

Zum Begriff der Selektivität im Beihilfenrecht



Berliner Gesprächskreis zum
Europäischen Beihilfenrecht
Berlin, 16. Januar 2009

Gliederung des Vortrags

- 1. Der Beihilfenbegriff
- 2. Steuerliche Maßnahmen als Beihilfen
- 3. Zur Erstattung von Ökosteuern
- 4. Zur Einführung spezifischer Ökoabgaben
- 5. Zur Bewertung begrenzter Emissionshandelssysteme
- 6. Zur regionalen Selektivität
- 7. Zusammenfassung

Der Beihilfenbegriff (1)

- Nach Art. 87(1) EG sind, *„staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“*

Der Beihilfenbegriff (2)

- 1.Vorteil für den Begünstigten
- 2.Vorteil stammt aus staatlichen Mitteln und ist dem Staat zurechenbar
- 3.Maßnahme muss selektiv sein, d.h. sie darf nur bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige (Sektoren) begünstigen/keine Rechtfertigung durch Natur u. inneren Aufbau d. Systems
- 4.Verfälschung des Wettbewerbs
- 5.Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten
- Konsequenz: Anmeldepflicht (Sperrwirkung)

Vergünstigungen im Bereich von Steuern und Abgabensystemen

- ❑ Steuerlicher/Abgabencharakter der Maßnahme unerheblich, weil Verbot für Beihilfen „*gleich welcher Art gilt*“
- ❑ Entscheidend ist nicht der Zweck, sondern die Wirkung der fraglichen Maßnahme (zu fragen ist nicht etwa nach den sozialen Zielen einer Maßnahme, sondern nach ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung, vgl. Rs. C-173/73)
- ❑ Steuerliche Beihilfen können bestehen aus:
 - 1.) Minderung der Bemessungsgrundlage
 - 2.) Ermäßigung des Steuerbetrags
 - 3.) Zahlungsaufschub

Selektivität steuerlicher/abgabenrechtlicher Maßnahmen

- Vorteil besteht bei Steuermaßnahmen/Abgaben in Verminderung von normalerweise üblichen Belastungen
- Vorteil ergibt sich somit erst aus Vergleich mit „normaler“ Belastung
- Vorteil ist selektiv, wenn er nicht auf allgemeiner Maßnahme beruht
- Allgemeine Maßnahmen sind solche, die automatisch ohne jedes Ermessen der Behörde nach völlig objektiven Kriterien auf alle Unternehmen anwendbar sind

Beispiele für allgemeine Maßnahmen

- Rein steuertechnische Maßnahmen wie etwa Vorschriften über Abschreibungsmöglichkeiten, über mögliche Verlustvorträge oder die Bildung von Rückstellungen aus handelsrechtlichen (bilanzrechtlichen) Gründen [zum letzten Punkt, vgl. Rs. Stadtwerke Schwäbisch Hall T-92/02, mangels Zulässigkeit vom EuGH aufgehoben Rs. C-176/06 P]

Rechtfertigung durch „Natur und innerer Aufbau des Systems“

- Bislang im Bereich Steuern/Abgaben verwendet
- Differenzierung muss aus Logik des Steuersystems folgen [Bsp.: Progressivität v. Steuersätzen ist aufgrund des Ziels der Steuerumverteilung gerechtfertigt/Befreiung von indirekten Abgaben bei Ausfuhr, Brit. Aggregates T-210/02, Rz. 151 ff. wegen nachgeschobener Begründung aufgehoben, EuGH C-487/06 P, Rz. 178]
- Rechtfertigung nicht mit externen Zielen der steuerlichen Maßnahme (Bsp. soziale Zielsetzung) möglich, externe Ziele nur für Vereinbarkeitsprüfung nach Art. 87 Absätze 2 und 3 relevant, vgl. EuGI (Gibraltar) T-211/04, Rz. 144
- Referenzrahmen ist normales, nationales Steuer-/Abgabensystem. Aufgabe der Kommission dieses normale Steuersystem (den Referenzpunkt) herauszuarbeiten), vgl. EuGI (Gibraltar) T-211/04, Rz. 143 ff.

Erstattung v. Ökosteuern

Rs. *Adria-Wien* C-143/99

- Vorlagefrage: Stellt die teilweise Vergütung von Energieabgaben für energieintensive Betriebe eine Beihilfe dar, wenn sie auf den verarbeitenden Sektor (Landwirtschaft und Industrie) begrenzt ist?

[Der gesamte Dienstleistungssektor war von der teilweisen Vergütung ausgeschlossen worden]

Erstattung v. Ökosteuern

Rs. *Adria-Wien* C-143/99, GA Mischo

- GA Mischo verneint Selektivität
- Begünstigung stelle keine Ausnahme von einer normalen Regelung dar
- Besonderheit von ökologischen Abgaben: Abgabenregelungen stellen insgesamt die rechtliche Normalität dar
- Vergütung könne folglich nicht als Ausnahme gegenüber der Struktur des allgemeinen Systems angesehen werden

Erstattung v. Ökosteuern

Rs. Adria-Wien / Urteil des EuGH (1)

- Laut EuGH liegt Selektivität vor, wenn *„...eine staatliche Maßnahme [...] die geeignet ist, bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige [...] gegenüber anderen Unternehmen, die sich im Hinblick auf auf das mit der betreffenden Maßnahme verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, zu begünstigen.“ (Rz. 41)*

Erstattung v. Ökosteuern

Rs. *Adria-Wien*/Urteil des EuGH (2)

- Entscheidend f. Selektivität: werden Unternehmen unterschiedlich behandelt, die sich im Hinblick auf den Zweck der Maßnahme in einer vergleichbaren Situation befinden
- Hier ist Zweck der Maßnahme der Umweltschutz
- Energieverbrauch von DL-Gewerbe ist unter Umweltschutzgesichtspunkten jedoch genauso zu bewerten wie Energieverbrauch von produzierendem Gewerbe, daher wirkt Maßnahme selektiv
- Große Anzahl Begünstigter ist unerheblich

Erstattung v. Ökosteuern

Rs. Adria-Wien/Bewertung (1)

- Statt auf den „*Zweck der Maßnahme*“ sollte auf den Zweck der Regelung abgestellt werden

[Spätere Rspr. diesbezüglich uneinheitlich: Gil Insurance (Rs. C-308/01) bzw. Azoren (C-88/03) sprechen von Ziel der Regelung, anders das NOX Urteil (T-233/04) jeweils unter Berufung auf Adria Wien]

Erstattung v. Ökosteuern

Rs. Adria-Wien/Bewertung (2)

- Referenzpunkt ist nicht mehr das nationale Steuersystem, sondern das spezifische Subsystem, welches die Umweltabgabe vorsieht
- Prüfung am Maßstab des Subsystems der Umweltabgabe führt zur Einbeziehung des Umweltschutzzwecks in die Prüfung
- Einbeziehung des Umweltschutzzwecks sollte auf Umweltabgaben, bei denen die Erreichung des (externen) umweltpolitischen Zieles klar das fiskalische Ziel überwiegt, beschränkt bleiben

Erstattung v. Ökosteuern

Rs. Adria-Wien/Bewertung (3)

- Keine klare Unterscheidung zwischen den zwei normalerweise vorgesehenen Prüfungsschritten
[Selektivität, Rechtfertigung durch innere Logik d. Systems]
- Rs. Spanien/Kommission (C-409/00) stellt klar, dass weiterhin grundsätzlich Gemeinwohlgründe (Umweltschutz) nur für die Vereinbarkeitsprüfung von Bedeutung sind (Rz. 46 -54)

Einführung spezifischer Ökoabgaben British Aggregates (BA)

- Umweltabgabe auf Virgin-Granulate, keine Belastung von Granulaten, die als Neben- oder Abfallprodukte anderer Verfahren entstehen
- Kommissionsentscheidung:
 - Ausschluss von der Abgabe bzgl. aufbereiteten Granulats durch Natur und Logik des Abgabensystems gerechtfertigt (Umweltschutzziel effiziente Ressourcennutzung)
 - Bevorzugung von aufbereitetem Granulat begründet folglich keine Beihilfe

Einführung spezifischer Ökoabgaben

BA/Urteil des EuGI (1)

- Definition von Ökoabgaben als eigenständige Steuermaßnahmen auf bestimmte Gegenstände oder DL, damit die Umweltkosten in deren Preis einfließen und Hersteller/Verbraucher zu mehr umweltfreundlichem Verhalten hingeführt werden
- Einführung von Ökosteuern liegt im Ermessen der MS, Kommission muss Art. 6 EG beachten
- Auswahl der belasteten Sektoren muss nicht ausschließlich auf umweltschutzbezogenen Überlegungen beruhen
[Bsp. internationale Wettbewerbsfähigkeit]

Einführung spezifischer Ökoabgaben

BA/Urteil des EuGI (2)

- Ökosteuern sind punktuelle Maßnahmen, die sich nicht auf ein allgemeines System zurückführen lassen
- Nichtbelastung ähnlicher Tätigkeiten führt daher grundsätzlich nicht zu einem selektiven Vorteil
- Abgrenzung zu Adria-Wien: dort Frage nach Freistellung einer bestimmten Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern von einer Abgabe, hier Frage nach sachgerechter Abgrenzung einer Ökoabgabe
- EuGI stellt fest, dass Abgrenzung des Anwendungsbereichs hier kohärent zu den verfolgten Umweltzielen erfolgt ist

Einführung spezifischer Ökoabgaben

BA/Urteil EuGH (1)

- EuGH wirft EuGI vor, nur auf den umweltspezifischen Zweck und nicht auf die tatsächliche Wirkung d. Maßnahme abgestellt zu haben.
- Belasten MS bestimmte Güter oder DL mit einer Umweltabgabe, ohne dass alle ähnlichen wirtschaftlichen Aktivitäten mit vergleichbarer Auswirkung auf die Umwelt ebenfalls von dieser Belastung erfasst werden, so kann die Abgabe zu einem selektiven Vorteil zugunsten der nicht von ihr erfassten ähnlichen wirt. Aktivitäten führen

Einführung spezifischer Ökoabgaben

BA/Urteil EuGH (2)

- Bei Abstellen auf Wirkungen der Abgabe besteht nach EuGH kein Unterschied zwischen der Bestimmung des Anwendungsbereichs einer Umweltabgabe und einer teilweisen Befreiung von einer solchen (Rs. Adria Wien)
- Notwendigkeit die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen, kann nicht zur Einschränkung des Konzepts der Selektivität führen
- Art. 87 (3) lit. c bietet für Berücksichtigung des Umweltschutzes ausreichenden Raum

Einführung spezifischer Ökoabgaben

BA Bewertung

- EuGI stellte auf belastende Wirkung der Umweltabgabe ab, „selektive“ Belastung führt nicht im Gegenzug automatisch zu selektivem Vorteil bei den von der Belastung ausgenommen Unternehmen
- EuGH folgt früherer Rechtspr. (enge Ausl. v. Adria Wien)/Prüfung der Selektivität entsprechend der Wirkung der Maßnahme und nicht aufgrund des mit der Regelung verfolgten Zweckes
- Klare Unterscheidung zwischen der Prüfung des Vorliegens einer Beihilfe und der Vereinbarkeitsprüfung
- Konsequenz: bei Einführung von Umweltabgaben im Zweifelsfall Anmeldung erforderlich

Begrenzte Emissionshandelssysteme

NOX Entscheidung der Kommission

- NL will ein Emissionshandelssystem mit NOX Zertifikaten für alle Großanlagen einführen (>20 MWth/ca. 250 Anlagen /dynamic cap trade)
- Kommission entschied, dass unentgeltliche Gewährung von Emissionsrechten an bestimmte Unternehmen einen selektiven Vorteil darstellt
- Beihilfe sei aber aus Umweltschutzgründen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar

Begrenzte Emissionshandelssysteme

NOX Urteil des EuGI T-233/04 (1)

- EuGI: indem Emissionsrechte handelbar werden, erhalten sie einen Marktwert
- Verkaufsmöglichkeit stellt einen Vorteil dar, der den Unternehmen unentgeltlich zur Verfügung gestellt worden ist
- EuGI prüft Selektivität entsprechend den in Adria Wien entwickelten Grundsätzen
- Maßnahme steht allen industriellen Großanlagen offen

Begrenzte Emissionshandelssysteme

NOX Urteil des EuGI T-233/04 (2)

- EuGI: *„Da die fragliche Maßnahme auf die Unternehmen abzielt, die die meisten Schadstoffe ausstoßen, entspricht dieses objektive Kriterium auch dem verfolgten Zweck, die Umwelt zu schützen, sowie der inneren Logik des Systems.“* (Rz. 88)
- Am Emissionshandel teilnehmende Unternehmen treffen spezifische Verpflichtungen
- Tatsächliche und rechtliche Situation der am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen daher nicht mit derjenigen der übrigen Unternehmen vergleichbar

Begrenzte Emissionshandelssysteme

NOX Urteil des EuGI T-233/04 (3)

- Kommission habe nicht Bestehen einer allgemeinen Regelung nachgewiesen, nach der Unternehmen, die nicht am Emissionshandel teilnehmen, vergleichbaren Belastungen ausgesetzt seien (ohne vom Vorteil des Handels mit Zertifikaten zu profitieren).
- Hilfsweise: Rechtfertigung der differenzierten Behandlung durch Natur und Logik des Systems
- Ergebnis: keine Beihilfe, Aufhebung der Entscheidung

Begrenzte Emissionshandelssysteme

Bewertung d. NOX Urteils (1)

- Wirkung der Maßnahme wird nicht untersucht, abgestellt wird allein auf ihren Zweck
- Mögliche Ungleichbehandlung von Unternehmen, je nachdem, ob ihr Leistungsbedarf höher oder niedriger als 20 MWth thermisch ist
- Fraglich, welches der zutreffende Referenzrahmen ist: spezifische Regelungen für Großanlagen oder niederländische NOX-Regelungen in ihrer Gesamtheit
[unabhängig von der Vergleichbarkeit ihrer jeweiligen Belastungen]

Begrenzte Emissionshandelssysteme

Bewertung d. NOX Urteils (2)

- Erstmals Anwendung der zu Steuern bzw. Ökosteuern entwickelten Dogmatik auf eine positive Leistung
- NOX Urteil stellt frühere Entscheidungspraxis möglicherweise in Frage
[Beispiel Transalpine Ölleitungen, Entscheidung der Kommission, dass Beschränkung der Vergütung von Energieabgaben auf energieintensive Betriebe selektiv ist, bestätigt durch GA Jacobs, C-368/04, Rz. 72]

Begrenzte Emissionshandelssysteme

Bewertung d. NOX Urteils (3)

- Test, ob Vorteil potentiellen Nachteil (strengere Emissionswerte) im Einzelfall überkompensiert findet nicht statt
- Prüfung der Selektivität und Rechtfertigung durch Natur und Logik des Systems aufgrund identischer Kriterien
- Kommission hat Rechtsmittel gegen Urteil eingelegt

Regionale Selektivität (1)

Rechtsprechung

- Relevante Urteile: Azoren, C-88/03; Baskenland C-428/06 und Gibraltar, T-211/04,
- Rechtsachen betreffen die Frage, ob relevanter steuerlicher Bezugsrahmen („normale Besteuerung“) die nationale Besteuerung oder aber die Besteuerung in einer bestimmten Region ist

Regionale Selektivität (2)

Rechtsprechung

- Rspr. unterscheidet **drei Situationen**:
 1. Zentralregierung beschließt einseitig niedrigeren Steuersatz in einem Gebiet
= Normalbesteuerung: Besteuerung im MS
 2. Regionen bestimmen Steuersatz einer Steuer in ihrem Gebiet frei (symmetrische Regionalisierung)
= Normalbesteuerung: Besteuerung in jeweiliger Region
 3. Regionen können in bestimmten Grenzen einen unter dem nationalen Satz liegenden Steuersatz festlegen (asymmetrische Regionalisierung)
= Normalbesteuerung muss in einem dreistufigen Test ermittelt werden

Regionale Selektivität (3)

Rechtsprechung

- Dreistufiger Test (für dritte Kategorie) besteht aus:
 1. Prüfung der institutionellen Autonomie (verfassungsrechtlicher Status der Region)
 2. Prüfung der verfahrensmäßigen Autonomie (Zentralregierung darf Inhalt der steuerlichen Regelung nicht unmittelbar beeinflussen dürfen)
 3. Prüfung der wirtschaftlichen Autonomie (die finanziellen Auswirkungen einer Senkung des nationalen Steuersatzes dürfen nicht durch Zuschüsse der Zentralregierung oder anderer Regionen ausgeglichen werden)

Regionale Selektivität (4)

Bewertung

- Rechtsprechung schränkt Grundsatz ein, dass der Referenzrahmen für die Beihilfeprüfung regelmäßig der Mitgliedstaat als Ganzes ist
- Gerichte haben Prüfung einer Vorbedingung, nach der umfassend festzustellen gewesen wäre, ob das politische und wirtschaftliche Umfeld in einer Region tatsächlich autonom bestimmt wird, abgelehnt
[Vergleiche Azoren Rz. 58, 66; Baskenland Rz. 53 – 60, Gibraltar Rz. 87]

Zusammenfassung der Ergebnisse (1)

- Selektivitätstest ist Ausprägung des Diskriminierungsverbots
[Verbot jeder nicht durch objektive Gründe gerechtfertigter Ungleichbehandlung von im wesentlichen gleichen Sachverhalten]
- Rechtfertigung aus Natur und Aufbau des Systems spiegelt den Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers wider
- Definition des Beihilfebegriffs bestimmt und begrenzt Prüfungscompetenz der Kommission

Zusammenfassung der Ergebnisse (2)

- Selektivitätskriterium hat eigenständige Bedeutung und kann nicht mit Bedingung der Wettbewerbsverzerrung gleichgesetzt werden
- Vereinbarkeitsprüfung nach Art. 87 (3) erlaubt die festgestellte Diskriminierung ausnahmsweise aufgrund höherrangigen Gemeinschaftsinteresses