationen über die Rolle der nationalen Gerichte bei der Durchsetzung der Vorschriften über staatliche Beihilfen sind der Bekanntmachung der Kommission über die Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die einzelstaatlichen Gerichte (ABl. C 85 vom 9.4.2009, S. 1) bzw. ihren überarbeiteten Fassungen zu entnehmen.

¹⁶ Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Kommission die Rückforderung rechtswidriger Beihilfen nicht ohne vorherige Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach dem Verfahren des Artikels 108 Absatz 2 AEUV fordern kann. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 1990, Frankreich/Kommission („Boussac“), C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, Rn. 9, 10-22. Dies steht dem Erlass einer Rückforderungsanordnung durch die Kommission in bestimmten Fällen nicht entgegen (siehe Randnummer 25).

¹⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 1973, Lorenz GmbH/Bundesrepublik Deutschland u. a., C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, Rn. 3 und 4.

¹⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2012, Kommission/Spanien („Magefesa II“), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, Rn. 105.

¹⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 4. April 1995, Kommission/Italien („Alfa Romeo“), C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95, Rn. 27.

darüber hinaus Zinsen auf die rechtswidrig gewährte Beihilfe (im Folgenden „Rückforderungszinsen“) zu erheben. Durch die Rückzahlung der Rückforderungszinsen verliert der Empfänger auch den finanziellen Vorteil, der sich daraus ergeben hat, dass die betreffende Beihilfe von dem Zeitpunkt, ab dem sie ihm zur Verfügung stand, bis zu ihrer Rückzahlung kostenlos verfügbar war.²⁰

15. Nach Artikel 16 Absatz 1 der Verfahrensverordnung ist die Kommission verpflichtet, die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer Beihilfen anzuordnen, sofern dies nicht gegen einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts verstoßen würde. Um die Rückforderung einer Beihilfe durch einen Mitgliedstaat anzuordnen, erlässt die Kommission einen Rückforderungsbeschluss.
16. Nach Artikel 16 Absatz 2 der Verfahrensverordnung muss die Beihilfe einschließlich der Zinsen, die bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung auflaufen, zurückgezahlt werden. Die Methode zur Berechnung der Rückforderungszinsen wurde in der Durchführungsverordnung festgelegt (siehe Abschnitt 4.4.2).
17. Schließlich heißt es in Artikel 16 Absatz 3 der Verfahrensverordnung, dass „die Rückforderung unverzüglich und nach den Verfahren des betreffenden Mitgliedstaats erfolgt, sofern hierdurch die sofortige und tatsächliche Vollstreckung der Kommissionsentscheidung ermöglicht wird“.

2.2 Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit

2.2.1 Allgemeiner Grundsatz

18. Nach Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union²¹ (im Folgenden „EUV“) müssen die Mitgliedstaaten die Erfüllung der Aufgaben der Union erleichtern. Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit müssen sich die Union und die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung dieser Aufgaben im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Union gegenseitig unterstützen.
19. Dieser Grundsatz gilt für alle Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und ist für die Rückforderung staatlicher Beihilfen besonders wichtig²².
20. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen in allen Phasen eines Beihilfeverfahrens, insbesondere während einer Prüfung nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV, loyal zusammenarbeiten. Eine gute Zusammenarbeit bereits im Verlauf der Prüfung kann die Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses erleichtern und beschleunigen.

2.2.2 Anwendung des Grundsatzes auf den Informationsaustausch

21. Ein Mitgliedstaat, der von einem Rückforderungsbeschluss betroffen ist, muss der Kommission regelmäßig über die Umsetzung des Beschlusses Bericht erstatten. Auf diese Weise kann die Kommission die ordnungsgemäße Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen prüfen und besser erkennen, ob bzw. welche Unterstützung erforderlich ist.

²⁰ Siehe Urteil des Gerichts vom 8. Juni 1995, Siemens/Kommission, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, Rn. 97-101.

²¹ ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 13.

²² Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2014, Kommission/Deutschland („Biria-Gruppe“), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, Rn. 51 und 56.

22. Die Kommission kann insbesondere Beispiele für Aufstellungen übermitteln, anhand derer die Mitgliedstaaten Angaben zu den Beihilfeempfängern und Beihilfebeträgen machen. Ferner kann die Kommission auf der Grundlage der in den entsprechenden Rückforderungsbeschlüssen festgelegten Formeln oder Methoden Musterrechnungen für zurückzufordernde Beihilfen übermitteln.
23. In diesem Zusammenhang kann die Kommission Erläuterungen zum Maßstab bei der Beweiswürdigung und zur Art der erforderlichen Nachweise geben, sodass die Mitgliedstaaten u. a. die Identität der Beihilfeempfänger, den Rückforderungsbetrag und die letztendlich zurückgezahlten Beträge bestimmen können. Die Kommission kann auch Beispiele für Treuhandverträge übermitteln (siehe Randnummer 117).

2.3 Rückforderungspflicht

24. Die Rückforderung einer staatlichen Beihilfe ist keine Sanktion²³, sondern vielmehr die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit²⁴, und kann nicht davon abhängen, in welcher Form die Beihilfe gewährt wurde²⁵. Daher kann weder die Auffassung vertreten werden, dass die Rückforderung in keinem Verhältnis zu den Zielen der Bestimmungen des AEUV über staatliche Beihilfen steht²⁶, noch dass sie zu einer ungerechtfertigten Bereicherung des betreffenden Mitgliedstaats führt, da sie lediglich die Rückzahlung eines Betrags bedeutet, der nicht an den Empfänger hätte gezahlt werden dürfen²⁷.
25. Nach Artikel 13 Absatz 2 der Verfahrensverordnung kann die Kommission von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch machen und bereits während ihrer Prüfung einer Beihilfemaßnahme – d. h. bevor sie einen abschließenden Beschluss über die Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt erlässt – eine Rückforderungsanordnung erlassen, sofern eine Reihe kumulativer Kriterien erfüllt sind.²⁸
26. Beim Erlass eines Beschlusses zur Feststellung der Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt („Negativbeschluss“) hingegen hat die Kommission keinen Ermessensspielraum, sondern muss die Rückforderung der Beihilfe anordnen²⁹, sofern dies nicht gegen einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts verstoßen würde. Daher ist die Kommission, nachdem sie festgestellt hat, dass eine Beihilfemaßnahme rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, nicht verpflichtet, zusätzliche Gründe für ihre Rückforderung anzugeben.³⁰

²³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission („Programme Maribel 'a und b'“), C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, Rn. 65.

²⁴ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, Kommission/Aer Lingus, C-164/15 P und C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, Rn. 114 und 116.

²⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2015, Kommission/Italien („Venedig und Chioggia II“), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, Rn. 41.

²⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1990, Belgien/Kommission („Tubemeuse“), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, Rn. 66.

²⁷ Siehe Urteil des Gerichts vom 1. März 2017, SNCM/Kommission, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, Rn. 269.

²⁸ In der Verfahrensverordnung sind für Rückforderungsanordnungen der Kommission kumulative, strenge Voraussetzungen genannt.

²⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 7. März 2002, Italien/Kommission („Beschäftigungsbeihilfen I“), C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, Rn. 99.

³⁰ Siehe Urteil des Gerichts vom 20. September 2011, Regione autonoma della Sardegna u. a./Kommission, T-394/08, T-408/08, T-453/08 und T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, Rn. 152.

27. Unabhängig davon, ob es sich bei der Grundlage für die Rückforderungspflicht um eine Rückforderungsanordnung oder einen Rückforderungsbeschluss handelt, muss der betreffende Mitgliedstaat die Rückforderung nach Artikel 16 Absätze 2 und 3 der Verfahrensverordnung sofort und tatsächlich umsetzen. Die von dem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen dürfen nicht lediglich auf eine sofortige und tatsächliche Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses abzielen, sondern müssen die Umsetzung auch tatsächlich bewirken.³¹

2.4 Grenzen der Rückforderungspflicht

2.4.1 Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts

28. Nach ständiger Rechtsprechung der Unionsgerichte und Artikel 16 Absatz 1 der Verfahrensverordnung verlangt die Kommission nicht die Rückforderung einer Beihilfe, wenn dies gegen einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts verstoßen würde.
29. Weder im EUV noch im AEUV sind die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts genannt oder aufgelistet; stattdessen haben die Unionsgerichte sie von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgeleitet, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.
30. Diese Grundsätze liegen dem gesamten Rechtsrahmen der Union zugrunde, doch gilt im Bereich der Rückforderung von Beihilfen eine restriktive Auslegung. Daher können unspezifische Angaben zu einem angeblichen Verstoß gegen einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts nicht akzeptiert werden.

2.4.1.1 Der Grundsatz der Rechtssicherheit

31. Nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit müssen Rechtsvorschriften klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein, damit sich die Betroffenen bei unter das Unionsrecht fallenden Tatbeständen und Rechtsbeziehungen orientieren können.³² Daher sind Mitgliedstaaten und Beihilfeempfänger im Falle eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit vor einer Rückforderungsanordnung geschützt.
32. Die Unionsgerichte haben den Grundsatz der Rechtssicherheit eng ausgelegt und akzeptiert, dass die Rückforderung nur unter außergewöhnlichen, jeweils im Einzelfall zu prüfenden Umständen eingeschränkt wird.
33. Wurde eine staatliche Beihilfe unter Verstoß gegen das Durchführungsverbot gewährt, so ist der Umstand, dass die Kommission ihre Kontrollbefugnisse über einen längeren Zeitraum hinweg nicht ausgeübt und die Rückforderung der Beihilfe nicht angeordnet hat, nicht grundsätzlich rechtlich hinreichend, um die Rückforderung zu begrenzen oder auszuschließen.³³

³¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 29. März 2012, Kommission/Italien („Hotelgewerbe in Sardinien“), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, Rn. 35.

³² Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 15. Februar 1996, Duff u. a., C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, Rn. 20.

³³ Der Grundsatz der Rechtssicherheit hindert die Kommission daran, unbegrenzt lange zu warten, ehe sie von ihren Befugnissen Gebrauch macht. Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, dass „der Umstand, dass die Kommission über einen längeren Zeitraum ihre Kontrollbefugnisse nicht ausgeübt und die Rückforderung dieser Beihilfe nicht angeordnet hat, daher nur in Ausnahmefällen, in denen eine offensichtliche Untätigkeit der Kommission und eine offenkundige Verletzung ihrer Sorgfaltspflicht erkennbar sind, zur Rechtswidrigkeit dieser Rückforderungsentscheidung führt“: siehe Urteil des Gerichtshofs vom 22. April 2008, Kommission/Salzgitter, C-408/04 P, ECLI:EU:C:2008:236, Rn. 106.

34. Die Grundsätze des Vorrangs und der Effektivität des Unionsrechts bedeuten darüber hinaus, dass sich Mitgliedstaaten und Beihilfeempfänger nicht auf den Grundsatz der Rechtssicherheit berufen können, um die Rückforderung im Falle eines angeblichen Konflikts zwischen nationalem Recht und Unionsrecht zu begrenzen. Das Unionsrecht hat Vorrang, und die nationalen Vorschriften dürfen nicht angewandt werden oder sind so auszulegen, dass die Wirksamkeit des Unionsrechts gewahrt wird³⁴.
35. Nach dem Recht bestimmter Mitgliedstaaten wird die Rechtsgrundlage einer Beihilfemaßnahme mit der Annahme eines Rückforderungsbeschlusses der Kommission ab Erlass der Rechtsgrundlage nichtig. Angesichts des Grundsatzes der Effektivität kann eine solche nationale Rechtsvorschrift die Rechtmäßigkeit des Kommissionsbeschlusses und die Rückforderungspflicht nicht beeinträchtigen. Die Rückforderung kann nicht von den Folgen abhängen, die die Nichteinhaltung des Durchführungsverbots nach den nationalen Rechtsvorschriften hat.³⁵

2.4.1.2 Grundsatz des Vertrauensschutzes

36. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes³⁶ geht mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit einher und wurde von den Unionsgerichten in Verbindung mit diesem Grundsatz angewandt. Er betrifft jede Person, die begründete Erwartungen haben kann und die von den zuständigen Unionsorganen präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Zusicherungen erhalten hat. Die Zusicherungen müssen im Einklang mit den anwendbaren Rechtsnormen stehen.³⁷ Dieser Grundsatz schützt daher begründete Erwartungen der Mitgliedstaaten und Beihilfeempfänger, dass die Kommission keine Rückforderung der Beihilfe anordnen wird.
37. Angesichts der zwingenden Natur des Artikels 108 Absatz 3 AEUV kann sich ein Mitgliedstaat, dessen Behörden eine Beihilfe unter Verstoß gegen das Durchführungsverbot gewährt haben, nicht darauf berufen, dass durch diesen Verstoß bei einem Beihilfeempfänger das berechtigte Vertrauen darauf geweckt worden sei, dass die Beihilfe nicht zurückgefordert werden würde. Andernfalls würden Artikel 107 und Artikel 108 AEUV wirkungslos.³⁸

In der Rechtssache GIE Fiscaux gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die Rückforderung aufgrund der besonderen Kombination außergewöhnlicher Umstände in diesem Fall auf die nach dem Datum des Beschlusses der Kommission zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens nach Artikel 6 der Verfahrensverordnung gewährte Beihilfe begrenzt werden musste, um den Grundsatz der Rechtssicherheit zu wahren. Siehe Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 2006 über die Beihilferegelung, die Frankreich auf der Grundlage von Artikel 39 CA des französischen Steuergesetzbuchs durchgeführt hat – Staatliche Beihilfe C 46/2004 (ex NN 65/2004) (ABl. L 112 vom 30.4.2007, S. 41).

³⁴ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 2006, Kommission/Frankreich („Scott“), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, Rn. 50-53.

³⁵ Siehe Urteil des Gerichts vom 7. Oktober 2010, DHL Aviation und DHL Hub Leipzig/Kommission, T-452/08, ECLI:EU:T:2010:427, Rn. 34 und 41.

³⁶ Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes siehe Urteil des Gerichtshofs vom 20. September 1990, Kommission/Deutschland, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, Rn. 13 und 14.

³⁷ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 24. März 2011, ISD Polska u. a./Kommission, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, Rn. 123. Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Kommission, C-537/08 P, ECLI:EU:C:2010:769, Rn. 63. Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2008, Masdar (UK)/Kommission, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726, Rn. 34 und 81.

³⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juni 2011, Diputación Foral de Vizcaya u. a./Kommission, C-465/09 P bis C-470/09 P, ECLI:EU:C:2011:372, Rn. 150.

38. Ebenso kann sich der Beihilfeempfänger im Falle eines Verstoßes gegen das Durchführungsverbot nicht auf die begründete Erwartung berufen, dass die Gewährung der Beihilfe rechtmäßig gewesen sei, außer es liegen außergewöhnliche Umstände vor.³⁹ Ein sorgfältiger Wirtschaftsteilnehmer muss in der Lage sein, sich zu vergewissern, ob die Beihilfe von der Kommission ordnungsgemäß genehmigt wurde.⁴⁰ Dieser Grundsatz gilt auch für kleine Unternehmen.⁴¹
39. Die Unionsgerichte haben festgestellt, dass es Umstände gibt, die keinen Vertrauensschutz begründen und deshalb die Rückforderung der betreffenden Beihilfe nicht einschränken oder ausschließen: Insbesondere wird Vertrauensschutz unter anderem nicht begründet durch:
- ein Schweigen der Kommission in Bezug auf eine bei ihr angemeldete Beihilfemaßnahme;⁴²
 - ein Nichttätigwerden der Kommission in Bezug auf eine nicht angemeldete Beihilfemaßnahme;⁴³
 - den Erlass eines Beschlusses über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens nach Artikel 6 der Verfahrensverordnung, in dem die Kommission lediglich eine vorläufige Würdigung der betreffenden Beihilfemaßnahmen vornimmt, da ein Beihilfeempfänger aus einem vorläufigen Beschluss kein berechtigtes Vertrauen ableiten kann;⁴⁴
 - ein Nichthandeln der Kommission während eines relativ langen Zeitraums⁴⁵;
 - einen früheren Beschluss der Kommission;⁴⁶

³⁹ Der Gerichtshof hat nur einmal anerkannt, dass bei einem Beihilfeempfänger begründete Erwartungen geweckt worden waren, und zwar im RSV-Urteil. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 1987, RSV/Kommission, C-223/85, ECLI:EU:C:1987:502. Jedoch haben die Unionsgerichte die außergewöhnlichen Umstände dieses Falls betont, indem sie es ablehnten, den Vertrauensschutz über die im RSV-Urteil festgestellte außergewöhnliche Situation hinaus auszuweiten; siehe beispielsweise das Urteil des Gerichts vom 14. Januar 2004, Fleuren Compost/Kommission, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, Rn. 145-148, und das Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Italien/Kommission, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, Rn. 90.

⁴⁰ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 20. März 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, Rn. 25.

⁴¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Italien/Kommission, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, Rn. 88.

⁴² Siehe Urteil des Gerichts vom 30. November 2009, Frankreich/Kommission, T-427/04 und T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, Rn. 261.

⁴³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, Rn. 58-60.

⁴⁴ Siehe Urteil des Gerichts vom 27. Februar 2013, Nitrogénművek Vegyipari/Kommission, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, Rn. 121; Urteil des Gerichts vom 25. März 2009, Alcoa Trasformazioni/Kommission, T-332/06, ECLI:EU:T:2009:79, Rn. 61.

⁴⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya u. a./Kommission, C 471/09 P bis C-473/09 P, ECLI:EU:C:2011:521, Rn. 64-65, 68 und 75-77.

⁴⁶ Ein früherer Beschluss, demzufolge eine bestimmte Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt oder mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, gilt ausschließlich für den besonderen Sachverhalt und die besonderen Umstände der Maßnahme, auf die er sich bezieht. Jede Beihilfesache ist individuell zu prüfen. So hat der Gerichtshof beispielsweise entschieden, dass ein früherer Beschluss, nach dem eine Maßnahme für einen begrenzten Zeitraum auf der Grundlage der zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen Umstände nicht als staatliche Beihilfe gilt, keinen Vertrauensschutz in Bezug auf die künftige beihilferechtliche Würdigung einer ähnlichen Maßnahme begründen kann. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juli 2011, Alcoa Trasformazioni/Kommission, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, Rn. 72-75. Anders stellt sich die Situation dar, wenn die Kommission ihre

- den Erlass mehrerer aufeinanderfolgender Beschlüsse der Kommission zur Genehmigung der Gewährung von Beihilfen, die sodann von den Gerichten der Union für nichtig erklärt worden sind⁴⁷;
- einen dem Rat unterbreiteten Beschlussvorschlag der Kommission⁴⁸.

2.4.1.3 Grundsatz der Rechtskraft

40. Nach dem Grundsatz der Rechtskraft können „die nach Ausschöpfung des Rechtswegs oder nach Ablauf der entsprechenden Rechtsmittelfristen unanfechtbar gewordenen Gerichtsentscheidungen nicht mehr infrage gestellt werden“⁴⁹.
41. Trotz der Bedeutung dieses Grundsatzes sowohl in der Rechtsordnung der Union als auch in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten⁵⁰ kann seine Anwendung den Vorrang und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht untergraben. Der Grundsatz der Rechtskraft kann daher der Rückforderung staatlicher Beihilfen nicht entgegenstehen.⁵¹
42. Nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts haben die Beihilfevorschriften der Union Vorrang vor entgegenstehenden nationalen Rechtsvorschriften, die nicht angewandt werden dürfen. Dasselbe gilt für rechtskräftige Gerichtsentscheidungen, in denen diese nationalen Rechtsvorschriften angewandt oder ausgelegt werden.
43. In Bezug auf rechtswidrige Beihilfen ist es nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie zwar Sache der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, die Modalitäten der Wirkung der Rechtskraft festzulegen, doch können die Modalitäten nicht dazu führen, dass eine abschließende Entscheidung eines nationalen Gerichts verhindert, dass die erforderlichen Konsequenzen aus dem Verstoß gegen das Durchführungsverbot gezogen werden.⁵²

Beurteilung einer Maßnahme allein aufgrund einer strengeren Anwendung der Vorschriften des Vertrags über staatliche Beihilfen ändert. Für diese Situation befand der Gerichtshof, dass die Beihilfeempfänger erwarten konnten, dass ein Beschluss, mit dem die Kommission ihre frühere Beurteilung revidiert, ihnen die nötige Zeit einräumen würde, dieser Änderung der Beurteilung tatsächlich Rechnung zu tragen, und dass der Vertrauensschutz daher wirke. Siehe hierzu das Urteil des Gerichtshofs vom 22. Juni 2006, Belgien/Kommission („Forum 187“), C-182/03 und C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, Rn. 71.

⁴⁷ Im Urteil CELF II vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass das ungewöhnliche Aufeinanderfolgen von Nichtigerklärungen grundsätzlich die Schwierigkeit der Rechtssache zum Ausdruck bringt und keineswegs ein berechtigtes Vertrauen entstehen lässt, sondern vielmehr geeignet erscheint, die Zweifel des Beihilfeempfängers an der Vereinbarkeit der streitigen Beihilfe zu mehren. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. März 2010, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication („CELF II“), C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, Rn. 51-52 und 55.

⁴⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 24. März 2011, ISD Polska u. a./Kommission, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, Rn. 124.

⁴⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010, Kommission/Slowakei („Frucona Košice“), C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802, Rn. 59.

⁵⁰ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 24. Januar 2013, Kommission/Spanien („Magefesa“), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, Rn. 64.

⁵¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, Rn. 61-63; Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, Rn. 45.

⁵² Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, Rn. 40.

2.4.2 Verjährungsfrist

44. Nach Artikel 17 Absatz 1 der Verfahrensverordnung gelten die Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von Beihilfen für eine Frist von zehn Jahren (sogenannte „Verjährungsfrist“).
45. Nach Artikel 17 Absatz 2 der Verfahrensverordnung beginnt die Verjährungsfrist mit dem Tag, an dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger gewährt wird⁵³, entweder als Einzelbeihilfe oder im Rahmen einer Beihilferegelung⁵⁴. Im Falle einer Beihilferegelung beginnt die Verjährungsfrist nicht mit dem Tag, an dem die Rechtsgrundlage der Regelung angenommen wird, sondern erst mit der Gewährung der Einzelbeihilfe im Rahmen dieser Regelung.⁵⁵
46. Der Zeitpunkt der Beihilfegewährung hängt von der Art der Beihilfe ab. Im Falle einer mehrjährigen Regelung, bei der regelmäßig Zahlungen oder Vorteile gewährt werden, kann zwischen der Annahme der Rechtsgrundlage der Beihilferegelung und dem Zeitpunkt, zu dem den betreffenden Unternehmen die Beihilfe tatsächlich gewährt wird, ein erheblicher Zeitraum liegen. Für die Zwecke der Berechnung der Verjährungsfrist gilt die Beihilfe in diesem Fall erst zu dem Zeitpunkt als dem Empfänger gewährt, zu dem sie tatsächlich an ihn gezahlt wurde.
47. Der in Randnummer 46 genannte Grundsatz gilt auch für eine Beihilferegelung, bei der regelmäßig steuerliche Maßnahmen gewährt werden (z. B. Steuerabzüge auf jede jährliche oder halbjährliche Steuererklärung) und bei der die Verjährungsfrist für jedes Steuerjahr zu dem Zeitpunkt beginnt, zu dem die Steuer fällig wird.
48. Um einen Rückforderungsbeschluss umsetzen zu können, muss der betreffende Mitgliedstaat möglicherweise Kontrollen (z. B. Steuerprüfungen für bestimmte Steuerjahre) durchführen, auch wenn die dafür geltende Verjährungsfrist nach nationalem Recht bereits abgelaufen wäre. In diesem Fall können die nationalen Verjährungsvorschriften nicht als Rechtfertigung dafür dienen, dass die Rückforderungspflicht nicht erfüllt wird, und sind daher erforderlichenfalls unangewandt zu lassen.⁵⁶
49. Da es sich bei der Prüfung einer Beihilfemaßnahme um ein bilaterales Verfahren zwischen Mitgliedstaat und Kommission handelt, kann die Verjährungsfrist nach Beginn durch jede Maßnahme, die die Kommission oder der Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission ergreift, unterbrochen werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Maßnahme dem Beihilfeempfänger mitgeteilt wurde⁵⁷ oder er Kenntnis davon bekommen hat. Ist ein Beschluss der Kommission Gegenstand eines Verfahrens vor den Unionsgerichten, wird die Verjährungsfrist bis zum Ende des betreffenden Verfahrens ausgesetzt.
50. Nach Artikel 17 Absatz 3 der Verfahrensverordnung gilt jede Beihilfe, für die die Verjährungsfrist ausgelaufen ist, als bestehende Beihilfe. Die in der

⁵³ Urteil des Gerichts vom 25. Januar 2018, BSCA/Kommission, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, Rn. 72.

⁵⁴ Die Begriffe „Beihilferegelung“ und „Einzelbeihilfe“ sind in Artikel 1 Buchstabe d bzw. e der Verfahrensverordnung definiert.

⁵⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, Rn. 80 und 82.

⁵⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 20. März 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, Rn. 34-37.

⁵⁷ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2005, Scott/Kommission, C-276/03 P, ECLI:EU:C:2005:590, Rn. 27 und 36.

Verfahrensverordnung vorgesehene Verjährungsfrist schließt „nur die Rückforderung von Beihilfen aus, die mehr als zehn Jahre vor dem ersten Tätigwerden der Kommission eingeführt wurden“⁵⁸.

2.4.3 Absolute Unmöglichkeit der Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen

51. Nach Artikel 288 AEUV sind Beschlüsse für ihre Adressaten in allen ihren Teilen verbindlich. Im Falle einer staatlichen Beihilfe richtet die Kommission ihren Beschluss an den betreffenden Mitgliedstaat⁵⁹, der verpflichtet ist, alle erforderlichen Schritte einschließlich vorläufiger Maßnahmen zu unternehmen⁶⁰, um den Beschluss umzusetzen. Für Kommissionsbeschlüsse gilt die Vermutung der Rechtmäßigkeit; sie bleiben in allen ihren Teilen verbindlich, auch wenn Verfahren vor den Unionsgerichten anhängig sind.⁶¹
52. Das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, die es einem Mitgliedstaat absolut unmöglich machen, einen Rückforderungsbeschluss umzusetzen, ist die einzige Situation, die vom Gerichtshof als Rechtfertigung für die Nichtumsetzung des Beschlusses anerkannt wird.⁶²
53. Der Begriff der „absoluten Unmöglichkeit“ ist von den Unionsgerichten sehr restriktiv ausgelegt worden. Der Mitgliedstaat muss nachweisen, dass er sich ernsthaft um die Wiedererlangung der rechtswidrigen Beihilfe bemüht hat, und im Einklang mit Artikel 4 Absatz 3 EUV mit der Kommission zusammenarbeiten, damit die aufgetretenen Schwierigkeiten überwunden werden können.⁶³
54. Es obliegt dem Mitgliedstaat, die Gründe darzulegen, aus denen die Rückzahlung der nicht mit dem Binnenmarkt vereinbaren Beihilfe nicht oder nur teilweise erfolgt ist.⁶⁴ Die Art der Nachweise, die erforderlich sind, um die absolute Unmöglichkeit der Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses zu belegen, hängt von den besonderen Merkmalen jedes Einzelfalls ab.
55. Der betreffende Mitgliedstaat kann die absolute Unmöglichkeit der Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses nicht einfach dadurch belegen, dass er die Kommission über rechtliche, politische, praktische oder interne Schwierigkeiten unterrichtet.⁶⁵
56. Somit kann sich der betreffende Mitgliedstaat zur Begründung der Nichtumsetzung des Rückforderungsbeschlusses nicht darauf berufen, dass eine absolute

⁵⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 23. Januar 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, Rn. 52; Urteil des Gerichts vom 30. April 2002, Gibraltar/Kommission, T-195/01 und T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, Rn. 130.

⁵⁹ Siehe Artikel 31 Absatz 2 der Verfahrensverordnung, in dem es heißt, dass Negativbeschlüsse an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten sind.

⁶⁰ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 14. November 2018, Kommission/Griechenland („Hellenic Shipyards II“), C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903, Rn. 69.

⁶¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 2015, Kommission/Frankreich („Fährverbindungen Marseille-Korsika“), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, Rn. 44.

⁶² Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2017, Kommission/Griechenland („Larco“), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, Rn. 28.

⁶³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 12. Februar 2015, Kommission/Frankreich („Plans de Campagne“), C-37/14, ECLI:EU:C:2015:90, Rn. 67.

⁶⁴ Siehe hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 2015, Kommission/Frankreich („Fährverbindungen Marseille-Korsika“), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, Rn. 52 und 53.

⁶⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2017, Kommission/Griechenland („Larco“), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, Rn. 29; siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, C-622/16 P bis C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, Rn. 91 und 95.

Unmöglichkeit vorliegt, die sich aus Anforderungen des nationalen Rechts wie nationalen Verjährungsfristen⁶⁶, der in den nationalen Rechtsvorschriften fehlenden Befugnis zur Verhängung von Rückzahlungsanordnungen⁶⁷ oder einem rechtlichen Vakuum⁶⁸ ergibt. Ebenso kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Verfahren oder Umstände seiner internen Rechtsordnung, einschließlich Bedenken in Bezug auf soziale Unruhen⁶⁹, berufen, um die Nichteinhaltung seiner aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen.⁷⁰ Nur in ganz bestimmten Fällen kann die Grundlage, aus der sich eine absolute Unmöglichkeit ergibt, rechtlicher Art sein, vorausgesetzt, sie steht mit dem Unionsrecht im Einklang.⁷¹

57. Der Mitgliedstaat muss unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen ermitteln und umsetzen.⁷² Dies kann insbesondere bedeuten, dass neue Rechtsvorschriften erlassen oder Bestimmungen des nationalen Rechts, die einer raschen Beseitigung der aufgetretenen Schwierigkeiten im Wege stehen, aufgehoben werden müssen. Darüber hinaus müssen die Rückforderungsversuche erschöpfend sein und hinreichend nachgewiesen werden.
58. Auch die wirtschaftliche Lage des Beihilfeempfängers hat keinen Einfluss auf die Verpflichtung zur Rückforderung der Beihilfe. Dass sich ein Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten befindet oder gar insolvent ist, stellt keinen Nachweis für die Unmöglichkeit der Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses dar⁷³ (siehe Abschnitt 4.8). Die Beihilfe kann nur dann nicht wiedererlangt werden, wenn der Beihilfeempfänger nicht mehr besteht und es keinen rechtlichen und wirtschaftlichen Nachfolger gibt (siehe Randnummer 134).
59. Ziel der Rückforderung ist es nicht, die Einnahmen der Mitgliedstaaten zu maximieren, sondern die im Binnenmarkt vor der Zahlung der Beihilfe bestehende Lage wiederherzustellen. Folglich rechtfertigen etwaige Verluste, die einem Mitgliedstaat in seiner Eigenschaft als Aktionär oder Gläubiger entstehen, nicht die Nichterfüllung seiner Rückforderungsverpflichtung.

⁶⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 20. März 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, Rn. 34-37.

⁶⁷ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, Italien/Kommission („Lanerossi“), C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, Rn. 52 und 60.

⁶⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 2013, Kommission/Griechenland („Ellinikos Xrysos“), C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673, Rn 36.

⁶⁹ In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof Folgendes klargestellt: „Was den Eintritt möglicher sozialer Unruhen, die die öffentliche Ordnung beeinträchtigen können, anbelangt, ist es, wie der Generalanwalt in Nr. 86 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nach ständiger Rechtsprechung Sache des betreffenden Mitgliedstaats, bei solchen drohenden Unruhen alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die volle, wirksame und korrekte Anwendung des Unionsrechts im Interesse aller Wirtschaftsteilnehmer sicherzustellen, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass ein Tätigwerden dieses Mitgliedstaats Folgen für die öffentliche Ordnung hätte, die er mit seinen Mitteln nicht bewältigen könnte.“ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 2015, Kommission/Frankreich („Fährverbindungen Marseille-Korsika“), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, Rn. 52.

⁷⁰ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2015, Kommission/Italien („Venedig und Chioggia II“), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, Rn. 51.

⁷¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2014, Kommission/Deutschland („Biria-Gruppe“), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, Rn. 49.

⁷² Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 2015, Kommission/Frankreich („Fährverbindungen Marseille-Korsika“), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, Rn. 49.

⁷³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 15. Januar 1986, Kommission/Belgien, C-52/84, ECLI:EU:C:1986:3, Rn. 14.

60. Die absolute Unmöglichkeit der Wiedererlangung wird in der Regel im Laufe der Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses festgestellt, kann aber auch bereits im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens der Kommission nach Artikel 6 der Verfahrensverordnung festgestellt werden.⁷⁴ So kann ein Mitgliedstaat beispielsweise nachweisen, dass es unmöglich wäre, eine bestimmte Beihilfe wiederzuerlangen, weil der Beihilfeempfänger nicht mehr besteht und es keinen rechtlichen und wirtschaftlichen Nachfolger gibt.

2.5 Anwendung des nationalen Rechts und sofortige und tatsächliche Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen der Kommission

61. In Artikel 16 Absatz 3 der Verfahrensverordnung sind die Erfordernisse des Effektivitätsgrundsatzes festgelegt.⁷⁵ Die Rückforderungsverpflichtung gilt nur dann als erfüllt, wenn der betreffende Mitgliedstaat den Betrag der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe einschließlich Rückforderungszinsen⁷⁶ (im Folgenden „voller Rückforderungsbetrag“) tatsächlich wiedererlangt hat.
62. Der betreffende Mitgliedstaat kann die Mittel zur Erfüllung seiner Rückforderungsverpflichtung frei wählen, sofern diese mit dem Effektivitätsgrundsatz⁷⁷ und dem Grundsatz der Gleichwertigkeit, dem zufolge das nationale Recht gegenüber ähnlichen Fällen, für die nur die nationalen Rechtsvorschriften gelten, nicht diskriminierend sein darf, im Einklang stehen⁷⁸. Nach diesen Grundsätzen kann nur anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls beurteilt werden, ob eine sofortige und tatsächliche Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses stattgefunden hat.⁷⁹

3. JEWEILIGE AUFGABEN DER KOMMISSION UND DES BETREFFENDEN MITGLIEDSTAATS

63. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten spielen bei der Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen eine wichtige Rolle und müssen zur wirksamen Durchsetzung der Rückforderungspolitik beitragen.

3.1 Rolle der Kommission

64. Die Kommission bemüht sich in ihren Rückforderungsbeschlüssen, die Empfänger der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe zu benennen und die zurückzufordernde Beihilfe zu quantifizieren. Dies ermöglicht eine schnellere Umsetzung der Rückforderungsbeschlüsse und erleichtert die Erfüllung der Rückforderungsverpflichtung. Ist dies nicht möglich, beschreibt die Kommission im

⁷⁴ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, C-622/16 P bis C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, Rn. 82 und 84.

⁷⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2014, Kommission/Deutschland („Biria-Gruppe“), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, Rn. 39 und 41.

⁷⁶ Siehe hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2011, Kommission/Italien („Venedig und Chioggia I“), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, Rn. 38 und 39.

⁷⁷ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 2006, Kommission/Frankreich („Scott“), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, Rn. 49.

⁷⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2002, Niederlande/Kommission, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, Rn. 90.

⁷⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2014, Kommission/Deutschland („Biria-Gruppe“), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, Rn. 43.

Rückforderungsbeschluss die Methode, nach der der Mitgliedstaat die Identität der Beihilfeempfänger und den zurückzufordernden Beihilfebetrag ermitteln muss.⁸⁰

65. Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit unterstützt die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat bei der Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses, u. a. indem sie
- dem betreffenden Mitgliedstaat Beispiele für Aufstellungen übermittelt, anhand derer dieser Angaben zu den Beihilfeempfängern und den Beihilfebeträgen machen kann (siehe Randnummern 22 und 23);
 - Anträge auf Verlängerung der Frist für die Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses prüft (siehe Abschnitt 4.1);
 - eine Erstbesprechung organisiert (siehe Abschnitt 4.2);
 - ein Instrument zur Berechnung der Rückforderungszinsen bereitstellt (siehe Randnummer 110);
 - Beispiele für Treuhandverträge übermittelt, die für die vorläufige Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses geeignet sind (siehe Randnummer 117);
 - den betreffenden Mitgliedstaat über die vorläufige Einstellung oder den endgültigen Abschluss eines Rückforderungsverfahrens unterrichtet (siehe Abschnitt 4.9).

3.2 Rolle des Mitgliedstaats

66. Den Mitgliedstaaten kommt bei der wirksamen Durchsetzung der Rückforderungspolitik eine entscheidende Rolle zu. Insbesondere können die Mitgliedstaaten durch die Bereitstellung genauer und vollständiger Informationen im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens nach Artikel 6 der Verfahrensverordnung zum Erlass von Rückforderungsbeschlüssen beitragen, die leichter umsetzbar sind, und die Gefahr, dass keine sofortige und tatsächliche Rückzahlung stattfindet, ausschließen oder verringern.
67. Nach Artikel 16 Absatz 1 der Verfahrensverordnung muss der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern. In Abhängigkeit von der Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaats können mehrere Behörden (auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene) am Rückforderungsverfahren beteiligt sein. Ein an einen Mitgliedstaat gerichteter Beschluss der Kommission ist für alle Organe dieses Staates, einschließlich seiner Gerichte, verbindlich.⁸¹
68. Einige Mitgliedstaaten beauftragen eine gesamtstaatliche Behörde damit, die Rückforderungsverfahren zu überwachen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine gesamtstaatliche, koordinierende Behörde die sofortige und tatsächliche Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen begünstigt, da auf diese Weise ein stabiler Kommunikationskanal zu den Dienststellen der Kommission entsteht.

⁸⁰ Die Kommission ist rechtlich nicht verpflichtet, in ihrem Rückforderungsbeschluss den genauen Rückforderungsbetrag anzugeben. Es genügt, wenn der Beschluss der Kommission Angaben enthält, die es dem Mitgliedstaat ermöglichen, diesen Betrag ohne übermäßige Schwierigkeiten zu ermitteln. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juli 2011, Mediaset/Kommission, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, Rn. 126.

⁸¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. Mai 1987, Albako/BALM, C-249/85, ECLI:EU:C:1987:245, Rn. 17.

4. UMSETZUNG VON RÜCKFORDERUNGSBESCHLÜSSEN

69. Gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass eine bereits gewährte Beihilfe mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, und ordnet sie deren Rückforderung an, so muss der betreffende Mitgliedstaat die Beihilfe aufheben⁸² und gegebenenfalls innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist („Rückforderungsfrist“) zurückfordern⁸³. Eine Wiedererlangung nach Ablauf der Rückforderungsfrist genügt den Anforderungen des Unionsrechts nicht und wird als Nichtumsetzung des Rückforderungsbeschlusses angesehen.⁸⁴ In jedem Fall ist der betreffende Mitgliedstaat weiter verpflichtet, die Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe durchzusetzen und den Verstoß gegen das Unionsrecht so bald wie möglich nach Ablauf der Rückforderungsfrist zu beenden.
70. Nach Erfahrung der Kommission können beschleunigte, spezialisierte Verwaltungsverfahren sehr wirksam sein und den Mitgliedstaaten die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Verpflichtungen ermöglichen.

4.1 Antrag auf Verlängerung der Frist zur Umsetzung von Beschlüssen

71. In ihrem Rückforderungsbeschluss legt die Kommission zwei Fristen fest: i) eine Frist, vor deren Ablauf der betreffende Mitgliedstaat im Einzelnen mitteilen muss, welche Maßnahmen er zur Umsetzung des Beschlusses zu ergreifen beabsichtigt bzw. bereits ergriffen hat, und ii) eine Frist, innerhalb derer die Rückforderungsverpflichtung erfüllt werden muss. Insbesondere muss der Mitgliedstaat in der Regel innerhalb der ersten Frist umfassende Angaben zum Namen der Beihilfeempfänger, sofern diese noch nicht im Rückforderungsbeschluss genannt wurden, zum Rückforderungsbetrag und zum nationalen Verfahren zur Erfüllung der Rückforderungsverpflichtung machen.
72. Wenn ein Mitgliedstaat bei der Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses innerhalb der Rückforderungsfrist auf Schwierigkeiten stößt, ist er verpflichtet, die Kommission rechtzeitig von diesen Schwierigkeiten zu unterrichten, einschließlich der Vorlage geeigneter Lösungsvorschläge, damit diese die Lage beurteilen kann.⁸⁵ Dazu kann auch ein Vorschlag zur Verlängerung der Rückforderungsfrist gehören.
73. In solchen Fällen müssen die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat redlich zusammenwirken, um diese Schwierigkeiten unter vollständiger Einhaltung des Unionsrechts zu überwinden.⁸⁶ Ebenso muss der betreffende Mitgliedstaat der Kommission alle Informationen zur Verfügung stellen, anhand derer diese überprüfen kann, ob das gewählte Mittel zur ordnungsgemäßen Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses führen wird.⁸⁷

⁸² Dies bedeutet, dass der betreffende Mitgliedstaat alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen muss, um die Lage vor der Gewährung der Beihilfe wiederherzustellen (z. B. auch durch die Nichtigerklärung eines Vertrags). Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. Dezember 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, Rn. 45-47.

⁸³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 20. März 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, Rn. 34.

⁸⁴ Siehe hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010, Kommission/Italien („neu zur Notierung an der Börse zugelassene Unternehmen“), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812, Rn. 32.

⁸⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2017, Kommission/Griechenland („Larco“), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, Rn. 29

⁸⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 20. März 2014, Rouse Industry/Kommission, C-271/13 P, ECLI:EU:C:2014:175, Rn. 78.

⁸⁷ Für mögliche Umsetzungsvorschläge siehe Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2002, Kommission/Deutschland, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, Rn. 40-44.

74. Die Praxis der Kommission besteht darin, eine Verlängerung der Frist für die Umsetzung ihres Beschlusses nur unter außergewöhnlichen Umständen zu gewähren, nämlich nur dann, wenn der Mitgliedstaat stichhaltig nachweisen kann, dass keine andere Maßnahme, die zu einer fristgerechten Umsetzung des Kommissionsbeschlusses führen könnte, wirksam wäre.
75. Anträgen auf Verlängerung der Rückforderungsfrist wird nicht stattgegeben, wenn die Verzögerung des Rückforderungsverfahrens auf die vom Mitgliedstaat gewählten Mittel und Methoden zurückzuführen ist, obwohl schnellere Möglichkeiten zur Verfügung gestanden hätten.
76. Anträge auf Verlängerung der Rückforderungsfrist können nach Fristablauf nicht rückwirkend genehmigt werden (siehe Randnummer 69).
77. Zur Verlängerung der Rückforderungsfrist muss die Kommission einen neuen Beschluss erlassen.

4.2 Erstbesprechung

78. In der Regel bietet die Kommission den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats zeitnah nach der Zustellung des Rückforderungsbeschlusses eine Erstbesprechung an. Sie sollte vorzugsweise innerhalb eines Monats und in jedem Fall vor Ablauf der unter Randnummer 71 genannten ersten Frist für die Informationsübermittlung stattfinden.
79. Die Erstbesprechung dient dazu, das Rückforderungsverfahren zu erleichtern und zu beschleunigen, indem kooperative und transparente Beziehungen zwischen der Kommission und den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats hergestellt werden. Ferner erläutert die Kommission die Instrumente, die sie dem Mitgliedstaat zur leichteren Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses zur Verfügung stellen kann.
80. Die Kommission ist bestrebt, während der Erstbesprechung erste Rückmeldungen zur Rückforderungsstrategie und zu den Umsetzungsmaßnahmen zu geben, die der betreffende Mitgliedstaat in Betracht zieht, um dem Rückforderungsbeschluss nachzukommen.
81. Auch wenn die Teilnahme an einer Erstbesprechung nicht verpflichtend ist, empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten dringend, diese Möglichkeit zu nutzen, um Hinweise zu den wichtigsten Aspekten der Rückforderung zu erhalten und etwaigem Klärungsbedarf vorzugreifen.

4.3 Ermittlung der Empfänger, von denen eine Beihilfe zurückzufordern ist

82. Rechtswidrige Beihilfen, die für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wurden, müssen von den Empfängern, die den tatsächlichen Nutzen davon hatten⁸⁸, zurückgefordert werden. Wenn die Beihilfeempfänger im Rückforderungsbeschluss nicht genannt sind, muss der Mitgliedstaat die konkrete Situation jedes einzelnen betroffenen Unternehmens untersuchen.⁸⁹
83. Nach Artikel 345 AEUV unterliegen öffentliche und private Unternehmen denselben Beihilfenvorschriften; daher wird bei der Rückforderung rechtswidriger Beihilfen kein Unterschied zwischen ihnen gemacht.

⁸⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Deutschland/Kommission („SMI“), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, Rn. 75.

⁸⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 13. Februar 2014, Mediaset, C-69/13, ECLI:EU:C:2014:71, Rn. 22.

4.3.1 Ermittlung eines einer Unternehmensgruppe angehörenden Beihilfeempfängers

84. In der Regel ist die Ermittlung des Beihilfeempfängers nicht mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. In einigen Fällen muss die Kommission jedoch bewerten, welches der zu einer Unternehmensgruppe gehörenden und eine wirtschaftliche Einheit bildenden Unternehmen von der Beihilfe profitiert hat.
85. Auch wenn bestimmte Transaktionen innerhalb einer Unternehmensgruppe stattgefunden haben, kann die Kommission die Rückforderung auf einen einzigen Beihilfeempfänger innerhalb der Gruppe beschränken. Allerdings kann die Kommission in ihrem Rückforderungsbeschluss zu dem Ergebnis gelangen, dass einer Gruppe angehörende Unternehmen im Sinne des Wettbewerbsrechts als wirtschaftliche Einheit anzusehen sind⁹⁰ oder dass andere Unternehmen der Gruppe den Nutzen von der Beihilfe hatten.
86. In dem in Randnummer 85 genannten Fall kann der betreffende Mitgliedstaat im Rückforderungsbeschluss angewiesen werden, die Beihilfe nicht nur von dem Unternehmen, das unmittelbar von der Beihilfe profitiert hat, sondern von der gesamten Gruppe von Unternehmen, die eine wirtschaftliche Einheit bilden, oder von bestimmten, dieser Gruppe angehörenden juristischen Personen zurückzufordern.⁹¹
87. Bei der Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses muss der betreffende Mitgliedstaat gegenüber der Kommission nachweisen, dass er die Beihilfe ordnungsgemäß vom unmittelbaren Beihilfeempfänger oder von den anderen zur Rückzahlung der Beihilfe verpflichteten Unternehmen zurückgefordert hat.

4.3.2 Ausweitung der Rückzahlungsanordnung; wirtschaftliche Kontinuität

88. Wenn die Beihilfe im Verlauf der Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses nicht vom ursprünglichen Empfänger zurückgefordert werden kann und sich herausstellt, dass die Beihilfe auf ein anderes Unternehmen übertragen wurde, so muss der Mitgliedstaat die Rückforderung gegebenenfalls auf das Unternehmen ausdehnen, das den Nutzen von der Beihilfe hat, und sicherstellen, dass die Pflicht zur Rückerstattung der Beihilfe nicht umgangen wird.⁹²
89. Der Gerichtshof hat zwischen zwei Möglichkeiten zur Übertragung der Tätigkeiten eines Unternehmens unterschieden: i) dem Verkauf aller oder eines Teils seiner Vermögenswerte, wonach die Tätigkeit nicht mehr von derselben juristischen Person ausgeübt wird („Asset deal“), und ii) dem Verkauf seiner Anteile, wonach das Unternehmen, das die Beihilfe erhalten hat, seine eigene Rechtspersönlichkeit behält und seine Tätigkeiten weiter ausübt („Share deal“)⁹³.

⁹⁰ Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind rechtlich eigenständige natürliche oder juristische Personen, sofern sie eine wirtschaftliche Einheit bilden, im Sinne des Wettbewerbsrechts der Union als ein einziges Unternehmen zu behandeln. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 1984, Hydrotherm, C-170/83, ECLI:EU:C:1984:271, Rn. 11.

⁹¹ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 29. Juni 2000, DSG/Kommission, T-234/95, ECLI:EU:T:2000:174, Rn. 124.

⁹² Siehe Urteil des Gerichts vom 13. September 2010, Griechenland/Kommission, T-415/05, T-416/05 und T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, Rn. 143-146.

⁹³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Deutschland/Kommission („SMI“), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, Rn. 78 und 84.

4.3.2.1 *Asset deal*

90. Wenn der Empfänger einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe ein neues Unternehmen gründet oder seine Vermögenswerte auf ein anderes Unternehmen überträgt, um alle oder einen Teil seiner Tätigkeiten weiterzuführen, so kann die durch die Beihilfe verursachte Wettbewerbsverfälschung dadurch fortbestehen. Somit können das neugegründete Unternehmen oder der Käufer der Vermögenswerte, wenn dieser Vorteil zu ihren Gunsten fortbesteht, zur Rückzahlung der betreffenden Beihilfe verpflichtet sein.
91. Im Falle eines Asset deals bewertet die Kommission je nach den Umständen im Einzelfall, ob wirtschaftliche Kontinuität zwischen den jeweiligen Unternehmen gegeben ist, und stützt sich dabei auf eine offene Reihe nicht kumulativer Kriterien. Insbesondere kann die Kommission dabei folgende Kriterien⁹⁴ berücksichtigen: i) den Umfang der Übertragung (Aktiva⁹⁵ und Passiva, Fortbestand der Belegschaft und/oder Geschäftsleitung); ii) den Übertragungspreis⁹⁶; iii) die Identität der Aktionäre oder Eigentümer des Verkäufers und Käufers; iv) den Zeitpunkt der Übertragung (während der vorläufigen Prüfung nach Artikel 4 der Verfahrensverordnung oder während des förmlichen Prüfverfahrens nach Artikel 6 derselben Verordnung oder nach der Erlass des Rückforderungsbeschlusses); v) die ökonomische Folgerichtigkeit der Transaktion⁹⁷.

⁹⁴ Die Kommission ist nicht verpflichtet, all diese Kriterien zu berücksichtigen. Siehe hierzu Urteil des Gerichts vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, Rn. 155 und 156.

⁹⁵ Was den Umfang der Transaktion betrifft, so dürfen die veräußerten Vermögenswerte grundsätzlich nur einen Teil der im Eigentum des Beihilfeempfängers stehenden Vermögenswerte ausmachen. Je größer der Anteil des vorherigen Unternehmens ist, der auf ein neues Unternehmen übertragen wird, umso wahrscheinlicher wird es, dass die mit den veräußerten Vermögenswerten zusammenhängende wirtschaftliche Tätigkeit weiter von der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe profitiert. Siehe Beschluss (EU) 2015/1826 der Kommission vom 15. Oktober 2014 zu der von der Slowakei durchgeführten staatlichen Beihilfe SA.33797 – (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) zugunsten von NCHZ (ABl. L 269 vom 15.10.2015, S. 71). Bezüglich der wirtschaftlichen Kontinuität siehe Entscheidung der Kommission vom 17. September 2008 über die staatlichen Beihilfen N 321/08, N 322/08 und N 323/08 – Griechenland – Vente de certains actifs d’Olympic Airlines/Olympic Airways Services; Entscheidung der Kommission vom 12. November 2008 über die staatliche Beihilfe N 510/2008 – Italien – Verkauf von Vermögenswerten von Alitalia; Beschluss der Kommission vom 4. April 2012 über die staatliche Beihilfe SA.34547 – Frankreich – Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire.

⁹⁶ Werden die Vermögenswerte im Rahmen eines offenen, transparenten, diskriminierungs- und bedingungsfreien Bietverfahrens an den Meistbietenden verkauft, wird in der Regel davon ausgegangen, dass es sich bei dem gezahlten Preis um den Marktpreis handelt. Auf diesen Grundsatz stützte sich die Kommission in folgenden Beschlüssen: Beschluss vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe Deutschlands SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) zugunsten des Nürburgrings; Beschluss der Kommission vom 27. März 2014 über die staatliche Beihilfe SA.34572 (13/C) (ex 13/NN) Griechenlands zugunsten der Larco General Mining & Metallurgical Company S.A.; Beschluss der Kommission vom 7. Mai 2015 über die von Portugal durchgeführte staatliche Beihilfe SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) zugunsten der Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.

⁹⁷ Die Kommission hat in Fällen, in denen es zu keinen Veränderungen hinsichtlich der Geschäftsleitung, des Tätigkeitsbereichs oder der Produktion kommen würde, wirtschaftliche Kontinuität festgestellt. Siehe z. B. Beschluss (EU) 2015/1826 der Kommission vom 15. Oktober 2014 zu der von der Slowakei durchgeführten staatlichen Beihilfe SA.33797 – (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) zugunsten von NCHZ (ABl. L 269 vom 15.10.2015, S. 71). Hingegen gelangte die Kommission in anderen Fällen, in denen erhebliche Veränderungen in Bezug auf die Tätigkeit oder die Geschäftsstrategie des Unternehmens nachgewiesen wurden, zu der Auffassung, dass keine wirtschaftliche Kontinuität vorlag. Siehe Beschluss (EU) 2016/151 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe Deutschlands SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) zugunsten des Nürburgrings (ABl. L 34 vom

4.3.2.2 *Share deal*

92. Der Verkauf von Anteilen des Empfängers einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe an einen Dritten berührt nicht die Verpflichtung des Empfängers, die betreffende Beihilfe zurückzuzahlen.⁹⁸
93. Wenn die Anteile des Unternehmens, dem rechtswidrige Beihilfen gewährt wurden, verkauft werden, das Unternehmen aber seine Rechtspersönlichkeit behält und weiterhin die mit den staatlichen Beihilfen subventionierten Tätigkeiten ausübt, so ist der Staat verpflichtet, die Beihilfen von dem Unternehmen zurückzufordern⁹⁹, denn in einem solchen Fall verfügt das Unternehmen auch weiterhin über einen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern.

4.3.2.3 *Unternehmenszusammenschlüsse und andere Unternehmensumstrukturierungen*

94. Neben Asset deals und Share deals kann ein Mitgliedstaat auch nach einem Unternehmenszusammenschluss oder einer anderen Art der Unternehmensumstrukturierung aufgefordert werden zu ermitteln, von welchem Unternehmen die Beihilfe zurückgefordert werden muss. In solchen Fällen muss der betreffende Mitgliedstaat den Rechtsnachfolger des ursprünglichen Beihilfeempfängers ermitteln und die Beihilfe von dem fortbestehenden Unternehmen zurückfordern.¹⁰⁰

4.3.3 *Beihilfeempfänger im Falle steuerlicher Maßnahmen*

95. Im Sonderfall von Regelungen zur Gewährung von Steuervergünstigungen muss der betreffende Mitgliedstaat die Unternehmen ermitteln, die den im Rahmen der Regelung gewährten Vorteil genossen haben, und die Beihilfen von ihnen zurückfordern.
96. Für die Ermittlung des Beihilfeempfängers ist es nicht relevant, ob das betreffende Unternehmen die Beihilfemaßnahme ordnungsgemäß in seiner Steuererklärung angegeben hat oder ob die Maßnahme unter Verstoß gegen die geltenden nationalen Vorschriften angewandt wurde.¹⁰¹ Entscheidend ist vielmehr, ob ein Unternehmen den steuerlichen Vorteil genossen hat, der als mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe angesehen wird. Nationale Verfahren zur Bekämpfung der fehlerhaften Anwendung oder des Missbrauchs nationaler Steuervorschriften dürfen die sofortige und tatsächliche Rückforderung staatlicher Beihilfen nicht gefährden.

10.2.2016, S. 1). Beschluss (EU) 2016/152 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) der Bundesrepublik Deutschland zugunsten des Flughafens Zweibrücken und der den Flughafen nutzenden Luftverkehrsgesellschaften (ABl. L 34 vom 10.2.2016, S. 68). In jedem Fall wird die ökonomische Folgerichtigkeit allein nicht als entscheidendes Kriterium für die Feststellung wirtschaftlicher Kontinuität zwischen zwei Unternehmen betrachtet.

⁹⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Deutschland/Kommission („SMI“), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, Rn. 81.

⁹⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober 2015, Electrabel und Dunamenti Erőmű/Kommission, C-357/14 P, ECLI:EU:C:2015:642, Rn. 113.

¹⁰⁰ Siehe hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 7. März 2018, SNCF Mobilités/Kommission, C-127/16 P, ECLI:EU:C:2018:165.

¹⁰¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 14. Juli 2011, Kommission/Italien („Tremonti bis“), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, Rn. 43.

4.4 Quantifizierung des Rückforderungsbetrags

97. Wenn die Höhe der Beihilfe im Kommissionsbeschluss bereits quantifiziert wurde, ist ein Mitgliedstaat verpflichtet, den von der Kommission erlassenen Beschluss so umzusetzen. Zieht der Mitgliedstaat die Quantifizierung des Beihilfebetrags in Zweifel, so müssen die Unionsgerichte mit der Frage befasst werden. Folglich muss der Mitgliedstaat den im Rückforderungsbeschluss festgesetzten Beihilfebetrag zurückfordern, solange der Beschluss nicht durch ein Unionsgericht ausgesetzt oder für nichtig erklärt wurde.
98. Hat die Kommission den genauen Rückforderungsbetrag im Rückforderungsbeschluss nicht quantifiziert, so muss der betreffende Mitgliedstaat die von jedem Empfänger zurückzufordernde Beihilfe auf der Grundlage der im Rückforderungsbeschluss festgelegten Methode quantifizieren.
99. Die Kommission verlangt von dem Mitgliedstaat die Rückforderung aller Beihilfen, die zum Zeitpunkt ihrer Gewährung nicht die geltenden Anforderungen i) einer Verordnung zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV (einer „Gruppenfreistellungsverordnung“), ii) einer Verordnung, nach der öffentliche Unterstützung von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt ist, wenn sie nicht alle Kriterien des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt („De-minimis-Verordnung“), oder iii) eines anderen, früheren Beschlusses der Kommission erfüllen.¹⁰²
100. Die Kommission kann eine rückwirkende Anwendung der De-minimis-Regel unter folgenden Voraussetzungen akzeptieren:
- Der Gesamtbetrag der rechtswidrigen Beihilfen muss unter dem De-minimis-Höchstbetrag liegen;¹⁰³ in diesem Zusammenhang ist die Verwendung von Durchschnittsbeträgen je Empfänger nicht akzeptabel, da sie nicht ausschließt, dass eines der Unternehmen von einem Gesamtbetrag profitiert hat, der diese Obergrenze überschritten hat;¹⁰⁴
 - bei einer rückwirkenden Überprüfung der Höhe der De-minimis-Beihilfen, die über einen Zeitraum von drei Steuerjahren gewährt wurden, muss ein Mitgliedstaat jeden Dreijahreszeitraum berücksichtigen, der den Zeitpunkt einschließt, zu dem die Beihilfe, die von der Rückforderung ausgeschlossen werden soll, gewährt wurde;¹⁰⁵ und

¹⁰² Siehe beispielsweise die Entscheidung der Kommission vom 11. Juli 2001 über eine spanische Beihilferegulierung zugunsten neu gegründeter Unternehmen in Álava (ABl. L 314 vom 18.11.2002, S. 1, Erwägungsgrund 90).

¹⁰³ Siehe Urteil des Gerichts vom 20. September 2011, Regione autonoma della Sardegna u. a./Kommission, T-394/08, T-408/08, T-453/08 und T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, Rn. 310-312, bestätigt durch Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission, C-630/11 P bis C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387.

¹⁰⁴ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 13. September 2017, Kommission/Belgien, C-591/14, ECLI:EU:C:2017:670, Rn. 46.

¹⁰⁵ Wenn beispielsweise ein Mitgliedstaat im Jahr 2018 vorbringt, dass ein am 31. Dezember 2014 gewählter Vorteil rückwirkend als De-minimis-Beihilfe angesehen werden könnte, muss dieser Mitgliedstaat nachweisen, dass die entsprechende Obergrenze auch unter Berücksichtigung dieser neuen De-minimis-Beihilfe in keinem der folgenden Dreijahreszeiträume überschritten wird: 2012-2014, 2013-2015 und 2014-2016. Folglich kann die Kommission die rückwirkende Einbeziehung dieser geltend gemachten De-minimis-Beihilfe nur unter der Voraussetzung genehmigen, dass der einschlägige De-minimis-Höchstbetrag nie überschritten wird.

- alle einschlägigen Voraussetzungen der anwendbaren Verordnung müssen erfüllt sein.¹⁰⁶

101. Bei der Berechnung des Rückforderungsbetrags kann ein Mitgliedstaat auch berücksichtigen, ob der Beihilfeempfänger auf die erhaltene Beihilfe Einkommensteuer gezahlt hat. In diesem Fall (d. h., wenn die Bruttobeihilfe nicht der Nettobeihilfe entspricht) kann der Mitgliedstaat eine frühere Einkommensteuerzahlung im Einklang mit seinen nationalen Steuervorschriften berücksichtigen, indem er nur den Nettobetrag zurückfordert, den der Beihilfeempfänger erhalten hat.
102. Hat hingegen der Empfänger einer rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe keine Einkommensteuer auf die erhaltene Beihilfe entrichtet (d. h., die Bruttobeihilfe entspricht der Nettobeihilfe), muss er den erhaltenen Bruttobeihilfebetrags zurückzahlen.
103. In jedem Fall muss der betreffende Mitgliedstaat sicherstellen, dass der Beihilfeempfänger keine weitere Steuerermäßigung in Anspruch nehmen kann, indem er geltend macht, dass sich sein steuerpflichtiges Einkommen durch die Rückzahlung verringert hat.

4.4.1 Steuerliche Maßnahmen

104. Bei staatlichen Beihilfen in Form einer Steuervergünstigung bedeutet „die Wiederherstellung der früheren Lage, dass so weit wie möglich eine Rückkehr zu der Lage erfolgt, die bestanden hätte, wenn die fraglichen Transaktionen ohne Gewährung der Steuersenkung durchgeführt worden wären“.¹⁰⁷
105. Daher muss der betreffende Mitgliedstaat den korrekten Steuerbetrag berechnen, den ein Unternehmen ohne die rechtswidrige Beihilfemaßnahme hätte zahlen müssen. Diese Quantifizierung kann sich nur auf die in der Vergangenheit tatsächlich getroffenen Entscheidungen stützen und darf keine alternativen, hypothetischen Entscheidungen berücksichtigen, die auch möglich gewesen wären.¹⁰⁸ Nur etwaige nach nationalem und internationalem Recht oder dem Rückforderungsbeschluss automatisch anwendbare Abzüge können berücksichtigt werden.
106. Wenn beispielsweise ein Mitgliedstaat die Steuerbemessungsgrundlage erhöht, nachdem die Kommission einen Steuerabzug für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt hat, könnten andere Steuerabzüge, die zum Zeitpunkt der Fälligkeit der ursprünglichen Steuer bereits möglich waren, grundsätzlich noch angewandt werden.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Auch nach der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).

¹⁰⁷ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 15. Dezember 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, Rn. 117.

¹⁰⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 15. Dezember 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, Rn. 118-119.

¹⁰⁹ Dann müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: i) Die Abzüge führen nicht zu einer (neuen) staatlichen Beihilfe; ii) sie sollten alle Steuerpflichtigen in gleicher Weise betreffen; iii) sie sollten nach einer Vorschrift gelten, die zum Zeitpunkt der Gewährung der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe bestand, und iv) die Unternehmen, die für die Abzüge in Betracht kommen, müssen sie automatisch erhalten (d. h. die Anwendung des Abzugs bedarf keiner vorherigen Genehmigung durch den Mitgliedstaat oder rechtzeitigen Aktivierung einer Option durch den Steuerpflichtigen).

107. Die Vertraulichkeit von Steuerunterlagen ist keine stichhaltige Begründung dafür, die in diesem Zusammenhang erforderlichen Nachweise nicht zu erbringen.
108. Nach nationalem Recht müssen die Steuerbehörden des betreffenden Mitgliedstaats zur Erhebung von Steuern (einschließlich der Rückforderung staatlicher Beihilfen in Form von Steuervergünstigungen) vor der tatsächlichen Rückforderung der entsprechenden Beträge möglicherweise interne Steuerprüfungen durchführen. Solche Steuerprüfungen sind zulässig, wenn sie i) zu einer fristgerechten Rückforderung führen und ii) nach der im Beschluss dargelegten Methode für die Quantifizierung der zurückzufordernden Beihilfe vorgegangen wird.

4.4.2 Berechnung der Rückforderungszinsen

109. Nach Artikel 16 Absatz 2 der Verfahrensverordnung schließt die zurückzufordernde Beihilfe Zinsen ein, die ab dem Tag, an dem die Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung gestellt wurde, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung zahlbar sind.¹¹⁰ Im Einklang mit der Durchführungsverordnung müssen diese Zinsen nach der Zinseszinsformel berechnet werden.¹¹¹
110. Die genaue Höhe der Rückforderungszinsen muss der betreffende Mitgliedstaat ermitteln. Um diese Aufgabe zu erleichtern, hat die Kommission ein Instrument zur Berechnung der Zinsen gemäß den in der Durchführungsverordnung festgelegten Regeln zur Verfügung gestellt.¹¹²

4.5 Zustellung von Rückzahlungsanordnungen

111. Der Mitgliedstaat, an den ein Rückforderungsbeschluss gerichtet ist, muss anordnen, dass der Empfänger die mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe innerhalb der im Beschluss festgesetzten Frist zurückzahlt. Eine unmittelbare Zustellung der Rückzahlungsanordnung, mit der die Rückzahlung der staatlichen Beihilfe innerhalb der Rückforderungsfrist angeordnet wird, ist von entscheidender Bedeutung, um zu gewährleisten, dass die in Artikel 16 Absatz 3 der Verfahrensverordnung festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind (siehe Randnummer 17).
112. Art und Merkmale einer Rückzahlungsanordnung können unter anderem je nach Bewilligungsbehörde, Art der Gewährung der unvereinbaren Beihilfe und Beihilfebetrags variieren. Ungeachtet der Besonderheiten der jeweiligen nationalen Rechtsordnung können standardisierte Formulare und Verfahren für die Zustellung von Rückzahlungsanordnungen zu einer fristgerechten und wirksamen Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen beitragen.
113. Der Verweis auf das nationale Recht impliziert auch, dass grundsätzlich alle Vorschriften und Verfahren der Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaats gelten, unabhängig davon, wo sie festgelegt sind. Daher können für die Zustellung

¹¹⁰ Im Falle von Rückforderungsbeschlüssen, die Gegenstand eines Gerichtsverfahrens sind, werden die Rückforderungszinsen auch für Zeiträume berechnet, in denen der Beschluss durch eine gerichtliche Entscheidung ausgesetzt oder durch ein später vom Gerichtshof aufgehobenes erstinstanzliches Urteil als nichtig galt. Siehe hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 12. Februar 2008, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication („CELF I“), C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, Rn. 56-58 und 69.

¹¹¹ Die Kommission veröffentlicht die Referenz- und Abzinsungssätze (in %) seit dem 1. August 1997 auf der Website der Generaldirektion Wettbewerb.

¹¹² Der Zugang zu diesem Instrument wird nach einem Registrierungsverfahren sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Unionsebene gewährt. Mit dieser Registrierung wird sichergestellt, dass nur die befugten Bediensteten der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats und der Dienststellen der Kommission auf das Instrument zugreifen können.

von Rückzahlungsanordnungen an Beihilfeempfänger, die weder ihren Sitz noch eine ständige Niederlassung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats haben, die Vorschriften und Verfahren maßgeblich sein, die in internationalen Übereinkommen oder internationalem Privatrecht festgelegt sind und für diesen Mitgliedstaat gelten.

114. Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit müssen die Mitgliedstaaten die Kommission so bald wie möglich informieren, wenn sie mit Schwierigkeiten bei der Zustellung einer Rückzahlungsanordnung rechnen.

4.6 Vorläufige Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen

115. Ist ein Rückforderungsbeschluss noch Gegenstand eines Rechtsstreits, so kann ein Mitgliedstaat eine vorläufige Rückzahlung der betreffenden Beihilfe akzeptieren.
116. Der Mitgliedstaat kann die vorläufige Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses in Betracht ziehen, sofern es angemessen ist, die durch die unvereinbare Beihilfe verursachte Wettbewerbsverfälschung vollständig – wenn auch nur vorläufig – zu beseitigen. Zu diesem Zweck muss der Mitgliedstaat sicherstellen, dass der Beihilfeempfänger den mit der rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe verbundenen Vorteil nicht länger genießt. Der betreffende Mitgliedstaat sollte die Erforderlichkeit der geplanten vorläufigen Maßnahmen der Kommission gegenüber begründen und ihr eine ausführliche Beschreibung übermitteln.
117. Die vorläufige Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses kann beispielsweise erreicht werden, indem der Beihilfeempfänger den vollständigen Rückforderungsbetrag auf ein Treuhandkonto einzahlt.¹¹³ Die Kommission ist bereit, Beispiele für geeignete Treuhandverträge zu übermitteln. Ein Mitgliedstaat kann der Kommission auch eine spezielle Vereinbarung über ein Treuhandkonto vorlegen, das die in Randnummer 116 genannten Voraussetzungen erfüllt.
118. Die Bereitstellung von Garantien für die künftige Zahlung des Rückforderungsbetrags stellt hingegen keine angemessene vorläufige Maßnahme dar, da die Beihilfe dem Beihilfeempfänger in der Zwischenzeit weiter zur Verfügung steht.
119. Wenn dies nach nationalem Recht vorgesehen ist, kann ein Beihilfeempfänger alternativ dazu beschließen, den Beihilfebetrag und die Rückforderungszinsen auf der Grundlage einer speziellen Klausel an den Mitgliedstaat zurückzuzahlen; eine solche Klausel würde vorsehen, dass der Empfänger die Beihilfe wieder erhält, wenn das endgültige Ergebnis des laufenden Rechtsstreits zu seinen Gunsten ausfällt.
120. In Ausnahmefällen können auch andere Mittel zur vorläufigen Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses eingesetzt werden, sofern die oben genannten Grundsätze eingehalten werden. Falls die Beihilfe nicht sofort endgültig

¹¹³ Die Einzahlung des Gesamtbetrags der Beihilfe einschließlich der Rückforderungszinsen auf ein Treuhandkonto kann durch eine von dem Mitgliedstaat, einer Bank oder einem Treuhänder und dem Beihilfeempfänger unterzeichnete Vereinbarung geregelt werden, in der die Vertragsparteien festlegen, dass der auf das Treuhandkonto eingezahlte Betrag je nach Ausgang des Rechtsstreits an die eine oder die andere Partei ausgezahlt wird. Der Empfänger des Betrags hat zudem Anspruch auf etwaige während der treuhänderischen Verwaltung aus dem Rückforderungsbetrag entstandene Gewinne bzw. muss daraus entstandene Verluste tragen. Sollte der Rückforderungsbeschluss in der endgültigen Entscheidung der Unionsgerichte nur teilweise bestätigt und der Rückforderungsbetrag verringert werden, müssen die auf dem Treuhandkonto gehaltenen Mittel einschließlich etwaiger Gewinne oder Verluste dem betreffenden Mitgliedstaat und dem Beihilfeempfänger anteilig übertragen werden.

zurückerlangt wird, sollten die Mitgliedstaaten jegliche Bestimmung ihrer Rechtsordnung nutzen, nach der ihre Behörden eine Zwischenzahlung der Beihilfe anordnen können¹¹⁴, selbst wenn diese Bestimmung nicht konkret auf die Rückforderung staatlicher Beihilfen¹¹⁵ abstellt.

4.7 Andere Mittel zur Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen

121. Sieht ein Mitgliedstaat vor, dass die Rückforderung einer Beihilfe auf anderem Wege als durch Barzahlung erfolgen soll, so muss er der Kommission die Informationen zur Verfügung stellen, die sie benötigt, um zu prüfen, ob das gewählte Mittel eine geeignete Umsetzung des Beschlusses darstellt.¹¹⁶ Die Kommission akzeptiert andere Mittel zur Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses nur, wenn sie i) zur Wiederherstellung der durch die rechtswidrige Beihilfemaßnahme verfälschten Marktbedingungen geeignet sind, ii) als solche für die Kommission und die übrigen Beteiligten identifizierbar sind¹¹⁷ und wenn iii) der Mitgliedstaat nachweist, dass sie die gleiche Wirkung haben wie eine Barzahlung.
122. Die Kommission wird regelmäßig ersucht, andere Mittel zur Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses zu akzeptieren, z. B. Sachleistungen oder die Verrechnung von Forderungen aufgrund staatlicher Beihilfen mit bestehenden Forderungen des Beihilfeempfängers gegen den betreffenden Mitgliedstaat.
123. Die Kommission kann eine Rückforderung in Form von Sachleistungen nur in Ausnahmefällen akzeptieren, wenn die unter Randnummer 121 genannten Voraussetzungen erfüllt sind und der betreffende Mitgliedstaat im Einklang mit den folgenden Grundsätzen handelt:
- Der Wert der Vermögenswerte muss objektiv ermittelt werden, damit die Kommission feststellen kann, dass der Wert dem Rückforderungsbetrag einschließlich der angemessenen Rückforderungszinsen entspricht.
 - Die Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses durch Sachleistungen muss nach nationalem Recht zulässig sein. Der Mitgliedstaat muss die Kommission über die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften, die eine Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses durch Sachleistungen vorsehen, unterrichten.
 - Die Durchführung wirtschaftlicher Tätigkeiten, bei denen die Vermögenswerte des Beihilfeempfängers noch einige Zeit nach dem Beschluss genutzt werden, muss (zumindest bis zur vollständigen Abschreibung dieser Vermögenswerte nach den üblichen Rechnungslegungsvorschriften) vermieden werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Kriterien für die Bewertung des Vorliegens wirtschaftlicher Kontinuität unter Randnummer 91 verwiesen.

¹¹⁴ So sieht beispielsweise das französische Recht vor, dass die nationalen Gerichte die vorläufige Zahlung der Beihilfe (d. h. bis zum Abschluss des Verfahrens in der Sache) anordnen, wenn die Verpflichtung zur Rückzahlung der Beihilfe nicht ernsthaft infrage gestellt werden kann. Diese vorläufige Zahlungsaufforderung („référé-provision“) kann für eine infolge eines Kommissionsbeschlusses erlassene Einziehungsanordnung erteilt werden.

¹¹⁵ In einigen Mitgliedstaaten gibt es beispielsweise keine Bestimmungen, nach denen die für die Rückforderung zuständigen nationalen Behörden auf der Grundlage des Steuerrechts vorläufige Zahlungen anordnen könnten. Das Zivilrecht dieser Mitgliedstaaten hingegen enthält vergleichbare Bestimmungen. In diesen Fällen sollte ein Mitgliedstaat die Vorschriften, die die vorläufige Umsetzung des Beschlusses ermöglichen, unabhängig von dem für die Umsetzung gewählten Verfahren anwenden.

¹¹⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland („Olympic Airways II“), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, Rn. 79.

¹¹⁷ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2002, Kommission/Deutschland, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, Rn. 57-58.

124. Die Kommission kann die Verrechnung von Forderungen nur in Ausnahmefällen akzeptieren, wenn der betreffende Mitgliedstaat im Einklang mit den folgenden Grundsätzen handelt:
- Die Möglichkeit der Verrechnung von Forderungen ist in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen.
 - Die verrechneten Forderungen sind einredefrei, beziffert und fällig.
 - Die ergriffenen Maßnahmen sind vollkommen transparent, sodass die Kommission sich davon überzeugen kann, dass sie geeignet sind, die durch die Beihilfe verursachte Wettbewerbsverfälschung zu beseitigen.
125. Die Stundung von Rückforderungen oder die Zahlung in Raten über die Rückforderungsfrist hinaus würde bedeuten, dass die Rückforderungsverpflichtung nicht unverzüglich erfüllt wird, und ist deshalb nicht zulässig.

4.8 Insolvenzverfahren

126. Beihilfeempfänger, die die Beihilfe und die fälligen Rückforderungszinsen nicht zurückzahlen können, halten sich im Prinzip nur aufgrund der erhaltenen Beihilfe auf dem Markt. Damit die Lage im Binnenmarkt rückwirkend durch die Beseitigung der Beihilfe wiederhergestellt werden kann, müssen sie ohne rechtlichen und wirtschaftlichen Nachfolger aus dem Binnenmarkt ausscheiden, (siehe Abschnitt 4.3.2).
127. Bei der Rückforderung einer Beihilfe von einem zahlungsunfähigen Empfänger kann der Mitgliedstaat nur die Vermögenswerte des Beihilfeempfängers beschlagnahmen und dessen Liquidation herbeiführen, wenn dieser nicht in der Lage ist, die Beihilfe zurückzuzahlen, oder eine andere im nationalen Recht vorgesehene Maßnahme ergreifen, die eine Rückzahlung der Beihilfe ermöglicht.¹¹⁸ In dieser Hinsicht kann die Rückforderung der Beihilfe im Wege eines Verfahrens zur Abwicklung des Beihilfeempfängers grundsätzlich nicht als mit den Zielen des AEUV unvereinbar angesehen werden.¹¹⁹ Daher muss der betreffende Mitgliedstaat diese Verfahren gegebenenfalls in seiner Eigenschaft als Aktionär oder Gläubiger betreiben.¹²⁰
128. Ab dem Zeitpunkt, zu dem sich der Beihilfeempfänger in einem Insolvenzverfahren befindet, kann die Wiederherstellung der früheren Lage und die Beseitigung der durch die Beihilfe verursachten Wettbewerbsverfälschungen durch die Eintragung der Forderung für die zurückzufordernde Beihilfe in die Forderungstabelle erfolgen, sofern unmittelbar danach i) der Gesamtbetrag der Beihilfe wiedererlangt wird oder, falls dies weiterhin nicht möglich ist, ii) das Unternehmen abgewickelt wird und endgültig seine Tätigkeiten einstellt.¹²¹
129. Hinsichtlich der ersten unter Randnummer 128 genannten Voraussetzung muss der betreffende Mitgliedstaat den Rückforderungsbetrag eintragen lassen, d. h. die unvereinbare Beihilfe zuzüglich der bis zur vollständigen Rückzahlung oder – wenn nach nationalem Recht für alle Gläubiger ab einem früheren Zeitpunkt (z. B. der

¹¹⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Januar 2018, Kommission/Griechenland („United Textiles“), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, Rn. 36.

¹¹⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1990, Belgien/Kommission („Tubemeuse“), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, Rn. 65-66.

¹²⁰ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Januar 2018, Kommission/Griechenland („United Textiles“), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, Rn. 38.

¹²¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2012, Kommission/Spanien („Magefesa II“), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, Rn. 72 und 104.

Eröffnung des Insolvenzverfahrens) keine Zinsen mehr auflaufen – bis zu einem früheren Zeitpunkt auflaufenden Rückforderungszinsen. Die Mitgliedstaaten müssen den Nennbetrag der Beihilfe und die Rückforderungszinsen im selben Rang eintragen lassen.

130. Was die zweite in Randnummer 128 genannte Voraussetzung betrifft, so sehen bestimmte Mitgliedstaaten zwar ein Verfahren zur Umstrukturierung oder vorübergehenden Fortführung einiger oder aller Tätigkeiten insolventer Unternehmen vor, doch dürfen diese Verfahren nicht angewandt werden, wenn damit keine fristgerechte Rückforderung gewährleistet ist.¹²²
131. Wird dem Gläubigerausschuss ein Plan, der die Fortführung der Tätigkeit des Beihilfeempfängers vorsieht, vorgelegt, können die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats diesen Plan nur unterstützen, wenn er die fristgerechte Rückzahlung des vollen Rückforderungsbetrags gewährleistet. Ein Mitgliedstaat darf nicht auf einen Teil seines Rückforderungsanspruchs verzichten, wenn der Beihilfeempfänger seine Tätigkeit nach Ablauf der Rückforderungsfrist fortsetzt. Ferner darf ein Mitgliedstaat keine andere Lösung akzeptieren, die weder zur Wiedererlangung des vollen Rückforderungsbetrags noch zur sofortigen Einstellung der Tätigkeit des Beihilfeempfängers führen würde.¹²³
132. Es kann Fälle geben, in denen sich die Anteilseigner eines Beihilfeempfängers für die freiwillige außergerichtliche Liquidation des Beihilfeempfängers entscheiden, bei der das Verfahren nicht von einem Gericht durchgeführt oder beaufsichtigt wird. Die in diesem Abschnitt dargelegten Grundsätze gelten unabhängig vom gewählten Verfahren.
133. Kein Organ des betreffenden Mitgliedstaats, auch nicht seine Gerichte, darf im nationalen Insolvenzverfahren oder in den nationalen Vorschriften zur Regelung der freiwilligen Liquidation vorgesehene Bestimmungen anwenden, nach denen die zurückzufordernde Beihilfe dem Empfänger weiterhin zur Verfügung steht und somit die unverzügliche und tatsächliche Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses der Kommission nicht gewährleistet ist. Ebenso ist die Kommission der Auffassung, dass der Mitgliedstaat jede Entscheidung seiner nationalen Gerichte, die einen Verstoß gegen das Unionsrecht darstellt, anfechten muss.¹²⁴
134. Ein Beihilfeempfänger wird aufgelöst, wenn er seine Tätigkeiten einstellt und seine Vermögenswerte und Beteiligungen zu Marktbedingungen veräußert werden.¹²⁵ Für die Veräußerung gelten zwar die nationalen Vorschriften, doch muss sie im Rahmen eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens erfolgen. Die Bewertung der Vermögenswerte sollte von unabhängigen Sachverständigen vorgenommen werden. Nach den Erfahrungen der Kommission werden diese Anforderungen im Falle eines Insolvenzverfahrens unter der Aufsicht eines Gerichts im Allgemeinen erfüllt. Um zu verhindern, dass der Käufer der Vermögenswerte die

¹²² Siehe hierzu Urteil des Gerichts vom 21. Oktober 2014, Italien/Kommission, T-268/13, ECLI:EU:T:2014:900, Rn. 62-64.

¹²³ Wie in Randnummer 59 ausgeführt, zielt das Rückforderungsverfahren nicht darauf ab, die Einnahmen für den Mitgliedstaat zu maximieren, sondern die Verfälschung des Wettbewerbs im Binnenmarkt unverzüglich zu beseitigen.

¹²⁴ Siehe hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 17. November 2011, Kommission/Italien („Beschäftigungsbeihilfen II“), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, Rn. 74.

¹²⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Deutschland/Kommission („SMI“), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, Rn. 86.

Beihilfe zurückzahlen muss, stellt der Mitgliedstaat sicher, dass es keine wirtschaftliche Kontinuität gibt (siehe Abschnitt 4.3.2).

4.9 Vorläufige Einstellung und endgültiger Abschluss von Rückforderungsverfahren

135. In den letzten Jahren hat die Kommission die interne Praxis der „vorläufigen Einstellung“ von Rückforderungsverfahren entwickelt. Dies bezieht sich auf Situationen, in denen ein Mitgliedstaat einen Rückforderungsbeschluss vorläufig umgesetzt hat, aber die Rückforderung aus einem der folgenden Gründe nicht als abgeschlossen erachtet werden kann: i) anhängige Gerichtsverfahren auf Unions- oder nationaler Ebene, ii) laufende nationale Verwaltungsverfahren, die sich noch auf die Erfüllung der Rückforderungspflicht auswirken können, oder iii) noch anhängige Insolvenzverfahren, in denen die Forderungen bezüglich staatlicher Beihilfen ordnungsgemäß mit dem angemessenen Rang eingetragen worden sind.
136. Im Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit wird die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat davon in Kenntnis setzen, wenn sie ein Rückforderungsverfahren vorläufig einstellt.
137. Nach der vorläufigen Einstellung eines Rückforderungsverfahrens muss der betreffende Mitgliedstaat die Kommission auf dem Laufenden halten und ihr mindestens einmal jährlich Informationen und Nachweise vorlegen.
138. Die Kommission informiert den betreffenden Mitgliedstaat auch weiterhin über ihre Beurteilung des Verfahrensstands. Mit Schreiben ihrer Dienststellen unterrichtet sie den Mitgliedstaat über den endgültigen Abschluss des Rückforderungsverfahrens. In dieser Phase wird das Rückforderungsverfahren dann auch auf der Website der Generaldirektion Wettbewerb veröffentlichten Liste der Beihilfesachen mit anhängigen Rückforderungsverfahren¹²⁶ gestrichen.
139. Weder die vorläufige Einstellung noch der endgültige Abschluss eines Rückforderungsverfahrens stehen einer erneuten genaueren Untersuchung oder gegebenenfalls der Wiederaufnahme des Verfahrens durch die Kommission entgegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die Umstände oder der Sachverhalt, die zum Abschluss des Verfahrens geführt hatten, aufgrund neuer Entwicklungen ändern.

5. ANFECHTUNG VOR NATIONALEN GERICHTEN

140. Die Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen kann Anlass zu Rechtsstreitigkeiten vor nationalen Gerichten geben. Nach den Erfahrungen der Kommission führen verwaltungsgerichtliche Verfahren, sofern sie verfügbar sind, zu einer schnelleren Durchsetzung von Rückzahlungsanordnungen als Verfahren vor Zivilgerichten.
141. Im Zusammenhang mit Rückforderungen lassen sich im Wesentlichen zwei Arten von Rechtsstreitigkeiten unterscheiden: i) Klagen, die die für die Rückforderung zuständigen Behörden einreichen, damit ein Beihilfeempfänger, der nicht zur Rückzahlung bereit ist, gerichtlich dazu gezwungen wird, und ii) Klagen, mit denen Beihilfeempfänger die Rückzahlungsanordnung oder spezifische Rückforderungsmaßnahmen anfechten.

¹²⁶

Siehe http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html.

142. Es besteht die Gefahr, dass sich die Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses verzögert, wenn die nationalen Umsetzungsmaßnahmen vor Gericht angefochten werden.
143. Stellt der Beihilfeempfänger unter Berufung auf die angebliche Rechtswidrigkeit des Rückforderungsbeschlusses einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gegen die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des Beschlusses, so muss das nationale Gericht prüfen, ob der betreffende Fall die Voraussetzungen erfüllt, die der Gerichtshof in den Rechtssachen Zuckerfabrik¹²⁷ und Atlanta¹²⁸ festgelegt hat. Nach dieser Rechtsprechung kann ein nationales Gericht nämlich nur dann vorläufigen Rechtsschutz gewähren, wenn alle nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind¹²⁹:
- (i) Es hat erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Handlung der Union und legt diese Gültigkeitsfrage, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befasst ist, diesem selbst vor¹³⁰,
 - (ii) die Entscheidung ist dringlich in dem Sinne, dass die einstweiligen Anordnungen erforderlich sind, um zu vermeiden, dass die sie beantragende Partei einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden erleidet,
 - (iii) das nationale Gericht berücksichtigt das Interesse der Union angemessen, und
 - (iv) es beachtet bei der Prüfung aller dieser Voraussetzungen die Entscheidungen des Gerichtshofs oder des Gerichts über die Rechtmäßigkeit des Rechtsakts der Union oder über einen Antrag auf einstweilige Anordnungen, mit dem ein vergleichbarer vorläufiger Rechtsschutz auf europäischer Ebene erreicht werden soll.
144. Wenn die in Randnummer 143 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann der betreffende Mitgliedstaat die Nichtumsetzung des Beschlusses nicht durch einstweilige Anordnungen nationaler Gerichte rechtfertigen.¹³¹ In diesem Zusammenhang ist es Aufgabe des Mitgliedstaats nachzuweisen, dass alle Voraussetzungen erfüllt sind.¹³²

6. KONSEQUENZEN BEI NICHTUMSETZUNG VON RÜCKFORDERUNGSBESCHLÜSSEN DER KOMMISSION

145. Kommt der betreffende Mitgliedstaat einem Rückforderungsbeschluss nicht nach und kann er die absolute Unmöglichkeit der Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses nicht nachweisen, so kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Zudem kann sie den Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen auffordern, die Zahlung neuer, mit dem Binnenmarkt vereinbarter Beihilfen an den oder die betreffenden Beihilfeempfänger auszusetzen.

¹²⁷ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 21. Februar 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest/Hauptzollamt Itzehoe und Hauptzollamt Paderborn, C-143/88 und C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, Rn. 23 f.

¹²⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a. (I)/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, Rn. 51.

¹²⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 29. März 2012, Kommission/Italien („Hotelgewerbe in Sardinien“), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, Rn. 48.

¹³⁰ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 14. Juli 2011, Kommission/Italien („Tremonti bis“), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, Rn. 46.

¹³¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2011, Kommission/Italien („Venedig und Chioggia I“), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, Rn. 50.

¹³² Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2015, Kommission/Italien („Venedig und Chioggia II“), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, Rn. 50.

6.1 Vertragsverletzungsverfahren

146. Verstöße gegen die Bestimmungen des AEUV über staatliche Beihilfen wirken sich auf den Handel aus und beeinträchtigen unmittelbar die Interessen anderer Akteure auf den betreffenden Märkten, die nicht dieselbe Art von Unterstützung erhalten.

6.1.1 Klage nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV

147. Aufgrund der Bedeutung der Beihilfevorschriften für den Schutz des Wettbewerbs und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sieht Artikel 108 Absatz 2 AEUV vor, dass die Kommission den Gerichtshof unmittelbar anrufen kann, wenn ein Mitgliedstaat einem Rückforderungsbeschluss nicht innerhalb der darin festgelegten Frist nachkommt. Anders als Artikel 258 AEUV sieht Artikel 108 Absatz 2 AEUV kein Vorverfahren vor.¹³³

148. Vor Anrufung des Gerichtshofs nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV muss die Kommission feststellen, welche dem Mitgliedstaat mit dem Rückforderungsbeschluss auferlegte Verpflichtung nicht erfüllt wurde. Der Rückforderungsbeschluss umfasst im Allgemeinen zwei Arten von Verpflichtungen: i) Die Kommission muss über die Maßnahmen unterrichtet werden, die ergriffen wurden oder zu ergreifen sind, um den Beschluss innerhalb von zwei Monaten nach seiner Zustellung umzusetzen, und muss über den Sachstand nach Ablauf der Rückforderungsfrist auf dem Laufenden gehalten werden; ii) die Verpflichtung zur Rückforderung der staatlichen Beihilfe muss innerhalb der Rückforderungsfrist erfüllt werden.

149. Folglich kann die Verletzung einer dieser Verpflichtungen sowie jeder anderen im Rückforderungsbeschluss festgelegten Verpflichtung zu einer Klage nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV führen. Zwar erfolgt die Feststellung des Verstoßes, wenn die entsprechende Verpflichtung bis zum Ablauf der Rückforderungsfrist nicht erfüllt wurde, doch sind die Mitgliedstaaten auch nach Fristablauf weiterhin verpflichtet, die Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe durchzusetzen.

150. Die Rückforderungspflicht ist eine Ergebnisverpflichtung. Um die durch die Beihilfe verursachte Wettbewerbsverfälschung zu beseitigen, muss es den Mitgliedstaaten gelingen, den vollen Rückforderungsbetrag tatsächlich wiederzuerlangen.¹³⁴

151. Die Kommission zieht systematisch das Einreichen einer Klage in Betracht, wenn die Rückforderung nicht erreicht wird, ungeachtet der Gründe dafür¹³⁵ und der nationalen Behörde oder des nationalen Organs, die bzw. das dafür verantwortlich ist, dass die Rückforderungsverpflichtung nicht erfüllt wurde¹³⁶.

152. Die Entscheidung über das Einreichen einer Klage liegt im Ermessen der Kommission. Sie wird auf der Grundlage des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Anstrengungen und der zur Durchführung des Beschlusses bereits ergriffenen

¹³³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juli 2001, Kommission/Belgien, C-378/98, ECLI:EU:C:2001:370, Rn. 26.

¹³⁴ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Januar 2018, Kommission/Griechenland („United Textiles“), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, Rn. 34; Urteil des Gerichtshofs vom 24. Januar 2013, Kommission/Spanien („Magefesa“), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, Rn. 91.

¹³⁵ Dies gilt unbeschadet einer nachgewiesenen absoluten Unmöglichkeit, den Rückforderungsbeschluss umzusetzen.

¹³⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 30. September 2003, Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, Rn. 31-33.

Maßnahmen des Mitgliedstaats getroffen.¹³⁷ Ferner kann die Kommission berücksichtigen, ob ein Teil beziehungsweise welcher Prozentsatz der Beihilfe wiedererlangt wurde.

6.1.2 Klagen nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV

153. Gelangt die Kommission zu der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat gegen die in einem Urteil nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV festgelegten Verpflichtungen verstoßen hat, so kann die Kommission nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV den Gerichtshof anrufen, nachdem sie diesem Mitgliedstaat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat.
154. Der maßgebliche Zeitpunkt zur Beurteilung des Vorliegens eines Verstoßes im Sinne des Artikels 260 Absatz 2 AEUV ist die im Aufforderungsschreiben nach Artikel 260 Absatz 2 Unterabsatz 1 AEUV gesetzte Frist.¹³⁸
155. Das Verfahren nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV soll einen säumigen Mitgliedstaat veranlassen, einem früheren Vertragsverletzungsurteil nachzukommen, und damit die wirksame Anwendung des Unionsrechts gewährleisten. Beide in der genannten

¹³⁷ Der Gerichtshof hat seit der Annahme der Rückforderungsbekanntmachung von 2007 in mehreren Angelegenheiten, in denen er von der Kommission nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV angerufen wurde, Entscheidungen gefällt. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Januar 2018, Kommission/Griechenland („United Textiles“), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12; Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2017, Kommission/Griechenland („Larco“), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845; Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 2015, Kommission/Frankreich („Fährverbindungen Marseille-Korsika“), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458; Urteil des Gerichtshofs vom 6. Mai 2015, Kommission/Deutschland („Deutsche Post“), C-674/13, ECLI:EU:C:2015:302; Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2014, Kommission/Deutschland („Biria-Gruppe“), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193; Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2014, Kommission/Italien („Befreiung von der Verbrauchsteuer“), C-547/11, ECLI:EU:C:2014:1319; Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2013, Kommission/Italien („Vorzugsstromtarif“), C-411/12, ECLI:EU:C:2013:832; Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 2013, Kommission/Italien („Alcoa“), C-344/12, ECLI:EU:C:2013:667; Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 2013, Kommission/Griechenland („Ellinikos Xrysos“), C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673; Urteil des Gerichtshofs vom 10. Oktober 2013, Kommission/Italien („Ixfin“), C-353/12, ECLI:EU:C:2013:651; Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 2013, Kommission/Italien („Sardinia Ferries“), C-613/11, ECLI:EU:C:2013:192; Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juni 2012, Kommission/Griechenland („Hellenic Shipyards I“), C-485/10, ECLI:EU:C:2012:395; Urteil des Gerichtshofs vom 29. März 2012, Kommission/Italien („Hotelgewerbe in Sardinien“), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182; Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 1. März 2012, Kommission/Griechenland („Steuerfreie Rücklagen“), C-354/10, ECLI:EU:C:2012:109; Urteil des Gerichtshofs vom 13. Oktober 2011, Kommission/Italien („New Interline“), C-454/09, ECLI:EU:C:2011:650; Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2011, Kommission/Italien („Venedig und Chioggia I“), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634; Urteil des Gerichtshofs vom 14. Juli 2011, Kommission/Italien („Tremonti bis“), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483; Urteil des Gerichtshofs vom 5. Mai 2011, Kommission/Italien („Messen“), C-305/09, ECLI:EU:C:2011:274; Urteil des Gerichtshofs vom 14. April 2011, Kommission/Polen („Technologie Buczek“), C-331/09, ECLI:EU:C:2011:250; Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010, Kommission/Slowakei („Frucona Košice“), C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802; Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010, Kommission/Italien („Neu zur Notierung an der Börse zugelassene Unternehmen“), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812; Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2008, Kommission/Frankreich („Artikel 44 septies CGI“), C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619; Urteil des Gerichtshofs vom 19. Juni 2008, Kommission/Deutschland („Kahla/Thüringen“), C-39/06, ECLI:EU:C:2008:349; Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 2008, Kommission/Griechenland („Olympic Airways I“), C-419/06, ECLI:EU:C:2008:89; Urteil des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2007, Kommission/Italien („Sofortmaßnahmen zur Beschäftigungsförderung“), C-280/05, ECLI:EU:C:2007:753.

¹³⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2015, Kommission/Italien („Venedig und Chioggia II“), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, Rn. 35.

Bestimmung vorgesehenen Sanktionen – das Zwangsgeld und der Pauschalbetrag – dienen diesem Zweck.

156. Die Sanktionen werden vom Gerichtshof auf der Grundlage eines (für den Gerichtshof nicht bindenden) Vorschlags der Kommission beschlossen. Dieser Vorschlag für Sanktionen im Zusammenhang mit einer Klage nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV trägt den Kriterien einer Mitteilung der Kommission¹³⁹ Rechnung, die regelmäßig aktualisiert wird. Nach dieser Mitteilung müssen bei der Verhängung einer finanziellen Sanktion gegen einen Mitgliedstaat drei grundlegende Kriterien berücksichtigt werden: i) die Schwere des Verstoßes, ii) seine Dauer und iii) die erforderliche Abschreckungswirkung, um einen erneuten Verstoß zu verhindern. Nach Auffassung der Kommission handelt es sich bei einem Verstoß gegen die Rückforderungspflicht stets um einen schweren Verstoß.¹⁴⁰
157. Die Kommission zieht systematisch die Anrufung des Gerichtshofs nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV in Betracht, wenn der betreffende Mitgliedstaat einem Urteil nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV nicht nachkommt.¹⁴¹

¹³⁹ Mitteilung der Kommission über die Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag, SEC(2005) 1658 (ABl. C 126 vom 7.6.2007, S. 15), geändert und aktualisiert durch die auf der Website der Kommission veröffentlichten Mitteilungen.

¹⁴⁰ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 13. Mai 2014, Kommission/Spanien („Baskische Steuerbeihilfen“), C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316, Rn. 69.

¹⁴¹ Der Gerichtshof hat seit der Annahme der Rückforderungsbekanntmachung von 2007 in mehreren Angelegenheiten, in denen er von der Kommission nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV angerufen wurde, Entscheidungen gefällt. Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 14. November 2018, Kommission/Griechenland („Hellenic Shipyards II“), C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903; Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2015, Kommission/Italien („Venedig und Chioggia II“), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611; Urteil des Gerichtshofs vom 17. November 2011, Kommission/Italien („Beschäftigungsbeihilfen II“), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740; Urteil des Gerichtshofs vom 13. Mai 2014, Kommission/Spanien („Baskische Steuerbeihilfen“), C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316; Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland („Olympic Airways II“), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428; Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2012, Kommission/Spanien („Magefesa II“), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781. In all diesen Urteilen, mit Ausnahme des Urteils zu den baskischen Steuerbeihilfen, verhängte der Gerichtshof sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld. In der Rechtssache Hellenic Shipyards verhängte der Gerichtshof ein Zwangsgeld von 7 294 000 EUR für jedes halbe Jahr des Verzugs bei der Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich waren, um dem Urteil des Gerichtshofs nachzukommen, sowie einen Pauschalbetrag von 10 Mio. EUR. In der Rechtssache Venedig und Chioggia II verhängte der Gerichtshof ein Zwangsgeld von 12 Mio. EUR für jedes halbe Jahr des Verzugs bei der Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich waren, um dem Urteil des Gerichtshofs nachzukommen, sowie einen Pauschalbetrag von 30 Mio. EUR. In der Rechtssache Beschäftigungsbeihilfen II verhängte der Gerichtshof für jedes halbe Jahr des Verzugs bei der Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich waren, um dem Urteil des Gerichtshofs nach Artikel 108 AEUV nachzukommen, ein Zwangsgeld, dessen Höhe durch Multiplikation eines Grundbetrags von 30 Mio. EUR mit dem prozentualen Anteil zu berechnen ist, den die rechtswidrigen, mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen, die noch nicht zurückgefordert wurden oder deren Rückforderung nicht nach dem betreffenden Zeitraum nachgewiesen wurde, an der Gesamtheit der zum Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils noch nicht zurückgeforderten Beträge ausmachen, und zwar für jedes Halbjahr mit Verzögerung bei der Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich sind, um dem Urteil des Gerichtshofs nach Artikel 108 AEUV nachzukommen (Rn. 68), zuzüglich eines Pauschalbetrags von 30 Mio. EUR (Rn. 97). In der Rechtssache bezüglich der baskischen Steuerbeihilfen verhängte der Gerichtshof einen Pauschalbetrag von 30 Mio. EUR (Rn. 84). In der Rechtssache Olympic Airways II verhängte der Gerichtshof ein Zwangsgeld von 16 000 EUR für jeden Tag des Verzugs bei der Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich waren, um dem Urteil des Gerichtshofs nachzukommen (Rn. 127), sowie einen Pauschalbetrag von 2 Mio. EUR (Rn. 150). In der Rechtssache Magefesa II verhängte der Gerichtshof ein Zwangsgeld von 50 000 EUR für jeden Tag des Verzugs bei der Durchführung der Maßnahmen, die

6.2 Deggendorf-Rechtsprechung

158. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil in der Rechtssache Deggendorf angesichts der kumulativen Wirkung der in Rede stehenden Beihilfen fest, dass die Kommission Beihilfen für ein Unternehmen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären kann, sofern das Unternehmen frühere rechtswidrige Beihilfen zurückzahlt.¹⁴²
159. Rechtlich eigenständige natürliche oder juristische Personen sind, sofern sie eine wirtschaftliche Einheit bilden, im Hinblick auf die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften der Union als ein einziges Unternehmen zu behandeln. Im Rahmen der Beihilfenkontrolle muss die Kommission bei der Prüfung der kumulativen Wirkung früherer und geplanter neuer Beihilfen die Gruppe, der der Beihilfeempfänger angehört, berücksichtigen.¹⁴³

7. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

160. Diese Bekanntmachung ersetzt die Rückforderungsbekanntmachung von 2007.
161. Die Kommission kann diese Bekanntmachung auf der Grundlage künftiger wichtiger Entwicklungen im Zusammenhang mit der Rückforderung staatlicher Beihilfen in der Praxis oder einschlägiger Änderungen der geltenden Rechtsvorschriften der Union oder der Rechtsprechung überprüfen.
162. Die Behörden der Mitgliedstaaten können sich mit Fragen zur Rückforderung von staatlichen Beihilfen an die zentrale Kontaktstelle der Kommission wenden: comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu

erforderlich waren, um dem Urteil des Gerichtshofs nachzukommen (Rn. 136), sowie einen Pauschalbetrag von 20 Mio. EUR (Rn. 148).

¹⁴² Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 15. Mai 1997, TWD/Kommission, C-355/95 P, ECLI:EU:C:1997:241, Rn. 25 und 26.

¹⁴³ Siehe Urteil des Gerichts vom 8. September 2009, AceaElectrabel/Kommission, T-303/05, ECLI:EU:T:2009:312, Rn. 163, bestätigt durch Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2010, AceaElectrabel/Kommission, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787.