

Der Fall Altmark Trans

Rs. C-280/00 (Altmark Trans), Urteil des Gerichtshofs vom 24.07.2003 – Slg. 2003, S. I-7747.

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 890 (Fall-Nr. 264)

1. Vorbemerkung

Nach der Altmark Trans-Rechtsprechung des Gerichtshofs unterfallen bestimmte mitgliedstaatliche Maßnahmen, die Ausgleichsleistungen für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (sog. DAWI) nicht dem Beihilfenatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV. Erfüllen mitgliedstaatliche Maßnahmen die Altmark Trans-Kriterien stellt sich für sie folglich schon mangels Tatbestandsmäßigkeit nicht mehr die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt, mithin ihrer Genehmigungsfähigkeit. Der Gerichtshof entwickelte in der vorliegenden Entscheidung vier Kriterien, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit eine nicht beihilfentatbestandsmäßige Maßnahme anzunehmen ist:

- *Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben betraut sein und diese Verpflichtungen müssen im Betrauungsakt klar definiert sein.*
- *Die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, müssen zuvor transparent und objektiv aufgestellt sein.*
- *Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtung ganz oder teilweise zu decken.*
- *Wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.*

2. Sachverhalt

Die Firma Altmark Trans erhielt Genehmigungen für Liniendienste nach dem PBefG. Hiergegen klagte die Nahverkehrsgesellschaft Altmark als Konkurrentin. Sie wies in ihrer Klage darauf hin, dass die Altmark Trans auf Subventionen angewiesen sei und daher die erteilten Genehmigungen rechtswidrig seien. Das BVerwG legte im Revisionsverfahren dem EuGH u. a. die Frage vor, inwieweit Zuschüsse zum Defizitenausgleich im öffentlichen Personennahverkehr überhaupt dem Beihilfeverbot unterfallen.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[67] Der erste Teil der Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob Zuschüsse zum Defizitenausgleich im öffentlichen Personennahverkehr überhaupt Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag unterliegen oder ob ihnen wegen des örtlichen oder regionalen Charakters der erbrachten Verkehrsdienste und gegebenenfalls wegen der Bedeutung des betreffenden Tätigkeitsgebiets die Eignung fehlt, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

(...)

[74] Für die Beantwortung des ersten Teils der Frage sind die verschiedenen Elemente des Begriffs der staatlichen Beihilfe in Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag zu prüfen. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt die Qualifizierung als Beihilfe nämlich, dass alle in diesem Artikel genannten Voraussetzungen erfüllt sind (Urteile vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87, Belgien/Kommission, Tubemeuse, Slg. 1990, I-959, Randnr. 25, vom 14. September 1994 in den Rechtssachen C-278/92 bis C-280/92, Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103,

Randnr. 20, und vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-482/99, Frankreich/Kommission, Slg. 2002, I-4397, Randnr. 68).

[75] Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag stellt folgende Voraussetzungen auf: Erstens muss es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln. Zweitens muss sie geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Drittens muss dem Begünstigten durch sie ein Vorteil gewährt werden. Viertens muss sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.

[76] Die Frage des vorlegenden Gerichts betrifft insbesondere die zweite Voraussetzung.

[77] Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es keineswegs ausgeschlossen ist, dass sich ein öffentlicher Zuschuss, der einem Unternehmen gewährt wird, das ausschließlich örtliche oder regionale Verkehrsdienste und keine Verkehrsdienste außerhalb seines Heimatstaats leistet, gleichwohl auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken kann.

[78] Gewährt nämlich ein Mitgliedstaat einem Unternehmen einen öffentlichen Zuschuss, so kann dadurch die Erbringung von Verkehrsdiensten durch dieses Unternehmen beibehalten oder ausgeweitet werden, so dass sich die Chancen der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen, ihre Verkehrsdienste auf dem Markt dieses Staates zu erbringen, verringern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Juli 1988 in der Rechtssache 102/87, Frankreich/Kommission, Slg. 1988, 4067, Randnr. 19, vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-305/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1603, Randnr. 26, und Spanien/Kommission, Randnr. 40).

[79] Im vorliegenden Fall ist diese Feststellung nicht nur hypothetischer Natur; wie sich insbesondere aus den Erklärungen der Kommission ergibt, haben nämlich mehrere Mitgliedstaaten bereits 1995 begonnen, einzelne Verkehrsmärkte dem Wettbewerb durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen zu öffnen, so dass mehrere Unternehmen bereits ihre Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehrsdienste in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Heimatstaat anbieten.

[80] Sodann gilt die Mitteilung der Kommission vom 6. März 1996 über De minimis-Beihilfen (ABl. C 68, S. 9) nicht für den Verkehrssektor, wie sich aus ihrem vierten Absatz ergibt. Auch die Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De minimis-Beihilfen (ABl. L 10, S. 30) gilt nach ihrer dritten Begründungserwägung und ihrem Artikel 1 Buchstabe a nicht für diesen Sektor.

[81] Schließlich gibt es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine Schwelle und keinen Prozentsatz, bis zu der oder dem man davon ausgehen könnte, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt wäre. Weder der verhältnismäßig geringe Umfang einer Beihilfe noch die verhältnismäßig geringe Größe des begünstigten Unternehmens schließt nämlich von vornherein die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten aus (Urteile Tubemeuse, Randnr. 43, und Spanien/Kommission, Randnr. 42)

[82] Die zweite Anwendungsvoraussetzung von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag, wonach die Beihilfe geeignet sein muss, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, hängt daher nicht ab vom örtlichen oder regionalen Charakter der erbrachten Verkehrsdienste oder von der Größe des betreffenden Tätigkeitsgebiets.

[83] Eine staatliche Maßnahme fällt jedoch nur dann unter Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag, wenn sie, wie in Randnummer 75 dieses Urteils ausgeführt worden ist, auch als Vorteil für das begünstigte Unternehmen angesehen werden kann.

[84] Als Beihilfen gelten in dieser Hinsicht Maßnahmen gleich welcher Art, die mittelbar oder unmittelbar Unternehmen begünstigen (Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64, Costa, Slg. 1964, 1253, 1272) oder die als ein wirtschaftlicher Vorteil anzusehen sind, den das begünstigte Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte (Urteile vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-39/94, SFEI u. a., Slg. 1996, I-3547, Randnr. 60, und vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-342/96, Spanien/Kommission, Slg. 1999, I-2459, Randnr. 41).

[85] Es ist jedoch auf die Entscheidung des Gerichtshofs im Zusammenhang mit einem in der Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung (ABl. L 194, S. 23) vorgesehenen Zuschuss hinzuweisen. Dieser Zuschuss konnte Unternehmen, die Altöle sammelten und/oder beseitigten, als Ausgleich für die ihnen von dem Mitgliedstaat auferlegte Sammel- und/oder Beseitigungspflicht gewährt werden, sofern er die ungedeckten, tatsächlich festgestellten jährlichen Kosten der Unternehmen unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns nicht überstieg. Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein derartiger Zuschuss keine Beihilfe im Sinne der Artikel 92 ff. EG-Vertrag darstellt, sondern eine Gegenleistung für die von den Abhol- oder Beseitigungsunternehmen erbrachten Leistungen (vgl. Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83, ADBHU, Slg. 1985, 531, Randnrn. 3 letzter Satz und 18).

[86] In ähnlicher Weise hat der Gerichtshof entschieden, dass, soweit eine bei den Pharmaherstellern erhobene Direktverkaufsabgabe den tatsächlich den Großhändlern für die Erfüllung ihrer gemeinwirtschaftlichen Pflichten entstandenen zusätzlichen Kosten entspricht, die Tatsache, dass die Großhändler dieser Abgabe nicht unterliegen, als Gegenleistung für die erbrachten Leistungen und somit als Maßnahme betrachtet werden kann, die keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 EG-Vertrag darstellt. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass die Großhändler, wenn die gewährte Befreiung den entstandenen zusätzlichen Kosten entspricht, tatsächlich keinen Vorteil im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag genießen, da die betreffende Maßnahme nur bewirkt, dass sie und die Pharmahersteller vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen unterworfen sind (Urteil Ferring, Randnr. 27).

[87] Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass eine staatliche Maßnahme nicht unter Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag fällt, soweit sie als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugute kommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen.

[88] Ein derartiger Ausgleich ist im konkreten Fall jedoch nur dann nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sind.

[89] Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen

müssen klar definiert sein. Im Ausgangsverfahren hat das vorlegende Gericht somit zu prüfen, ob sich die gemeinwirtschaftlichen Pflichten, die Altmark Trans auferlegt wurden, klar aus den nationalen Rechtsvorschriften und/oder den im Ausgangsverfahren streitigen Genehmigungen ergeben.

[90] Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem er gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt.

[91] Gleichet daher ein Mitgliedstaat, ohne dass zuvor die Parameter dafür aufgestellt worden sind, die Verluste eines Unternehmens aus, wenn sich nachträglich herausstellt, dass das Betreiben bestimmter Dienste im Rahmen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nicht wirtschaftlich durchführbar war, so stellt dies ein finanzielles Eingreifen dar, das unter den Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag fällt.

[92] Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Nur bei Einhaltung dieser Voraussetzung ist gewährleistet, dass dem betreffenden Unternehmen kein Vorteil gewährt wird, der dadurch, dass er die Wettbewerbsstellung dieses Unternehmens stärkt, den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht.

[93] Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die

Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.

[94] Aus dem Vorstehenden folgt, dass öffentliche Zuschüsse, die ausdrücklich mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betrauten Unternehmen gewährt werden, um die bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen entstehenden Kosten auszugleichen, nicht unter Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag fallen, sofern sie die in den Randnummern 89 bis 93 dieses Urteils genannten Voraussetzungen erfüllen. Hingegen stellt eine staatliche Maßnahme, die eine oder mehrere dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, eine staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung dar.

[95] Daher ist auf den ersten Teil der Vorlagefrage zu antworten, dass die Voraussetzung für die Anwendung von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag, wonach die Beihilfe geeignet sein muss, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, nicht vom örtlichen oder regionalen Charakter der erbrachten Verkehrsdienste oder der Größe des betreffenden Tätigkeitsgebiets abhängt.