

Österreichische Stellungnahme zu den 3 Entwürfen der EK

1. Entscheidung der Kommission über die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten Unternehmen als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden
2. Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden
3. Richtlinie .../.../...EG der Kommission zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen

Vorbemerkung:

Mit den vorliegenden Entwürfen setzt die EK, ausgehend von der EuGH - Vorab - Entscheidung in der Rechtssache "Altmark Trans" (C-280/00) vom Juli 2003, einen großen Schritt in Richtung Rechtssicherheit. Österreich begrüßt grundsätzlich die Entwürfe und bedankt sich bei der Europäischen Kommission für die Strukturierung dieser Bereiche und für die Bereitschaft, die Dokumente mit den MS ausführlich zu beraten.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bilden ein Fundament des europäischen Gesellschaftsmodells und leisten einen wichtigen Beitrag für den sozialen und territorialen Zusammenhalt.

Sie stehen grundsätzlich im Spannungsfeld zwischen dem Subsidiaritätsprinzip, in Österreich vor allem auch der Gemeindeautonomie, dem Recht der Gemeinden (Kommunen), die Organisation der Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen selbst zu bestimmen, dem Anspruch auf Versorgungs- und Qualitätssicherung für alle Bürger, der Berücksichtigung traditionell gewachsener Strukturen und lokaler Besonderheiten, der Rechtssicherheit in einem Gemeinsamen Europa sowie der Beachtung von relevantem Gemeinschaftsrecht.

C 1 Wirtschaftspolitik, Abt. 8 - "Koordination EU - Beihilfenrecht"

A-1011 Wien, Stubenring 1, Tel: +43 (1) 71100 5351, Fax: +43 (1) 711 00 15351
E-Mail: post@c18.bmwa.gv.at, Homepage: www.bmwa.gv.at
DVR: 003725



Grundsätzliche Anmerkungen:

Besonderheiten der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse:

Gerade gemeinwirtschaftliche Leistungen zeichnen sich dadurch aus, dass Leistungsstörungen (etwa durch lange Notifizierungsverfahren) besonders nachteilige Folgen nach sich ziehen können.

Dies gilt im Besonderen für sensible und wichtige Versorgungs-, Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, für die das normale ex-ante Notifizierungsverfahren nicht akzeptabel wäre.

Entsprechende Schwellwert - orientierte und sektorale Freistellungen sind für diese sensiblen Bereiche der Gemeinwohl - Aufgabenerfüllung im Sinne einer praktikablen Handhabung unerlässlich.

Aber auch für jene Bereiche der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die unter die beihilfenrechtliche ex-ante Notifizierungspflicht fallen, wäre ein beschleunigtes und vereinfachtes Verfahren notwendig. Die Erfahrung zeigt, dass die Dauer der ex-ante Notifizierungsverfahren zu lang ist, und die Prüfverfahren mit einem zum Teil unverhältnismäßig großen bürokratischen Aufwand verbunden sind.

Abgrenzung wirtschaftliche und nicht- wirtschaftliche Dienstleistungen:

In den Entwürfen sowohl zur Freistellungsentscheidung als auch zum Gemeinschaftsrahmen sollte verstärkt deutlich gemacht werden, dass nichtwirtschaftliche Tätigkeiten eindeutig nicht in den Anwendungsbereich des Beihilfenrechts fallen.

Begriffsklärung:



C 1 Wirtschaftspolitik, Abt. 8 - "Koordination EU - Beihilfenrecht"

Ausgehend von der Vorab - Entscheidung des EuGH in der Rechtssache "Altmark Trans" (RS C-280/00) stellen Ausgleichszahlungen unter bestimmten Voraussetzungen keine staatlichen Beihilfen dar.

Für die Interpretation der "Altmark Trans" - Kriterien braucht es noch klare Handlungsanleitungen. Die vorliegenden Entwürfe bieten diesbezüglich keine ausreichende Klarheit.

Im Sinne eindeutiger Regelungen sollten für gleiche Tatbestände oder gleiche Rechtsfolgen eindeutige Begriffe verwendet werden. Die Begriffe "Ausgleichszahlungen" und "staatliche Beihilfen" sollten präzise verwendet werden. Erwägungsgrund 9 der Freistellungsentscheidung sollte um folgenden Zusatz ergänzt werden:

„... Ausgleichszahlungen, soweit diese eine staatliche Beihilfe darstellen, ...“

Der Gemeinschaftsrahmen verwendet sowohl den Begriff "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" als auch den Begriff "Öffentliche Dienstleistungen". Das Weißbuch der EK zu "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" vom 12.5.2004 verweist in Anhang 1 (Begriffsbestimmungen) auf die unterschiedlichen Bedeutungen der Begriffe.

Die förmlichen beihilfenrechtlichen Dokumente der EK sollten ausschließlich den Begriff "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" verwenden.

Rechtsgrundlagen:

Die EK schlägt für Ausgleichszahlungen an Unternehmen für die Erbringung von allgemeinen wirtschaftlichen Dienstleistungen, die die so genannten "Altmark Trans" Kriterien nicht eindeutig erfüllen, zum einen eine Freistellungsentscheidung auf Grundlage von Art. 86 Absatz 3 EG-Vertrag und zum anderen einen Gemeinschaftsrahmen auf Grundlage des Art. 88 EG-Vertrag vor.

Diese Zweiteilung, vor allem die Freistellung von der strengen beihilfenrechtlichen ex-ante Notifikationspflicht wird begrüßt.

Die Zuordnungen zu den Rechtsgrundlagen sollten eindeutig sein.

Der Betrauungsakt:

C 1 Wirtschaftspolitik, Abt. 8 - "Koordination EU - Beihilfenrecht"



Sowohl der Entwurf der Freistellungsentscheidung (Artikel 4) als auch der Entwurf des Gemeinschaftsrahmens (Randziffer 10) enthalten eine Aufzählung der Formen von Rechtsakten zur Betrauung von Unternehmen ("Gesetz, Verordnung, Vertrag"). Zugleich wird erwähnt, dass es den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten überlassen bleibt, die Art des Betrauungsaktes zu bestimmen.

Es sollte klargestellt werden, dass es sich nicht um eine abschließende sondern um eine exemplarische Aufzählung handelt.

Es sollte möglich sein, auf abstrakt-genereller Ebene Gemeinwohlverpflichtungen zu formulieren, die für jedes konkret-individuell betraute Unternehmen gelten, ohne dass diese abstrakt-generellen Verpflichtungen im konkret-individuellen Rechtsakt wiederholt zu werden brauchen.

Kirchliche und karitative Einrichtungen erbringen zum Teil ebenfalls gemeinwirtschaftliche Leistungen, ohne vom Staat damit betraut zu sein; vielmehr erkennt dies der Staat an. Dies sollte entsprechend berücksichtigt werden.

Zeitlicher Anwendungsbereich:

Der zeitliche Anwendungsbereich sowohl der Freistellungsentscheidung als auch des Gemeinschaftsrahmens sollte klargestellt sein.

Es ist sicherzustellen, dass in bestehende Betrauungsakte und Ausgleichszahlungsregelungen, die vor dem Inkrafttreten der Freistellung bzw. des Gemeinschaftsrahmens rechtlich verbindlich fixiert worden sind und den sonstigen Bedingungen des Freistellung bzw. des Gemeinschaftsrahmens entsprechen, nicht eingegriffen wird. Die Möglichkeiten der beihilferechtlichen ex-post Missbrauchkontrolle durch die EK in begründeten Beschwerdefällen ist für die bestehenden Ausgleichszahlungsregelungen ausreichend.

Verhältnis zu anderen Dokumenten der EK:

C 1 Wirtschaftspolitik, Abt. 8 - "Koordination EU - Beihilfenrecht"

Die EK diskutierte mit den MS im Februar 2004 einen Entwurf für einen neuen Gemeinschaftsrahmen "für die Bewertung staatlicher Beihilfen mit begrenzter Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel (LET)". In Annex I ist eine Liste von Tätigkeiten angefügt, unter denen sich auch eine Reihe von "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" befinden.

Eventuelle Divergenzen, die sich aus den vorliegenden, unterschiedlichen Entwürfen ergeben, sollten eindeutig geklärt werden.

1. Entscheidung der Kommission über die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten Unternehmen als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden

Allgemeine Bemerkungen:

Wie bereits oben erwähnt zeichnen sich die gemeinwirtschaftlichen Leistungen dadurch aus, dass Leistungsstörungen (etwa durch lange Notifizierungsverfahren) besonders nachteilige Folgen nach sich ziehen könnten. Für sensible Bereiche und wichtige Versorgungsdienstleistungen ist daher eine praktikable Handhabe, die sowohl beihilfenrechtlichen Missbrauch ahndet als auch Rechtssicherheit bietet, notwendig.

Die Schwellwert - orientierten und sektoralen Freistellungen gemäß Art 86 EG-Vertrag werden von Österreich ausdrücklich begrüßt.



Geltungsbereich:

- **Schwellwerte, Artikel 1 i):**

Österreich schlägt vor als Bezugsgröße für die Ermittlung der Schwellwerte nicht das gesamte Unternehmen heranzuziehen. Vielmehr sollte auf die einzelnen Sparten, die einzelnen Leistungsbereiche Bezug genommen werden. Die jeweiligen Leistungsbereiche des Unternehmens, die mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, sollten extra betrachtet werden.

Sollte die österreichische Argumentation der Betrachtung nach Leistungsbereichen keine Berücksichtigung finden, hält Österreich einen Schwellenwert in Anlehnung an die KMU-Definition grundsätzlich für zweckmäßig.

Im Sinne der Rechtssicherheit sollte allerdings die Schwellwertgrenze bezogen auf den Gesamtjahresumsatz gestrichen werden.

Eine zusätzliche Schwellwertgrenze, die auf den Gesamtumsatz des Unternehmens bezogen wäre, könnte zu dem paradoxen Fall führen, dass die Betrauung eines KMUs freigestellt wäre, während die Betrauung eines großen Multi-Utility-Unternehmens mit hohen Jahresumsätzen mit der Erbringung exakt der selben Dienstleistung zu einer beihilfenrechtlichen ex-ante Notifikationspflicht führen würde.

Unter Berücksichtigung der störungsfreien, praktikablen Handhabung in diesen Bereichen der Gemeinwohl - Aufgabenerfüllung wäre ein tatsächlicher Schwellwert für die Ausgleichszahlungen von € 25 Mio notwendig. Dieser Schwellwert bezogen auf den Wert des tatsächlichen Ausgleichs sollte überdies regelmäßig valorisiert werden.



Zur Nichtgeltung der Schwellwerte bei den sektorspezifischen Ausnahmen

In der Entscheidung sollte deutlicher zum Ausdruck kommen, dass die Schwellwerte für die sektoralen Ausnahmen nicht gelten.

- **Zu den sektorspezifischen Ausnahmen**

Österreich unterstützt die Auffassung der Kommission, der zu Folge in bestimmten Bereichen auch bei hohem Umsatz und Ausgleichszahlungen die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs und einer Beeinträchtigung der Handelsbedingungen vernachlässigenswert ist.

In Erwägungsgrund 16 der Freistellungsentscheidung nennt die EK Krankenhäuser und Unternehmen, die für Sozialwohnungen zuständig sind, als Bereiche, in denen der Umsatz und die Ausgleichszahlungen sehr hoch sein können, ohne dass dadurch der Wettbewerb in größerem Maße Gefahr laufe, verfälscht zu werden.

Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, Art. 1 lit. ii):

Die unter Art. 1 lit. ii) vorgeschlagene generelle Ausnahme von Krankenhäusern geht in die richtige Richtung und wird mit Nachdruck begrüßt.

Der Ausnahmereich muss jedoch erweitert werden. Vor allem die sensiblen Bereiche der sozialen Sicherheit und Gesundheitsdienstleistungen müssen insgesamt unabhängig von Schwellwerten freigestellt werden.

Diese Bereiche sind dadurch gekennzeichnet, dass ein gesetzlicher allgemeiner Versorgungsauftrag vorliegt, Leistungen für alle zugänglich gemacht werden müssen, die Qualität der Leistungen sicher gestellt sein muss und die Bereiche durch einen hohen planerischen Aufwand gekennzeichnet sind.

Eine Störung der Leistungserbringung durch langfristige Notifizierungsverfahren wäre für diese sensiblen Bereiche inakzeptabel.

C 1 Wirtschaftspolitik, Abt. 8 - "Koordination EU - Beihilfenrecht"

Die Gestaltung der Gesundheits- und Sozialsysteme unterliegt zudem bisher weitgehend dem Subsidiaritätsprinzip.

Es wird daher vorgeschlagen, die Bereichsausnahmen in

Art. 1 lit ii) wie folgt zu ergänzen:

"Sie werden zugunsten von Krankenhäusern oder zugunsten von sonstigen Einrichtungen gewährt, die im Rahmen der staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit Leistungen für die in diesen Systemen geschützten Personen auf Grund eines gesetzlich geregelten allgemeinen Versorgungsauftrages erbringen, sofern diese Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind".

Das österreichische Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz hat den oben genannten Formulierungsvorschlag für Art. 1 lit. ii) bereits in einer Stellungnahme an den Sozialschutzausschusses Anfang Mai 2004 eingebracht und schriftlich dazu formuliert:

"Darüber hinaus müssen neben den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen im Interesse der Armutsbekämpfung und der Förderung des sozialen Zusammenhaltes auch Dienstleistungen im Kinder- und Altenbetreuungs- und Bildungsbereich unabhängig von Schwellwerten generell sektoral freigestellt werden, sofern diese Dienstleistungen als wirtschaftliche Tätigkeiten eingestuft werden und dadurch überhaupt in den Anwendungsbereich dieser Regelungsentwürfe fallen."

Die zuständigen österreichischen Behörden verstehen unter sonstige Einrichtungen, die im Rahmen der staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit Leistungen für die in diesen Systemen geschützte Personen erbringen u.a. auch ambulante, teilstationäre und stationäre Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und Pflegebedürftigkeit, sowie parahospitäre Einrichtungen.

Zudem sollen Einrichtungen der Jugendwohlfahrt, Einrichtungen für die Prävention und Beratung im Sucht- und Drogenbereich (anerkannte Einrichtungen gemäß § 15

C 1 Wirtschaftspolitik, Abt. 8 - "Koordination EU - Beihilfenrecht"



Suchtmittelgesetz), Einrichtungen für Wohnungslose, Kinderbetreuungseinrichtungen, sowie Einrichtungen, die im Nahraum Basisdienste für Menschen in Notsituationen erbringen (Schuldnerberatung, Familienberatung, usw) erfasst sein, sofern sie in den Anwendungsbereich fallen.

Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten:

Die bisherigen Entscheidungen des EuGH zur Abgrenzung von wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten sind für die Klarstellung des Anwendungsbereiches der 3 Entwürfe entsprechend zu berücksichtigen.

Das österreichische Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur weist in seiner Stellungnahme erneut darauf hin, dass aufgrund von EuGH - Entscheidungen öffentliche oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierte Bildungseinrichtungen ebenso wie Bildungsdienstleistungen privater Anbieter, die ohne Gewinnabsicht erbracht werden, als nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen angesehen werden und nicht in den Anwendungsbereich fallen.

Ebenso werden öffentliche oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierte Kultureinrichtungen als nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen eingestuft.

Sozialer Wohnbau, Art. 1 lit. iii):

Die unter Art. 1 lit. iii) angeführte sektorale Freistellung für "Unterehmen, die für Sozialwohnungen zuständig sind" wird ausdrücklich begrüßt. Die Formulierung ist jedoch etwas vage.

In Österreich umfasst der "Soziale Wohnbau" jene Träger und Dienstleistungen, die aufgrund von gesetzlich festgelegten Bedingungen begünstigten Wohnraum zur Verfügung stellen. Zum "Sozialen Wohnbau" zählen in Österreich "gemeinnütziger Wohnbau", "geförderter Wohnbau" und "kommunaler Wohnbau".



Der "gemeinnützige Wohnbau" erfolgt auf Basis des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, das geförderte Bauträger nach behördlicher Anerkennung den Bedingungen des Gesetzes unterwirft und die Einhaltung der Bedingungen einer behördlichen Aufsicht unterstellt.

Der "geförderte Wohnbau" umfasst den Bau und die Weitergabe von Wohnungen, die durch "Wohnbauförderungsmittel" gefördert werden. Die Vergabe von Wohnbauförderungsmitteln unterliegt gesetzlich geregelten Auflagen.

Die Errichtung und Weitergabe von im Rahmen des "kommunalen Wohnbaus" errichteten Wohnungen erfolgt nach ebenfalls festgelegten sozialen Kriterien.

Der österreichische Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen geht in seiner Stellungnahme ohnehin davon aus, dass die Kriterien des "Altmark-Trans" Urteils in diesem Bereich weitgehend erfüllt sind.

Mögliche übergrenzüberschreitende Wettbewerbsverzerrungen sind in diesem Bereich gering.

Österreich begrüßt jedenfalls die im Entwurf vorgesehene sektorale Freistellung gem. Art. 86 EG-Vertrages dieses Bereiches.

Wasserver- und Abwasserentsorgung:

Der Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung stellt in Österreich einen besonders sensiblen Bereich dar.

Dieser Bereich ist ebenfalls dadurch gekennzeichnet, dass ein allgemeiner Versorgungsauftrag vorliegt, die Wasserver- und Abwasserentsorgung für alle zugänglich gemacht werden und die Qualität der Leistungen sicher gestellt sein muss.



Der Bereich ist durch einen hohen planerischen Aufwand gekennzeichnet. Eine Störung der Leistungserbringung durch lange ex-ante Notifizierungsverfahren wäre inakzeptabel. Eine zeitliche Verzögerung könnte zu Problemen mit der Trinkwasserversorgung führen.

Der Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung ist bisher subsidiär geregelt.

Die Kompetenz für die Organisierung der Wasserver- und -entsorgung liegt in Österreich bei den Ländern und Gemeinden (Kommunen).

Gleichzeitig schreibt das österreichische Finanzausgleichsgesetz streng geregelte Grundsätze der Gebührenkalkulation vor, wie etwa die Einführung kostendeckender Gebühren. Qualitäts- und Versorgungssicherheit im Bereich des Trinkwassers ist in Österreich von eminent hohem öffentlichem Interesse. Das Wiener Wassergesetz sieht zum Beispiel auch Ausgaben der Stadt Wien für die Pflege der Quellschutzwälder in den Quellgebieten vor.

Die Gefahr der grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrung ist de facto kaum gegeben. Gerade bei der Wasserver- und -entsorgung ist der Wettbewerb am Vorleistungsmarkt gewährleistet (Bau- und Lieferleistungen werden in der Regel öffentlich ausgeschrieben), sodass die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen ohnehin nur marginal ist.

Österreich fordert daher, dass die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die im Rahmen der kommunalen und regionalen Systeme zur Erfüllung des allgemeinen Versorgungsauftrages erfolgt, in Art. 1 lit iii) als sektoraler Ausnahmereich ergänzt wird.



2. Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden

Wie im Anhang 1 "Begriffsbestimmungen" des von der EK am 18.5.2004 publizierten Weißbuches zu "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" dargelegt, sollten die Begriffe "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse", "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" und "öffentlicher Dienst" nicht verwechselt werden.

Im Entwurf zum Gemeinschaftsrahmen sollte demgemäß nur der Begriff "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" verwendet werden.

Diesbezügliche redaktionelle Korrekturen, insbesondere der Überschrift sowie der Randnummern 1, 6 und 17 sind erforderlich.

Randziffer 6:

In Punkt 6 des Entwurfes für den Gemeinschaftsrahmen dürfte in der deutschsprachigen Version ein Übersetzungsfehler vorliegen. Die einschlägigen Kriterien der EuGH Vorabentscheidung in der Rechtssache "Altmark Trans" (RS C-280/00) stellt auf ein "durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen" ab und nicht auf ein "gut geführtes Unternehmen mittlerer Größe". Eine entsprechende Korrektur wäre vorzunehmen.

Bestehende Beauftragungen und Ausgleichszahlungsregelungen:

Wie bereits oben generell erwähnt, sollte die Rechtsverbindlichkeit von Ausgleichszahlungsregelungen, die vor Inkrafttreten der vorliegenden EK - Dokumente vereinbart wurden, grundsätzlich aufrecht bleiben, um Rechtssicherheit für die beauftragten Unternehmen und eine störungsfreie Leistungserbringung zu gewährleisten. Die ex-post Missbrauchskontrolle ist für die bestehende Betrauungsverhältnisse ausreichend.





BUNDESMINISTERIUM für
WIRTSCHAFT und ARBEIT

3. Richtlinie .../.../...EG der Kommission zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen

Die vorgeschlagene Änderung der Transparenzrichtlinie läuft auf eine Ausweitung des Geltungsbereichs für die Buchführungspflichten für öffentliche Unternehmen im weitesten Sinn hinaus.

Die Problematik wäre im Rahmen einer angemessenen Klärung der spezifischen Rechnungslegungspflichten dieser Unternehmen und der mehrfach anhängigen Vertragsverletzungsverfahren unter Berücksichtigung einer flexiblen Anwendung der allgemeinen Rechnungslegungsvorschriften zu klären.



C 1 Wirtschaftspolitik, Abt. 8 - "Koordination EU - Beihilfenrecht"

A-1011 Wien, Stubenring 1, Tel: +43 (1) 71100 5351, Fax: +43 (1) 711 00 15351
E-Mail: post@c18.bmwa.gv.at, Homepage: www.bmwa.gv.at
DVR: 003725