

Verb. Rs. C-622/16 P bis C-624/16 P (Scuola Elementare Maria Montessori Srl u. a. ./ Kommission; „Montessori“), Urteil des Gerichtshofs vom 06.11.2018 – ECLI:EU:C:2018:873.

Vorbemerkungen:

Mit dieser Entscheidung hat der EuGH die Klagemöglichkeiten von nicht begünstigten Wettbewerbern erheblich erleichtert, indem er klarstellte, dass die Telefonica-Rechtsprechung nicht auf Nichtberechtigte einer Beihilferegelung anwendbar ist und indem er den streitigen Kommissionsbeschluss als Rechtsakt mit Verordnungscharakter einstufte. Zunächst konkretisierte der Gerichtshof die Inuit-Rechtsprechung (Fall 107), indem er klarstellte, dass jeglicher Rechtsakt mit allgemeiner Geltung, der nicht im Gesetzgebungsverfahren verabschiedet wurde, einen „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ i. S. d. Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV, also einen tauglichen Klagegegenstand der Nichtigkeitsklage, darstellt. Insofern erfolgte also keine weitere Einschränkung. Eine Aussage darüber, welcher Normebene diese Rechtsakte zugehören können, traf der EuGH vorliegend nicht. Im Gegensatz zu Kommissionsentscheidungen über Einzelbeihilfen, die sich lediglich auf einen konkreten Sachverhalt beziehen, haben Beschlüsse über Beihilferegelungen allgemeine Geltung. Ein solcher Beschluss richte sich zwar an einen Mitgliedstaat, beziehe sich allerdings auf nationale Rechtsnormen, die abstrakt-generell wirken. Indem der Beschluss der Kommission die nationale Regelung gewissermaßen modifiziert, gelte er, wie die nationale Norm, für objektiv bestimmte Situationen und gegenüber einer abstrakt bezeichneten Personengruppe, folglich allgemein. Damit schloss sich der EuGH einer materiellen Betrachtungsweise des Klagegegenstandes an. Die Einstufung des Klagegegenstandes als Rechtsakt mit Verordnungscharakter stellt aus prozessualer Sicht eine erhebliche Erleichterung zugunsten der Klägerin dar, da eine individuelle Betroffenheit nicht dargelegt werden muss. Bzgl. der Existenz von Durchführungsakten ist jeder Teil des streitigen Beschlusses separat zu betrachten. Während das Absehen von der Rückforderung (erster Teil des beanstandeten Beschlusses) unstrittig keine weiteren Durchführungsakte nach sich zog, vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Klägerin einen national angreifbaren Durchführungsakt durch Beantragung der streitigen Beihilfen des zweiten und dritten Teils des Kommissionsbeschlusses herbeiführen hätte können. Dies folge aus der Rs. Telefonica (Fall 108). Hier nahm der EuGH aber eine weite Interpretation der Unzumutbarkeit vor. Ein solcher Antrag sei für einen von vornherein Nichtberechtigten der Beihilferegelung eine reine Formalie. Abzuwarten bleibt, ob diese Erleichterung durch eine weite Auslegung der Unzumutbarkeit künftig auf andere Konstellationen, wie bspw. auf potenziell Begünstigte, ausgeweitet wird.

Sachverhalt:

Die Italienische Republik erließ nationale Regelungen, welche die Möglichkeiten der Befreiung von der Immobiliensteuer ausweiteten. Im förmlichen Prüfverfahren stellte die Kommission durch einen an Italien gerichteten Beschluss fest, dass die italienische Regelung eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe

i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, die unter Verstoß gegen die Notifizierungspflicht gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV eingeführt wurde. Von einer Rückforderungsanordnung sah die Kommission allerdings aufgrund der von Italien vorgetragenen absoluten Unmöglichkeit der Rückforderung ab (erster Teil des streitigen Beschlusses). Zugleich befand der Beschluss eine mittlerweile aktualisierte Regelung der kommunalen Immobiliensteuer Italiens, sowie eine italienische Regelung zur Einkommenssteuer für mit dem unionalen Beihilfenrecht vereinbar (zweiter und dritter Teil des streitigen Beschlusses). Hiergegen wandte sich die Scuola Elementare Maria Montessori, eine private Lehranstalt, im Wege einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 Alt. 3 AEUV. Die Montessori-Schule war sowohl vor Erlass, als auch gemäß den gegenständlichen italienischen Regelungen nicht von der Steuer befreit, also Nichtbegünstigte. Das Gericht wies die Klage in erster Instanz als zwar zulässig, aber unbegründet ab. Sowohl die Kommission als auch die Montessori-Schule legten Rechtsmittel zum EuGH ein.

Aus den Entscheidungsgründen:

Zum Klagegegenstand

[23] Zum Begriff „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass er einen engeren Anwendungsbereich als der in Art. 263 Abs. 4 erste und zweite Variante AEUV verwendete Begriff „Handlungen“ hat und sich auf Rechtsakte mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten bezieht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C 583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 58 bis 61).

[24] Insoweit kann, wie der Generalanwalt in Nr. 26 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht der von der Kommission vertretenen Auslegung gefolgt werden, dass es Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung gebe, die, wie der streitige Beschluss, nicht unter den Begriff „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV fielen. Diese Auslegung findet nämlich weder im Wortlaut noch in der Entstehungsgeschichte noch in der Zielsetzung dieser Bestimmung eine Stütze.

[25] Zunächst bezieht sich der Wortlaut der Bestimmung allgemein auf „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ und enthält keinen Hinweis darauf, dass diese Bezugnahme nur bestimmte Arten oder Unterkategorien dieser Rechtsakte erfasst.

[26] Was sodann die Entstehungsgeschichte der Bestimmung anbelangt, geht aus den Vorarbeiten zu Art. III 365 Abs. 4 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, dessen Inhalt in Art. 263 Abs. 4 AEUV wortgleich übernommen wurde, hervor, dass die Hinzufügung der dritten Variante dieser Regelung dazu bestimmt war, die

Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nichtigkeitsklagen für natürliche und juristische Personen weiter zu fassen, und dass die einzigen Rechtsakte mit allgemeiner Geltung, für die ein restriktiver Ansatz beibehalten werden sollte, die Gesetzgebungsakte waren (vgl. etwa Sekretariat des Europäischen Konvents, Schlussbericht des Arbeitskreises über die Arbeitsweise des Gerichtshofs vom 25. März 2003 [CONV 636/03, Rn. 22] und Übermittlungsvermerk des Präsidiums für den Konvent vom 12. Mai 2003 [CONV 734/03, S. 20]).

[27] Schließlich besteht das Ziel von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV, wie aus den Rn. 22, 23 und 26 des vorliegenden Urteils hervorgeht, darin, die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen gegen Rechtsakte mit allgemeiner Geltung, mit Ausnahme derer mit Gesetzescharakter, zu lockern. Nähme man bestimmte Arten oder Unterkategorien von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung aus dem Anwendungsbereich dieser Bestimmung heraus, liefe dies dieser Zielsetzung zuwider.

[28] Demnach ist davon auszugehen, dass der Begriff „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV alle Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung umfasst. Da der streitige Beschluss kein Gesetzgebungsakt ist, hat sich das Gericht für die Prüfung des Verordnungscharakters der drei Teile dieses Beschlusses rechtsfehlerfrei auf die Prüfung beschränkt, ob diese Teile allgemeine Geltung haben.

(...)

[31] Zu Art. 263 Abs. 4 zweite Variante AEUV hat der Gerichtshof im Bereich der staatlichen Beihilfen wiederholt entschieden, dass Beschlüsse der Kommission, die zum Gegenstand haben, eine nationale Regelung zu genehmigen oder zu verbieten, allgemeine Geltung haben. Diese allgemeine Geltung ergibt sich daraus, dass solche Beschlüsse für objektiv bestimmte Situationen gelten und Rechtswirkungen gegenüber einer allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppe erzeugen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Dezember 2008, *British Aggregates/Kommission*, C 487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 31, vom 17. September 2009, *Kommission/Koninklijke FrieslandCampina*, C 519/07 P, EU:C:2009:556, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 28. Juni 2018, *Lowell Financial Services/Kommission*, C 219/16 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:508, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[32] Wie der Generalanwalt in den Nrn. 48 und 49 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist diese Rechtsprechung auf Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV übertragbar. Die Frage, ob ein Rechtsakt allgemeine Geltung hat, betrifft nämlich eine objektive Eigenschaft dieses

Rechtsakts, die nicht je nachdem, um welche Variante von Art. 263 Abs. 4 AEUV es geht, variieren kann. Eine Auslegung, nach der ein Rechtsakt im Rahmen von Art. 263 Abs. 4 zweite Variante AEUV allgemeine Geltung haben und zugleich im Rahmen von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV keine allgemeine Geltung haben kann, liefe überdies dem Ziel zuwider, das der Grund für die Hinzufügung der letztgenannten Bestimmung war, nämlich die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen zu lockern.

(...)

[34] Was als Drittes den ersten Teil des streitigen Beschlusses anbelangt, ist es zwar richtig, dass eine Rückforderungsanordnung nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die durch die fragliche Beihilferegulung Begünstigten insofern individuell betrifft, als sie ab dem Erlass einer solchen Anordnung dem Risiko einer Wiedereinziehung der empfangenen Vorteile ausgesetzt sind und somit zu einem beschränkten Personenkreis gehören (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Oktober 2000, Italien und Sardegna Lines/Kommission, C 15/98 und C 105/99, EU:C:2000:570, Rn. 33 bis 35, vom 29. April 2004, Italien/Kommission, C 298/00 P, EU:C:2004:240, Rn. 39, sowie vom 9. Juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ u. a./Kommission, C 71/09 P, C 73/09 P und C 76/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 56).

[35] Jedoch kann aus dieser Rechtsprechung entgegen dem Vorbringen der Kommission nicht abgeleitet werden, dass der erste Teil des streitigen Beschlusses keine allgemeine Geltung und damit keinen Verordnungscharakter hat.

[36] Dieser Rechtsprechung zufolge schließt nämlich der Umstand, dass dieser Teil den beschränkten Kreis der Begünstigten der fraglichen Beihilferegulung individuell betrifft, nicht aus, dass dieser Teil als allgemein geltend angesehen werden kann, sofern er für objektiv bestimmte Situationen gilt und Rechtswirkungen gegenüber einer allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppe erzeugt.

[37] So verhält es sich aber im vorliegenden Fall.

[38] Da die Kommission im ersten Teil des streitigen Beschlusses die Auffassung vertreten hat, dass die Rückforderung der durch die Befreiung von der ICI gewährten Beihilfen trotz ihrer Rechtswidrigkeit und Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nicht anzuordnen sei, perpetuiert dieser Beschluss nämlich die wettbewerbswidrigen Wirkungen der allgemeinen und abstrakten Maßnahme, die diese Befreiung darstellt, gegenüber einer unbestimmten Anzahl von Wettbewerbern der Begünstigten der durch diese Maßnahme gewährten Beihilfen. Folglich gilt

dieser Beschluss für objektiv bestimmte Situationen und erzeugt Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen.

(...)

Zur unmittelbaren Betroffenheit

[42] Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs erfordert die in Art. 263 Abs. 4 AEUV genannte Voraussetzung, wonach eine natürliche oder juristische Person von der klagegegenständlichen Entscheidung unmittelbar betroffen sein muss, dass zwei Kriterien kumulativ erfüllt sind, nämlich zum einen, dass sich die beanstandete Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung des Einzelnen auswirkt, und zum anderen, dass sie den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Durchführungsvorschriften ergibt (Urteile vom 5. Mai 1998, Glencore Grain/Kommission, C 404/96 P, EU:C:1998:196, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C 463/10 P und C 475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 66, sowie Beschluss vom 19. Juli 2017, Lysoform Dr. Hans Rosemann und Ecolab Deutschland/ECHA, C 666/16 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2017:569, Rn. 42).

(...)

[47] Soweit die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit erfordert, dass sich der angefochtene Rechtsakt unmittelbar auf die Rechtsstellung des Klägers auswirkt, muss der Unionsrichter vielmehr prüfen, ob der Kläger stichhaltig dargelegt hat, weshalb der Beschluss der Kommission geeignet ist, ihn in eine nachteilige Wettbewerbssituation zu versetzen und sich damit auf seine Rechtsstellung auszuwirken.

(...)

[53] Folglich erfüllten die Klagen von Herrn Ferracci und Scuola Elementare Maria Montessori das erste der beiden in Rn. 42 des vorliegenden Urteils genannten Kriterien.

(...)

Zur Existenz von Durchführungsmaßnahmen

[58] Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Wendung „die ... keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV vor dem Hintergrund zu sehen, dass diese Vorschrift, wie sich aus ihrer

Entstehungsgeschichte ergibt, verhindern soll, dass ein Einzelner gezwungen ist, gegen das Recht zu verstoßen, um Zugang zu den Gerichten zu erlangen. Wenn sich ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter unmittelbar auf die Rechtsstellung einer natürlichen oder juristischen Person auswirkt, ohne dass Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind, bestünde die Gefahr, dass diese Person keinen wirksamen Rechtsschutz hätte, wenn sie vor dem Unionsrichter keinen Rechtsbehelf einlegen könnte, um die Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts mit Verordnungscharakter anfechten zu können. In Ermangelung von Durchführungsmaßnahmen könnte sie nämlich, obwohl sie von dem fraglichen Rechtsakt unmittelbar betroffen ist, eine gerichtliche Überprüfung desselben erst, nachdem sie gegen dessen Bestimmungen verstoßen hat, erwirken, indem sie im Rahmen der gegen sie vor den nationalen Gerichten eingeleiteten Verfahren die Rechtswidrigkeit dieser Bestimmungen geltend macht (Urteile vom 19. Dezember 2013, Telefónica/Kommission, C 274/12 P, EU:C:2013:852, Rn. 27, sowie vom 13. März 2018, European Union Copper Task Force/Kommission, C 384/16 P, EU:C:2018:176, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

(...)

[62] Soweit im vorliegenden Fall die Klagen von Herrn Ferracci und Scuola Elementare Maria Montessori auf die Nichtigerklärung des ersten Teils des streitigen Beschlusses abzielten, ist, wie der Generalanwalt in Nr. 69 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, davon auszugehen, dass der Eintritt der Rechtswirkungen der Entscheidung, die Gegenstand dieses ersten Teils ist, nämlich die Rückforderung der für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erachteten Beihilfen nicht anzuordnen, ihnen gegenüber keinerlei Durchführungsmaßnahmen erforderte, die Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle vor dem Unionsrichter oder den nationalen Gerichten hätten sein können. Das Gericht ist daher zu Recht zu dem Schluss gelangt, dass dieser Teil gegenüber Herrn Ferracci und Scuola Elementare Maria Montessori keine Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV nach sich zieht. Die Kommission trägt im Übrigen kein spezifisches Argument vor, um diese Schlussfolgerung zu entkräften.

[63] Was den zweiten und den dritten Teil des streitigen Beschlusses angeht, in denen die Kommission festgestellt hat, dass Art. 149 Abs. 4 TUIR und die in der IMU-Regelung vorgesehene Befreiung keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellten, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof zwar vielfach entschieden hat, dass in Bezug auf die Begünstigten einer Beihilferegelung die nationalen Vorschriften, mit denen diese Regelung eingeführt wird, und die Rechtsakte, mit denen diese Vorschriften umgesetzt werden,

z. B. ein Steuerbescheid, Durchführungsmaßnahmen darstellen, die ein Beschluss, mit dem diese Regelung für mit dem Binnenmarkt unvereinbar oder vorbehaltlich der Einhaltung von Zusagen des betreffenden Mitgliedstaats für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird, nach sich zieht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Dezember 2013, Telefónica/Kommission, C 274/12 P, EU:C:2013:852, Rn. 35 und 36, vom 27. Februar 2014, Stichting Woonpunt u. a./Kommission, C 132/12 P, EU:C:2014:100, Rn. 52 und 53, sowie vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission, C 133/12 P, EU:C:2014:105, Rn. 39 und 40).

[64] Diese Rechtsprechung erklärt sich dadurch, dass der Begünstigte einer Beihilferegulation, soweit er die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt, um von dieser Regelung profitieren zu können, bei den nationalen Behörden beantragen kann, ihm die Beihilfe so zu gewähren, wie sie ihm gewährt worden wäre, wenn es einen nicht an Bedingungen geknüpften Beschluss gäbe, mit dem diese Regelung für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird. Den Rechtsakt, mit dem dieser Antrag abgelehnt wird, kann er dann vor den nationalen Gerichten anfechten, indem er die Ungültigkeit des Beschlusses der Kommission, mit dem die fragliche Regelung für mit dem Binnenmarkt unvereinbar oder vorbehaltlich der Einhaltung von Zusagen des betreffenden Mitgliedstaats für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird, geltend macht, um diese Gerichte zu veranlassen, den Gerichtshof im Wege von Vorabentscheidungsfragen nach der Gültigkeit dieses Beschlusses zu befragen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2013, Telefónica/Kommission, C 274/12 P, EU:C:2013:852, Rn. 36 und 59, sowie Beschluss vom 15. Januar 2015, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria und Telefónica/Kommission, C 587/13 P und C 588/13 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:18, Rn. 49 und 65).

[65] Diese Rechtsprechung ist allerdings auf die Situation von Wettbewerbern von Begünstigten einer nationalen Maßnahme, bezüglich deren festgestellt wurde, dass sie keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle, wie Herrn Ferracci und Scuola Elementare Maria Montessori, nicht übertragbar. Die Situation eines solchen Wettbewerbers unterscheidet sich nämlich insofern von derjenigen der von dieser Rechtsprechung erfassten Beihilfenempfänger, als dieser Wettbewerber nicht die in der nationalen Maßnahme vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt, um von ihr profitieren zu können.

[66] Vor diesem Hintergrund wäre es, wie der Generalanwalt in Nr. 71 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, abwegig, von diesem Wettbewerber zu verlangen, dass er bei den nationalen Behörden die Gewährung dieses Vorteils beantragt und den diesen Antrag ablehnenden

Rechtsakt vor einem nationalen Gericht anfecht, um dieses zu veranlassen, den Gerichtshof nach der Gültigkeit des die genannte Maßnahme betreffenden Kommissionsbeschlusses zu befragen.

[67] Somit hat das Gericht zu Recht entschieden, dass der streitige Beschluss weder in seinem ersten noch in seinem zweiten und seinem dritten Teil Durchführungsmaßnahmen gegenüber Scuola Elementare Maria Montessori und Herrn Ferracci nach sich zieht.