BESCHLUSS (EU) 2020/1814 DER KOMMISSION

vom 28. Juni 2019

über die staatliche Beihilfe SA.33846 — (2015/C) (ex 2014/NN) (ex 2011/CP) Finnlands zugunsten von Helsingin Bussiliikenne Oy

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2019) 3152)

(Nur der finnische und der schwedische Text sind verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

gestützt auf den Beschluss der Kommission zur Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([1]),

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen ([2]) und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Am 31. Oktober 2011 ging bei der Kommission eine Beschwerde der Unternehmen Nobina Sverige AB und Nobina Finland Oy ein, der zufolge Finnland rechtswidrige Beihilfen zugunsten des Unternehmens Helsingin Bussiliikenne Oy (im Folgenden „HelB“) gewährte. Am 15. November 2011 schloss sich das Unternehmen Nobina AB, die Muttergesellschaft von Nobina Sverige AB und Nobina Finland Oy, der Beschwerde an. Nobina Sverige AB, Nobina Finland Oy und Nobina AB werden im Folgenden gemeinsam als „Beschwerdeführer“ bezeichnet. Mit Schreiben vom 12. Dezember 2011, 27. Februar 2012, 4. April 2012, 21. Juni 2012 und 4. September 2012 erteilten die Beschwerdeführer weitere Auskünfte.

(2) Am 22. November 2011 wurde die Beschwerde zusammen mit dem Auskunftsersuchen der Kommission in englischer Sprache an Finnland übermittelt, um dessen Stellungnahme dazu einzuholen. Am 1. Februar 2012 wurde Finnland die finnische Übersetzung der Beschwerde übermittelt. Mit Schreiben vom 28. Februar 2012 legte Finnland seine Stellungnahme sowie weitere Informationen vor.

(3) Mit Schreiben vom 31. Mai 2012 wurde die Stellungnahme Finnlands zu der Beschwerde an die Beschwerdeführer weitergeleitet. Am 27. Juli 2012 legten die Beschwerdeführer ihre Stellungnahmen vor. Am 28. September 2012 legte Finnland weitere Informationen vor.

(4) Mit Schreiben vom 31. Oktober 2012 übermittelte die Kommission Finnland die am 27. Juli 2012 eingegangenen Stellungnahmen der Beschwerdeführer und bat um weitere Auskünfte. Finnland erteilte die erbetenen Auskünfte mit Schreiben vom 3. Januar 2013 sowie vom 7. und 12. Februar 2013. Außerdem übermittelte Finnland am 16. Mai 2013 weitere Informationen per E-Mail.

(5) Am 17. Mai 2013 fand ein Treffen mit den finnischen Behörden statt, nach dem die Kommission am 24. Mai 2013 per E-Mail um weitere Informationen bat. Finnland übermittelte die erbetenen Informationen mit Schreiben vom 31. Mai 2013 sowie vom 3., 7. und 10. Juni 2013.

(6) Die Kommission bat mit E-Mail vom 24. Oktober 2013 und mit Schreiben vom 6. November 2013 um weitere Auskünfte, worauf Finnland am 8. November 2013 bzw. am 31. Januar 2014 antwortete.

([1]) Beschluss der Kommission vom 16. Januar 2015 — C(2015) 80 final (ABl. C 116 vom 10.4.2015, S. 22).
([2]) Siehe Fußnote 1.

(7) Am 27. Februar 2014 und am 3. April 2014 bat die Kommission per E-Mail um weitere Informationen, worauf Finnland mit E-Mail vom 5. März 2014 bzw. vom 11. April 2014 antwortete.

(8) Am 29. Januar 2014 und am 14. Oktober 2014 fanden Treffen zwischen den Dienststellen der Kommission und den Beschwerdeführern und deren rechtlichen Vertretern statt.

(9) Mit Schreiben vom 16. Januar 2015 teilte die Kommission Finnland ihren Beschluss mit, in Bezug auf die mutmaßliche Beihilfe das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV") einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss").

(10) Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([3]) veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, ihre Stellungnahme zu den im Einleitungsbeschluss genannten Maßnahmen abzugeben.

(11) Am 18. März 2015, am 18. Juni 2015 und am 6. November 2015 übermittelte Finnland seine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss.

(12) Am 8. Mai 2015 gingen die Stellungnahmen der Beschwerdeführer bei der Kommission ein, die sie am 20. Mai 2015 an Finnland weiterleitete, um Finnland Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Mit Schreiben vom 12. August 2015 und vom 10. September 2015 beantwortete Finnland die Stellungnahmen der Beschwerdeführer.

(13) Mit Schreiben vom 27. Mai 2016, 15. September 2016, 13. Oktober 2016 und 21. Dezember 2016 ersuchte die Kommission Finnland um weitere Auskünfte. Finnland antwortete mit Schreiben vom 23. Juni 2016, 2. September 2016, 24. Oktober 2016, 26. Oktober 2016, 8. Dezember 2016 und 13. Januar 2017.

(14) Am 16. Februar 2017 fand ein Treffen zwischen der Kommission und den Beschwerdeführern und deren rechtlichen Vertretern statt.

(15) Am 31. Oktober 2017 und am 21. Dezember 2017 bat die Kommission Finnland um weitere Informationen. Finnland antwortete mit Schreiben vom 9. November 2017 und 16. Februar 2018.

(16) Am 19. März 2018 traf sich die Kommission mit den finnischen Behörden. Am 10. April 2018 legte Finnland weitere Stellungnahmen vor.

2. **HINTERGRUND**

2.1. **Die Beschwerdeführer**

(17) Das Unternehmen Nobina AB ist der größte Anbieter öffentlicher Busverkehrsdienste in der nordischen Region; es gehört zu den zehn größten Verkehrsunternehmen in Europa und ist im Regional- und Interregionalverkehr tätig. 2015/2016 hatte Nobina AB im Regionalverkehr in der nordischen Region einen Marktanteil von 16 % (gemessen an der Zahl der Busse). Im selben Zeitraum beförderte das Unternehmen ca. 377 Mio. Fahrgäste. 2015/2016 erzielte Nobina AB einen Gewinn nach Steuern in Höhe von ca. 4 Mio. SEK (ca. 0,4 Mio. EUR).

(18) Schweden ist der wichtigste Markt von Nobina AB, wo das Unternehmen als Nobina Sverige AB tätig ist. 2015/2016 erwirtschaftete Nobina AB etwa 71 % seines Gesamtumsatzes in Schweden und hatte dort einen Marktanteil von 30 % (gemessen an der Zahl der Busse). Im selben Zeitraum erwirtschaftete Nobina AB in Finnland, wo das Unternehmen als Nobina Finland Oy tätig ist, etwa 11 % seines Gesamtumsatzes und hatte dort einen Marktanteil von 19,1 % (gemessen am Wert der Dienstleistungen).

2.2. **Der Begünstigte**

(19) HelB ist am 1. Januar 2005 aus HKL Bussiliikenne hervorgegangen, einem getrennten Unternehmen der Stadt Helsinki (im Folgenden „Stadt"), dessen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten vom städtischen Verkehrsunternehmen Suomen Turistiauto Oy (im Folgenden „STA") übernommen wurden und das später in HelB umfirmiert wurde. HelB betrieb Buslinien im Raum Helsinki und bot Charterbeförderungs- und Busleasingdienste an. Zur Zeit des Einleitungsbeschlusses verfügte das Unternehmen über eine Flotte von etwa 380 Bussen.

(20) HKL Bussiliikenne wurde 1995 als Spin-off der Verkehrsbetriebe der Stadt Helsinki gegründet. In Tabelle 1 werden nachfolgend die Kennzahlen zur Finanzlage von HKL Bussiliikenne aus der Zeit vor der Übernahme durch STA wiedergegeben.

([3]) Siehe Fußnote 1.

Tabelle 1

Kennzahlen von HKL Bussiliikenne (in Tsd. EUR)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nettoumsatz	49 490	49 612	51 936	53 759	58 129	62 863
Betriebsgewinn	1 724	512	-917	- 1 095	-35	447
Ergebnis vor Gewinnabführung und Steuern	-374	- 1 533	- 3 036	- 3 144	- 1 738	- 1 086

Quelle: Jahresabschlüsse von HKL Bussiliikenne.

(21) STA war eine städtische Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Anbieter von Verkehrsdiensten. In Tabelle 2 werden nachfolgend die Kennzahlen zur Finanzlage von STA vor der Übernahme von HKL Bussiliikenne und der Umfirmierung in HelB wiedergegeben.

Tabelle 2

Kennzahlen von STA (in Tsd. EUR)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nettoumsatz	29 460	32 187	34 069	29 921	29 511	25 674
Betriebsgewinn	-777	-624	- 1 139	- 2 334	- 2 892	- 2 546
Ergebnis vor Gewinnabführung und Steuern	- 1 109	- 1 085	- 1 638	- 2 366	- 3 220	- 2 833

Quelle: Jahresabschlüsse von STA.

(22) HelB stand bis Dezember 2015 in 100 %igem Eigentum der Stadt Helsinki. In Tabelle 3 werden nachfolgend die Kennzahlen zur Finanzlage von HelB von 2005 bis 2014 wiedergegeben.

Tabelle 3

Kennzahlen von HelB (in Tsd. EUR)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nettoumsatz	85 134	88 169	90 194	91 913	98 164	93 641	91 506	99 407	89 943	80 696
Betriebsgewinn	- 2 214	- 1 590	- 2 399	- 8 470	- 4 319	- 3 621	- 6 136	- 1 941	- 1 511	- 4 498
Ergebnis vor Gewinnabführung und Steuern	- 2 842	- 2 321	- 2 231	- 7 505	- 3 768	- 3 308	- 6 123	- 1 845	111	- 7 031

Quelle: Jahresabschlüsse von HelB.

(23) Am 14. Dezember 2015 wurde HelB an das private Busunternehmen Viikin Linja Oy (im Folgenden „Käufer") verkauft ([4]), einen zur Koiviston Auto Group (im Folgenden „KAG") gehörenden Wettbewerber der Beschwerdeführer und das größte Busunternehmen in Finnland. 2016 hatte KAG in Finnland einen Marktanteil von 21,9 % (gemessen am Wert der Dienstleistungen) und erzielte einen Gewinn nach Steuern von 3,8 Mio. EUR.

([4]) Einzelheiten zu der Transaktion sind den Erwägungsgründen 45 bis 49 zu entnehmen.

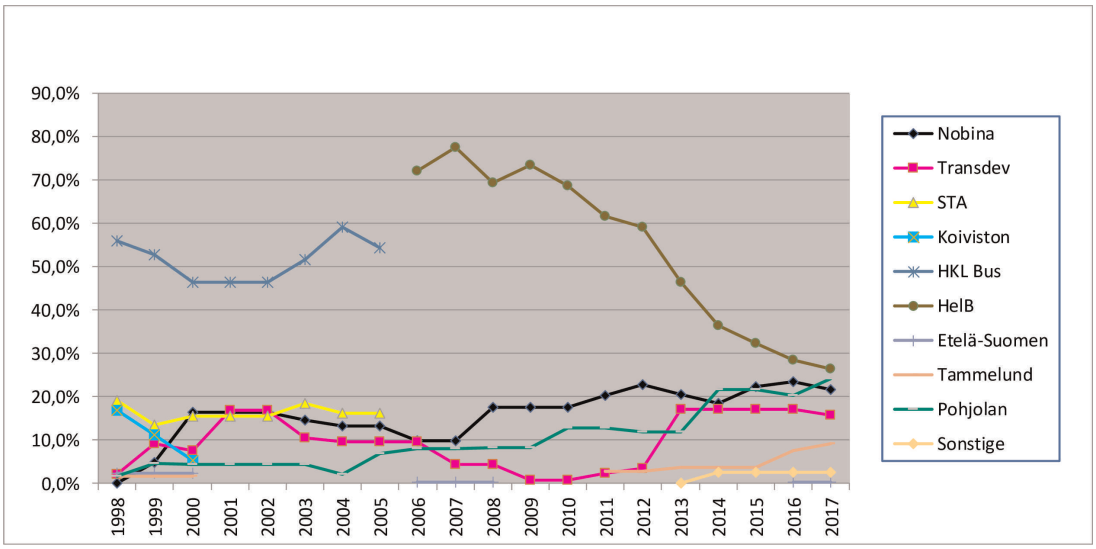
2.3. **Der Personennahverkehrsmarkt im Raum Helsinki**

(24) 1998 wurden in Helsinki erstmals Verkehrsdienstleistungen im Buspersonennahverkehr ausgeschrieben. ([5]) Zuständig für die Planung des öffentlichen Verkehrs und für die Beschaffung öffentlicher Verkehrsdienste in der Großstadtregion Helsinki einschließlich des Stadtgebiets ist die regionale Verkehrsbehörde Helsinki (Helsinki Regional Transport Authority).

(25) Neben HelB ist eine Reihe weiterer Unternehmen im Raum Helsinki tätig, insbesondere Nobina Finland Oy und Veolia Transport Finland Oy. Im folgenden Diagramm sind die geschätzten prozentualen Marktanteile der Busunternehmen am Personennahverkehrsmarkt in Helsinki in jedem Jahr aufgeführt.

Tabelle 4

Personennahverkehrsmarkt Helsinki, Marktanteile je Betreiber in % (Linie/km) zum 1. Januar jedes Jahres



Quelle: Nobina.

3. **BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN**

3.1. **Der 2002 gewährte Ausrüstungskredit**

(26) Am 6. Mai 2002 gewährte die Stadt dem Unternehmen HKL Bussiliikenne einen Ausrüstungskredit in Höhe von 14,5 Mio. EUR für die Anschaffung von Bustransportausrüstung. Der Kredit wurde wie folgt ausgezahlt: 13 Mio. EUR am 24. Mai 2002, 1 Mio. EUR am 31. August 2002 und 0,5 Mio. EUR am 30. September 2002. Der Kredit hatte eine Laufzeit von zwölf Jahren mit einer Schonfrist von zwei Jahren. Der Zinssatz wurde auf den 12-Monats-EURIBOR zuzüglich einer Marge von 0,05 % festgesetzt. Die Stadt konnte den Zinssatz alle fünf Jahre ab der ersten Auszahlung des Kredits neu festsetzen, d. h. am 24. Mai 2007 und am 24. Mai 2012. Die Zinsen waren ab 2002 am 31. Dezember jedes Jahres fällig; das Kapital war ab dem 31. Dezember 2004 jährlich in zwölf gleichen Teilbeträgen zurückzuzahlen. Der Kredit wurde ohne Sicherheiten gewährt.

(27) Am 1. Januar 2005 übernahm HelB den Ausrüstungskredit zu denselben Bedingungen, die HKL Bussiliikenne gewährt worden waren, mit dem Unterschied, dass 2005 und 2006 keine Teilbeträge zurückgezahlt werden mussten.

(28) Am 1. Oktober 2007 beschloss die Stadt, die Frist für die Rückzahlung des Ausrüstungskredits bis zum 31. Dezember 2023 (d. h. um acht Jahre gegenüber dem ursprünglichen Rückzahlungsplan) zu verlängern.

(29) HelB zahlte die Zinsen und 3,8 Mio. EUR aus dem Kapital des Ausrüstungskredits zurück. Am 13. Januar 2016 befreite die Stadt HelB ([6]) von der Pflicht zur Rückzahlung des ausstehenden Kreditkapitals in Höhe von 10,7 Mio. EUR. Dies erfolgte, nachdem HelB zusammen mit dem Firmennamen „Helsingin Bussiliikenne“ an Viikin Linja Oy verkauft worden war (siehe Erwägungsgründe 45 bis 49).

([5]) Der regionale Personenverkehr mit Bussen in der Region Helsinki (einschließlich Espoo und Vantaa) wurde 1994 erstmals für den Wettbewerb geöffnet. Der Markt für den Personennahverkehr mit Bussen umfasst nur Helsinki, nicht jedoch Espoo und Vantaa.

([6]) Zu diesem Zeitpunkt hatte HelB bereits zu Helsingin kaupungin Linja — autotoiminta Oy umfirmiert (siehe Erwägungsgrund 47).

3.2. **Der 2005 gewährte Betriebsmittelkredit**

(30) Bei der Gründung von HelB am 1. Januar 2005 übernahm das neue Unternehmen die folgenden Verbindlichkeiten von HKL Bussiliikenne und STA:

a) einen im Jahr 1994 von der Stadt gewährten „Gründungskredit" in Höhe von 16,3 Mio. EUR, wovon zum 31. Dezember 2004 noch 12,3 Mio. EUR in der Bilanz von HKL Bussiliikenne ausstanden (die wichtigsten Bedingungen des „Gründungskredits" waren ein Zinssatz von 9 %, 25 Jahre Laufzeit sowie Vergabe ohne Sicherheiten);

b) eine Verbindlichkeit von STA aus einer Anfangsinvestition der Stadt in HKL Bussiliikenne, von der zum 31. Dezember 2004 noch 3,6 Mio. EUR ausstehend waren.

Auf Beschluss der Stadt wurden diese Verbindlichkeiten durch Umwandlung in einen Betriebsmittelkredit über insgesamt 15 893 700,37 EUR refinanziert (am 31. Dezember 2004 erfolgte die Umwandlung des Restbetrags des „Gründungskredits" über 12 255 223,50 EUR, am 18. April 2006 die Umwandlung der Verbindlichkeit von STA über 3 638 476,87 EUR).

(31) Der Zinssatz auf den Betriebsmittelkredit betrug 6 %. Er war nur rückzahlbar, wenn und insoweit das Grundkapital und andere nicht ausschüttbare Posten in der Bilanz vollständig gedeckt waren. Mit anderen Worten war der Betriebsmittelkredit nicht rückzahlbar, solange das Unternehmen in einem bestimmten Geschäftsjahr Verluste verzeichnete oder nur so wenig Gewinn erwirtschaftete, dass die aufgelaufenen Verluste in Verbindung mit dem Betrag der Betriebsmittelkredite dadurch nicht ausgeglichen wurden. Die nicht gezahlten Zinsen wurden kapitalisiert. Der Kredit war gegenüber allen anderen Verbindlichkeiten nachrangig, wurde ohne Sicherheiten gewährt und hatte eine unbegrenzte Laufzeit.

(32) Der Betriebsmittelkredit wurde nicht zurückgezahlt (weder Kapital noch Zinsen). Nach der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens am 11. Dezember 2015 wandelte die Stadt den Betriebsmittelkredit in Eigenkapital von HelB um.

3.3. **Der 2011 gewährte Betriebsmittelkredit**

(33) Am 31. Januar 2011 erhielt HelB einen zweiten Betriebsmittelkredit der Stadt in Höhe von 5,8 Mio. EUR zu denselben Bedingungen wie beim Betriebsmittelkredit von 2005. Auch der 2011 gewährte Betriebsmittelkredit war nur rückzahlbar, wenn HelB ausreichende Gewinne erwirtschaftete, war nachrangig, unbesichert und unbefristet. Der Kredit diente der Sicherung der Liquidität von HelB.

(34) Der Betriebsmittelkredit von 2011 wurde nicht zurückgezahlt und nach der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens am 11. Dezember 2015 von der Stadt in Eigenkapital von HelB umgewandelt.

3.4. **Der 2012 gewährte Betriebsmittelkredit**

(35) Am 23. Mai 2012 erhielt HelB einen dritten Betriebsmittelkredit der Stadt in Höhe von 8 Mio. EUR zu denselben Bedingungen wie bei den Betriebsmittelkrediten von 2005 und 2011.

(36) Der Betriebsmittelkredit von 2012 wurde nicht zurückgezahlt und nach der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens am 11. Dezember 2015 von der Stadt in Eigenkapital von HelB umgewandelt.

3.5. **Sonstige Maßnahmen**

(37) In diesem Beschluss wird die Umwandlung der 2005, 2011 und 2012 gewährten Betriebsmittelkredite in Eigenkapital, die nach der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens Umwandlung erfolgte, nicht geprüft. Dieser Beschluss gilt unbeschadet einer Prüfung solcher später durchgeführten Maßnahmen.

(38) Dieser Beschluss befasst sich nicht mit den Maßnahmen betreffend das im Stadtgebiet von Helsinki gelegene Busdepot Ruskeasuo (im Folgenden „Depot"). Die betroffenen Maßnahmen wurden in den Erwägungsgründen 38 bis 46 des Einleitungsbeschlusses beschrieben. Die Kommission hat beschlossen, das Verfahren hinsichtlich dieser Maßnahmen offen zu halten.

4. BESCHLUSS DER KOMMISSION ZUR EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

(39) Im Einleitungsbeschluss äußerte die Kommission Zweifel an der Marktkonformität des Zinssatzes für den 2002 gewährten Ausrüstungskredit, da dieser dem Zinssatz entsprach, zu dem die Stadt Helsinki das Kapital auf dem Markt aufgenommen hatte, ohne dass dabei der schwierigen Finanzlage des Kreditempfängers Rechnung getragen wurde.

(40) Nach Auffassung der Kommission hätte ein rational handelnder privater Kapitalgeber vor der Vergabe eines Kredits an HKL Bussiliikenne die Kreditwürdigkeit des Unternehmens geprüft, um sich zu vergewissern, dass es in der Lage sein würde, das Darlehen zurückzuzahlen. Die Kommission war zudem der Auffassung, dass HKL Bussiliikenne, auch wenn es damals eine Geschäftseinheit der Stadt war, dennoch als Anbieter von Beförderungsdiensten am Markt tätig war und daher als Wirtschaftsbeteiligter und nicht als bloße Außenstelle der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden sollte. Daher konnte die Vergabe des Ausrüstungskredits von 2002 nicht als rein interne Vereinbarung angesehen werden. Außerdem trug der Zinssatz nach Ansicht der Kommission der Tatsache nicht angemessen Rechnung, dass keine Sicherheiten gestellt wurden.

(41) Was den 2005 gewährten Betriebsmittelkredit anbelangt, so vertrat die Kommission die Ansicht, dass ein gewinnorientierter Kapitalgeber vor der Gründung eines Nachfolgeunternehmens (d. h. HelB) und der Gewährung eines Betriebsmittelkredits von 15,9 Mio. EUR geprüft hätte, ob angesichts der Finanzkennzahlen von HKL Bussiliikenne und STA vor dem Betriebsübergang auf HelB aus wirtschaftlicher Sicht nicht die Abwicklung von HKL Bussiliikenne und STA sinnvoller gewesen wäre. Die Kommission bezweifelte außerdem, ob ein rational handelnder privater Kapitalgeber dem Unternehmen HelB im Jahr 2005 in Anbetracht der Finanzlage beider Vorgängerunternehmen von HelB und unter Berücksichtigung der damaligen Marktlage im Busnahverkehr einen unbesicherten Betriebsmittelkredit zu einem Zinssatz von 6 % gewährt hätte. Darüber hinaus stellte die Kommission fest, dass die von Finnland beispielhaft angeführten Betriebsmittelkredite für andere Unternehmen nicht uneingeschränkt mit dem Betriebsmittelkredit von 2005 vergleichbar sind.

(42) Beim Betriebsmittelkredit von 2011 hatte die Kommission angesichts der schwierigen Finanzlage von HelB (erhebliche Verluste, negatives Eigenkapital) Zweifel an dessen Marktkonformität. Die Kommission gelangte zu dem vorläufigen Ergebnis, dass ein rational handelnder privater Kapitalgeber den Betriebsmittelkredit nicht zu einem Zinssatz von 6 % gewährt hätte. Außerdem war nach Ansicht der Kommission zu bezweifeln, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber eine erneute Investition in Form eines zweiten Betriebsmittelkredits getätigt hätte, zumal der Betriebsmittelkredit von 2005 nicht zurückgezahlt worden war.

(43) Die Kommission hatte auch Zweifel an der Marktkonformität des 2012 gewährten Betriebsmittelkredits, da sich die Finanzlage von HelB seit der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2011 noch weiter verschlechtert hatte. Nach Auffassung der Kommission war zu bezweifeln, dass ein Kapitalgeber dreimal in Folge in ein defizitäres Unternehmen investiert hätte.

(44) Die Kommission beschloss daher, ein Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten.

5. VERKAUF VON HELB NACH DER EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

(45) Wie in Erwägungsgrund 23 dargelegt, wurde HelB am 14. Dezember 2015 an den Käufer Viikin Linja Oy (KAG) verkauft; der Verkauf wurde am 31. Dezember 2015 wirksam. Es wurde keine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Finnland zufolge kontaktierte die Stadt mehrere potenzielle Käufer, d. h. auf dem finnischen Markt und im Ausland tätige Busunternehmen, woraufhin das Unternehmen Viikin Linja Oy das einzige Angebot abgab.

(46) Der vereinbarte Kaufpreis betrug 24 210 193 EUR. Die Verkaufsunterlagen enthielten unter anderem eine Bestimmung, wonach der Käufer im Falle der Rückforderung staatlicher Beihilfen in voller Höhe entschädigt werden sollte, und ein Teil des Verkaufspreises in Höhe von 1 879 766 EUR wurde in einem Treuhandkonto hinterlegt. Die Treuhandvereinbarung gilt bis zur endgültigen Entscheidung in der vorliegenden Beihilfesache oder bis spätestens zum 31. Dezember 2022. Außerdem wurde die Aufnahme eines Earn-out-Mechanismus in den Kaufvertrag vereinbart, wonach sich der Käufer bei Überschreiten zuvor festgelegter Gewinnschwellen verpflichtete, einen Bonus ([7]) für den Verkäufer auf das Treuhandkonto einzuzahlen. Der Earn-out-Mechanismus gilt für die Jahre 2016 bis 2020 und die für die Jahre 2016 und 2017 berechneten Boni beliefen sich auf 2 524 302,19 EUR (2016) und 2 558 068,21 EUR (2017).

(47) Nach den Bestimmungen des Kaufvertrags wurde der Firmenname von HelB, „Helsingin Bussiliikenne Oy“, vom Käufer Viikin Linja Oy übernommen, der anschließend zu „Helsingin Bussiliikenne Oy“ umfirmierte (im Folgenden „neue HelB“). Die stadteigene alte HelB wurde in „Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy“ umbenannt (im Folgenden „alte HelB“). Obwohl die im Handelsregister eingetragene Hauptgeschäftstätigkeit der alten HelB unverändert blieb, übt die alte HelB zurzeit keine Geschäftstätigkeit aus und besitzt, mit Ausnahme der ihr potenziell aus dem Treuhandkonto und dem oben beschriebenen Earn-out-Mechanismus zur Verfügung stehenden Beträge, keine Vermögenswerte.

([7]) Gemäß Klausel 3.4 des Vertrags 2015.09.21 über den Verkauf von HelB ist der Käufer zur Zahlung eines zusätzlichen Kaufpreises verpflichtet, wenn in den Jahren 2016 bis 2020 das EBITDA der neuen HelB der fünf vergleichbaren 12-monatigen Rechnungsperioden 4 200 000 EUR (je Rechnungsperiode) überschreitet. Der zusätzliche Kaufpreis soll 50 % des Betrags entsprechen, um den das EBITDA die genannten 4 200 000 EUR überschreitet.

(48) Der Verkauf betraf nicht die Anteile der alten HelB, sondern vielmehr das gesamte operative Geschäft des Unternehmens und erstreckte sich auf die Vereinbarungen der alten HelB (einschließlich der mit der regionalen Verkehrsbehörde Helsinki geschlossenen Vereinbarung über Beförderungsdienste), Aufträge und Angebote, das Personal, das Anlagevermögen und die Lagerbestände, ferner die für die Geschäftstätigkeit des Unternehmens erforderlichen immateriellen Rechte sowie die mit Vereinbarungen, Aufträgen und Angeboten, dem Personal, Immobilien, immateriellem Eigentum und mit Leasing- und Lizenzverträgen verbundenen Verantwortlichkeiten und Pflichten. Alle 918 Mitarbeiter der alten HelB wurden von der neuen HelB übernommen.

(49) Der Ausrüstungskredit und die Betriebsmittelkredite hingegen, die die alte HelB von ihrer Eigentümerin, der Stadt Helsinki, erhalten hatte, gingen nicht auf die neue HelB über. Stattdessen befreite die Stadt die alte HelB wie in Erwägungsgrund 29 dargelegt am 13. Januar 2016 von der Pflicht, das aus dem Ausrüstungskredit ausstehende Kapital zurückzuzahlen, und wandelte die ausstehenden Restbeträge der Betriebsmittelkredite ([8]) am 11. Dezember 2015 in Eigenkapital der alten HelB um.

6. STELLUNGNAHMEN FINNLANDS ZUM EINLEITUNGSBESCHLUSS

(50) Nach Auffassung der finnischen Behörden stellen die zu prüfenden Maßnahmen keine staatliche Beihilfe dar. Finnland argumentiert, dass die Stadt als Eigentümerin von HelB (sowie von HKL Bussiliikenne und STA) die Mittel zu Marktbedingungen und gegen eine für einen unter den gegebenen Marktbedingungen handelnden privaten Anteilseigner akzeptable Rendite bereitgestellt habe.

(51) Finnland behauptet, die Gründung von HelB im Jahr 2005 sei mit dem Ziel erfolgt, die Rentabilität, die Wettbewerbsfähigkeit und die zukünftige Entwicklung von HelB so zu verbessern, dass das Unternehmen als profitabler und hochwertiger Anbieter öffentlicher Verkehrsdienste arbeiten kann. Finnland weist auch darauf hin, dass die Maßnahmen im Kontext des Zeitpunkts bewertet werden sollten, zu dem sie tatsächlich gewährt wurden. Dazu verweist Finnland auf die in seinem Vorbringen vom 28. Februar 2012 enthaltene Liste von Zinssätzen, zu denen andere Unternehmen zwischen 2004 und 2006 Betriebsmittelkredite erhalten hatten.

(52) Nach Auffassung Finnlands lag die Tatsache, dass sich das Geschäft von HelB nicht erwartungsgemäß entwickelte, nicht an der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit von HelB, die durch einen Kapitalzuschuss hätte gestärkt werden müssen, sondern war ausschließlich auf Marktverzerrungen im Buspersonennahverkehr zurückzuführen. Der öffentlichen Rechnungslegung sei zu entnehmen, dass auch andere in der Großstadtregion Helsinki tätige große Busunternehmen im Zeitraum 2005 bis 2012 defizitär waren. In Anbetracht dessen habe die Stadt sehr ähnliche Maßnahmen ergriffen wie tatsächlich auf dem Markt tätige private Unternehmer und Kapitalgeber.

(53) In Bezug auf die Finanzlage von HelB räumt Finnland ein, dass sich diese im Laufe der Zeit verschlechterte und dass zwischen 2008 und 2010 Maßnahmen zur Verbesserung der Rentabilität, wie Änderungen der Preisstruktur, Personalabbau usw., notwendig schienen. In seinen früheren, vor Erlass des Einleitungsbeschlusses abgegebenen Stellungnahmen wertete Finnland HelB nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der 2004 angenommenen Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten ([9]) (im Folgenden „Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004“).

6.1. **Vorliegen einer Beihilfe**

(54) In Bezug auf den 2002 gewährten Ausrüstungskredit für HKL Bussiliikenne bekräftigt Finnland, dass der Zinssatz für den Kredit hauptsächlich deshalb als marktkonform zu betrachten sei, weil er an den Marktzinssatz, d. h. an den 12-Monats-EURIBOR gekoppelt war.

(55) Außerdem hält es Finnland für wahrscheinlich, dass HKL Bussiliikenne von einem privaten Finanzierungsinstitut einen Kredit zu ähnlichen Bedingungen erhalten hätte. Finnland zufolge hätte HKL Bussiliikenne als Unternehmen der Stadt — im Gegensatz zu einer von der Stadt getrennten Rechtsperson — dieselbe (also eine hohe) Kreditwürdigkeit genossen wie die Stadt selbst. Finnland zufolge wurde der Zinssatz für den Ausrüstungskredit auf der Grundlage des Zinssatzes festgelegt, zu dem die Stadt damals externe Kredite auf dem Finanzmarkt aufnahm.

(56) Finnland erläuterte außerdem, dass der Ausrüstungskredit als rein interne Vereinbarung der Stadt zu betrachten sei, da es sich bei der Stadt und HKL Bussiliikenne um ein und dieselbe juristische Person handelte. Aufgrund dieser Eigenschaft als interne Vereinbarung seien für den Kredit keine Sicherheiten gestellt worden.

([8]) Davon ausgenommen waren die Zinsen auf die Betriebsmittelkredite, da nach den Bestimmungen der einschlägigen Kreditvereinbarungen keine Zinsen fällig waren, weil die alte HelB Verluste verzeichnete.

([9]) Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2).

(57) Darüber hinaus scheint Finnland zu argumentieren, dass der Ausrüstungskredit in dem Fall, dass er (entgegen der Auffassung Finnlands) als staatliche Beihilfe gewertet wird, bis zum 1. Januar 2005 als bereits bestehende Beihilfe betrachtet werden sollte, bis zu dem Zeitpunkt also, zu dem HKL Bussiliikenne als stadtinterne Stelle ohne eigene Rechtspersönlichkeit von HelB, einem städtischen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, übernommen wurde. Um diese Argumentation zu untermauern, verweist Finnland auf das Schreiben der Kommissionsdienststellen in Bezug auf einen früheren Fall, in dem die Kommission zu dem Schluss gelangte, dass die zugunsten kommunaler Einrichtungen in Finnland gewährten Maßnahmen (Befreiung von bestimmten Steuern, Rückerstattung der Mehrwertsteuer und unbegrenzte staatliche Garantien, die sich aus dem Staatsbesitz und dem damit verbundenen fehlenden Konkursrisiko ergeben) bestehende Beihilfen in Sinne von Artikel 108 Absatz 1 AEUV darstellen, weil sie auf einen vor dem Beitritt Finnlands zur Union liegenden Zeitpunkt zurückgingen. ([10])

(58) Zur Rechtfertigung der Verlängerung des Ausrüstungskredits im Jahr 2007 verweist Finnland auf die Tatsache, dass der Kredit variabel verzinst wurde und darauf, dass die [Basis-]Zinssätze 2007 im Steigen begriffen waren und eine Fortsetzung dieses Trends erwartet wurde. Der Rückgang der Zinssätze auf das aktuelle niedrige Niveau sei zu der Zeit nicht absehbar gewesen.

(59) In Bezug auf den Betriebsmittelkredit von 2005 bringt Finnland vor, es habe sich dabei nicht um einen neuen Kredit gehandelt, sondern um ein rein technisches Verfahren zur Umwandlung des seit über zehn Jahren in der Bilanz von HKL Bussiliikenne geführten „Gründungskredits“ in einen Betriebsmittelkredit. Mit diesem Verfahren sollte die Einhaltung des finnischen Gesellschaftsrechts sichergestellt werden, wonach ein „Gründungskredit“ für eine kommunale Einrichtung nicht in der Bilanz einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung belassen werden durfte. Der Betriebsmittelkredit sei eine gängige Form der Gesellschafterfinanzierung für Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

(60) Bezüglich des Zinssatzes von 6 % für den Betriebsmittelkredit von 2005 weist Finnland darauf hin, dass damit der gleiche Zinssatz angewandt wurde wie bei dem „Gründungskredit“ für HKL Bussiliikenne. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich, so Finnland, um eine rein technische Änderung und nicht um eine neue Finanzierungsvereinbarung handelte, müsse die Zugrundelegung desselben Zinssatzes als gerechtfertigt angesehen werden. Finnland verweist außerdem auf seine bereits vorgelegte umfassende Überprüfung der zum damaligen Zeitpunkt von anderen Wirtschaftsbeteiligten gewährten Betriebsmittelkredite. Die Zinssätze für die betreffenden Kredite lagen zwischen 4,7 % und 7,539 %. Alle in der Überprüfung aufgeführten Betriebsmittelkredite waren unbesichert und wie gesetzlich vorgeschrieben nachrangig, sodass sie als solche nach Auffassung Finnlands als vergleichbare Referenzgruppe anzusehen sind.

(61) In Bezug auf den 2011 gewährten Betriebsmittelkredit macht Finnland weiterhin geltend, dass dieser als von einem langjährigen Eigentümer einer Unternehmensgruppe gewährter Kredit und nicht als einmalige kurzfristige Finanzierungsentscheidung eines externen Kapitalgebers zu betrachten ist. Finnland räumt ein, dass sich HelB damals in einer schwierigen Finanzlage befand und dass möglichst schnell neue Mittel bereitgestellt werden mussten. HelB habe in den Jahren 2008 bis 2010 Maßnahmen zur Verbesserung der Rentabilität ergriffen und unter anderem die Kosten des Unternehmens gesenkt, die Preisstruktur verändert, den geltenden Tarifvertrag modifiziert, Personal abgebaut und ein Depot (das Koskela-Depot) geschlossen. Wie Finnland betont, war der 2011 gewährte Betriebsmittelkredit die erste Maßnahme, die die Stadt aufgrund der schwierigen Finanzlage von HelB umsetzte.

(62) Als Beispiel nannte Finnland einen Betriebsmittelkredit, der einem anderen Unternehmen im Zeitraum 2011 bis 2012 zu einem dem 6-Monats-EURIBOR + 4,75 % entsprechenden Zinssatz gewährt wurde. Da der Betriebsmittelkredit von 2011 höher (mit 6 %) verzinst wurde, wird er von Finnland als marktkonform betrachtet.

(63) Des Weiteren behauptet Finnland, dass unter Berücksichtigung im nationalen Recht vorgesehener spezifischer Vorschriften über Betriebsmittelkredite die Tatsache, dass der Betriebsmittelkredit von 2005 zum Zeitpunkt der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2011 nicht zurückgezahlt worden war, nicht an sich als ausschlaggebend für die Bestimmung der Marktkonformität betrachtet werden kann.

(64) Nach Auffassung Finnlands ist der Betriebsmittelkredit von 2012 im Wesentlichen derselbe Kredit wie der von 2011. Finnland macht geltend, dass er keine staatliche Beihilfe, sondern eine gerechtfertigte Finanzierungsmaßnahme der Gesellschafter zwecks Sicherstellung der Liquidität des hundertprozentigen Tochterunternehmens war. In Bezug auf den Zinssatz für den Betriebsmittelkredit von 2012 verweist Finnland auf seine Stellungnahme zum Betriebsmittelkredit von 2011. Der Stadtrat habe Finnland zufolge verlangt, dass der Betriebsmittelkredit von 2012 zu Marktbedingungen bereitgestellt wird, weil er nach Einreichung der Beschwerde im Oktober 2011 gewährt wurde. Auf dieser Grundlage behauptet Finnland, der Betriebsmittelkredit von 2012 beinhalte keine Beihilfe und müsse der Kommission nicht zur Genehmigung vorgelegt werden.

([10]) Mit Schreiben vom 14. April 2010 übermittelten die Dienststellen der Kommission Finnland ihren vorläufigen Standpunkt in der Sache SA.30679 (E 2/2010) Aid to municipality-owned agencies in Finland [Beihilfe für kommunale Einrichtungen in Finnland]. Sie stellen darin fest, dass die fragliche Beihilfe möglicherweise nicht mehr mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, und fordern Finnland auf, die zugrunde liegenden Rechtsvorschriften dahin gehend zu ändern, dass wirtschaftlich tätige kommunale Einrichtungen nicht länger solche Beihilfen erhalten. Finnland änderte seine Rechtsvorschriften; auf diese Änderungen hin schloss die Kommission den Fall mit Schreiben vom 1. April 2014 ab.

6.2. **Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt**

(65) Finnland hat seinen in der Vorprüfungsphase dargelegten Standpunkt bekräftigt, wonach die in Rede stehenden Maßnahmen keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, weil sie zu Marktbedingungen ausgeführt wurden, und hat keine Gründe für die Vereinbarkeit angeführt.

6.3. **Wirtschaftliche Kontinuität**

(66) Nach Auffassung Finnlands besteht zwischen der alten HelB und der neuen HelB keine Kontinuität, weil die Veräußerung des Geschäftsbetriebs der alten HelB als Asset-Deal konzipiert war.

(67) Finnland behauptet außerdem, dass ungeachtet der Tatsache, dass der Geschäftsbetrieb der alten HelB nicht im Wege eines offenen, transparenten, diskriminierungs- und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahrens veräußert wurde, das Verkaufsvorhaben hinreichend bekannt gemacht wurde und dass daher der auf der Grundlage des Angebots und der Antwort darauf sowie in den Verhandlungen ermittelte Transaktionspreis dem Marktwert des operativen Geschäfts von HelB entspricht. Als Beleg hierfür legte Finnland zusätzlich eine von einem unabhängigen externen Sachverständigen, Inspira Oy, angefertigte Bewertung vor, wonach der vereinbarte Transaktionspreis mit den Werten übereinstimmt, die in der Bewertung auf der Grundlage der meisten Bewertungsmethoden ermittelt wurden.

7. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

(68) Mit einem gemeinsamen Schreiben vom 8. Mai 2015 nahmen die Beschwerdeführer zum Einleitungsbeschluss Stellung. Sie pflichteten den im Einleitungsbeschluss von der Kommission vorgetragenen Sachverhalten und Begründungen bei.

(69) Die Beschwerdeführer betonten, dass die [alte] HelB eindeutig die Voraussetzungen eines „Unternehmens in Schwierigkeiten“ sowohl im Sinne der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 als auch nach den Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten aus dem Jahr 2014 ([11]) (im Folgenden „Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2014“) erfüllt. Den Beschwerdeführern zufolge trifft dies nach den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten aus dem Jahr 1999 (im Folgenden „Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien 1999“) ([12]) auch auf HKL Bussiliikenne zu.

(70) Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die staatliche Unterstützung eines Unternehmens in Schwierigkeiten grundsätzlich als wirtschaftlicher Vorteil für das betroffene Unternehmen betrachtet werden muss. Es sei unwahrscheinlich, dass sich der Staat nach normalen Marktregeln richtet, wenn er ein Unternehmen ohne Aussicht auf langfristige Tragfähigkeit — wie HelB — fördert, da kein rational handelnder Marktteilnehmer HelB die fraglichen Maßnahmen gewährt hätte.

(71) Insbesondere hätte ein rational handelnder privater Kapitalgeber im Falle des Ausrüstungskredits von 2002 einen höheren Zinssatz verlangt als den, zu dem die Behörde selbst Kapital auf den Finanzmärkten aufnahm. Außerdem hätte kein privater Kreditnehmer den Kredit auf ein neu gegründetes Unternehmen — wie es HelB im Jahr 2005 war — zu denselben Bedingungen übertragen, die dessen etabliertem Vorgängerunternehmen, in diesem Fall HKL Bussiliikenne, ursprünglich eingeräumt worden waren. Die Beschwerdeführer wiesen auch darauf hin, dass kein rational handelnder Kapitalgeber die wiederholte Stundung der Rückzahlungsraten akzeptiert hätte, ohne den Zinssatz zu erhöhen.

(72) In Bezug auf den Betriebsmittelkredit von 2005 bringen die Beschwerdeführer vor, dass ein privater Kapitalgeber angesichts der Tatsache, dass sowohl HKL Bussiliikenne als auch STA vor der Gründung von HelB Verluste erwirtschafteten, eine solche Investition eher beendet hätte, als weitere Mittel zur Verfügung zu stellen. Folglich sei der Betriebsmittelkredit von 2005 insgesamt als wirtschaftlicher Vorteil zu werten, den HelB unter normalen Marktbedingungen niemals erhalten hätte. Selbst wenn ein privater Kapitalgeber zu der Finanzierung bereit gewesen wäre, hätte er sie niemals zu den HelB eingeräumten Bedingungen, d. h. mit einem Zinssatz von 6 % und ohne Sicherheiten, gewährt.

(73) In Bezug auf die Betriebsmittelkredite von 2011 und 2012 weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die Finanzlage von HelB zum Zeitpunkt der Bewilligung dieser Kredite äußerst schlecht war und dass die Stadt hierüber informiert war. Darüber hinaus hatte HelB den Beschwerdeführern zufolge auf den Betriebsmittelkredit von 2005 weder Zinsen gezahlt noch Rückzahlungen geleistet. Da unter solchen Umständen kein Geldgeber zur Übernahme eines Kreditrisikos bereit gewesen wäre, stelle der Gesamtbetrag der Betriebsmittelkredite von 2011 und 2012 eine staatliche Beihilfe dar.

([11]) Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

([12]) Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 288 vom 9.10.1999, S. 2).

(74) Schließlich argumentieren die Beschwerdeführer, dass in Anbetracht des Vertragsumfangs, des Fehlens einer Ausschreibung und der anderen einschlägigen Kriterien eindeutig eine wirtschaftliche Kontinuität zwischen der alten und der neuen HelB besteht.

8. STELLUNGNAHME FINNLANDS ZUR STELLUNGNAHME DER BESCHWERDEFÜHRER

(75) Finnland ist der Auffassung, dass die Beschwerdeführer in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen die bereits im Einleitungsbeschluss dargelegten Behauptungen wiederholen, und verweist daher auf seine Antwort vom 17. März 2015 auf den Einleitungsbeschluss. Finnland legte die folgenden zusätzlichen Anmerkungen zu den oben dargelegten Stellungnahmen der Beschwerdeführer vor.

(76) Zu dem Vorbringen der Beschwerdeführer, die Stadt verhalte sich nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber, merkt Finnland an, bei der Auslegung des Prinzips des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers sollte dem Interesse des Eigentümers am Schutz des in das eigene Unternehmen investierten Kapitals und dem Streben nach langfristiger Rentabilität Rechnung getragen werden. Als Eigentümerin sollte die Stadt mit einem Marktteilnehmer verglichen werden, der seine Investition zu schützen versucht, statt mit einem theoretischen Kapitalgeber ohne derartiges vorheriges Engagement. Finnland zufolge hat die Stadt in ihrer Eigenschaft als Eigentümerin in der gleichen Weise und unter denselben Marktbedingungen gehandelt wie andere Eigentümer von Unternehmen, die im Raum Helsinki auf dem Markt für den Personennahverkehr mit Bussen tätig sind, darunter auch Nobina selbst.

(77) In Bezug auf die Stellungnahmen der Beschwerdeführer zu den 2011 und 2012 gewährten Betriebsmittelkrediten verweist Finnland auf das 2015 von einem externen Sachverständigen erstellte Gutachten (siehe Erwägungsgrund 174), wonach die Kredite marktkonform waren. Sollte jedoch festgestellt werden, dass die Kredite (entgegen der Auffassung Finnlands) eine Beihilfe darstellten, dann dürfe sich diese Beihilfe nach Auffassung Finnlands nur auf den Betrag beziehen, der sich aus der Differenz zwischen dem tatsächlich angewandten Zinssatz und dem Marktzins ergibt [und nicht, wie von den Beschwerdeführern verlangt, auf die gesamte Kreditsumme].

9. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

(78) In diesem Beschluss wird geprüft, ob eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV vorliegt und ob eine solche Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar wäre; außerdem wird geklärt, ob zwischen der alten HelB, dem heutigen Unternehmen Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy, und der neuen HelB, heute Teil von KAG, eine wirtschaftliche Kontinuität besteht.

(79) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV 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 Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen".

(80) Daher gilt eine Maßnahme dann als staatliche Beihilfe, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen gegeben sind: i) Die Maßnahme muss dem Staat zuzurechnen sein und aus staatlichen Mitteln gewährt werden, ii) sie muss selektiv sein, iii) sie muss einem Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen und iv) den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

9.1. Maßnahme 1 — Der 2002 gewährte Ausrüstungskredit für HKL Bussiliikenne

(81) Zunächst einmal sind die Beihilfevorschriften nur dann anwendbar, wenn es sich bei dem Begünstigten einer Maßnahme um ein „Unternehmen" handelt. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ([13]) umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. Die Einstufung einer bestimmten Einheit als Unternehmen hängt daher vollständig von der Art seiner Tätigkeiten und nicht von seinem nach nationalen Rechtsvorschriften geltenden Status ab. Auch Einheiten, die formell Teil der öffentlichen Verwaltung sind, müssen unter Umständen als Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV betrachtet werden. Das einzige relevante Kriterium ist, ob die Einheit eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt oder nicht.

([13]) Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 74; Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA u. a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 107.

(82) Finnland argumentiert, dass HKL Bussiliikenne zum Zeitpunkt der Gewährung des Ausrüstungskredits nach finnischem Recht weder als Unternehmen noch als eigenständige Rechtsperson galt, sondern ein Nutzenzentrum ([14]) innerhalb der internen Geschäftseinheit der Stadt (HKL) war. Daher sei der Ausrüstungskredit als stadtinterne Vereinbarung anzusehen. Dies scheint zu implizieren, dass die Maßnahme nicht unter die Beihilfevorschriften fallen sollte.

(83) Die Kommission kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Obwohl HKL Bussiliikenne formell zur Stadt gehörte, war das Unternehmen ein Wirtschaftsbeteiligter (wie Finnland selbst einräumt), der unter Wettbewerbsbedingungen Busverkehrsdienste anbot, und keine mit der Wahrnehmung wesentlicher Staatsaufgaben betraute Behörde. Insofern übte HKL Bussiliikenne eindeutig wirtschaftliche Tätigkeiten aus und ist deshalb unabhängig von seinem formalrechtlichen Status als Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV einzustufen. Somit unterliegt HKL Bussiliikenne den Beihilfevorschriften. Dies gilt natürlich erst recht für HelB, einer von der Stadt getrennten Rechtsperson, die die gleiche Art wirtschaftlicher Tätigkeiten ausübte wie dessen Vorgängerunternehmen.

(84) Finnland scheint auch geltend zu machen, dass der Ausrüstungskredit ähnlich wie die zugunsten der kommunalen Einrichtungen (siehe Erwägungsgrund 57) gewährten Maßnahmen als bereits bestehende Beihilfe betrachtet werden sollte. Die Kommission stellt fest, dass die Maßnahmen zugunsten der kommunalen Einrichtungen (z. B. die Befreiung von der Verkehrssteuer ab 1943, die Befreiung von der Grundsteuer ab 1992 und die Befreiung von der Einkommensteuer ab 1974) bereits vor dem Beitritt Finnlands zur Union am 1. Januar 1995 bestanden. Der Ausrüstungskredit dagegen wurde am 6. Mai 2002 gewährt, das heißt mehr als sieben Jahre nach dem Beitritt. Somit handelt es sich eindeutig nicht um eine bestehende Beihilfe.

9.1.1. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat*

(85) Die Stadt vergab den Ausrüstungskredit direkt an das Unternehmen HKL Bussiliikenne, das 2005 von HelB übernommen wurde, und finanzierte den Kredit aus ihrem eigenen Haushalt. Für die Zwecke von Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche Mittel die Mittel eines Mitgliedstaats und seiner Behörden sowie Mittel öffentlicher Unternehmen, die der direkten oder indirekten Kontrolle durch die Behörden unterliegen. Im Lichte dieser Definition beinhaltet die Maßnahme eindeutig staatliche Mittel und ist dem Staat zuzurechnen. Dies wird von Finnland nicht in Abrede gestellt.

9.1.2. *Selektivität*

(86) Die Stadt gewährte den Ausrüstungskredit ausschließlich HKL Bussiliikenne; 2005 ging dieser Kredit auf HelB über. Daher wurde der Ausrüstungskredit auf reiner Ad-hoc-Basis einem einzigen Unternehmen gewährt und stand keinen anderen im Busverkehrssektor im Raum Helsinki oder in anderen Wirtschaftszweigen tätigen Unternehmen zur Verfügung, die sich in einer vergleichbaren Rechts- und Sachlage befanden. Da kein vergleichbares Unternehmen für eine Maßnahme ähnlich der HKL Bussiliikenne gewährten Maßnahme in Betracht kam, erhielt kein Unternehmen einen vergleichbaren Vorteil. Daher ist die Maßnahme selektiver Natur.

9.1.3. *Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils*

(87) Wirtschaftliche Transaktionen öffentlicher Einrichtungen verschaffen der Gegenseite keinen Vorteil und stellen somit keine Beihilfe dar, sofern sie zu marktüblichen Bedingungen vorgenommen werden. ([15]) Um festzustellen, ob eine Transaktion zu marktüblichen Bedingungen vorgenommen wurde, muss das Verhalten der öffentlichen Einrichtung mit dem eines hypothetischen privaten Wirtschaftsbeteiligten verglichen werden, der sich in einer vergleichbaren Lage befindet (das sogenannte Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten). Die Gerichte der Union haben für unterschiedliche Arten wirtschaftlicher Transaktionen spezifische Ausprägungen des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers entwickelt, insbesondere das „Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“, um zu ermitteln, ob bei Kapitalbeteiligungen der öffentlichen Hand ([16]) ein wirtschaftlicher Vorteil vorliegt, sowie das „Kriterium des privaten Gläubigers“ bei Transaktionen, die Verbindlichkeiten betreffen ([17]).

([14]) Finnland hat diesbezüglich keine weitergehenden Informationen vorgelegt. Normalerweise wird unter einem Nutzenzentrum ein Teil einer Organisation verstanden, dessen finanzielle Leistungsfähigkeit unabhängig von der anderer Teile gemessen wird. Das Rechnungsführungssystem wird so strukturiert, dass Erträge und Kosten einem Nutzenzentrum zugerechnet werden können. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass das Nutzenzentrum eigene Rechnungslegungsdaten erstellt.

([15]) Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60 und 61.

([16]) Siehe bspw. Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1990, Belgien/Kommission („Tubemeuse“), C-142/87, ECLI:EU: C:1990:125, Rn. 29; Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, Italien/Kommission („ALFA Romeo“), C-305/89, ECLI:EU: C:1991:142, Rn. 18 und 19; Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Cityflyer Express/Kommission, T-16/96, ECLI:EU: T:1998:78, Rn. 51; Urteil des Gerichts vom 21. Januar 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke und Lech-Stahlwerke/Kommission, verbundene Rechtssachen T-129/95, T-2/96 und T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, Rn. 104; Urteil des Gerichts vom 6. März 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale und Land Nordrhein-Westfalen/Kommission, verbundene Rechtssachen T-228/99 und T-233/99, ECLI:EU: T:2003:57.

([17]) Urteil des Gerichtshofs vom 22. November 2007, Spanien/Kommission, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; Urteil des Gerichtshofs vom 24. Januar 2013, Frucona/Kommission, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32; Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 1999, DM Transport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

(88) Im Hinblick auf vorliegende Maßnahme muss die Kommission daher prüfen, ob die Stadt mit der Gewährung des Ausrüstungskredits für das — später von HelB übernommene — Unternehmen HKL Bussiliikenne zu den vereinbarten Bedingungen so gehandelt hat, wie es ein hypothetischer privater Kreditgeber in einer ähnlichen Lage getan hätte.

(89) Zunächst einmal hätte ein umsichtig handelnder privater Kreditgeber vor der Gewährung eines Kredits die Kreditwürdigkeit des potenziellen Kreditnehmers geprüft, um zu entscheiden, ob und zu welchen Bedingungen der Kredit gewährt werden könnte. ([18]) Zum Nachweis der Marktkonformität muss ein Mitgliedstaat belegen, dass die Entscheidung, die Transaktion zu tätigen, auf der Grundlage einer solchen vorab durchgeführten Bewertung getroffen wurde. ([19])

(90) Finnland hat keine Belege dafür vorgelegt, dass die Stadt vor Gewährung des Ausrüstungskredits eine Bonitätsprüfung (oder irgendeine andere Vorabprüfung) von HKL Bussiliikenne durchgeführt hat. Außerdem hat Finnland ausdrücklich bestätigt, dass keine derartige Prüfung durch eine interne oder externe Stelle erfolgt ist. Dies ist ein Indiz dafür, dass Finnland nicht wie ein hypothetischer privater Kreditgeber handelte.

(91) Finnland zufolge war der Kredit dennoch marktkonform, da i) der Zinssatz an den Marktzinssatz, nämlich an den 12-Monats-EURIBOR gekoppelt war und ii) HKL Bussiliikenne von einem privaten Finanzinstitut wahrscheinlich einen Kredit mit einer ähnlichen Marge erhalten hätte, da es als interner Geschäftsbereich dieselbe (hohe) Kreditwürdigkeit hatte wie die Stadt selbst.

(92) Was das erste Argument anbelangt, so stellt die Kommission fest, dass sich ein variabler Zinssatz wie derjenige, der für den Ausrüstungskredit galt, aus zwei Elementen zusammensetzt: aus dem Basiszinssatz und einer Marge. Im vorliegenden Fall ist der Basiszinssatz — d. h. der 12-Monats-EURIBOR — ein Satz, zu dem Banken einander auf dem Interbankenmarkt Anleihen gewähren. Die Marge wird als Zuschlag für das mit der Kreditvergabe an einen bestimmten Kreditnehmer verbundene Risiko erhoben. Daher ist für die Bewertung der Marktkonformität eines Kredits nicht der Basiszinssatz, sondern die Marge maßgeblich. Somit ist der Umstand, dass der Zinssatz für den Ausrüstungskredit an den 12-Monats-EURIBOR gekoppelt war, an sich kein hinreichender Beleg für die Marktkonformität des Kredits. Zu bewerten ist, ob die Marge dem Risikoprofil von HKL Bussiliikenne zum Zeitpunkt der Vergabe des Ausrüstungskredits in angemessener Weise Rechnung trug. In Anbetracht dessen ist das erste Argument zurückzuweisen.

(93) In Bezug auf das zweite Argument Finnlands weist die Kommission zunächst darauf hin, dass Finnland die Behauptung, HKL Bussiliikenne hätte von einem privaten Finanzinstitut einen Kredit mit ähnlicher Marge erhalten können, durch keinerlei Unterlagen belegt hat, etwa durch Angebote von Handelsbanken oder Beispiele vergleichbarer Markttransaktionen. Finnland begründet seine Behauptung, HKL Bussiliikenne hätte einen solchen Kredit erhalten können, lediglich damit, dass das Unternehmen die gleiche Bonitätsstufe hatte wie die Stadt und dass die Stadt vermutlich Kredite mit derselben Marge erhielt, wie sie für den Ausrüstungskredit galt.

(94) Die Kommission kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Erstens ist die Kommission der Ansicht, dass HKL Bussiliikenne und die Stadt trotz ihrer organisatorischen Verbindung nicht die gleiche Kreditwürdigkeit hatten. Aus Sicht eines marktwirtschaftlich handelnden Kreditgebers wäre mit einem der Stadt — einer staatlichen Behörde — gewährten Kredit immer ein geringeres Risiko verbunden gewesen als mit einem Kredit für das auf einem Wettbewerbsmarkt tätige Busunternehmen HKL Bussiliikenne, auch wenn dieses organisatorisch zur Stadt gehörte.

(95) Der zweite noch wichtigere Punkt ist, dass die hohe Kreditwürdigkeit der Stadt untrennbar damit verbunden ist, dass ihre öffentlichen Schulden letztlich durch den Staat verbürgt sind. Ein Kredit für Stadt kann nicht als angemessene marktkonforme Benchmark betrachtet werden, da sich diese staatliche Bürgschaft, die ein marktwirtschaftlich handelnder Kreditnehmer nicht genießt, in den Kreditbedingungen niederschlägt. Somit muss zur Beurteilung der Marktkonformität des Ausrüstungskredits die Kreditwürdigkeit von HKL Bussiliikenne allein und unabhängig

([18]) Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, Rn. 82 bis 85 und 105.

([19]) Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, Rn. 82 bis 85. Siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2013, Land Burgenland/Kommission, verbundene Rechtssachen C-214/12 P, C-215/12 P und C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, Rn. 61.

festgelegt werden, und die Kreditbedingungen müssen mit einem angemessenen Marktzins oder einer entsprechenden Ersatzgröße verglichen werden. Wie bereits erwähnt, hat Finnland keine derartige Prüfung vorgenommen. In der Vergangenheit hat die Kommission Kredite, die ein öffentlicher Anteilseigner seinem Tochterunternehmen zu denselben günstigen Bedingungen gewährt, die der betroffenen öffentlichen Einrichtung eingeräumt werden, nicht als beihilfefrei akzeptiert. ([20]) Daher ist auch das zweite von Finnland geltend gemachte Argument zurückzuweisen.

(96) Die Marktkonformität kann direkt festgestellt werden, wenn die Transaktion von öffentlichen Einrichtungen und privaten Wirtschaftsbeteiligten zu gleichen Bedingungen („pari passu“) durchgeführt wird; stehen keine transaktionsspezifischen Marktinformationen zur Verfügung, kann sie auf der Grundlage anderer Bewertungsmethoden festgestellt werden. Da der fragliche Kredit ohne Beteiligung privater Wirtschaftsbeteiligter gewährt wurde, kann seine Marktkonformität nicht direkt festgestellt werden.

(97) In Ermangelung spezifischer Marktinformationen kann die Marktkonformität einer Kredittransaktion anhand von Benchmarking ermittelt werden, das heißt anhand eines Vergleichs ihrer Bedingungen mit den Bedingungen vergleichbarer Markttransaktionen. Vergleichbare Transaktionen wären beispielsweise von vergleichbaren marktwirtschaftlich handelnden Kreditnehmern aufgenommene Kredite oder begebene Anleihen, oder aus ihren Verbindlichkeiten gehandelte Credit-Default-Swaps.

(98) Finnland hat keine vergleichbaren Markttransaktionen genannt, die als Benchmark für den 2002 gewährten Ausrüstungskredit dienen könnten.

(99) Den Beschwerdeführern musste das Unternehmen Nobina (ein privatwirtschaftlicher Wettbewerber von HelB) um 2002 für seine langfristigen Kredite Zinsen in Höhe von etwa 8 bis 11 % zahlen. Zu dem Zeitpunkt hatte Nobina die Bonitätsstufe B+.

(100) Die Kommission hat keine anderen geeigneten Marktbenchmarks gefunden. Nichtsdestotrotz stellt die Kommission fest, dass die auf den Ausrüstungskredit berechnete Marge von 0,05 % so gut wie kein Kreditrisiko beinhaltet. Selbst Kreditnehmer mit hervorragender Bonität und hohen Sicherheiten hätten am Markt höchstwahrscheinlich keine derart geringe Marge erhalten, was erst recht für HKL Bussiliikenne gilt, das sich in einer schwierigen Finanzlage befand und keine Sicherheiten stellte.

(101) In Anbetracht der Tatsache, dass keine transaktionsspezifischen Marktdaten verfügbar sind und keine geeigneten Marktbenchmarks ermittelt werden können, hält die Kommission eine Bewertung der Marktkonformität des Ausrüstungskredits auf der Grundlage der in ihrer 1997 veröffentlichten Mitteilung über die Referenzsätze ([21]) dargelegten Referenzsätze für gerechtfertigt. Der Referenzsatz soll die Durchschnittshöhe der geltenden Zinssätze für mittel- und langfristige mit den üblichen Sicherheiten versehene Darlehen widerspiegeln. Als solcher kann er anstelle des Marktzinses herangezogen werden.

(102) Die Kommission stellt fest, dass der Ausrüstungskredit nicht durch Sicherheiten gedeckt war. Außerdem setzt ein durchschnittlicher Zinssatz voraus, dass ein durchschnittlicher Kreditnehmer zugrunde liegt bzw. ein Kreditnehmer, der sich in einer durchschnittlichen finanziellen Lage befindet. HKL Bussiliikenne und STA, die Vorgängerunternehmen von HelB, befanden sich eindeutig nicht in einer durchschnittlichen finanziellen Lage. Beide Unternehmen verzeichneten vor der Gewährung des Ausrüstungskredits zunehmende Verluste und blieben auch danach defizitär (siehe Erwägungsgründe 20 bis 21). Im September 2004 ging der Stadtrat ([22]) selbst davon aus, dass sich die Gewinnsituation von HKL Bussiliikenne und STA in der näheren Zukunft nicht wesentlich verbessern würde und dass die Unternehmen weiterhin Verluste machen würden. Was HelB anbelangt, so verfügte das Unternehmen vor der Übernahme des Ausrüstungskredits über keine eigenen Finanzkennzahlen. Ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kreditgeber hätte jedoch mit Sicherheit die Finanzlage der Vorgängerunternehmen im Vorfeld einer Entscheidung über die Kreditübertragung berücksichtigt. Folglich führt die Zugrundelegung des Referenzsatzes im vorliegenden Fall zur Unterschätzung des mit der Gewährung des Ausrüstungskredits verbundenen Risikos.

(103) Nach der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 ist der Referenzsatz ein Mindestsatz, der in besonderen Risikofällen erhöht werden kann (z. B. bei Unternehmen in Schwierigkeiten, bei Fehlen üblicherweise von Banken geforderter Sicherheiten usw.). In solchen Fällen kann der Zuschlag bei 400 Basispunkten und sogar darüber liegen, wenn keine Bank zur Gewährung des betreffenden Kredits bereit gewesen wäre.

(104) Wie in Erwägungsgrund 26 erwähnt, wurde der Ausrüstungskredit ohne Sicherheiten gewährt. Dies rechtfertigt die Feststellung, dass der Ausrüstungskredit in einem besonderen Risikofall im Sinne der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 gewährt wurde.

([20]) Siehe z. B. den Beschluss (EU) 2016/788 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe SA.32833 (11/C) (ex 11/NN) Deutschlands betreffend die Finanzierung des Flughafens Frankfurt-Hahn im Zeitraum 2009-2011 (ABl. L 134 vom 24.5.2016, S. 1), Erwägungsgrund 117.

([21]) Mitteilung der Kommission über die Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (ABl. C 273 vom 9.9.1997, S. 3).

([22]) Vorschlag des Stadtrats 13/2004 vom 1. September 2004.

(105) Außerdem stellt die Kommission fest, dass HKL Bussiliikenne vor Erhalt des Ausrüstungskredits im Mai 2002 Symptome eines Unternehmens in Schwierigkeiten aufwies, zum Beispiel steigende Verluste. Im Einleitungsbeschluss kam die Kommission vorläufig zu dem Ergebnis, dass HKL Bussiliikenne die Voraussetzungen eines Unternehmens in Schwierigkeiten gemäß den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 erfüllt hätte. Auf Grundlage der im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens zusammengetragenen Elemente stellte die Kommission jedoch fest, dass HKL Bussiliikenne weder einen sinkenden Umsatz noch eine zunehmende Verschuldung oder Zinsbelastung aufwies. Daher kann nach Ansicht der Kommission aus dem Faktor steigender Verluste allein nicht geschlossen werden, dass HKL Bussiliikenne ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 war. Gleichwohl sind steigende Verluste zweifellos ein Zeichen dafür, dass HKL Bussiliikenne zu dem Zeitpunkt in schlechter finanzieller Verfassung war, was ein überdurchschnittliches Risiko für den Kreditgeber mit sich brachte. Dieser Umstand ist neben der fehlenden Sicherheit ein weiterer Hinweis darauf, dass der Ausrüstungskredit in einem besonderen Risikofall gewährt wurde. Die Finanzlage von HKL Bussiliikenne verbesserte sich nach Erhalt des Ausrüstungskredits nicht wesentlich und war auch zum Zeitpunkt seiner Übertragung auf HelB noch schlecht.

(106) Vor der Übertragung des Ausrüstungskredits an HelB im Januar 2005 verzeichnete auch STA steigende Verluste. Wie bei HKL Bussiliikenne vertritt die Kommission auch hier die Auffassung, dass steigende Verluste zwar Zeichen eines Unternehmens in Schwierigkeiten sind, hieraus allein jedoch nicht geschlossen werden kann, dass STA ein Unternehmen in Schwierigkeiten war. Allerdings lassen die Verluste zweifellos auf eine schlechte finanzielle Verfassung von STA schließen.

(107) Das 2005 gegründete Unternehmen HelB verfügte vor Übernahme des Ausrüstungskredits über keine eigenen Finanzkennzahlen. Dennoch hätte der Finanzlage der Vorgängerunternehmen von HelB, HKL Bussiliikenne und STA, bei der Einschätzung des mit der Übertragung des Ausrüstungskredits an HelB verbundenen Risikos Rechnung getragen werden müssen. Außerdem barg auch die Tatsache, dass HelB eine Neugründung war, ein zusätzliches Risiko für den Kreditgeber, da die künftige finanzielle Leistungsfähigkeit weniger vorhersehbar war als bei einem Unternehmen mit eigener Vorgeschichte.

(108) Die tatsächliche finanzielle Entwicklung von HelB nach der Übertragung des Ausrüstungskredits bestätigt, was aufgrund der finanziellen Leistung von dessen Vorgängerunternehmen absehbar gewesen wäre. HelB wies in jedem Jahr seiner Geschäftstätigkeit von seiner Gründung im Jahr 2005 bis 2014 beträchtliche Verluste aus. Die einzige Ausnahme war das Jahr 2013, in dem HelB unmittelbar nach Erhalt von zwei Betriebsmittelkrediten einen leichten Gewinn von 0,1 Mio. EUR verzeichnete. Erschwerend kam hinzu, dass HelB seit 2009 auch ein steigendes negatives Eigenkapital aufwies: -3,3 Mio. EUR im Jahr 2009, -6,6 Mio. EUR im Jahr 2010, -12,7 Mio. EUR im Jahr 2011, -14,6 Mio. EUR im Jahr 2012, -15,9 Mio. EUR im Jahr 2013 und -22,9 Mio. EUR im Jahr 2014.

(109) Schließlich verschob die Stadt 2004 und 2007 die ursprüngliche Frist für die Rückzahlung des Ausrüstungskredits um insgesamt acht Jahre vom 31. Dezember 2015 auf den 31. Dezember 2023. Die Stundung der Rückzahlung erhöht das Ausfallrisiko, wofür ein marktwirtschaftlich handelnder Kreditgeber einen Zuschlag verlangt hätte. Da die Stadt die Marge für den Ausrüstungskredit nicht anhob, schlug sich dieses zusätzliche Risiko nicht im Zinssatz nieder.

(110) Auf der Grundlage der in den Erwägungsgründen 104 bis 109 vorgenommenen Analyse ist die Kommission der Auffassung, dass der Ausrüstungskredit in einem besonderen Risikofall im Sinne der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 gewährt und anschließend übertragen wurde. Daher ist die Kommission unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falls der Auffassung, dass der Mindestsatz um einen Zuschlag von mindestens 400 Basispunkten erhöht werden sollte.

(111) Gemäß der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 kann der Zuschlag auch über 400 Basispunkten liegen, wenn keine Privatbank zur Gewährung des betreffenden Darlehens bereit gewesen wäre. Die Kommission hat keine Belege dafür gefunden, dass eine Privatbank bereit gewesen wäre, den Ausrüstungskredit zu den von der Stadt eingeräumten Bedingungen zu gewähren, und hält dies in Anbetracht der schlechten finanziellen Verfassung des Kreditnehmers bzw. der Kreditnehmer für unwahrscheinlich. Dennoch hat die Kommission in Ermangelung klarer Regeln für die Quantifizierung eines solchen Zuschlags aus Vorsichtsgründen beschlossen, auf eine weitere Erhöhung des Zuschlags von 400 Basispunkten zu verzichten.

(112) Der Mindestsatz für Finnland, festgesetzt anhand eines Inter-Bank-Swap-Satzes für eine Laufzeit von fünf Jahren, belief sich im Mai 2002 auf 5,06 % und im Januar 2005 auf 4,08 %. Im Rahmen ihrer Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 behielt sich die Kommission vor, einen kurzfristigeren Basissatz als den Inter-Bank-Swap-Satz für fünf Jahre anzuwenden. Im vorliegenden Fall hält es die Kommission für angebracht, den 12-Monats-EURIBOR als Basissatz zugrunde zu legen. Erstens handelt es sich dabei um den Basissatz, der beim Ausrüstungskredit tatsächlich angewandt wurde und dadurch eine genauere Annäherung an den Marktzinssatz ermöglicht als der Referenzsatz. Der zweite noch wichtigere Grund ist, dass die Anwendung des EURIBOR eine variable Ersatzgröße für den Marktzins ergibt und damit genau die Form der Verzinsung, die dem Ausrüstungskredit zugrunde lag (wohingegen der Referenzsatz de facto einen festen Ersatzzins ergeben würde).

(113) Die Methode zur Festsetzung der Referenzsätze wurde im Rahmen der 2008 veröffentlichten Mitteilung über die Referenzsätze ([23]) geändert. Die neue Methode trat am 1. Juli 2008, also nach Gewährung des Ausrüstungskredits in Kraft. Der Zinssatz für den Ausrüstungskredit hätte jedoch ab der ersten Auszahlung des Kredits alle fünf Jahre neu festgesetzt werden können (siehe Erwägungsgrund 26), das heißt am 24. Mai 2007 und am 24. Mai 2012. Ein rational handelnder Kreditgeber hätte angesichts der negativen Entwicklung der finanziellen Lage des Kreditnehmers von dieser vertraglichen Option Gebrauch gemacht und den Zinssatz dem veränderten Risiko entsprechend angehoben. Wie in Erwägungsgrund 153 dargelegt, war HelB spätestens seit 2009 als Unternehmen in Schwierigkeiten einzustufen. Auf der Grundlage der Mitteilung über die Referenzsätze von 2008 beträgt eine marktkonforme Marge für einen an ein Unternehmen in Schwierigkeiten gewährten unbesicherten Kredit 1 000 Basispunkte.

(114) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen entspricht der Marktzins für den Ausrüstungskredit i) zwischen dem 24. Mai 2002 und dem 23. Mai 2012 dem 12-Monats-EURIBOR zuzüglich 400 Basispunkte sowie ii) zwischen dem 24. Mai 2012 und dem 13. Januar 2016, an dem die Stadt auf den Kredit verzichtete (siehe unten), aus dem 12-Monats-EURIBOR zuzüglich 1 000 Basispunkten. Der tatsächlich auf den 12-Monats-EURIBOR zuzüglich 5 Basispunkte festgesetzte Zinssatz lag also um 395 bzw. 995 Basispunkte unter dem Marktniveau.

(115) Am 13. Januar 2016 befreite die Stadt Helsinki das Unternehmen HelB ([24]) von der Pflicht zur Rückzahlung des ausstehenden Kapitals des Ausrüstungskredits in Höhe von 10,7 Mio. EUR. Daher hatte HelB nicht nur den Vorteil eines unter Marktniveau festgesetzten Zinssatzes, sondern brauchte auch das Kapital nicht zurückzahlen.

(116) Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass sich die Stadt bei der Gewährung des Ausrüstungskredits zu nicht marktkonformen Bedingungen nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kreditgeber verhalten hat. Somit entstand HKL Bussiliikenne und STA durch den Ausrüstungskredit von 2002 ein ungerechtfertigter wirtschaftlicher Vorteil.

9.1.4. *Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

(117) Von einer Verfälschung des Wettbewerbs im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV wird ausgegangen, sobald der Staat einem Unternehmen in einem liberalisierten Sektor, in dem Wettbewerb herrscht oder herrschen könnte, einen finanziellen Vorteil gewährt. ([25]) Diesbezüglich stellte der Gerichtshof in seinem Altmark-Urteil ([26]) fest, dass seit 1995 mehrere Mitgliedstaaten begonnen hatten, einzelne Verkehrsmärkte für den Wettbewerb durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen zu öffnen, sodass mehrere Unternehmen damals bereits ihre Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehrsdienste in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Heimatstaat anboten. Der Busverkehrsmarkt Finnlands ist für den Wettbewerb geöffnet. Konkret werden Verkehrsdienstleistungen im Buspersonennahverkehr im Raum Helsinki seit 1998 im Rahmen von Ausschreibungsverfahren beschafft (siehe Erwägungsgründe 24 und 25). Mehrere Busunternehmen waren auf dem Markt tätig, darunter auch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten. Zudem werden Wettbewerb und Handel durch jede vom Staat gewährte Maßnahme beeinträchtigt, die die Wettbewerbsstellung des Begünstigten gegenüber anderen mit ihm im Wettbewerb stehenden Unternehmen stärkt. ([27]) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass der Ausrüstungskredit den Wettbewerb verfälschte oder zu verfälschen drohte und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigte.

9.1.5. *Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV*

(118) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass Maßnahme 1 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Die Beihilfe entspricht der Summe aus:

1. der Differenz zwischen a) dem auf der Grundlage des marktkonformen 12-Monats-EURIBOR-Zinssatzes zuzüglich einer Marge von 400 Basispunkten (zwischen dem 24. Mai 2002 und dem 23. Mai 2012) und 1 000 Basispunkten (zwischen dem 24. Mai 2012 und dem 13. Januar 2016) berechneten fälligen Zinsen und b) den auf der Grundlage des 12-Monats-EURIBOR zuzüglich einer Marge von 5 Basispunkten berechneten tatsächlich gezahlten Zinsen; und

2. dem ausstehenden Kapital des nicht zurückgezahlten Kredits in Höhe von 10,7 Mio. EUR.

([23]) Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6).

([24]) Nach dem Verkauf des Geschäftsbetriebs von HelB am 15. Dezember 2015 an Viikin Linja Oy wurde der Name zu Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy, der aktuellen Bezeichnung des Unternehmens, geändert.

([25]) Urteil vom 15. Juni 2000, Alzetta Mauro, verbundene Rechtssachen T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis 607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98, ECLI: EU:T:2000:151, Rn. 141 bis 147.

([26]) Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([27]) Urteil des Gerichtshofs vom 7. September 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, Rn. 11. Siehe auch das Urteil in der Rechtssache Alzetta Mauro (Fußnote 25), EU:T:2000:151, Rn. 80.

Der in dieser Weise berechnete Beihilfebetrag beläuft sich auf 20 190 595 EUR (siehe Anhang). Tag der Gewährung der Beihilfe ist: bei Komponente (1) der Tag, an dem die Zinsen fällig waren, d. h. der 31. Dezember jedes Jahres zwischen 2002 und 2015 sowie der 13. Januar 2016 (letzter Tag der Kreditlaufzeit); bei Komponente (2) der Tag, an dem der Verzicht auf die Rückzahlung des Kredits erklärt wurde, d. h. der 13. Januar 2016.

9.2. **Maßnahme 2 — Der 2005 gewährte Betriebsmittelkredit für HelB**

9.2.1. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat, Selektivität, Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

(119) Die im Zusammenhang mit Maßnahme 1 in Bezug auf staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat (siehe Erwägungsgrund 85), auf die Selektivität (siehe Erwägungsgrund 86) und auf die Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten (siehe Erwägungsgrund 117) gezogenen Schlussfolgerungen gelten für diese Maßnahme entsprechend.

9.2.2. *Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils*

(120) Finnland bringt vor, dass es sich bei der Maßnahme nicht um eine neue Finanzierung handelte, sondern um die rein technische Umwandlung des seit über zehn Jahren in der Bilanz von HKL Bussiliikenne geführten „Gründungskredits“ in einen Betriebsmittelkredit. Nach Auffassung Finnlands war die Umwandlung notwendig, um die Einhaltung der finnischen Rechtsvorschriften zu gewährleisten (die unter das finnische Kommunalgesetz fallende Geschäftstätigkeit von HKL Bussiliikenne sollte eingestellt und die unter das finnische GmbH-Gesetz fallende Geschäftstätigkeit von HelB aufgenommen werden).

(121) Die Kommission stellt fest, dass die Bedingungen des Betriebsmittelkredits wesentlich vorteilhafter für HelB waren als die Bedingungen der Verbindlichkeiten (der „Gründungskredit“ und die Verbindlichkeit von STA), die in den besagten Betriebsmittelkredit umgewandelt wurden (siehe Erwägungsgrund 30). Während diese Verbindlichkeiten ungeachtet der finanziellen Lage von HelB fällig waren, musste der Betriebsmittelkredit nur dann zurückgezahlt werden, wenn HelB ausreichende Gewinne erzielte. Dies war fraglich, da die Vorgängerunternehmen von HelB (HKL Bussiliikenne und STA) vor der Gewährung der Maßnahme in sechs aufeinanderfolgenden Jahren (von 1999 bis 2004) erhebliche Verluste verzeichnet hatten. Darüber hinaus war der Betriebsmittelkredit gegenüber allen anderen Schulden nachrangig, die umgewandelten Verbindlichkeiten hingegen nicht. Außerdem wurde der „Gründungskredit“ für einen Zeitraum von 25 Jahren gewährt, während der Betriebsmittelkredit eine unbegrenzte Laufzeit hatte. Schließlich lag der Zinssatz für den Betriebsmittelkredit (6 %) unter dem ursprünglichen Zinssatz für den „Gründungskredit“ (9 %).

(122) Darüber hinaus weichen einige Merkmale des Betriebsmittelkredits — wie Rückzahlung in Abhängigkeit von der Erwirtschaftung ausreichender Gewinne, Nachrangigkeit, unbegrenzte Laufzeit — so stark von einem Standardkredit ab und gleichen so sehr den Merkmalen von Eigenkapital, dass es gerechtfertigt ist, den Betriebsmittelkredit nicht als Kredit, sondern als beteiligungsähnliches Instrument zu behandeln. Der Betriebsmittelkredit wurde in der Bilanz von HelB anfänglich sogar als Eigenkapital ausgewiesen.

(123) Wie die Kommission in der Vergangenheit festgestellt hat ([28]), sind wesentliche Änderungen der ursprünglichen Finanzierung als neue Maßnahme anzusehen. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kann der Betriebsmittelkredit daher nicht, wie von Finnland geltend gemacht, als rein „technische Änderung“ betrachtet werden, sondern ist (gegenüber dem „Gründungskredit“) als neue Finanzierungsvereinbarung einzustufen, die sich aus der Umwandlung bestehender Verbindlichkeiten in ein beteiligungsähnliches Instrument ergibt.

(124) In Bezug auf das Vorbringen, die Umwandlung der bestehenden Verbindlichkeiten in den Betriebsmittelkredit sei zur Einhaltung des finnischen Rechts notwendig gewesen, stellt die Kommission fest, dass zwar bestimmte Merkmale von Betriebsmittelkrediten tatsächlich im finnischen GmbH-Gesetz geregelt sind (z. B. beschränkte Rückzahlungsbedingungen, keine Besicherung), die Stadt durch das Gesetz selbst jedoch nicht dazu verpflichtet war, Verbindlichkeiten vorrangig in einen Betriebsmittelkredit umzuwandeln, geschweige denn dazu, dies zu den vereinbarten Bedingungen zu tun. Die Wahl eines geeigneten Instruments lag im Ermessen der Stadt. Alternativ hätte die Stadt die Verbindlichkeiten beispielsweise zu anderen Bedingungen refinanzieren können, oder sie hätte sie über den Markt refinanzieren können. Die finnischen Rechtsvorschriften in Bezug auf bestimmte Merkmale dieses

([28]) Beschluss der Kommission vom 23. Januar 2018 in der Sache SA.43127, Umstrukturierung der polnischen Regionalbahn (ABl. C 158 vom 4.5.2018, S. 10), Erwägungsgründe 65 bis 67.

Kredits kamen erst zum Tragen, nachdem sich die Stadt zur Umwandlung der Verbindlichkeiten in einen Betriebsmittelkredit entschieden hatte. Der Stadt stand es weiterhin frei, andere nicht gesetzlich geregelte Merkmale — zum Beispiel die Höhe des Zinssatzes — festzulegen. Daher ist das Vorbringen unbegründet. In jedem Fall müssen die Bedingungen dieser Umwandlung auch dann mit den Beihilfevorschriften in Einklang stehen, wenn die Umwandlung zur Einhaltung des nationalen Rechts notwendig war. Für die Zwecke der beihilferechtlichen Würdigung ist es also nicht ausschlaggebend, ob die Stadt nach nationalem Recht zur Umwandlung der Verbindlichkeiten verpflichtet war, sondern ob die Umwandlung zu Marktbedingungen erfolgte.

(125) Folglich muss die Kommission beurteilen, ob HelB durch den Betriebsmittelkredit von 2005 ein ungerechtfertigter wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist. Dazu muss die Kommission ermitteln, ob die Stadt mit ihrer Entscheidung, die Verbindlichkeiten zu den vereinbarten Bedingungen in den Betriebsmittelkredit umzuwandeln, so gehandelt hat, wie es ein privater Kreditgeber in einer vergleichbaren Situation getan hätte.

(126) Ein rationaler marktwirtschaftlich handelnder Kreditgeber, der entscheiden muss, ob die bestehenden Verbindlichkeiten zu unveränderten Bedingungen übertragen oder in einen Betriebsmittelkredit umgewandelt werden sollen, hätte zunächst die finanziellen Ergebnisse beider Szenarien (zum Beispiel den Kapitalwert der erwarteten zukünftigen Cashflows) verglichen und die Option mit der höheren erwarteten Rendite gewählt.

(127) Die Stadt hat keine solche vergleichende Analyse zur Ermittlung der wirtschaftlich vorteilhafteren Handlungsoption vorgenommen. Wie Finnland ausdrücklich bestätigte, hat die Stadt vor Gewährung des Betriebsmittelkredits keine betriebswirtschaftliche Ex-ante-Bewertung durchgeführt. Daher konnte die Stadt keine fundierten Prognosen darüber abgeben, ob HelB ausreichende Mittel zur Rückzahlung des Betriebsmittelkredits erwirtschaften würde, geschweige denn darüber, ob der Kredit eine höhere Rendite als die umgewandelten Verbindlichkeiten gewährleisten würde. Ein rationaler, marktwirtschaftlich handelnder Kreditgeber hätte sich in einer vergleichbaren Situation nicht in dieser Weise verhalten.

(128) Wie Finnland der Kommission mitteilte, wurde eine Untersuchung durchgeführt, die ergab, dass durch den Zusammenschluss von HKL Bussiliikenne und STA operative und wirtschaftliche Vorteile erzielt werden könnten. Finnland verweist in diesem Zusammenhang auf den Vorschlag des Stadtrats vom 1. September 2004 ([29]) zur Umsetzung des Zusammenschlusses.

(129) Die Kommission hat diesen Vorschlag geprüft und festgestellt, dass er den Unternehmenszusammenschluss und nicht den Betriebsmittelkredit betrifft. Es wird insbesondere untersucht, ob es für die Stadt vorteilhafter ist, HKL Bussiliikenne und STA zusammenzuführen oder sie getrennt zu halten, und welches Fusionsmodell am geeignetsten wäre. Der Betriebsmittelkredit wird in dem Vorschlag nicht einmal erwähnt, geschweige denn seine wirtschaftliche Begründung oder die Bedingungen untersucht. Daher kann er nicht als Rechtfertigung der Marktkonformität des Betriebsmittelkredits gelten.

(130) In jedem Fall hat die Stadt ihre Stellung als Kreditgeberin durch die Gewährung des Betriebsmittelkredits (im Wege der Umwandlung von Verbindlichkeiten) eindeutig geschwächt. Die Rückzahlungsbedingungen des Betriebsmittelkredits waren für die Stadt nämlich deutlich ungünstiger als die Rückzahlungsbedingungen der ihm zugrunde liegenden Verbindlichkeiten (siehe Erwägungsgrund 121). Im Gegenzug entstand die Stadt keinerlei Nutzen. Vor allem hätte die Stadt als alleinige Eigentümerin von HelB dieselben Rechte auf künftige Veräußerungsgewinne gehabt, unabhängig davon, ob sie den Eigenmittelkredit (im Wege der Umwandlung von Verbindlichkeiten) gewährt oder die zugrunde liegenden Verbindlichkeiten zu unveränderten Bedingungen übertragen hätte.

(131) Wie im Falle des Ausrüstungskredits (Maßnahme 1) wurde auch Maßnahme 2 ohne Beteiligung privater Wirtschaftsbeteiligter durchgeführt; daher kann ihre Marktkonformität nicht direkt festgestellt werden.

(132) Anders als bei Maßnahme 1 hat Finnland einige Eigenmittelkredite angeführt, die zwischen 2004 und 2006 zu Zinssätzen zwischen 4,7 % und 7,539 % gewährt wurden und die nach Auffassung Finnlands eine vergleichbare Referenzgruppe für den zu prüfenden Eigenmittelkredit bilden.

(133) Diesbezüglich weist die Kommission darauf hin, dass eine geeignete Benchmark mit dem Eingreifen des Staates hinreichend vergleichbar sein muss, wobei insbesondere auf die Art des betroffenen Wirtschaftsbeteiligten, auf den betroffenen Markt und die Art der Transaktion sowie auf die Lage des Empfängerunternehmens zu achten ist. ([30])

(134) In Bezug auf die von Finnland angeführten Beispiele stellt die Kommission erstens fest, dass Finnland nicht klargestellt hat, ob die als Referenz genannten Kreditgeber von ähnlicher Art waren wie die Stadt, das heißt ob sie Muttergesellschaften einer Gruppe von Unternehmen waren und sich bereits früher bei ihren Kreditnehmern sowohl als Kreditgeber als auch als Anteilseigner engagiert hatten. Zweitens waren die Empfänger der Eigenmittelkredite in der Referenzgruppe auf anderen Märkten als HelB tätig (z. B. in der Metallerzeugung, im

([29]) Vorschlag des Stadtrats 13/2004 vom 1. September 2004.

([30]) Siehe Urteil des Gerichts vom 6. März 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale und Land Nordrhein-Westfalen/Kommission, verbundene Rechtssachen T-228/99 und T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, Rn. 251.

Immobiliensektor, im Bauwesen und im Bereich Finanzdienstleistungen), und keiner der Empfänger erbrachte Busverkehrsdienste. Dieser Umstand ist deshalb wichtig, weil nicht nur einzelne Kreditnehmer, sondern auch Wirtschaftszweige eigene marktspezifische Risiken aufweisen, die sich in den Finanzierungskosten angemessen niederschlagen müssen. Drittens wurden die Betriebsmittelkredite im Falle der Referenztransaktionen an etablierte Unternehmen vergeben. Im Falle der zu prüfenden Transaktion hingegen wurde der Betriebsmittelkredits (im Wege der Umwandlung von Verbindlichkeiten) an ein neu gegründetes Unternehmen vergeben, was ein entsprechend höheres Risiko für den Kreditgeber bedingte (siehe Erwägungsgrund 107). Viertens befanden sich die Kreditgeber der Referenzgruppe möglicherweise nicht in einer mit HelB vergleichbaren Lage. Dieser Punkt ist entscheidend, weil die Finanzlage des Kreditnehmers das schuldnerspezifische Kreditrisiko bestimmt, wovon wiederum der Zinssatz abhängt. In Anbetracht all dieser Unterschiede ist die Kommission der Auffassung, dass die von Finnland angeführten Beispiele nicht als vergleichbare Markttransaktionen betrachtet werden können und dass sie folglich keine geeignete Benchmark darstellen.

(135) In Ermangelung transaktionsspezifischer Marktdaten und geeigneter Marktbenchmarks hält es die Kommission für gerechtfertigt, die Marktkonformität des 2005 gewährten Betriebsmittelkredits — wie auch im Falle des Ausrüstungskredits — auf der Grundlage der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 zu beurteilen.

(136) Der Betriebsmittelkredit von 2005 war ebenso wie der Ausrüstungskredit nicht durch Sicherheiten gedeckt. Darüber hinaus war er gegenüber allen anderen Verbindlichkeiten nachrangig. Daher gilt die in Bezug auf den Ausrüstungskredit in Erwägungsgrund 104 gezogene Schlussfolgerung, nämlich dass er in einem besonderen Risikofall im Sinne der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 gewährt wurde, erst recht für den Betriebsmittelkredit von 2005.

(137) Außerdem hätte ein marktwirtschaftlich handelnder Kreditgeber aufgrund der Tatsache, HelB im Jahr 2005 über keine eigenen Finanzkennzahlen verfügte, die Finanzlage von dessen Vorgängerunternehmen HKL Bussiliikenne und STA in die Bewertung des mit der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2005 (im Wege der Umwandlung von Verbindlichkeiten) verbundenen Kreditrisikos einbezogen. Diesbezüglich gilt die in den Erwägungsgründen 105 und 106 dargelegte Beurteilung zum Ausrüstungskredit für den Betriebsmittelkredit von 2005 entsprechend. Zudem war der Umstand, dass es sich bei HelB um eine Unternehmensneugründung handelte, ein zusätzliches Risiko für einen Kreditgeber, da die künftige finanzielle Leistungsfähigkeit weniger vorhersehbar war als bei einem Unternehmen mit eigener Vorgeschichte.

(138) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass der Ausrüstungskredit von 2005 in einem besonderen Risikofall im Sinne der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 gewährt wurde. Daher ist die Kommission unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falls der Auffassung, dass der Mindestsatz um einen Zuschlag von mindestens 400 Basispunkten erhöht werden sollte.

(139) Die Kommission hat keine Belege dafür gefunden, dass eine Privatbank zur Gewährung des Betriebsmittelkredits zu den von der Stadt eingeräumten Bedingungen bereit gewesen wäre, und hält dies für unwahrscheinlich. Finnland zufolge lässt sich die Frage, ob eine Bank oder ein Finanzinstitut im Jahr 2005 bereit gewesen wäre, HelB Finanzierungen zu gewähren, nicht mehr zuverlässig beantworten. Nach der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 kann der Zuschlag von 400 Basispunkten erhöht werden, wenn keine Privatbank der Gewährung des betreffenden Kredits zugestimmt hätte. Nichtsdestotrotz hat die Kommission — wie auch im Falle des 2002 gewährten Ausrüstungskredits — in Ermangelung klarer Regeln für die Quantifizierung eines solchen Zuschlags aus Vorsichtsgründen beschlossen, auf eine weitere Erhöhung des Zuschlags von 400 Basispunkten zu verzichten.

(140) Darüber hinaus führt nicht nur der Zuschlag, sondern auch der Mindestsatz selbst zu einer Unterschätzung des mit der Gewährung des Betriebsmittelkredits (im Wege der Umwandlung von Verbindlichkeiten) verbundenen Risikos. Die Referenzsätze sollen die durchschnittlichen Zinssätze für Standardkredite widerspiegeln, doch die in Rede stehende Maßnahme ist kein Standardkredit, sondern um ein beteiligungsähnliches Instrument (siehe Erwägungsgrund 122), für das ein marktwirtschaftlich handelnder Kreditgeber — bei ansonsten unveränderten Bedingungen — einen höheren Zinssatz verlangen würde.

(141) Bei Berücksichtigung des mit der Gewährung des Betriebsmittelkredits (im Wege der Umwandlung von Verbindlichkeiten) verbundenen besonderen Risikos sollte der anstelle des Marktzinses verwendete Zinssatzes im Januar 2005 (Zeitpunkt der Umwandlung des „Gründungskredits“) mindestens 8,08 % und im April 2006 (Zeitpunkt der Umwandlung der Verbindlichkeit von STA) mindestens 7,70 % betragen, was dem Mindestsatz von 4,08 % bzw. von 3,70 % zuzüglich des Zuschlags von mindestens 400 Basispunkten entspricht. Daher lag der Zinssatz für den Betriebsmittelkredit (6 %) unter der auf der Grundlage der Mitteilung über die Referenzsätze von 1997 ermittelten Ersatzgröße für den Marktzins.

(142) Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass sich die Stadt bei der Gewährung des Betriebsmittelkredits (im Wege der Umwandlung von Verbindlichkeiten) zu nicht marktkonformen Bedingungen nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kreditgeber verhalten hat. Somit verschaffte der 2005 gewährte Betriebsmittelkredit HelB einen ungerechtfertigten wirtschaftlichen Vorteil.

9.2.3. *Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

(143) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Maßnahme 2 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Die Beihilfe beläuft sich auf die Differenz zwischen:

1. den auf der Grundlage des marktkonformen Zinssatzes berechneten fälligen Zinsen, das heißt a) zwischen dem 1. Januar 2005 und dem 11. Dezember 2015 in Höhe von 8,08 % auf den „Gründungskredit" und b) zwischen dem 18. April 2006 und dem 11. Dezember 2015 in Höhe von 7,70 % auf die Verbindlichkeit von STA ([31]); und
2. den tatsächlich gezahlten Zinsen, nämlich 0.

Der in dieser Weise berechnete Beihilfebetrag beläuft sich auf 20 241 255 EUR (siehe Anhang). Tag der Gewährung der Beihilfe ist der Tag, an dem die Zinsen fällig gewesen wären, wenn der Kredit zu Marktbedingungen gewährt worden wäre, d. h. der 31. Dezember jedes Jahres zwischen 2005 und 2014, sowie der 11. Dezember 2015 (der Tag, an dem der Betriebsmittelkredit von 2005 in Eigenkapital von HelB umgewandelt wurde). ([32])

9.3. **Maßnahme 3 — Der 2011 gewährte Betriebsmittelkredit für HelB**

9.3.1. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat, Selektivität, Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

(144) Die im Zusammenhang mit Maßnahme 1 in Bezug auf staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat (siehe Erwägungsgrund 85), auf die Selektivität (siehe Erwägungsgrund 86) und auf die Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten (siehe Erwägungsgrund 117) gezogenen Schlussfolgerungen gelten für diese Maßnahme entsprechend.

9.3.2. *Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils*

(145) Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der Betriebsmittelkredit von 2011 zu denselben Bedingungen gewährt wurde wie der Betriebsmittelkredit von 2005, das heißt zu einem Zinssatz von 6 %, ohne Besicherung, mit Rückzahlung in Abhängigkeit von der Erwirtschaftung ausreichender Gewinne, Nachrangigkeit gegenüber allen anderen Verbindlichkeiten und unbegrenzter Laufzeit. Daher sollte der Betriebsmittelkredit von 2011 wie der Betriebsmittelkredit von 2005 als beteiligungsähnliches Instrument behandelt werden. Finnland bezeichnet Maßnahme 3 selbst als Kapitalzuschuss und räumt ein, dass es sich dabei um ein Eigenkapitalinstrument handelte. Im Gegensatz zum Betriebsmittelkredit von 2005 resultierte der Betriebsmittelkredit von 2011 jedoch nicht aus der Umwandlung bestehender Verbindlichkeiten, sondern war eine neue Beteiligungsinvestition.

(146) Ein rationaler, marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber hätte vor der Entscheidung für eine Beteiligungsinvestition eine Investitionsrechnung durchgeführt, um zu prüfen, ob unter Berücksichtigung aller einschlägigen Risiken die erwartete Rendite der Investition über der erforderlichen Rendite des Kapitalgebers liegt. Die erforderliche Rendite kann im vorliegenden Fall als die Rendite verstanden werden, die ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber mindestens erwartet hätte, um die Investition zu tätigen. Zu den gängigsten Investitionsrechenverfahren gehören die Kapitalwertmethode und die interne Zinsfußmethode. Ein rational handelnder Wirtschaftsbeteiligter hätte sich dann für die Investition entschieden, wenn der interne Zinsfuß über der erforderlichen Rendite bzw. wenn der Kapitalwert über 0 gelegten hätte.

(147) Die Stadt hatte im Vorfeld ihrer Entscheidung, HelB den Betriebsmittelkredit von 2011 zu gewähren, keine Investitionsrechnung oder anderweitige Ex-ante-Analyse zur Einschätzung des finanziellen Ergebnisses der Investition durchgeführt. Nach Angaben Finnlands hatte die Stadt die finanzielle Lage von HelB vor der Gewährung des Kredits überwacht und war mit ihr vertraut. Das Wissen um die finanzielle Lage allein genügt jedoch nicht als Rechtfertigung für eine Investition; dies gilt erst recht, wenn wie bei HelB die finanzielle Lage schlecht ist. In diesem Fall stellte die Stadt einfach Eigenkapital zur Verfügung, ohne fundiertes Kenntnisse davon zu haben, inwieweit ihre Investition eine erforderliche Rendite erwirtschaften würde. Ein rationaler, marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber hätte sich in einer vergleichbaren Situation mit Sicherheit nicht so verhalten.

([31]) Die fälligen Zinsen werden auf der Grundlage des ausstehenden Kapitals mit kapitalisierten Zinsen berechnet, da die Kreditbedingungen die Kapitalisierung der nicht gezahlten Zinsen vorsahen (siehe Erwägungsgrund 31).

([32]) Die Kreditvereinbarung sah vor, dass die Zinsen dann fällig würden, wenn das Unternehmen in einem bestimmten Geschäftsjahr ausreichende Gewinne erwirtschaftet. Das Geschäftsjahr von HelB fiel mit dem Kalenderjahr zusammen. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Zinsen am 31. Dezember jedes Jahres während der Kreditlaufzeit und am 11. Dezember 2015, d. h. am Tag der Umwandlung des Kredits in Eigenkapital von HelB, fällig gewesen wären, wenn der Kredit zu Marktbedingungen gewährt worden wäre (d. h. zu einem marktkonformen und unabhängig von der finanziellen Leistung von HelB fälligen Zinssatz).

(148) Wie im Falle der beiden vorangegangenen Maßnahmen wurde auch der Betriebsmittelkredit von 2011 ohne Beteiligung privater Wirtschaftsbeteiligter gewährt, sodass seine Marktkonformität nicht direkt festgestellt werden kann.

(149) Finnland nannte einen Betriebsmittelkredit über 65 Mio. EUR, der am 4. Dezember 2012 mit einem 6-Monats-EURIBOR-Zinssatz zuzüglich einer Marge von 4,75 % (d. h. mit insgesamt 5,092 % am Tag der Gewährung) gewährt wurde, und behauptete, das Beispiel könne als Nachweis der Marktkonformität betrachtet werden, weil für den Betriebsmittelkredit von 2011 einen höheren Zinssatz verlangt wurde.

(150) Wie beim Betriebsmittelkredit von 2005 stellte Finnland nicht klar, ob der als Referenz genannte Kreditgeber von ähnlicher Art war wie die Stadt, das heißt ob er die Muttergesellschaft einer Gruppe von Unternehmen war und bereits früher bei seinem Kreditnehmer als Kreditgeber und als Anteilseigner engagiert war. Außerdem war der Kreditgeber des als Referenz genannten Eigenmittelkredits auf einem anderen Markt (Waldflächen- und Grundstücksverkauf) tätig als die Stadt bzw. HelB. Darüber hinaus wurde die Referenztransaktion mehr als eineinhalb Jahre nach Gewährung des zu prüfenden Eigenmittelkredits durchgeführt. Schließlich befand sich der als Referenz genannte Kreditgeber möglicherweise nicht in einer mit HelB vergleichbaren Situation. In Anbetracht all dieser Unterschiede ist die Kommission der Auffassung, dass die von Finnland angeführten Beispiele nicht als vergleichbare Markttransaktionen betrachtet werden können und dass sie folglich keine geeignete Benchmark darstellen.

(151) Auch die Kommission hat keine geeigneten Marktbenchmarks gefunden. Da keine transaktionsspezifischen Daten verfügbar sind und keine geeigneten Marktbenchmarks ermittelt werden konnten, muss die Kommission auf andere Bewertungsmethoden zurückgreifen.

(152) Bei einer Beteiligungsinvestition, um die es sich bei der vorliegenden Maßnahme handelt, ist nach Auffassung der Kommission eine Bewertung nach der Kapitalwertmethode angemessen. Der Kapitalwert entspricht den aus dem Kredit erwarteten künftigen Cashflows, abgezinst mit einer erforderlichen Rendite. Die erwarteten zukünftigen Cashflows bestehen aus dem anfänglichen Kapitalaufwand (d. h. dem Kredit selbst) und späteren Zahlungseingängen auf den Kredit (d. h. Kapitalrückzahlung und Zinsen) bis zur vollständigen Amortisation. Daher muss die Kommission klären, welche Zahlungen ein umsichtiger und rationaler marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber nach vernünftigem Ermessen aus einem Kredit für ein Unternehmen erwarten konnte, das sich in der finanziellen Lage von HelB im Januar 2011 befand.

(153) Die Kommission prüfte zuerst die finanzielle Lage von HelB im Jahr 2010, d. h. im letzten Geschäftsjahr vor Gewährung des Kredits durch die Stadt. In diesem Jahr verzeichnete HelB einen Verlust in Höhe von -3,3 Mio. EUR und ein negatives Eigenkapital in Höhe von -6,6 Mio. EUR. Wie die Kommission in früheren Fällen ([33]) festgestellt hat, ist bei einem Unternehmen mit negativem Eigenkapital a priori anzunehmen, dass es als Unternehmens in Schwierigkeiten gemäß Ziffer 10 der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 einzustufen ist. Auch das Gericht stellte fest ([34]), dass ein Unternehmen mit negativem Eigenkapital ein Unternehmen in Schwierigkeiten ist. Somit war HelB auf der Grundlage der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 bereits vor Erhalt des Betriebsmittelkredits von 2011 als Unternehmen in Schwierigkeiten zu betrachten (die entsprechenden Voraussetzungen erfüllte es ab 2009 ([35])), das heißt als ein Unternehmen, das seine Geschäftstätigkeit ohne staatliche Eingriffe auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher würde einstellen müssen.

(154) Um die künftige finanzielle Entwicklung eines Unternehmens zu beurteilen, hätte ein rational handelnder privater Kapitalgeber neben der gegenwärtigen Finanzlage des Unternehmens auch die Finanzkennzahlen der Vergangenheit geprüft. Die gegenwärtige Finanzlage kann zum Beispiel durch die Auswirkungen einmaliger Sonderereignisse verzerrt sein. Durch die Einbeziehung länger zurückliegender Daten kann ein Kapitalgeber mögliche Zukunftsentwicklungen besser prognostizieren. Ein solcher Kapitalgeber würde zu klären versuchen, ob trotz der schlechten finanziellen Verfassung von HelB im Jahr 2010 vernünftigerweise anzunehmen war, dass das Unternehmen seine Leistung verbessern und genügend Gewinne erzielen würde, um den Eigenmittelkredit in der Zukunft zurückzahlen zu können.

(155) Bei einer Prüfung der vergangenen Jahresabschlüsse von HelB hätte ein Kapitalgeber festgestellt, dass das Unternehmen seit Beginn seiner Geschäftstätigkeit im Jahr 2005 keine Gewinne ausgewiesen hatte. Der 2010 verzeichnete Verlust war daher keine durch ein einmaliges Ereignis oder eine vorübergehende Verschlechterung des Marktumfelds bedingte Ausnahme, sondern Teil der langfristigen Entwicklung in sechs aufeinanderfolgenden

([33]) Entscheidung 2008/716/EG der Kommission vom 2. April 2008 über die von Frankreich gewährte staatliche Beihilfe C 38/07 (vormals NN 45/07) zugunsten von Arbel Fauvet Rail SA (ABl. L 238 vom 5.9.2008, S. 27), ersetzt durch den Beschluss (EU) 2015/1321 der Kommission vom 23. Juni 2010 über die von Frankreich gewährte staatliche Beihilfe C 38/07 (ex NN 45/07) zugunsten von Arbel Fauvet Rail SA (ABl. L 203 vom 31.7.2015, S. 31).

([34]) Urteil des Gerichts vom 3. März 2010, verbundene Rechtssachen T-102/07 und T-120/07, Freistaat Sachsen u. a./Kommission, ECLI:EU:T:2010:62, Rn. 106.

([35]) Wie sich später zeigte, verzeichnete HelB ein steigendes negatives Eigenkapital: -3,3 Mio. EUR im Jahr 2009, -6,6 Mio. EUR im Jahr 2010, -12,7 Mio. EUR im Jahr 2011, -14,6 Mio. EUR im Jahr 2012, -15,9 Mio. EUR im Jahr 2013 und -22,9 Mio. EUR im Jahr 2014.

verlustreichen Jahren. Zum 31. Dezember 2010 beliefen sich die kumulierten Verluste von HelB auf -16,5 Mio. EUR (gegenüber -0,1 Mio. EUR im Jahr 2005). Ein rational handelnder Kapitalgeber hätte darin ohne jeden Zweifel ein deutliches Warnsignal dafür gesehen, dass das Unternehmen strukturell defizitär war und voraussichtlich keine Gewinne erzielen würde. Eine Prüfung der Finanzdaten der Vorgängerunternehmen von HelB, HKL Bussiliikenne und STA, hätte diese Einschätzung zusätzlich untermauert, da auch diese Unternehmen spätestens seit 1999 keine Gewinne erwirtschaftet hatten. Das bedeutet, dass HelB bzw. dessen Vorgängerunternehmen bis 2010 nicht sechs, sondern zwölf Jahre in Folge Verluste erzielt hatten.

(156) Ein rational handelnder Kapitalgeber hätte unter Umständen trotz Kenntnis der schlechten finanziellen Lage und Entwicklung von HelB prüfen wollen, ob das Unternehmen mithilfe eines neuen Betriebsmittelkredits rentabel werden könnte. Finnland scheint nahezulegen, dass dies — insbesondere unter Berücksichtigung der von HelB zwischen 2008 und 2010 umgesetzten Maßnahmen zur Verbesserung der Rentabilität — nach vernünftigem Ermessen zu erwarten gewesen wäre (siehe Erwägungsgrund 61).

(157) Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass einem Kapitalgeber das tatsächliche finanzielle Ergebnis dieser Maßnahmen zur Verbesserung der Rentabilität bereits vor der fraglichen Investitionsentscheidung bekannt gewesen wäre. Ende 2010, im letzten Jahr der Umsetzung dieser Maßnahmen, wies HelB einen Verlust von -3,3 Mio. EUR aus. Demgegenüber verzeichnete HelB von 2005 bis 2007, d. h. in den drei Jahren vor Umsetzung der Maßnahmen, einen jährlichen Verlust von durchschnittlich -2,5 Mio. EUR. HelB wurde also nach Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Rentabilität nicht nur nicht rentabel, sondern verzeichnete sogar höhere Verluste als zuvor. Dazu ist anzumerken, dass der Verlust von HelB — rückblickend betrachtet — trotz des Betriebsmittelkredits von 2011 weiter stieg und ein Jahr später bei -6,1 Mio. EUR lag.

(158) Ein rational handelnder Kapitalgeber hätte auch geprüft, ob das potenzielle Zielunternehmen für seine Investition andere Verbindlichkeiten bediente. Es wäre ein positives Zeichen gewesen, wenn HelB seine Verpflichtungen erfüllte. Ein rational handelnder Kapitalgeber wäre jedoch beruhigt gewesen zu erfahren, dass HelB keine Rückzahlung aus dem Betriebsmittelkredit von 2005 geleistet hatte. Ende 2010 stand aus diesem Kredit (mit aufgelaufenen Zinsen) ein Betrag von 21,6 Mio. EUR offen. Die Kommission weist darauf hin, dass HelB nach Angaben Finnlands zum Zeitpunkt der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2005 eine zufriedenstellende Bonität aufwies und eine verbesserte Rentabilitätserwartung aufwies. Wenn schon ein finanziell angeblich gut gestelltes Unternehmen nichts von dem Betriebsmittelkredit von 2005 zurückgezahlt hatte, hätte ein rational handelnder Kapitalgeber von einem deutlich schlechter gestellten Unternehmen — wie HelB im Jahr 2011 — keine höheren Erträge erwartet.

(159) Die Kommission teilt nicht die Auffassung Finnlands, die Nichtrückzahlung des Betriebsmittelkredits von 2005 sei nicht als entscheidendes Bewertungskriterium für die Marktkonformität des Betriebsmittelkredits von 2011 zu betrachten. Zur Begründung verweist Finnland auf besondere finnische Rechtsvorschriften über Betriebsmittelkredite. Die in Erwägungsgrund 124 in Bezug auf den Betriebsmittelkredit von 2005 dargelegten Gründe, weshalb das angebliche Erfordernis der Einhaltung finnischen Rechts nicht als Faktor zur Bestimmung der Marktkonformität betrachtet werden kann, gelten für den Betriebsmittelkredit von 2011 entsprechend. Außerdem wäre für jeden rational handelnden Kapitalgeber die Frage, ob der potenzielle Kreditnehmer vergleichbare Kredite in der Vergangenheit bedient hat, für die Entscheidung über die Gewährung eines Betriebsmittelkredits maßgeblich gewesen.

(160) Was die Frage betrifft, welche Cashflows ein rational handelnder Kapitalgeber aus dem Betriebsmittelkredit 2011 erwartet hätte, sei daran erinnert, dass der Kredit nur dann zurückgezahlt werden musste, wenn und insoweit HelB ausreichende Gewinne erwirtschaftete. Die Kommission wird daher prüfen, welche Gewinne aus Sicht eines rational handelnden Kapitalgebers ab 2011 von HelB zu erwarten gewesen wären.

(161) Auf der Grundlage der in den Erwägungsgründen 153 bis 157 vorgenommenen Analyse ist die Kommission der Auffassung, dass ein rational handelnder Kapitalgeber mit normalem Risikoprofil nicht erwartet hätte, dass HelB Gewinne erwirtschaftet, und folglich auch nicht damit gerechnet hätte, Zahlungen aus dem Betriebsmittelkredit von 2011 zu erhalten. Die tatsächlichen finanziellen Ergebnisse von HelB bestätigen diese Einschätzung, da HelB weiterhin defizitär war und nichts von dem Betriebsmittelkredit von 2011 zurückgezahlt hat. Letztlich wandelte die Stadt den Kredit in Eigenkapital um, was angesichts der Einstellung der Geschäftstätigkeit von HelB einem Forderungsverzicht gleichkam.

(162) Selbst wenn HelB einige Gewinne erzielt hätte, hätte es diese nicht vollständig für die Rückzahlung des Betriebsmittelkredits von 2011 verwenden können. HelB hätte zuerst die Restbeträge der kumulierten Verluste und Betriebsmittelkredite (-0,6 Mio. EUR zum 31. Dezember 2010) decken und anschließend einen etwaigen verbleibenden Überschuss zu fast 80 % für die Rückzahlung des Betriebsmittelkredits von 2005 aufwenden müssen. Die Betriebsmittelkredite waren nämlich anteilig rückzahlbar und der Betriebsmittelkredit von 2005 (mit aufgelaufenen Zinsen) machte etwa 80 % des Gesamtbetrags beider Betriebsmittelkredite (d. h. der Kredite von 2005 und 2011) aus. Mit anderen Worten, um den Betriebsmittelkredit von 2011 über 5,8 Mio. EUR zurückzuzahlen, hätte HelB einen Gewinn von mindestens 28 Mio. EUR erwirtschaften müssen, da das Unternehmen die Kapitalunterdeckung

von -0,6 Mio. EUR hätte ausgleichen und den Betriebsmittelkredit von 2005 (in Höhe von 21,6 Mio. EUR mit aufgelaufenen Zinsen Ende 2010) hätte zurückzahlen müssen. Außerdem wäre HelB zur Rückzahlung aller gegebenenfalls auf den Betriebsmittelkredit von 2011 aufgelaufenen Zinsen verpflichtet gewesen. Im Vergleich dazu verzeichnete HelB in den sechs Geschäftsjahren seiner Geschäftstätigkeit bis 2010 einen Nettoverlust von insgesamt -16,3 Mio. EUR.

(163) Wie in Erwägungsgrund 161 dargelegt, wären die erwarteten zukünftigen Rückzahlungen aus dem Betriebsmittelkredit von 2011 aus Sicht eines rational handelnden Kapitalgebers gleich null gewesen. Somit beläuft sich der Kapitalwert dieser Investition, der dem Betrag des ursprünglichen Kapitalaufwands (d. h. dem Kredit selbst) entspricht, auf -5,8 Mio. EUR. Selbst wenn HelB einen gewissen Gewinn erzielt hätte, hätte dieser sicherlich nicht ausgereicht, um den gesamten Kredit zurückzuzahlen (siehe Erwägungsgrund 162). Auch dann wäre der Kapitalwert der Investition negativ ausgefallen. Der Entscheidungsregel der Kapitalwertanalyse folgend, wonach i) investiert wird, wenn der Kapitalwert über null liegt und ii) nicht investiert wird, wenn der Kapitalwert unter null liegt, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein rational handelnder Kapitalgeber HelB den Betriebsmittelkredit vom Januar 2011 nicht gewährt hätte.

(164) Nach Auffassung Finnlands sollte der Betriebsmittelkredit von 2011 nicht anhand eines Vergleichs mit der Kreditvergabe durch einen hypothetischen neuen Kapitalgeber beurteilt werden, sondern ist als Kapitalzuschuss eines langfristigen Gesellschafters an das hundertprozentige Tochterunternehmen zwecks Sicherstellung von dessen Liquidität zu werten.

(165) In der Tat sollte das frühere wirtschaftliche Engagement der Stadt bei HelB als Anteilseignerin (und Kreditgeberin) bei der Prüfung der Marktkonformität des in Rede stehenden Betriebsmittelkredits berücksichtigt werden. ([36]) Dieses frühere Engagement kann im Rahmen eines kontrafaktischen Szenarios betrachtet werden, indem beispielsweise die erwartete Rendite der betreffenden Investition mit der im kontrafaktischen Szenario erwarteten Rendite verglichen wird. Denkbare kontrafaktische Szenarien wären unter anderem der Verkauf des Unternehmens, ein Anlagenabgang, Liquidation, Umstrukturierung oder Beschaffung von privatem Kapital. Wenn in einem dieser Alternativszenarien die Aussicht auf höhere Gewinne oder geringere Verluste bestand als bei der gewählten Vorgehensweise, hätte sich ein marktwirtschaftlich handelnder Eigentümer für die entsprechende Alternative entschieden.

(166) Die Stadt hat keinen Vergleich der Rendite des Betriebsmittelkredits von 2011 mit der Rendite eines Alternativszenarios vorgenommen. Außerdem macht Finnland nicht geltend, dass der Kredit der Stadt die höchste Rendite eingebracht hätte. Daher traf die Stadt die in Rede stehende Investitionsentscheidung ohne zu überprüfen, ob die Investition vorteilhafter gewesen wäre als andere mögliche Optionen. In jedem Fall hätte sich ein rational handelnder bereits engagierter Kapitalgeber nicht in dieser Weise verhalten.

(167) In Ermangelung eines von der Stadt vorgenommenen Vergleichs hat die Kommission eine eigene Bewertung durchgeführt. Zunächst stellt die Kommission fest, dass ein Anteilseigner, dem 100 % der Anteile eines Unternehmens gehören, andere Interessen hat als ein Kapitalgeber ohne früheres Engagement; gleichwohl hätte selbst ein derartiger Anteilseigner sein Tochterunternehmen nicht unbegrenzt finanziert, sondern hätte früher oder später eine Rendite auf seine Investition beansprucht.

(168) Bevor die Stadt den Betriebsmittelkredit von 2011 gewährte, hatten HelB und dessen Vorgängerunternehmen in mindestens zwölf aufeinanderfolgenden Jahren keine Gewinne erzielt und es bestand keine realistische Aussicht auf eine zukünftige Rentabilität des Unternehmens (siehe Erwägungsgrund 155). Außerdem verlor die Stadt jedes Jahr Kapital, obwohl sie bereits mindestens 30,8 Mio. EUR in Form des „Gründungskredits“ und des Ausrüstungskredits investiert hatte. Bis 2010 beliefen sich die kumulierten Kapitalverluste der Stadt auf die Investition in HelB und dessen Vorgängerunternehmen auf -21,7 Mio. EUR. ([37]) Es ist zu bezweifeln, dass ein rational handelnder Anteilseigner sein Tochterunternehmen unter solchen Umständen weiterhin finanziert hätte.

(169) Quantitativ gesehen hätte ein rationaler marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber vernünftigerweise eine Rendite in Höhe von -5,8 Mio. EUR auf den Betriebsmittelkredit von 2011 erwartet (siehe Erwägungsgrund 163). Dieses ist jedoch nicht der einzige Aspekt, den ein Anteilseigner (insbesondere dann, wenn dieser 100 % der Unternehmensanteile besitzt) in seine Überlegungen einbezogen hätte. Er hätte auch die erwarteten zukünftigen Kapitalgewinne und -verluste berücksichtigt. Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass die Stadt in jedem auf die Investition folgenden Jahr zusätzlich mindestens -2,7 Mio. EUR an Kapital verloren hätte, wenn HelB sein Kapital weiterhin mit der durchschnittlichen Rate der Jahre 2005 bis 2010 aufgezehrt hätte. Tatsächlich fiel der Verlust für die Stadt mit durchschnittlich -4,1 Mio. EUR pro Jahr von 2011 bis 2014 sogar noch höher aus.

([36]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 3. April 2014, ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, Rn. 29 bis 37.

([37]) Das Nettovermögen von HKL Bussiliikenne sank von 9 Mio. EUR im Jahr 1999 auf 3,6 Mio. EUR im Jahr 2004; das Nettovermögen von HelB sank von 9,7 Mio. EUR im Jahr 2005 auf -6,6 Mio. EUR im Jahr 2010.

(170) Im Folgenden wird die Kommission als Alternativszenario den Verkauf von HelB prüfen. In einem solchen Fall hätte die Stadt die bei einer Veräußerung entstehenden Kosten tragen müssen, die normalerweise vernachlässigbar sind. Außerdem hätte sie den Betriebsmittelkredit von 2005 verloren. Die Rückzahlung dieses Kredits war jedoch ohnehin unwahrscheinlich und ist tatsächlich nie erfolgt (siehe Erwägungsgrund 158). Die Stadt hätte auch den Ausrüstungskredit verloren, der zum Ende des Jahres 2010 einen ausstehenden Betrag 13,1 Mio. EUR aufwies, wovon HelB in jedem Jahr 0,6 Mio. EUR zurückzahlte. Eine vollständige Rückzahlung des Ausrüstungskredits war vernünftigerweise nicht zu erwarten (tatsächlich hatte HelB erst 2,4 Mio. EUR zurückgezahlt, als die Stadt den Kredit abschrieb). Selbst in dem unwahrscheinlichen Fall, dass HelB diesen Kredit weiter zurückzahlte, wären die damit verbundenen Erlöse durch die zu erwartenden Kapitalverluste mehr als ausgeglichen worden (siehe vorstehenden Erwägungsgrund). Insgesamt ist sicher davon auszugehen, dass die Mehrkosten des Verkaufsszenarios im Vergleich zum tatsächlich gewählten Szenario bei 0 liegen.

(171) Dagegen wären der Stadt in dem Alternativszenario Erlöse aus dem Verkauf zugeflossen. Der Kommission liegt keine genaue Einschätzung darüber vor, welchen Wert HelB im Januar 2011 hatte. Für die Zwecke der Bewertung braucht der genaue Verkaufswert jedoch nicht bestimmt zu werden. Es genügt zu zeigen, dass die aus einem Verkauf zu erwartenden Erlöse über der Rendite des Basisszenarios, also über -5,8 Mio. EUR (siehe Erwägungsgrund 163) liegen würden.

(172) Im September 2015 schätzte Inspira Oy, ein von der Stadt beauftragter Gutachter, den Wert von HelB auf zwischen 11,6 Mio. EUR und 25,6 Mio. EUR (je nach angewandter Bewertungsmethode). Im Dezember 2015 verkaufte die Stadt HelB für einen Betrag von 24,2 Mio. EUR. Die Kommission stellt fest, dass das Nettovermögen von HelB, das den Wert des Unternehmens widerspiegelt, im Dezember 2014 um 16,3 Mio. EUR niedriger war als im Dezember 2010. Auch die finanziellen Aussichten von HelB verschlechterten sich, da das Unternehmen 2014 einen Verlust von -7 Mio. EUR (Rückgang gegenüber dem Vorjahr) und 2010 einen Verlust von -3,3 Mio. EUR (Anstieg gegenüber dem Vorjahr) auswies. Angesichts dessen ist davon auszugehen, dass HelB zum Zeitpunkt der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2011 einen höheren Wert hatte als beim Verkauf des Unternehmens. In jedem Fall kann kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass die Stadt aus dem Verkauf von HelB im Januar 2011 zumindest einen gewissen Erlös hätte erwarten können. Dies rechtfertigt die Feststellung, dass im Verkaufsszenario eine höhere Rendite zu erwarten war als bei dem gewählten Szenario der Kreditgewährung. Somit war der Betriebsmittelkredit von 2011 auch bei Berücksichtigung des früheren Engagements der Stadt nicht marktkonform.

(173) Unbeschadet der Feststellungen im vorstehenden Erwägungsgrund wäre der Betriebsmittelkredit von 2011 selbst dann, wenn er für die Stadt die bestmögliche Option gewesen wäre (was nicht zutrifft), nicht marktkonform gewesen, da er nicht zu Marktbedingungen gewährt wurde. Gemäß der Mitteilung über die Referenzsätze von 2008 ([38]), die am 1. Juli 2008 in Kraft trat und daher auf den Betriebsmittelkredit von 2011 anwendbar ist, lag der anstelle des Marktzinses verwendete Zinssatz für einen im Januar 2011 an ein Unternehmen in Schwierigkeiten (Bonitätsstufe CCC oder darunter) — wie HelB — gewährten unbesicherten Standardkredit bei 11,49 % (Basiszins von 1,49 % zuzüglich einer Marge von 1 000 Basispunkten). Er lag somit deutlich über dem tatsächlich angewandten Zinssatz von 6 %. Die Ersatzgröße hätte eigentlich noch höher liegen müssen, um dem mit dem beteiligungsähnlichen Charakter des Betriebsmittelkredits verbundenen zusätzlichen Risiko Rechnung zu tragen.

(174) Finnland legte das Gutachten eines Sachverständigen vor, der die Marktkonformität nachrangiger Kredite für HelB bewertet hat. Das Gutachten erstreckt sich auf die 2011 und 2012 gewährten Betriebsmittelkredite. Der Sachverständige befand, dass der für diese Kredite gezahlte Zinssatz von 6 % als marktkonform anzusehen ist. Die Kommission stellt jedoch fest, dass das Gutachten vom 8. Juni 2015 datiert und somit lange nach der Entscheidung der Stadt zur Gewährung der betreffenden Kredite erstellt wurde. Nach der konsolidierten Rechtsprechung des Gerichtshofs ([39]) ist die Marktkonformität auf Ex-ante-Basis und anhand der zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Eingriff verfügbaren Informationen zu beurteilen. Da das Gutachten im Nachhinein verfasst wurde, ist es nicht als Nachweis der Marktkonformität zulässig.

(175) Die Kommission hat das Gutachten dennoch geprüft und ist der Auffassung, dass es aus folgenden Gründen nicht als Nachweis der Marktkonformität zugelassen werden kann. Erstens wird darin die Bonitätsbewertung von HelB über einen Zeitraum von drei Jahren (2010 bis 2012) geschätzt, sodass die genau zum Zeitpunkt der Kreditgewährung bestehende Finanzlage des Unternehmens nicht präzise erfasst wird. Zweitens werden darin die zu prüfenden Kredite mit einer Stichprobe nachrangiger Marktkredite verglichen. Die Referenzgruppe ist jedoch zugunsten von höher bewerteten Kreditnehmern verzerrt, sodass der Median des Marktzinses unterschätzt wird. ([40]) In jedem Fall

([38]) Siehe Fußnote 23.

([39]) Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, Rn. 83, 84, 85 und 105; Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 71 und 72; Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Cityflyer Express/Kommission, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, Rn. 76; Urteil des Gerichts vom 25. Juni 2015, Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE) und Sace BT SpA/Kommission, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, Rn. 183, bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 23. November 2017, C-472/15 P, ECLI:EU:C:2017:885, Rn. 108 und 109.

([40]) Insbesondere umfasst die Stichprobe acht Kredite mit Bonitätsstufe BB-/Ba3 (d. h. mit höherem Rang) und nur zwei Kredite mit Bonitätsstufe CCC+/Caa1 (d. h. mit niedrigerem Rang), sodass sich der Median des Zinssatzes der Referenzgruppe verringert.

liegt der Zinssatz der HelB gewährten Betriebsmittelkredite immer noch unter diesem unterschätzten Median des Marktzinses (6,9 %), ohne dass dies gerechtfertigt gewesen wäre. Schließlich liegt der Zinssatz für die Betriebsmittelkredite unter dem Median des Couponzinssatzes für 2011 und 2012 begebene Schuldverschreibungen, obwohl Schuldverschreibungen typischerweise höherrangig und entsprechend risikoärmer sind als nachrangige Kredite. Zusammenfassend wird in dem Gutachten über die Tatsache hinaus, dass es im Nachhinein erstellt wurde und daher allein deshalb schon als Nachweis unzulässig ist, der marktkonforme Zinssatz für die Betriebsmittelkredite in nicht angemessener Weise geschätzt.

(176) Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass HelB durch den Betriebsmittelkredit von 2011 ein ungerechtfertigter wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist.

(177) In Erwägungsgrund 163 hat die Kommission festgestellt, dass ein rational handelnder Kapitalgeber HelB den Betriebsmittelkredit im Januar 2011 nicht gewährt hätte. Mit anderen Worten, HelB hätte einen solchen Kredit zu keinen Bedingungen auf dem Markt erhalten. Der Kapitalwert einer Investition, die der Gewährung eines solchen Kredits entsprochen hätte, wäre unabhängig vom verlangten Zinssatz in jedem Fall negativ gewesen. Angesichts der schwierigen Finanzlage von HelB war nach vernünftigem Ermessen nicht davon auszugehen, dass das Unternehmen ausreichende Gewinne erwirtschaften würde, um einen solchen Kredit zurückzuzahlen. Das Gericht entschied ([41]), dass unter Umständen, in denen sich ein Kreditnehmer insbesondere wegen eines erheblichen Umsatzrückgangs, Vorliegen eines negativen Eigenkapitalwerts und der Unfähigkeit, Kredite aus eigenen Mitteln zurückzuzahlen, in einer schwierigen finanziellen Lage befindet, der wirtschaftliche Vorteil aus einem Kredit dem Gesamtbetrag der geliehenen Mittel entsprechen kann. Deshalb entspricht der wirtschaftliche Vorteil des Betriebsmittelkredits von 2011 dem Gesamtbetrag des Kredits.

9.3.3. *Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

(178) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass Maßnahme 3 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Die Beihilfe entspricht dem Gesamtbetrag des Kredits und beläuft sich daher auf 5,8 Mio. EUR. Der Tag, an dem die Beihilfe gewährt wurde, ist der Tag der Kreditgewährung, das heißt der 31. Januar 2011.

9.4. **Maßnahme 4 — Der 2012 gewährte Betriebsmittelkredit für HelB**

9.4.1. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat, Selektivität, Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

(179) Die im Zusammenhang mit Maßnahme 1 in Bezug auf staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat (siehe Erwägungsgrund 85), auf die Selektivität (siehe Erwägungsgrund 86) und auf die Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten (siehe Erwägungsgrund 117) gezogenen Schlussfolgerungen gelten für diese Maßnahme entsprechend.

9.4.2. *Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils*

(180) Zunächst behauptet Finnland, der Stadtrat habe verlangt, dass der Betriebsmittelkredit von 2012 zu Marktbedingungen bereitgestellt wird, weil er nach Einreichung der Beschwerde im Oktober 2011 gewährt wurde. Auf dieser Grundlage macht Finnland geltend, dass der Kredit keine Beihilfe darstellt. Diese Behauptung wurde weder durch Beweise noch durch eine begründete Rechtfertigung untermauert. Sie wird auch nicht durch die Beurteilung der Kommission bestätigt (siehe unten). Daher ist das Vorbringen zurückzuweisen.

(181) Der Betriebsmittelkredit von 2012 wurde zu denselben Bedingungen gewährt wie der Betriebsmittelkredit von 2011. Er wurde insbesondere zu einem Zinssatz von 6 %, ohne Besicherung, mit Rückzahlung in Abhängigkeit von der Erwirtschaftung ausreichender Gewinne, Nachrangigkeit gegenüber allen anderen Verbindlichkeiten und unbegrenzter Laufzeit gewährt. Finnland bestätigte, dass für den Betriebsmittelkredit von 2012 die gleichen allgemeinen Bedingungen galten wie für den Betriebsmittelkredit von 2011.

(182) Die Stadt hatte im Vorfeld der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2012 für HelB weder eine Investitionsrechnung noch eine anderweitige Bewertung des erwarteten finanziellen Ergebnisses der Investition vorgenommen.

(183) Da der Betriebsmittelkredit von 2012 ohne Beteiligung privater Wirtschaftsbeteiligter gewährt wurde, kann seine Marktkonformität nicht direkt festgestellt werden. Finnland hat keine vergleichbaren Markttransaktionen vorgelegt (siehe Erwägungsgründe 149 und 150) und die Kommission hat keine geeigneten Marktbenchmarks gefunden. Daher muss die Kommission wie im Falle des Betriebsmittelkredits von 2011 auf eine andere Bewertungsmethode zurückgreifen, nämlich auf die Kapitalwertanalyse.

([41]) Urteil des Gerichts vom 1. Februar 2018, Larko Geniki Metalleftiki kai Metallourgiki AE/Kommission, T-423/14, ECLI:EU:T:2018:57, Rn. 193, und die dort angeführte Rechtsprechung.

(184) Die finanzielle Lage von HelB hatte sich zwischen der Bereitstellung des Betriebsmittelkredits von 2011 und der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2012 noch weiter verschlechtert. Ende 2011 wies HelB einen Verlust von -6,1 Mio. EUR (gegenüber -3,3 Mio. EUR im Jahr 2010) und ein negatives Eigenkapital in Höhe von -12,7 Mio. EUR (gegenüber -6,6 Mio. EUR im Jahr 2010) aus. Das Unternehmen erfüllte die Voraussetzungen eines Unternehmens in Schwierigkeiten im Sinne der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004. Die finanziellen Aussichten von HelB waren im Mai 2012 ebenfalls noch schlechter als im Januar 2011, als der vorherige Betriebsmittelkredit gewährt wurde. Die kumulierten Verluste fielen aufgrund des Verlusts im Jahr 2011 noch höher aus, sodass HelB bzw. dessen Vorgängerunternehmen nunmehr in dreizehn aufeinanderfolgenden Jahren Verluste verzeichneten.

(185) Da sich die Finanzlage und die finanziellen Aussichten von HelB weiter verschlechterten, gilt die in Erwägungsgrund 161 dargelegte Feststellung zum Betriebsmittelkredit von 2011 erst recht für den Betriebsmittelkredit von 2012. Das bedeutet, dass ein rational handelnder Kapitalgeber mit normalem Risikoprofil nicht erwartet hätte, dass HelB Gewinne erwirtschaftet, und folglich auch nicht damit gerechnet hätte, Zahlungen aus dem Betriebsmittelkredit von 2012 zu erhalten. Dies wird durch die weitere Entwicklung bestätigt, da HelB keine Rückzahlungen aus dem Betriebsmittelkredit von 2012 leistete und die Stadt den Kredit letztlich in Eigenkapital umwandelte, was angesichts der Einstellung der Geschäftstätigkeit von HelB einem Forderungsverzicht gleichkam.

(186) Darüber hinaus hatte die Stadt im Mai 2012 weder aus dem Betriebsmittelkredit von 2005 noch aus dem Betriebsmittelkredit von 2011 irgendwelche Zahlungen erhalten. Der Ende 2011 ausstehende Betrag dieser Kredite (mit aufgelaufen Zinsen) belief sich auf 28,4 Mio. EUR (d. h. auf 6,8 Mio. EUR mehr als Ende 2010). Somit hätte HelB zur Rückzahlung des Betriebsmittelkredits von 2012 einen Gewinn von mindestens 37,3 Mio. EUR erzielen müssen, um zuerst das Kapitaldefizit ([42]) auszugleichen (-0,9 Mio. EUR Ende 2011) und anschließend die Betriebsmittelkredite von 2005 und 2011 (28,4 Mio. EUR mit aufgelaufenen Zinsen Ende 2011) anteilig zusammen mit dem Betriebsmittelkredit von 2012 über 8 Mio. EUR zurückzuzahlen. Daher war zur Rückzahlung des Betriebsmittelkredits von 2012 ein um 9,3 Mio. EUR höherer Gewinn vonnöten als beim Betriebsmittelkredit von 2011 (siehe Erwägungsgrund 162).

(187) Da die erwarteten künftigen Rückzahlungen aus dem Betriebsmittelkredit von 2012 gleich null waren, beläuft sich der Kapitalwert dieser Investition, der dem Betrag des ursprünglichen Kapitalaufwands (d. h. dem Kredit selbst) entspricht, auf -8 Mio. EUR. Selbst wenn HelB einen gewissen Gewinn erzielt hätte, hätte dieser sicherlich ausgereicht, um den gesamten Kredit zurückzuzahlen (siehe Erwägungsgrund 186). Auch dann wäre der Kapitalwert der Investition negativ ausgefallen. Auf dieser Grundlage kommt die Kommission nach der Entscheidungsregel der Kapitalwertanalyse (siehe Erwägungsgrund 163) zu dem Schluss, dass ein rational handelnder Kapitalgeber HelB den Betriebsmittelkredit im Mai 2012 nicht gewährt hätte.

(188) In Bezug auf das Argument Finnlands, der Betriebsmittelkredit von 2012 sei eine gerechtfertigte Gesellschafterfremdfinanzierung zur Sicherstellung der Liquidität des hundertprozentigen Tochterunternehmens gewesen, gilt die in Bezug auf den Betriebsmittelkredit von 2011 in den Erwägungsgründen 165 bis 172 dargelegte Bewertung für den Betriebsmittelkredit von 2012, wie im Folgenden ausgeführt, entsprechend.

(189) Bevor die Stadt den Betriebsmittelkredit von 2012 gewährte, hatten HelB und dessen Vorgängerunternehmen in mindestens dreizehn aufeinanderfolgenden Jahren keine Gewinne erzielt und es bestand keine realistische Aussicht auf eine zukünftige Rentabilität des Unternehmens (siehe Erwägungsgrund 184). Außerdem verlor die Stadt laufend Kapital, obwohl sie bereits mindestens 36,6 Mio. EUR in Form des „Gründungskredits", des Ausrüstungskredits und des Betriebsmittelkredits von 2011 investiert hatte. Bis 2011 beliefen sich die kumulierten Kapitalverluste der Stadt auf die Investition in HelB und dessen Vorgängerunternehmen auf -27,8 Mio. EUR. ([43]) Es ist zu bezweifeln, dass ein vernünftig handelnder Anteilseigner sein Tochterunternehmen unter solchen Umständen weiterhin finanziert hätte.

(190) Quantitativ gesehen hätte ein rationaler marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber vernünftigerweise eine Rendite in Höhe von -8 Mio. EUR auf den Betriebsmittelkredit von 2012 erwartet (siehe Erwägungsgrund 187). Dieses ist jedoch nicht der einzige Aspekt, den ein Anteilseigner (insbesondere dann, wenn dieser 100 % der Unternehmensanteile besitzt) in seine Überlegungen einbezogen hätte. Er hätte auch die erwarteten zukünftigen Kapitalgewinne und -verluste berücksichtigt. Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass die Stadt in jedem auf die Investition folgenden Jahr zusätzlich mindestens -3,2 Mio. EUR an Kapital verloren hätte, wenn HelB sein Kapital weiterhin mit der durchschnittlichen Rate der Jahre 2005 bis 2011 aufgezehrt hätte. Tatsächlich fiel der Verlust für die Stadt mit durchschnittlich -3,4 Mio. EUR pro Jahr von 2012 bis 2014 sogar noch höher aus.

(191) Wie im Falle des Betriebsmittelkredits von 2011 wird die Kommission im Folgenden als Alternativszenario den Verkauf von HelB prüfen. In einem solchen Fall hätte die Stadt die bei einer Veräußerung entstehenden Kosten tragen müssen, die normalerweise vernachlässigbar sind. Außerdem hätte sie die Betriebsmittelkredite von 2005 und 2011 verloren. Die Rückzahlung dieser Kredite war jedoch ohnehin unwahrscheinlich und ist tatsächlich nie

([42]) Die Summe der kumulierten Verluste und Betriebsmittelkredite.

([43]) Das Nettovermögen von HKL Bussiliikenne sank von 9 Mio. EUR im Jahr 1999 auf 3,6 Mio. EUR im Jahr 2004; das Nettovermögen von HelB sank von 9,7 Mio. EUR im Jahr 2005 auf -12,7 Mio. EUR im Jahr 2011.

erfolgt (siehe Erwägungsgründe 158 und 161). Die Stadt hätte auch den Ausrüstungskredit verloren, der zum Ende des Jahres 2011 einen ausstehenden Betrag 12,5 Mio. EUR aufwies, wovon HelB in jedem Jahr 0,6 Mio. EUR zurückzahlte. Eine vollständige Rückzahlung des Ausrüstungskredits war vernünftigerweise nicht zu erwarten (tatsächlich hatte HelB erst 1,8 Mio. EUR zurückgezahlt, als die Stadt den Kredit abschrieb). Selbst in dem unwahrscheinlichen Fall, dass HelB diesen Kredit weiter zurückzahlte, wären die damit verbundenen Erlöse durch die zu erwartenden Kapitalverluste mehr als ausgeglichen worden (siehe vorstehenden Erwägungsgrund). Insgesamt ist sicher davon auszugehen, dass die Mehrkosten des Verkaufsszenarios im Vergleich zum tatsächlich gewählten Szenario bei 0 liegen.

(192) Dagegen wären der Stadt in dem Alternativszenario Erlöse aus dem Verkauf zugeflossen. Der Kommission liegt keine genaue Einschätzung darüber vor, welchen Wert HelB im Mai 2012 hatte. Für die Zwecke der Bewertung braucht der genaue Verkaufswert jedoch nicht bestimmt zu werden. Es genügt zu zeigen, dass die aus einem Verkauf zu erwarteten Erlöse über der Rendite des Basisszenarios, also über -8 Mio. EUR (siehe Erwägungsgrund 187) liegen würden.

(193) Wie in Erwägungsgrund 172 erwähnt, wurde der Wert von HelB im September 2015 mit 11,6 Mio. EUR bis 25,6 Mio. EUR angesetzt und das Unternehmen im Dezember 2015 für 24,2 Mio. EUR von der Stadt verkauft. Die Kommission stellt fest, dass das Nettovermögen von HelB, das den Wert des Unternehmens widerspiegelt, im Dezember 2014 um 10,2 Mio. EUR niedriger war als im Dezember 2011. Auch die finanziellen Aussichten von HelB verschlechterten sich, da das Unternehmen 2014 einen Verlust von -7 Mio. EUR (um 7,1 Mio. EUR weniger als im Vorjahr) und 2010 einen Verlust von -6,1 Mio. EUR (um 3,3 Mio. EUR weniger als im Vorjahr) auswies. Angesichts dessen ist davon auszugehen, dass HelB zum Zeitpunkt der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2012 einen höheren Wert hatte als beim Verkauf des Unternehmens. In jedem Fall kann kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass die Stadt aus dem Verkauf von HelB im Mai 2012 zumindest einen gewissen Erlös hätte erwarten können. Dies rechtfertigt die Feststellung, dass im Verkaufsszenario eine höhere Rendite zu erwarten war als bei dem gewählten Szenario der Kreditgewährung. Somit war der Betriebsmittelkredit von 2012 auch bei Berücksichtigung des früheren Engagements der Stadt nicht marktkonform.

(194) Unbeschadet der Feststellungen im vorstehenden Erwägungsgrund wäre der Betriebsmittelkredit von 2012 selbst dann, wenn er für die Stadt die bestmögliche Option gewesen wäre (was nicht zutrifft), nicht marktkonform gewesen, da er nicht zu Marktbedingungen gewährt wurde. Gemäß der Mitteilung über Referenzsätze von 2008 ([44]), die am 1. Juli 2008 in Kraft trat und daher auf den Betriebsmittelkredit von 2012 anwendbar ist, lag der anstelle des Marktzinses verwendete Zinssatz für einen im Mai 2012 an ein Unternehmen in Schwierigkeiten (Bonitätsstufe CCC oder darunter) — wie HelB — gewährten unbesicherten Standardkredit bei 11,67 % (Basiszins von 1,67 % zuzüglich einer Marge von 1 000 Basispunkten). Er lag somit deutlich über dem tatsächlich angewandten Zinssatz von 6 %. Die Ersatzgröße hätte eigentlich noch höher liegen müssen, um dem mit dem beteiligungsähnlichen Charakter des Betriebsmittelkredits verbundenen zusätzlichen Risiko Rechnung zu tragen.

(195) Wie in den Erwägungsgründen 174 und 175 dargelegt, ist das von Finnland in Bezug auf die Betriebsmittelkredite von 2011 und 2012 vorgelegte Gutachten nicht als Nachweis der Marktkonformität dieser Kredite zulässig.

(196) Auf der Grundlage des Vorstehenden gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass HelB durch den Betriebsmittelkredit von 2012 ein ungerechtfertigter wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist. Die Beihilfe beläuft sich aus den in Erwägungsgrund 177 dargelegten Gründen auf den Gesamtbetrag des Kredits.

9.4.3. *Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

(197) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass Maßnahme 4 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Die Beihilfe entspricht dem Gesamtbetrag des Kredits und beläuft sich daher auf 8 Mio. EUR. Der Tag, an dem die Beihilfe gewährt wurde, ist der Tag der Kreditgewährung, das heißt der 23. Mai 2012.

9.5. **Allgemeine Schlussfolgerung zum Vorliegen einer Beihilfe**

(198) In Anbetracht der in den Erwägungsgründen 78 bis 197 vorgenommenen Beurteilung gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahmen 1, 2, 3 und 4 (Ausrüstungskredit und Betriebsmittelkredite) staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV in Höhe von insgesamt 54 231 850 EUR darstellen.

10. **VEREINBARKEIT DER BEIHILFE MIT DEM BINNENMARKT**

(199) Soweit die Maßnahmen 1, 2, 3 und 4 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, muss die Kommission prüfen, ob die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

([44]) Siehe Fußnote 23.

(200) Nach der Rechtsprechung ([45]) ist es Sache des Mitgliedstaats, mögliche Gründe für die Vereinbarkeit geltend zu machen und nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die beantragte Ausnahmeermächtigung vorliegen. Finnland ist jedoch der Ansicht, dass es sich bei den betroffenen Maßnahmen nicht um staatliche Beihilfen handelt und hat deshalb keine Gründe für die Vereinbarkeit vorgebracht.

(201) Trotzdem nahm die Kommission eine Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt vor.

(202) Da HelB und dessen Vorgängerunternehmen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs tätig sind, untersuchte die Kommission zuerst, ob die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ([46]) im vorliegenden Fall anwendbar gewesen sein könnten. In der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 sind die vor Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über Vorschriften über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße geltenden Vorschriften über die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Bereich des Landverkehrs festgelegt. In der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist festgelegt, unter welchen Bedingungen Ausgleichsleistungen, die in Verträgen und Konzessionen für öffentliche Personenverkehrsdienste festgelegt sind, als mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung staatlicher Beihilfen ausgenommen gelten. Die Kommission stellt fest, dass es sich bei dem Ausrüstungskredit von 2002 und den Betriebsmittelkrediten von 2005, 2011 und 2012 um Fremdfinanzierungsmaßnahmen für HelB handelt und dass sie in keiner Weise Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen darstellen. Daher fallen die zu prüfenden Maßnahmen nicht in den Anwendungsbereich der genannten Verordnungen.

(203) Die Kommission prüfte anschließend, ob Artikel 93 AEUV eine geeignete Grundlage für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt bildet. Artikel 93 AEUV enthält Vorschriften über die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen im Bereich der Koordinierung des Verkehrs und gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Bereich des Verkehrs und stellt eine Lex specialis gegenüber Artikel 106 Absatz 2 und Artikel 107 Absatz 3 AEUV dar. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs werden in diesem Artikel „Beihilfen für den Verkehr nur in ganz bestimmten Fällen und nur dann, wenn sie den allgemeinen Interessen der [Union] nicht abträglich sind, für vereinbar mit dem Vertrag erklärt". ([47])

(204) Die Kommission stellt fest, dass eine Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, wenn sie den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs entspricht. Eine Beihilfemaßnahme entspricht nur dann den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs, wenn sie erforderlich und im Hinblick auf das verfolgte Ziel angemessen ist. In ihrer gängigen Entscheidungspraxis befand die Kommission, dass Beihilfen, die zum Zwecke der Koordinierung des Verkehrs gewährt werden, auf der Grundlage von Artikel 93 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: i) die Beihilfe dient einem Ziel von gemeinsamem Interesse; ii) die Beihilfe ist erforderlich und hat einen Anreizeffekt; iii) die Beihilfe ist angemessen; iv) die Beihilfe bzw. die geförderte Tätigkeit steht allen Nutzern diskriminierungsfrei offen. Die Beihilfe muss also in erster Linie für ein Ziel von gemeinsamem Interesse benötigt werden und sie muss einen Anreizeffekt haben, d. h. sie muss dazu führen, dass der Beihilfeempfänger sein Verhalten dahin gehend ändert, dass er zusätzliche Tätigkeiten aufnimmt, die er ohne die Beihilfe nicht, nur in geringerem Umfang oder in anderer Weise ausüben würde, sodass das Ziel von gemeinsamem Interesse nicht erreicht werden würde. Nach Ansicht der Kommission hatten der Ausrüstungskredit von 2002 und die Betriebsmittelkredite von 2005, 2011 und 2012 keinen Anreizeffekt, weil sie nicht dazu geführt haben, dass HelB oder dessen Vorgängerunternehmen ihr Verhalten dahin gehend veränderten, dass sie zusätzliche Tätigkeiten aufnahmen, die sie ohne die Beihilfe nicht ausgeübt hätten. Da die oben dargelegten Voraussetzungen kumulativ gelten, ist die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass die zu prüfenden Maßnahmen nicht nach Artikel 93 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.

(205) Die Kommission hat auch geprüft, ob die in Artikel 107 Absatz 2 und Artikel 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen zur Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfe herangezogen werden können. Nach Ansicht der Kommission sind die Ausnahmen gemäß Artikel 107 Absatz 2 AEUV (Beihilfen an einzelne Verbraucher, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland) eindeutig nicht anwendbar. Gleiches gilt für die Ausnahmen gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben d und e AEUV (Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes und Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss bestimmt). Nicht anwendbar ist zudem die Ausnahme im Zusammenhang mit der Entwicklung bestimmter Gebiete oder Wirtschaftszweige gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV.

([45]) Urteil des Gerichtshofs vom 28. April 1993, Italien/Kommission, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, Rn. 20.

([46]) Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. L 156 vom 28.6.1969, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1).

([47]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 12. Oktober 1978, Kommission/Belgien, 156/77, ECLI:EU:C:1978:180, Rn. 10.

(206) Die Kommission hat außerdem geprüft, ob eine der in Rede stehenden Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV im Rahmen der im vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise ([48]) mit dem Binnenmarkt vereinbar sein könnte. Die Kommission stellt zunächst fest, dass die zu prüfende Beihilfe augenscheinlich nicht zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln im Zusammenhang mit einer Finanz- und Wirtschaftskrise gewährt wurde. Finnland macht nicht geltend, dass HelB aufgrund der Auswirkungen einer Finanz- und Wirtschaftskrise keine Finanzmittel beschaffen konnte. In jedem Fall galt der vorübergehende Gemeinschaftsrahmen zwischen dem 17. Dezember 2008 und dem 31. Dezember 2011. Er galt für „De-minimis"-Beihilfen und für Beihilfen in Form von Garantien und vergünstigten Zinssätzen, für Beihilfen für die Herstellung umweltfreundlicher Produkte sowie für Risikokapitalbeihilfen. Was die Kredite anbelangt, so wurde nur der Betriebsmittelkredit von 2011 im Geltungszeitraum des vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens gewährt. Ab dem 1. Januar 2011 waren jedoch vergünstigte Kredite für Unternehmen in Schwierigkeiten vom Anwendungsbereich des vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens ausgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Bereitstellung des Betriebsmittelkredits von 2011 erfüllte HelB die Voraussetzungen eines Unternehmens in Schwierigkeiten (siehe Erwägungsgrund 153). In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass der vorübergehende Gemeinschaftsrahmen nicht auf die zu prüfende Beihilfe anwendbar ist.

(207) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können staatliche Beihilfen genehmigt werden, wenn gewährleistet ist, dass sie die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete fördern und die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. In Anwendung dieser Bestimmungen legte die Kommission in den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 ([49]) und in den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 ([50]) (anwendbar auf die zu prüfenden Maßnahmen) die Kriterien für die Beurteilung von Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfen fest. Zur Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt muss daher geklärt werden, ob die in diesen Leitlinien festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. In Anbetracht der finanziellen Lage von HKL Bussiliikenne, STA und HelB und der betroffenen Maßnahmen (die der Sicherstellung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Begünstigten dienen sollten) hält die Kommission eine Prüfung der in Rede stehenden Beihilfe auf der Grundlage der anwendbaren Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien für angemessen.

(208) Sowohl nach den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 als auch nach den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 kommen nur Unternehmen in Schwierigkeiten für eine Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfe in Betracht. Wie in Erwägungsgrund 105 in Bezug auf den Ausrüstungskredit von 2002 festgestellt, war HKL Bussiliikenne zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 einzustufen. Ebenso HelB war gemäß den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 zum Zeitpunkt der Gewährung des Betriebsmittelkredits von 2005 nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten einzustufen, weil es gerade gegründet worden war und über keine Finanzkennzahlen aus der Zeit vor 2005 verfügte. Außerdem kommen gemäß Randnummer 12 der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 neu gegründete Unternehmen nicht für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen in Betracht, und zwar auch dann nicht, wenn ihre finanzielle Ausgangslage prekär ist. Dies gilt insbesondere für neue Unternehmen, die aus der Abwicklung oder der Übernahme der Vermögenswerte eines anderen Unternehmens hervorgegangen sind. Ein Unternehmen gilt grundsätzlich in den ersten drei Jahren nach Aufnahme seiner Geschäftstätigkeit als neu gegründet. Erst danach kommt es unter folgenden Voraussetzungen für eine Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfe in Frage: a) Es handelt sich um ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne dieser Leitlinien und b) es gehört nicht zu einer größeren Unternehmensgruppe, ausgenommen unter den in den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien dargelegten Voraussetzungen. Daher kam HelB im Zeitraum 2005 bis 2007, d. h. in den ersten drei Jahren der Geschäftstätigkeit, nicht für eine Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfe in Betracht. Was die Betriebsmittelkredite von 2011 und 2012 betrifft, so erfüllte HelB spätestens seit 2009 (siehe Erwägungsgrund 153) die Voraussetzungen eines Unternehmens in Schwierigkeiten nach Randnummer 10 der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 und kam in diesem Zeitraum für eine Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfe in Betracht.

(209) Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Voraussetzungen für eine Rettungsbeihilfe nach Abschnitt 3.1 der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 und von 2004 bei keiner der zu prüfenden Maßnahmen erfüllt sind. Mit Ausnahme des Ausrüstungskredits von 2002 handelte es sich bei den betroffenen Maßnahmen nicht um Liquiditätshilfen in Form von Kreditbürgschaften oder Krediten. Insbesondere die Betriebsmittelkredite waren keine standardmäßigen Bankkredite, sondern beteiligungsähnliche Instrumente. Außerdem wurde keine der zu prüfenden Maßnahmen innerhalb von höchstens sechs Monaten nach Auszahlung des ersten Teilbetrags der

([48]) Mitteilung der Kommission — Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise (ABl. C 16 vom 22.1.2009, S. 1) in der geänderten Fassung vom 25. Februar 2009 (ABl. C 83 vom 7.4.2009, S. 1), 28. Oktober 2009 (ABl. C 261vom 31.10.2009, S. 2) und 8. Dezember 2009 (ABl. C 303 vom 15.12.2009, S. 6). Der vorübergehende Gemeinschaftsrahmen sollte ursprünglich nur bis Ende 2010 gelten, wurde später jedoch verlängert und lief schließlich am 31. Dezember 2011 aus (ABl. C 6 vom 11.1.2011, S. 5).

([49]) Siehe Fußnote 12.

([50]) Siehe Fußnote 9.

Kreditsumme an das Unternehmen beendet und keine von ihnen wurde aus akuten sozialen Gründen gewährt. Schließlich hat sich Finnland in Zusammenhang mit den Maßnahmen nicht — wie unter Randnummer 25 Buchstabe c der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 und Randnummer 23 Buchstabe d der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 vorgegeben — dazu verpflichtet, der Kommission entweder einen Umstrukturierungsplan oder einen Liquidationsplan vorzulegen.

(210) Die Kommission stellt fest, dass Finnland keine der betroffenen Maßnahmen als Umstrukturierungsbeihilfe im Sinne von Abschnitt 3.2 der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 und von 2004 bei der Kommission angemeldet hat. Sowohl nach den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 als auch nach den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 2004 ist die Gewährung einer Umstrukturierungsbeihilfe von der Durchführung eines Umstrukturierungsplans abhängig zu machen, der im Falle von Einzelbeihilfen zuvor von der Kommission gebilligt werden muss. Finnland hat keinen Umstrukturierungsplan vorgelegt. Außerdem hat Finnland nicht nachgewiesen, dass eine der Voraussetzungen für die Vereinbarkeit einer solchen Beihilfe (Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität, Ausgleichsmaßnahmen, Eigenleistung usw.) erfüllt ist. Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe die in den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien von 1999 und 2004 festgelegten Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nicht erfüllt.

Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

(211) Somit kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die in Erwägungsgrund 198 festgestellte staatliche Beihilfe nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

11. **WIRTSCHAFTLICHE KONTINUITÄT**

(212) Nach dem AEUV und nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Kommission befugt zu entscheiden, dass der betreffende Mitgliedstaat eine Beihilfe aufheben oder umgestalten muss, die mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist. ([51]) Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs dient die einem Mitgliedstaat durch einen Beschluss der Kommission auferlegte Verpflichtung zur Aufhebung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe zur Wiederherstellung der früheren Lage.

(213) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieses Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die im Rahmen der unvereinbaren Beihilfe erhaltenen Beträge zurückgezahlt hat, da er so den Vorteil verliert, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt wird. ([52])

(214) Außerdem kann nach der Rechtsprechung ([53]) die Verpflichtung zur Rückforderung der Beihilfe dann auf eine neue Gesellschaft, auf bzw. an die die fragliche Gesellschaft einen Teil ihrer Vermögenswerte übertragen bzw. verkauft hat, erstreckt werden, wenn diese Übertragungs- bzw. Veräußerungsstruktur die Feststellung einer wirtschaftlichen Kontinuität zwischen den beiden Gesellschaften erlaubt.

(215) Wie in den Erwägungsgründen 45 bis 49 dargelegt, wurde der Geschäftsbetrieb von HelB nach Einleitung des förmlichen Verfahrens an das private Busunternehmen Viikin Linja Oy (Teil von KAG) verkauft, das anschließend seinen Namen in „Helsingin Bussiliikenne“ änderte und damit zur neuen HelB wurde.

(216) Daher muss die Kommission prüfen, ob zwischen der alten HelB (jetzt Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy) und der neuen HelB (Teil von KAG) eine wirtschaftliche Kontinuität besteht, um zu ermitteln, von welcher Gesellschaft die HelB gewährte unzulässige Beihilfe zurückzufordern ist. Wird eine wirtschaftliche Kontinuität zwischen den beiden Unternehmen festgestellt, ist die Beihilfe von der neuen HelB (Teil von KAG) zurückzufordern, sofern die Beihilfe nicht bereits von der alten HelB zurückgefordert wurde.

([51]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 1973, Kommission/Deutschland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, Rn. 13.
([52]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, Rn. 64 und 65.
([53]) Urteil des Gerichtshofs vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, Rn. 155.

(217) Nach der Rechtsprechung in der Sache „Multimedia“ ([54]) und nach der Praxis der Kommission ([55]) wird das Vorliegen einer wirtschaftlichen Kontinuität zwischen dem Beihilfeempfänger und dem Unternehmen, auf das die Vermögenswerte übertragen wurden, anhand mehrerer Indikatoren geprüft. Dabei können die folgenden Faktoren berücksichtigt werden: i) Gegenstand der Übertragung (Aktiva und Passiva, Fortbestand der Belegschaft, gebündelten Aktiva); ii) Übertragungspreis; iii) Identität der Aktionäre oder Eigentümer des erwerbenden und des ursprünglichen Unternehmens; iv) Zeitpunkt der Veräußerung (nach dem Beginn der Prüfung, nach der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens oder nach dem abschließenden Beschluss); v) ökonomische Folgerichtigkeit der Transaktion. ([56])

(218) Aufgrund des Verkaufs des Geschäftsbetriebs der alten HelB an die neue HelB wird die Kommission daher anhand der vorstehend genannten Kriterien untersuchen, ob zwischen der alten HelB (jetzt Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy) und der neuen HelB (Teil von KAG), die den Geschäftsbetrieb von der alten HelB erwarb, eine wirtschaftliche Kontinuität besteht.

11.1. **Umfang der Transaktion**

(219) Die Kommission weist darauf hin, dass die Vermögenswerte und anderen Elemente des übertragenen Unternehmens nur einen Teil des vorherigen Unternehmens oder seiner Tätigkeiten ausmachen dürfen, um wirtschaftliche Kontinuität zu vermeiden. Je größer der Teil des vorherigen Unternehmens ist, der an ein neues Unternehmen übertragen wird, umso wahrscheinlicher wird es, dass die mit diesen Vermögenswerten zusammenhängende wirtschaftliche Tätigkeit weiter von der rechtswidrigen Beihilfe profitiert. ([57])

(220) Obwohl Finnland geltend macht, dass es sich bei der Transaktion um einen „Asset-Deal“ handelte, geht aus den Transaktionsbedingungen hervor, dass HelB in Wirklichkeit als laufendes Unternehmen verkauft wurde. Wie in den Erwägungsgründen 47 und 48 dargelegt, umfasste die Transaktion alle für den Geschäftsbetrieb erforderlichen Vermögenswerte (einschließlich der Ratenschuld für die neu erworbene Busflotte), alle 918 Mitarbeiter ([58]), den Markennamen „Helsingin Bussiliikenne Oy“ und alle Verträge und damit verbundenen Verbindlichkeiten (einschließlich der Verträge für Beförderungsleistungen und für die Untervermietung der Depots, jedoch ohne den Ausrüstungskredit von 2002 und die Betriebsmittelkredite von 2005, 2011 und 2012).

(221) Darüber hinaus wird in Artikel 2.2 der Verkaufsvereinbarung zwischen HelB und Viikin Linja Oy vom 14. Dezember 2015 ausdrücklich erwähnt, dass die Übertragung des Geschäfts von HelB gemäß diesem Vertrag als Unternehmensfortführung erfolgt, während in Artikel 2.3 der Verkaufsvereinbarung erklärt wird, dass der Verkauf alle Vermögenswerte sowie alle Verträge und Verbindlichkeiten umfasst, die Fortführung der Geschäftstätigkeit erforderlich sind.

(222) Hinsichtlich des Umfangs der Transaktion ist daher festzustellen, dass die neue HelB alle wirtschaftlichen Tätigkeiten der alten HelB mit sämtlichen damit verbundenen Vermögenswerten, Rechten und Pflichten übernommen hat. Daher führt die neue HelB einfach die wirtschaftlichen Tätigkeiten der alten HelB fort, und zwar im Wesentlichen in demselben Umfang wie vor der Transaktion.

(223) Des Weiteren stellt die Kommission fest, dass sich der Verkauf des Geschäftsbetriebs von HelB nicht auf die offenen Verbindlichkeiten aus dem Ausrüstungskredit von 2002 und den Betriebsmittelkrediten von 2005, 2011 und 2012 in Höhe von rund 54 Mio. EUR (mit aufgelaufenen Zinsen) erstreckte. ([59])

([54]) Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2003, Italien und SIM 2 Multimedia/Kommission, verbundene Rechtssachen C-328/99 und C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252.

([55]) Entscheidung der Kommission vom 17. September 2008 zu der von Griechenland durchgeführten Beihilfe N 321/2008, N 322/2008 und N 323/2008 — Vente de certains actifs d'Olympic Airlines/Olympic Airways Services [Verkauf bestimmter Vermögenswerte von Olympic Airlines/Olympic Airways Services] (ABl. C 18 vom 23.1.2010, S. 9); Entscheidung der Kommission vom 12. November 2008 zu der von Italien durchgeführten Beihilfe N 510/2008 — Vendita dei beni della compagnia aerea Alitalia [Verkauf von Vermögenswerten der Fluggesellschaft Alitalia] (ABl. C 46 vom 25.2.2009, S. 6); Beschluss der Kommission vom 4. April 2012 zu der von Frankreich durchgeführten Beihilfe SA.34547 — Reprise de actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire [Erwerb von Vermögenswerten der Gruppe SERNAM im Rahmen ihres gerichtlichen Sanierungsverfahrens] (ABl. C 305 vom 10.10.2012, S. 10).

([56]) Die Indikatoren wurden vom Gerichtshof erstmals in seinem Urteil vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission (Urteil des Gerichtshofs vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, Rn. 155) unter Aufrechterhaltung der Entscheidung zu Alitalia bestätigt.

([57]) 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), Erwägungsgrund 149.

([58]) Die Mitarbeiter wurden nicht entlassen und anschließend von der neuen HelB wieder eingestellt; stattdessen wurden ihre Arbeitsverträge einfach gemäß Klausel 2.6 des Verkaufsvertrags auf die neue HelB übertragen.

([59]) Die Stadt befreite die alte HelB am 13. Januar 2016 von der Pflicht zur Rückzahlung des Ausrüstungskredits von 2002; die Betriebsmittelkredite wurden am 11. Dezember 2015, d. h. wenige Tage vor Veräußerung des Geschäftsbetriebs, in Eigenkapital der alten HelB umgewandelt.

(224) Darüber hinaus räumte Finnland ausdrücklich ein, dass die alte HelB mit Ausnahme der ihr aus dem Treuhandkonto und potenziell aus dem Earn-out-Mechanismus zur Verfügung stehenden Beträge keine Vermögenswerte besaß (siehe Erwägungsgrund 46), sodass das Unternehmen in der Praxis Insolvenz anmelden müsste, wenn die Rückforderung den Treuhandbetrag und die aus dem Earn-out-Mechanismus erhältlichen Beträge übersteigt.

(225) Nach Auffassung der Kommission lässt das Vorhaben, die alte HelB als „hohles Gebilde" mit Verbindlichkeiten in Höhe von 54 Mio. EUR, die den Verkaufspreis um mehr als das Doppelte überstiegen, und ohne Vermögenswerte zur Deckung dieser Verbindlichkeiten zu erhalten, eindeutig den Rückschluss zu, dass Finnland die Rückzahlungspflicht zu umgehen versuchte und dass eine wirtschaftliche Kontinuität zwischen der alten HelB und der neuen HelB vorlag.

11.2. **Der Übertragungspreis**

(226) Wie in Erwägungsgrund 45 dargelegt, wurde der Geschäftsbetrieb von HelB ohne Ausschreibungsverfahren verkauft, was im Allgemeinen darauf schließen lässt, dass der Verkaufspreis nicht dem Marktpreis entspricht.

(227) Wie die finnischen Behörden erklärten, wurden mehrere in- und ausländische öffentliche Beförderungsunternehmen im Zusammenhang mit dem Verkauf des Geschäftsbetriebs von HelB kontaktiert ([60]); einziger Bieter war das private Busunternehmen Viikin Linja Oy, das eine Summe von 24 210 193 EUR bot (siehe Erwägungsgrund 46).

(228) Die bloße Verteilung eines nicht rechtsverbindlichen Investitionsmemorandums an potenzielle, vom Verkäufer vorausgewählte Käufer ist nicht mit einem durch öffentliche Bekanntmachung eingeleiteten offenen Ausschreibungsverfahren gleichzusetzen. Werden die Empfänger einer solchen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen inoffiziell ausgewählt, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte potenzielle Käufer, die einen höheren Preis zu zahlen bereit wären, nicht kontaktiert werden. Außerdem sorgt die Durchführung des Verkaufs im Wege eines offenen Ausschreibungsverfahrens für Objektivität und Transparenz des Verfahrens, was bei der von der Stadt Helsinki gewählten subjektiven „umfrageartigen" Vorgehensweise leicht beeinträchtigt werden kann.

(229) Die finnischen Behörden machen des Weiteren geltend, dass der bei dem Verkauf des Geschäftsbetriebs von HelB erzielte Preis ein Marktpreis war, der aus einem im Auftrag der Stadt von dem unabhängigen Unternehmen Inspira Oy vorab erstellten Gutachten ([61]) hervorging. Inspira Oy nutzte drei verschiedene Bewertungsmethoden: i) das Discounted-Cashflow-Verfahren, das einen Marktwert von HelB zwischen 11,6 und 17,6 Mio. EUR ergab, ii) eine Multiple-Bewertung auf Basis von Vergleichstransaktionen (Multiplikator- oder Multiples-Verfahren), die einen geschätzten Marktwert von 22,1 Mio. EUR (anhand des EBITDA von HelB im Jahr 2014) ([62]) bzw. von 23,2 Mio. EUR (anhand des EBITDA von HelB im Jahr 2015) ([63]) ergab, sowie iii) den beizulegenden Zeitwert von Vermögenswerten, wonach der Marktwert des Geschäftsbetriebs von HelB auf 25,6 Mio. EUR geschätzt wurde.

(230) Finnland behauptet auch, dass der Verkaufspreis auch ohne Berücksichtigung des auf dem Treuhandkonto gesperrten Betrags und des Earn-out-Mechanismus (siehe Erwägungsgrund 46) eher im oberen Bereich der Bewertungsspanne lag.

(231) Die Kommission hat die Bewertung überprüft und Defizite festgestellt, die den geschätzten Marktwert der Geschäftstätigkeit von HelB verzerren. Die Kommission stellt fest, dass Inspira Oy die Bewertung selbst als eine grobe Schätzung zur Bestimmung der Höhe des Verkaufspreises bezeichnet.

(232) Im Hinblick auf die erste angewandte Methode (Discounted-Cashflow-Verfahren) untersuchte der Gutachter zwei Szenarien. Das erste Szenario, das sich auf Prognosen der Unternehmensleitung stützt und von einem stabilen 2% igen Wachstum über einen Restzeitraum ausgeht, ergibt einen Unternehmenswert von 17,6 Mio. EUR. Im zweiten Szenario, das sich ausschließlich auf die bestehenden Verträge stützt, beruht auf der Annahme, dass das Unternehmen nach 2022 keine Cashflows generiert, und kommt zu einem Unternehmenswert von 11,6 Mio. EUR.

(233) Nach Auffassung der Kommission könnte die dem zweiten Szenario zugrunde liegende Annahme, wonach das Unternehmen nach 2022 keine Cashflows generiert, zu pessimistisch gewesen sein. Da der Käufer den Ausrüstungskredit und die Betriebsmittelkredite (etwa 54 Mio. EUR einschließlich aufgelaufener Zinsen) nicht übernommen hätte, sollte vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden, dass langfristig einige positive Cashflows hätten erwirtschaftet werden können. Dies gilt unbeschadet der in diesem Beschluss vorgenommenen Bewertung der Betriebsmittelkredite, die auf der Annahme beruht, dass die Kredite in der Bilanz von HelB verbleiben. Somit stünden in diesem Fall etwaige Cashflows einem Kapitalgeber erst nach Rückzahlung der Kredite zur Verfügung.

([60]) Finnland zufolge wurde das Investitionsmemorandum zum Geschäftsbetrieb von HelB an neun Unternehmen einschließlich der Beschwerdeführer verteilt.

([61]) Projekt „Viima", Erläuterungen vom 21.9.2015 zum Verkaufspreis, vorgelegt als Anhang IX25 der Antwort Finnlands vom 23.6.2016.

([62]) 19,6 Mio. EUR bei Zugrundelegung der Multiples börsennotierter Unternehmen.

([63]) 20,6 Mio. EUR bei Zugrundelegung der Multiples börsennotierter Unternehmen.

(234) Des Weiteren stellt die Kommission fest, dass in beiden Szenarien ein gewichteter durchschnittlicher Kapitalkostensatz (weighted average cost of capital — WACC) von HelB in Höhe von 7,3 % als Abzinsungssatz zugrunde gelegt wurde. Wie aus der Bewertung hervorgeht, wurde dieser Satz durch Addition einer Illiquiditätsprämie von 5 % zu der Eigenkapitalkostenkomponente des WACC ermittelt. Zwar wird die Illiquiditätsprämie durchaus bei Unternehmensbewertungen verwendet, doch Finnland hat nicht näher erläutert, weshalb ein Satz von 5 % als gerechtfertigt anzusehen ist. Finnland räumte im Gegenteil ein, dass der Wert willkürlich gewählt wurde. ([64]) Dies könnte zusätzlich zur Verzerrung des geschätzten Marktwerts beigetragen haben.

(235) Bei der zweiten Bewertungsmethode (Multiple-Bewertung auf Basis von Vergleichstransaktionen) erfolgt die Berechnung anhand des EBITDA der alten HelB für die Jahre 2014 und 2015, und der anstehende Verkauf der HelB wird außer Acht gelassen.

(236) Nach Ansicht der Kommission hätte für die Zwecke der Unternehmensbewertung der erwartete EBITDA von HelB und nicht der historische EBITDA herangezogen werden müssen. Die Berücksichtigung des in der ersten Bewertungsmethode verwendeten erwarteten EBITDA hätte einen höheren Marktwert des Unternehmens — bei Konstanz aller anderen Faktoren — von 36 Mio. EUR statt von 22,1 Mio. EUR bis 23,2 Mio. EUR ergeben.

(237) Im Hinblick auf die dritte Bewertungsmethode (beizulegender Zeitwert von Vermögenswerten) stellt die Kommission fest, dass der Buchwert von Bussen (die etwa 95 % des gesamten Anlagevermögens von HelB ausmachten) ([65]) am 31. August 2015 42,6 Mio. EUR betrug. Von diesen 42,6 Mio. EUR entfielen ca. 32,7 Mio. EUR auf die vor 2015 erworbenen Busse und ca. 9,9 Mio. EUR auf die neuen 2015 erworbenen EURO-6-Busse. Außerdem wurden weitere 3,4 Mio. EUR für die im Herbst 2015 zu beschaffenden Busse einbezogen.

(238) Der beizulegende Zeitwert der älteren Busse wurde auf der Grundlage eines Abzinsungsfaktors von 50 % ihres Nettobuchwerts (d. h. nach Abschreibung) berechnet. Der Faktor von 50 % wurde willkürlich gewählt und wird mit einem schwachen Sekundärmarkt für Busse in Finnland und dem Alter der betroffenen Busse (durchschnittlich 7,3 Jahre) begründet. Die Berechnung des beizulegenden Zeitwerts der neuen Busse (einschließlich der im Herbst 2015 zu beschaffenden Busse) erfolgte auf der Grundlage des auf ihren Nettobuchwert angewandten Abzinsungssatzes von 30 %.

(239) Nach Auffassung der Kommission könnte ein Abzinsungssatz von 30 % auf den Buchwert der neuen, weniger als ein Jahr alten Busse zu hoch gewesen sein, was erst recht für die noch zu beschaffenden Busse gilt. Die Kommission ist außerdem der Auffassung, dass auch der Abzinsungssatz von 50 % auf die älteren Busse zu hoch angesetzt sein könnte, da Abschreibungen bereits in ihrem Buchwert berücksichtigt sind. Im Vergleich dazu wäre der Unternehmenswert bei Anwendung eines Abzinsungsfaktors von 10 % auf die neuen Busse und von 30 % auf die älteren Busse nicht auf 25,6 Mio. EUR, sondern auf 35 Mio. EUR geschätzt worden.

(240) Darüber hinaus sahen die Verkaufsunterlagen eine vollständige Entschädigung der neuen HelB durch die alte HelB im Falle etwaiger Rückforderungen von staatlichen Beihilfen vor (siehe Erwägungsgrund 46). Aus wirtschaftlicher Sicht verringert sich durch eine solche Entschädigung das Geschäftsrisiko des Käufers, da sie praktisch einer Versicherung gegen Eventualverbindlichkeiten entspricht. Damit erhält der Käufer einen zusätzlichen Vorteil, dem der Verkaufspreis Rechnung tragen sollte. Trotzdem bleibt die Entschädigung in der von Inspira Oy erstellten Bewertung bei der Ermittlung des Verkaufspreises unberücksichtigt.

(241) Aus den in den Erwägungsgründen 231 bis 240 dargelegten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die von Finnland vorgelegte Bewertung den Marktwert von HelB nicht angemessen widerspiegelt. Aufgrund dessen und der Tatsache, dass kein offenes, transparentes, diskriminierungs- und bedingungsfreies Ausschreibungsverfahren durchgeführt wurde, gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der vom Käufer für den Geschäftsbetrieb von HelB gezahlte Preis den Marktpreis nicht angemessen widerspiegelt.

11.3. **Die Identität der Eigentümer**

(242) Die Kommission stellt fest, dass die Stadt Helsinki den Geschäftsbetrieb von HelB an das private Busunternehmen Viikin Linja Oy verkaufte, das in keiner Weise mit der Stadt verbunden ist.

([64]) Vorbringen Finnlands vom 13. Januar 2017.
([65]) Vorbringen Finnlands vom 13. Januar 2017.

(243) Solange daher nicht das Gegenteil bewiesen ist, geht die Kommission davon aus, dass zwischen den ursprünglichen und den neuen Eigentümern des an Viikin Linja Oy übertragenen Unternehmens HelB keine Verbindungen bestehen.

11.4. **Zeitpunkt der Transaktion**

(244) Die Kommission stellt fest, dass die Transaktion nicht darauf abzielen darf, die Rückzahlung der staatlichen Beihilfe zu vermeiden und in der Folge einen zukünftigen Negativbeschluss der Kommission zu umgehen. ([66])

(245) Der Verkauf des Geschäftsbetriebs von HelB wurde im April 2015 eingeleitet, d. h. fast unmittelbar nachdem die Kommission das förmliche Prüfverfahren eingeleitet und Finnland über den Einleitungsbeschluss in Kenntnis gesetzt hatte.

(246) Daher waren der finnische Staat und Stadt Helsinki darüber informiert, dass es sich bei den fraglichen Maßnahmen um unzulässige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfen handeln könnte, die zurückgefordert werden müssten.

(247) Außerdem wird die Prüfung dieser Beihilfesache durch die Kommission sogar als ein Motiv für den Verkauf genannt ([67]), und es wurde Bargeld auf ein Treuhandkonto für den Fall eingezahlt, dass die Kommission einen Negativbeschluss erlässt und die Rückforderung auf die neue HelB ausgeweitet wird.

(248) Deshalb lassen der Zeitpunkt des Verkaufs des Geschäftsbetriebs von HelB und die vorstehend genannten Umstände nach Auffassung der Kommission eindeutig erkennen, dass der Verkauf des Geschäftsbetriebs von HelB darauf abzielte, die Folgen eines möglichen Negativbeschlusses der Kommission zu umgehen.

11.5. **Ökonomische Folgerichtigkeit der Transaktion**

(249) Anhand des Kriteriums der ökonomischen Folgerichtigkeit prüft die Kommission, ob der Käufer die erworbenen Vermögensgüter in der gleichen Weise nutzt wie zuvor der Verkäufer oder ob er sie in seine eigene Geschäftsstrategie integriert und damit Synergien realisiert, die sein Interesse am Erwerb dieser Aktiva erkennen lassen. ([68])

(250) Im vorliegenden Fall hat der Käufer die gesamten für die Fortführung der Geschäftstätigkeit der alten HelB als laufendes Unternehmen erforderlichen Vermögenswerte zusammen mit allen Mitarbeitern der alten HelB und den damit verbundenen Rechten und Pflichten (jedoch ohne den Ausrüstungskredit von 2002 und die Betriebsmittelkredite von 2005, 2011 und 2012) erworben. Außerdem wird in der Verkaufsvereinbarung ausdrücklich erklärt, dass der Verkauf als laufendes Unternehmen erfolgte.

(251) Wie in den Erwägungsgründen 23 und 25 dargelegt, war Viikin Linja Oy ein Wettbewerber von Nobina AB und auf demselben Markt tätig wie die alte HelB. Nachdem der Käufer, Viikin Linja Oy, den Geschäftsbetrieb der alten HelB erworben hatte, änderte er seinen Namen in HelB und wurde zur neuen HelB, die zu KAG gehört. Dies lässt erkennen, dass der Geschäftsbetrieb der alten HelB ohne wesentliche Änderungen — mit denselben Bussen, auf denselben Fahrstrecken und sogar in derselben Farbe — im Rahmen der neuen HelB fortgeführt werden sollte. ([69])

(252) Somit ist die Kommission der Auffassung, dass die neue HelB lediglich den Geschäftsbetrieb der alten HelB fortführt und dabei die Vermögenswerte der alten HelB in der gleichen Weise verwendet wie die alte HelB.

11.6. **Schlussfolgerung hinsichtlich der wirtschaftlichen Kontinuität zwischen der alten HelB und der neuen HelB**

(253) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die einzige Veränderung, die durch den Verkauf des Geschäftsbetriebs von HelB herbeigeführt wurde, die juristische Person betrifft, zu der die neue HelB gehört. Der Geschäftsbetrieb der alten HelB wurde verkauft, nachdem die Kommission das förmliche Prüfverfahren eingeleitet hatte; der Verkauf erfolgte als laufendes Unternehmen und alle Mitarbeiter, Vermögenswerte und Verträgen wurden auf die neue HelB übertragen. Außerdem führt die neue HelB den Geschäftsbetrieb der alten HelB fort und verwendet die Vermögenswerte der alten HelB in der gleichen Weise wie die alte HelB.

([66]) Beschluss (EU) 2015/1587 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. (ABl. L 250 vom 25.9.2015, S. 208), Erwägungsgrund 165, und Entscheidung 2011/97/EG der Kommission vom 14. September 2005, Staatliche Beihilfe C 11/04 (ex NN 4/03) — Olympic Airways — Umstrukturierung und Privatisierung (ABl. L 45 vom 18.2.2011, S. 1), Erwägungsgründe 178 bis 183.

([67]) Projekt „Viima", Erläuterungen vom 21.9.2015 zum Verkaufspreis.

([68]) 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), Erwägungsgrund 163.

([69]) http://svenska.yle.fi/artikel/2015/10/21/helsingforsfullmaktige-godkande-forsaljning-av-bussbolag, zuletzt abgerufen am 12.10.2017.

(254) Des Weiteren kommt die Kommission zu dem Schluss, dass der Verkauf von HelB darauf abzielte, die Rückzahlungspflicht dadurch zu umgehen, dass der Ausrüstungskredit von 2002 sowie die Betriebsmittelkredite von 2005, 2011 und 2012 bei dem „hohlen Gebilde" der alten HelB ohne Vermögenswerte zur Deckung dieser Kredite belassen wurden.

(255) Schließlich spiegelt der für den Geschäftsbetrieb von HelB gezahlte Preis den Marktpreis nicht angemessen wider, da der Verkauf nicht im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens stattfand und die von Finnland vorgelegte Bewertung fehlerhaft war. Selbst wenn der Verkaufspreis für das Geschäft von HelB dem Marktpreis entsprochen hätte (was nicht der Fall war), würde dies allein nicht ausreichen, um die ökonomische Kontinuität auszuschließen, da der Marktpreis nur einer der zu berücksichtigenden Faktoren ist (siehe Erwägungsgrund 217); andere Indikatoren weisen eindeutig auf das Vorliegen einer wirtschaftlichen Kontinuität zwischen der alten und der neuen HelB hin.

(256) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass zwischen der alten HelB, die zurzeit unter dem Namen „Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy" firmiert (siehe Erwägungsgrund 47), und der neuen HelB eine wirtschaftliche Kontinuität besteht.

(257) Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist die Kommission der Auffassung, dass der Vorteil, den Finnland der alten HelB gewährt hat, eine rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe darstellt und dass die Rückforderung dieser der alten HelB gewährten unvereinbaren staatlichen Beihilfe auf den neuen Eigentümer des Unternehmens, die neue HelB, ausgeweitet werden muss. Mit ihrer fortgesetzten operativen Präsenz auf dem Markt profitiert die neue HelB nach wie vor von der staatlichen Beihilfe, die die alte HelB für ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten erhalten hat, und beeinträchtigt daher weiter das Marktgeschehen.

12. **RÜCKFORDERUNG**

(258) Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und nach ständiger Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Union ([70]) ist die Kommission befugt zu entscheiden, dass ein Mitgliedstaat eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe umzugestalten oder aufzuheben hat. Ebenfalls aufgrund der ständigen Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Union ([71]) dient die einem Mitgliedstaat durch eine Entscheidung der Kommission auferlegte Verpflichtung zur Aufhebung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe zur Wiederherstellung der früheren Lage.

(259) Die Gerichte der Europäischen Union stellten in diesem Zusammenhang fest ([72]), dass dieses Ziel erreicht ist, wenn der Empfänger den als rechtswidrige Beihilfe gewährten Betrag zurückgezahlt und dadurch den Vorteil, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, verloren hat, und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt ist.

(260) Im Einklang mit der Rechtsprechung sieht Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates ([73]) Folgendes vor: „In Negativbeschlüssen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern."

(261) Da die in Rede stehenden Maßnahmen unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt wurden und als rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfen zu betrachten sind, müssen sie zurückgefordert werden, um die Lage wiederherzustellen, die vor ihrer Gewährung auf dem Binnenmarkt bestanden hat. Der Rückforderungszeitraum erstreckt sich von dem Zeitpunkt, ab dem die Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung stand, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung. Auf die zurückzufordernden Beträge sind bis zu ihrer vollständigen Rückzahlung Rückforderungszinsen zu erheben.

12.1. **Maßnahme 1 — Betriebsmittelkredit von 2002**

(262) Die zurückzufordernde Beihilfe entspricht der Summe aus:

1. der Differenz zwischen a) dem auf der Grundlage des marktkonformen 12-Monats-EURIBOR-Zinssatzes zuzüglich einer Marge von 400 Basispunkten (zwischen dem 24. Mai 2002 und dem 23. Mai 2012) und 1 000 Basispunkten (zwischen dem 24. Mai 2012 und dem 13. Januar 2016) berechneten fälligen Zinsen und b) den auf der Grundlage des 12-Monats-EURIBOR zuzüglich einer Marge von 5 Basispunkten berechneten tatsächlich gezahlten Zinsen; und
2. dem ausstehenden Kapital des nicht zurückgezahlten Kredits in Höhe von 10,7 Mio. EUR.

([70]) Urteil vom 12. Juli 1973, Kommission/Deutschland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, Rn. 13.
([71]) Urteil vom 21. März 1990, Belgien/Kommission, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, Rn. 66.
([72]) Urteil vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, Rn. 64 und 65.
([73]) 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 (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

(263) Der in dieser Weise berechnete Beihilfebetrag beläuft sich auf 20 190 595 EUR (siehe Anhang). Tag der Gewährung der Beihilfe ist: bei Komponente (1) der Tag, an dem die Zinsen fällig waren, d. h. der 31. Dezember jedes Jahres zwischen 2002 und 2015 sowie der 13. Januar 2016 (letzter Tag der Kreditlaufzeit); bei Komponente (2) der Tag, an dem der Verzicht auf die Rückzahlung des Kredits erklärt wurde, d. h. der 13. Januar 2016.

12.2. **Maßnahme 2 — Betriebsmittelkredit von 2005**

(264) Die zurückzufordernde Beihilfe beläuft sich auf eine Differenz zwischen:

1. den auf der Grundlage des marktkonformen Zinssatzes berechneten fälligen Zinsen, das heißt a) zwischen dem 1. Januar 2005 und dem 11. Dezember 2015 in Höhe von 8,08 % auf den „Gründungskredit“ und b) zwischen dem 18. April 2006 und dem 11. Dezember 2015 in Höhe von 7,70 % auf die Verbindlichkeit von STA; und
2. den tatsächlich gezahlten Zinsen, nämlich 0.

(265) Der in dieser Weise berechnete Beihilfebetrag beläuft sich auf 20 241 255 EUR (siehe Anhang). Tag der Gewährung der Beihilfe ist der Tag, an dem die Zinsen fällig gewesen wären, wenn der Kredit zu Marktbedingungen gewährt worden wäre, d. h. der 31. Dezember jedes Jahres zwischen 2005 und 2014 sowie der 11. Dezember 2015 (der Tag, an dem der Betriebsmittelkredit von 2005 in Eigenkapital von HelB umgewandelt wurde).

12.3. **Maßnahme 3 — Betriebsmittelkredit von 2011**

(266) Die zurückzufordernde Beihilfe entspricht dem gesamten Kreditbetrag, d. h. 5,8 Mio. EUR. Der Tag, an dem die Beihilfe gewährt wurde, ist der Tag der Kreditgewährung, das heißt der 31. Januar 2011.

12.4. **Maßnahme 4 — Betriebsmittelkredit von 2012**

(267) Die zurückzufordernde Beihilfe entspricht dem gesamten Kreditbetrag, d. h. 8 Mio. EUR. Der Tag, an dem die Beihilfe gewährt wurde, ist der Tag der Kreditgewährung, das heißt der 23. Mai 2012.

12.5. **Wirtschaftliche Kontinuität**

(268) Aufgrund der wirtschaftlichen Kontinuität zwischen der alten HelB (jetzt Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy) und der neuen HelB (vollständige Bezeichnung — ehemals Helsingin Bussiliikenne Oy — Viikin Linja Oy) wird die Pflicht zur Rückzahlung des in den Abschnitten 12.1 bis 12.4 aufgeführten Gesamtbetrags der Beihilfe auf die neue HelB (vollständige Bezeichnung — Helsingin Bussiliikenne Oy) ausgeweitet.

12.6. **Haftungsfreistellungsklausel**

(269) Die Kommission stellt fest, dass die in der Vereinbarung über den Verkauf der alten HelB und in der Vereinbarung über das Treuhandkonto enthaltenen Bestimmungen, wonach die neue HelB von allen Ansprüchen auf Rückforderung staatlicher Beihilfen freigestellt wird (Erwägungsgrund 46), nicht in den Anwendungsbereich des Einleitungsbeschlusses fallen und somit in diesem Beschluss nicht von der Kommission geprüft wurden. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass solche Klauseln nach ständiger Rechtsprechung als gesonderte Beihilfemaßnahmen an sich gewertet werden können und dass die Geltendmachung solcher Haftungsfreistellungsklauseln als Umgehung der Rückzahlung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer Beihilfen gelten kann.

(270) Die Kommission möchte daher betonen, dass sie in dem Fall, dass diese Bestimmungen über die vollständige Haftungsfreistellung zu irgendeinem auf diesen Beschluss folgenden Zeitpunkt umgesetzt werden, möglicherweise nicht nur prüfen muss, ob die Geltendmachung dieser Haftungsfreistellungsklauseln eine Umgehung der Rückzahlung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer Beihilfen im Sinne dieses Beschlusses darstellt, sondern auch, ob besagte Klauseln an sich gesonderte Beihilfemaßnahmen darstellen.

13. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(271) Die Kommission stellt fest, dass Finnland die in den Maßnahmen 1, 2, 3 und 4 enthaltene Beihilfe unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und somit rechtswidrig gewährt hat.

(272) Die Kommission gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die in den Maßnahmen 1, 2, 3 und 4 enthaltene Beihilfe nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist und zusammen mit Rückforderungszinsen von der neuen HelB (vollständige Bezeichnung — Helsingin Bussiliikenne Oy) zurückzufordern ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe in Höhe von 54 231 850 EUR, die Finnland im Rahmen der Maßnahmen 1, 2, 3 und 4 unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zugunsten von Helsingin Bussiliikenne Oy rechtswidrig gewährt hat, ist nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 2

(1) Finnland fordert die in Artikel 1 genannten Beihilfen von dem Begünstigten zurück.

(2) Aufgrund der wirtschaftlichen Kontinuität zwischen der alten HelB (jetzt Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy) und der neuen HelB (vollständige Bezeichnung — ehemals Helsingin Bussiliikenne Oy — Viikin Linja Oy) wird die Pflicht zur Rückzahlung der Beihilfe auf die neue HelB (vollständige Bezeichnung — Helsingin Bussiliikenne Oy) ausgeweitet.

(3) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfen dem Empfänger zur Verfügung gestellt wurden, bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.

(4) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 und nach der Verordnung (EG) Nr. 271/2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.

Artikel 3

(1) Die in Artikel 1 genannten Beihilfen werden sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.

(2) Finnland stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 4

(1) Finnland übermittelt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses folgende Informationen:

a) Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der vom Empfänger zurückzufordern ist;

b) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen, und

c) Unterlagen, die belegen, dass eine Rückzahlungsanordnung an den Empfänger ergangen ist.

(2) Finnland unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 genannten Beihilfen abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Finnland unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Finnland ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Empfänger bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Republik Finnland gerichtet.

Die Kommission kann die Beihilfebeträge und die Rückforderungszinsen, die gemäß diesem Beschluss zurückzuzahlen sind, unbeschadet von Artikel 30 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates veröffentlichen.

Brüssel, den 28. Juni 2019

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

ANHANG

Berechnung des in Maßnahme 1 und 2 enthaltenen Beihilfebetrags

Maßnahme 1 (Ausrüstungskredit von 2002)			
	Ausstehender Kapitalbetrag	Zinssatzdifferenz	Beihilfebetrag
24.5.2002	13 000 000	3,95 %	136 933
31.8.2002	14 000 000	3,95 %	44 547
30.9.2002	14 500 000	3,95 %	143 188
31.12.2003	14 500 000	3,95 %	572 750
31.12.2004	14 500 000	3,95 %	572 750
31.12.2005	14 500 000	3,95 %	572 750
31.12.2006	14 500 000	3,95 %	572 750
31.12.2007	14 500 000	3,95 %	572 750
31.12.2008	14 300 000	3,95 %	564 850
31.12.2009	13 700 000	3,95 %	541 150
31.12.2010	13 100 000	3,95 %	517 450
31.12.2011	12 500 000	3,95 %	493 750
23.5.2012	11 900 000	3,95 %	185 409
24.5.2012	11 900 000	9,95 %	710 430
31.12.2013	11 300 000	9,95 %	1 124 350
31.12.2014	10 700 000	9,95 %	1 064 650
31.12.2015	10 700 000	9,95 %	1 064 650
13.1.2006	10 700 000	9,95 %	35 488
Beihilfe aus Zinsen			9 490 595
Beihilfe ausKapitalverzicht			10 700 000
Beihilfe insgesamt			**20 190 595**

Maßnahme 2 (Betriebsmittelkredit von 2005)			
	Ausstehender Kapitalbetrag (mit kapitalisierten Zinsen)	Zinssatzdifferenz	Beihilfebetrag
i) „Gründungskredit“			
31.12.2005	12 255 223,50	8,08 %	990 222
31.12.2006	13 245 445,56	8,08 %	1 070 232
31.12.2007	14 315 677,56	8,08 %	1 156 707
31.12.2008	15 472 384,31	8,08 %	1 250 169
31.12.2009	16 722 552,96	8,08 %	1 351 182
31.12.2010	18 073 735,24	8,08 %	1 460 358
31.12.2011	19 534 093,05	8,08 %	1 578 355

Maßnahme 2 (Betriebsmittelkredit von 2005)			
	Ausstehender Kapitalbetrag (mit kapitalisierten Zinsen)	Zinssatzdifferenz	Beihilfebetrag
31.12.2012	21 112 447,76	8,08 %	1 705 886
31.12.2013	22 818 333,54	8,08 %	1 843 721
31.12.2014	24 662 054,89	8,08 %	1 992 694
11.12.2015	26 654 748,93	8,08 %	2 034 054
Zwischensumme „Gründungskredit“			16 433 579
ii) Verbindlichkeit von STA			
18.4.2006	3 638 476,87	7,70 %	196 114
2007	3 834 590,77	7,70 %	295 263
2008	4 129 854,26	7,70 %	317 999
2009	4 447 853,04	7,70 %	342 485
2010	4 790 337,73	7,70 %	368 856
2011	5 159 193,73	7,70 %	397 258
2012	5 556 451,65	7,70 %	427 847
2013	5 984 298,42	7,70 %	460 791
2014	6 445 089,40	7,70 %	496 272
11.12.2015	6 941 361,29	7,70 %	504 791
Zwischensumme Verbindlichkeit von STA			3 807 676
Beihilfe insgesamt			**20 241 255**