



Brüssel, den **XXX**
[...] (2013) **XXX** draft

MITTEILUNG DER KOMMISSION

ENTWURF

EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften

(Text von Bedeutung für den EWR)

INHALT

1.	Einleitung: Beihilfepolitik im Luftverkehrssektor	2
2.	Anwendungsbereich	8
3.	Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV	8
3.1.	Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit	8
3.2.	Einsatz staatlicher Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat	12
3.3.	Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkung auf den Handel.....	13
3.4.	Öffentliche Zuwendungen für Flughäfen und die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers	14
3.5.	Finanzielle Beziehungen zwischen Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften.....	15
3.5.1.	Vergleich mit dem Marktpreis	16
3.5.2.	Ex-ante-Rentabilitätsanalyse	17
4.	Öffentliche Förderung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.....	18
4.1.	Definition einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Flughafen- und Luftverkehrssektor	19
4.2.	Vereinbarkeit von Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit dem Binnenmarkt	20
5.	Vereinbarkeit von Beihilfen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV	21
5.1.	Beihilfen für Flughäfen	22
5.1.1.	Investitionsbeihilfen für Flughäfen	22
5.1.2.	Betriebsbeihilfen für Flughäfen	28
5.2.	Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften	30
6.	Beihilfen sozialer Art nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe A AEUV	31
7.	Kumulierung	33
8.	Schlussbestimmungen	33
8.1.	Jahresberichte	33
8.2.	Transparenz	33
8.3.	Überwachung	33
8.4.	Zweckdienliche Maßnahmen	34
8.5.	Anwendung	34
8.6.	Überprüfung	34
	Anhang I - Begriffsbestimmungen	36
	Anhang II – Überblick über den beihilfepolitischen Ansatz im Luftverkehrssektor	40
	Anhang III – Zusammenfassung der Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt	41

1. EINLEITUNG: BEIHILFEPOLITIK IM LUFTVERKEHRSEKTOR

1. Als Bindeglied zwischen Menschen und zwischen Regionen spielt der Luftverkehr eine entscheidende Rolle für die Integration und die Wettbewerbsfähigkeit Europas sowie für dessen Beziehungen zur übrigen Welt. Mit mehr als 15 Millionen gewerblichen Beförderungen im Jahr, 822 Millionen Passagieren, die 2011 an europäischen Flughäfen landeten bzw. starteten, 150 Linienluftverkehrsgesellschaften, einem Netz von über 460 Flughäfen und 60 Flugsicherungsdiensten leistet der Luftverkehr einen wesentlichen Beitrag zur europäischen Wirtschaft.¹ Die Europäische Union („EU“) profitiert von ihrer Stellung als globales Luftverkehrsdrehkreuz, wobei allein die Luftverkehrsgesellschaften und die Flughäfen im Jahr mehr als 140 Mrd. EUR zum Bruttoinlandsprodukt der EU beitragen. Rund 2,3 Mio. Menschen in der EU sind im Luftverkehr beschäftigt.²
2. In der Strategie „Europa 2020“ („EU 2020“) wird die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur im Rahmen der Strategie der EU für nachhaltiges Wachstum im kommenden Jahrzehnt hervorgehoben. Die Kommission betonte in ihrem Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum“³ insbesondere, dass die Internalisierung externer Effekte, die Beseitigung ungerechtfertigter Subventionen und ein freier und unverfälschter Wettbewerb ein wesentlicher Teil der Anstrengungen sind, Marktoptionen mit Nachhaltigkeitsanforderungen in Einklang zu bringen.
3. Die schrittweise Vollendung des Binnenmarkts führte zur Beseitigung aller Geschäftsbeschränkungen für innerhalb der EU operierende Luftverkehrsgesellschaften, so zum Beispiel hinsichtlich Strecken, Flughäufigkeit oder Preisfestsetzung. Seit der Liberalisierung des Luftverkehrs im Jahr 1997⁴ hat die Branche expandiert wie nie zuvor. Diese Expansion hat zu Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen. Sie ebnete auch den Weg für das Aufkommen von Billigfluggesellschaften, die ein neues Geschäftsmodell haben, das auf kurzen Aufenthaltszeiten am Boden und einem sehr effizienten Flotteneinsatz beruht. Durch diese Entwicklung ist das Verkehrsaufkommen enorm gestiegen, wobei der Anteil der Billigfluggesellschaften seit 2005 rasch zunimmt. Im Jahr 2011 überstieg der Marktanteil der Billigfluggesellschaften (42,4 %) erstmals den der etablierten Luftverkehrsgesellschaften (42,2 %). Dieser Trend setzte sich im Jahr 2012 fort (Billigfluggesellschaften: 44,8 %, etablierte Luftverkehrsgesellschaften: 42,4 %).

¹ Quellen: Eurostat, Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften, Internationaler Luftverkehrsverband.

² *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*. Steer Davies Gleave für die Europäische Kommission, GD MOVE. Abschlussbericht vom August 2012.

³ Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM(2011) 144.

⁴ Verordnungen des Rates vom 23. Juli 1992: (EWG) Nr. 2407/92 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 1), (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8) und (EWG) Nr. 2409/92 über Flugpreise und Luftfrachtraten (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 15).

4. Wenngleich die Flughäfen in der EU noch vorrangig in öffentlichem Eigentum stehen und vom Staat betrieben werden,⁵ ist derzeit eine zunehmende Beteiligung privater Unternehmen zu beobachten. Im vergangenen Jahrzehnt sind durch Teilprivatisierungen bestimmter Flughäfen sowie durch Wettbewerb um den Betrieb von Flughäfen in öffentlichem Eigentum, so u. a. auch von Regionalflughäfen, neue Märkte entstanden.⁶
5. Kleinere Flughäfen stehen am häufigsten in öffentlichem Eigentum⁷ und sind auch zur Finanzierung ihres Betriebs am häufigsten auf öffentliche Fördermittel angewiesen. So hängen die Rentabilitätsaussichten gewerblicher Flughäfen nach wie vor in großem Maße vom Verkehrsaufkommen ab,⁸ wobei Flughäfen mit weniger als einer Million Passagiere im Jahr in der Regel Schwierigkeiten haben, ihre Betriebskosten zu decken. Folglich erhält die große Mehrheit der Regionalflughäfen regelmäßig staatliche Fördermittel.
6. Bestimmte Gebiete sind nach wie vor schlecht an den übrigen Teil der EU angebunden und große Drehkreuze immer häufiger überlastet.⁹ Dennoch hat die Dichte der Regionalflughäfen in bestimmten Gebieten der EU dazu geführt, dass bei der Flughafeninfrastruktur in Bezug auf die Passagiernachfrage und den Bedarf der Luftverkehrsgesellschaften erhebliche Überkapazitäten bestehen.
7. Das herkömmliche Tarifsysteem an den meisten europäischen Flughäfen ist ein öffentlich zugängliches Flughafenentgeltsystem, das auf dem Passagieraufkommen und dem Flugzeuggewicht beruht.¹⁰ Die Entwicklung des Marktes und die intrinsische Symbiose zwischen Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften haben jedoch allmählich den Weg für eine große Bandbreite an Geschäftspraktiken geebnet. Dazu zählt unter anderem der Abschluss langfristiger Verträge mit differenzierten Tarifen, die zuweilen erhebliche Anreize und Marketingunterstützung vorsehen, welche von den Flughäfen und/oder den lokalen Behörden an die Luftverkehrsgesellschaften gezahlt werden. Vor diesem Hintergrund könnten besonders für den Betrieb von Flughäfen bereitgestellte öffentliche Mittel an

⁵ Nach Angaben des Airport Council International Europe standen im Jahr 2010 77 % der Flughäfen vollständig in öffentlichem Eigentum und 9 % vollständig in privatem Eigentum. Vgl. *Airport Council International Europe: The Ownership of Europe's Airports 2010*.

⁶ Die genaue Definition der in diesen Leitlinien verwendeten Begriffe ist Anhang I zu entnehmen.

⁷ Dies kommt darin zum Ausdruck, dass der Anteil in öffentlichem Eigentum stehender Flughäfen an der Gesamtzahl der Flughäfen 2010 bei 77 % lag, sie aber mit nur 52 % des Gesamtpassagierverkehrs zu Buche schlugen.

⁸ Dies wurde durch die 2002 veröffentlichte *Study on competition between airports and the application of State aid rules* – Cranfield University, Juni 2002, belegt und anschließend durch Branchenberichte bestätigt.

⁹ Wie in der Mitteilung über die Flughafenpolitik in der Europäischen Union von 2011 dargelegt, dürften 13 EU-Flughäfen 2030 ganzjährig acht Stunden täglich bei voller Kapazitätsauslastung betrieben werden (im Vergleich dazu waren es 2007 gerade einmal 5 Flughäfen, deren Kapazitäten nur zu 10 % der Zeit in vollem bzw. annähernd vollem Umfang genutzt wurden). Vgl. die Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 1. Dezember 2011: Flughafenpolitik in der Europäischen Union – Kapazität und Qualität zur Förderung des Wachstums, guter Verkehrsverbindungen und einer nachhaltigen Mobilität, KOM(2011) 823.

¹⁰ Dies geht aus den zuletzt im April 2012 aktualisierten Grundsätzen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu Flughafen- und Flugsicherungsdienstentgelten hervor (Dokument 9082).

Luftverkehrsgesellschaften weitergeleitet werden, um mehr gewerblichen Verkehr anzuziehen, was zu einer Verfälschung des Wettbewerbs auf den Luftverkehrsmärkten führen würde.¹¹

8. Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts heraus, dass sich die Beihilfepolitik darauf konzentrieren sollte, die Gewährung gut konzipierter und auf Marktversagen bzw. Ziele von gemeinsamem europäischem Interesse ausgerichteter Beihilfen zu erleichtern¹² und die Vergeudung öffentlicher Mittel zu vermeiden. Mit staatlichen Beihilfen kann unter bestimmten Voraussetzungen einem Versagen des Marktes entgegengewirkt werden, was dem effizienten Funktionieren der Märkte und der Wettbewerbsfähigkeit zugutekommt. In Fällen, in denen die Märkte zwar effizient funktionieren, die Ergebnisse aber unter kohäsionspolitischen Gesichtspunkten als nicht zufriedenstellend betrachtet werden, können staatliche Beihilfen eingesetzt werden, um ein besseres Marktergebnis im Sinne der Gleichheitserwägungen zu erreichen. Staatliche Beihilfen können jedoch auch negative Auswirkungen haben. So können sie den Wettbewerb zwischen Unternehmen verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten in einem Maß beeinträchtigen, das dem EU-Interesse zuwiderläuft. Mit der Beihilfenkontrolle im Flughafen- und Luftverkehrsbereich sollte daher ein nachhaltiger Einsatz öffentlicher Mittel für wachstumsorientierte Strategien gefördert werden. Wettbewerbsverfälschungen, die einen fairen Wettbewerb im Binnenmarkt untergraben würden, sollten hingegen begrenzt werden, insbesondere durch Vermeidung des Betriebs mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet und der Schaffung von Überkapazitäten.
9. Die Anwendung der Beihilfevorschriften auf Flughäfen und den Luftverkehr ist Teil der Bemühungen der Kommission, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial der Flughafen- und der Luftverkehrsgesellschaftsbranche in der EU zu verbessern.¹³ Ein fairer Wettbewerb zwischen EU-Luftverkehrsgesellschaften und zwischen EU-Flughäfen ist sowohl für die Verwirklichung dieser Ziele als auch für den gesamten Binnenmarkt von herausragender Bedeutung. Gleichzeitig können Regionalflughäfen sich sowohl für die lokale Entwicklung als auch für die Anbindung bestimmter Gebiete als wichtig erweisen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund positiver Verkehrsprognosen für den EU-Luftverkehr.
10. Im Rahmen der allgemeinen Bestrebung, einen einheitlichen europäischen Luftverkehrsraum zu schaffen, nahm die Kommission im Jahr 2005 unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf dem Markt Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen an¹⁴ (im Folgenden „Luftverkehrsleitlinien von 2005“). Darin waren die Voraussetzungen festgelegt,

¹¹ Würde die Beihilfe auf der Grundlage nachträglicher Berechnungen festgelegt (als Ausgleich für etwa entstehende Defizite), könnte für die Flughäfen kaum ein Anreiz bestehen, die Kosten zu begrenzen und Flughafenentgelte zu erheben, die zur Kostendeckung angemessen sind.

¹² Mitteilung der Kommission zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts vom 8.5.2012 (COM(2012) 209 final).

¹³ Vgl. z. B. die bereits genannte Mitteilung aus dem Jahr 2011 zur Flughafenpolitik in der Europäischen Union.

¹⁴ ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

unter denen bestimmte Kategorien von Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden konnten. Sie ergänzten die vorhergehenden Luftverkehrsleitlinien aus dem Jahr 1994,¹⁵ die hauptsächlich Bestimmungen zur Umstrukturierung nationaler Luftverkehrsgesellschaften und zu Sozialbeihilfen zugunsten europäischer Bürger enthielten.

11. Im Jahr 2001 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation zur Anwendung dieser Leitlinien durch, mit der insbesondere festgestellt werden sollte, ob angesichts der jüngsten Marktentwicklungen eine Änderung erforderlich sei. Aus der öffentlichen Konsultation lassen sich folgende drei Hauptschlussfolgerungen ziehen:
 - Angesichts der Entwicklung der Märkte wird eine Überarbeitung der bestehenden Leitlinien weithin für erforderlich gehalten. Die Akteure betonen die Notwendigkeit, größere Klarheit zu schaffen und die aktive Durchsetzung der geltenden Bestimmungen zu gewährleisten.
 - Ferner besteht eindeutig der Wunsch nach transparenteren und vorhersehbareren Regeln für die Finanzierung von Flughäfen. Die Akteure vertreten die Auffassung, dass die meisten Regionalflughäfen nicht rentabel sein können und für sie daher besondere Beihilfenvorschriften gelten sollten.
 - Die Akteure wünschen weitere Orientierungshilfen zur Anwendung der Beihilfenvorschriften auf Preisnachlässe und andere Vorteile, die Regionalflughäfen bestimmten Luftverkehrsgesellschaften gewähren, und sind der Ansicht, dass die Vorschriften zu Anlaufbeihilfen vereinfacht werden sollten.
12. Die vorliegenden neuen Leitlinien beschreiben die neue rechtliche und wirtschaftliche Situation hinsichtlich der öffentlichen Förderung von Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften und erläutern die Voraussetzungen, unter denen eine derartige öffentliche Förderung eine staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) darstellen kann, sowie die Voraussetzungen, unter denen solche Beihilfen dann für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können. Die Prüfung der Kommission beruht auf ihrer Erfahrung und Beschlusspraxis sowie auf ihrer Analyse der aktuellen Marktbedingungen im Flughafen- und Luftverkehrsbereich; ihr Ansatz in Bezug auf andere Infrastrukturen oder Wirtschaftsbereiche bleibt folglich unberührt. Die Kommission vertritt insbesondere die Auffassung, dass allein die Tatsache, dass ein Flughafenbetreiber staatliche Beihilfen erhält oder erhalten hat, nicht automatisch bedeutet, dass auch die Luftverkehrsgesellschaften, die seine Kunden sind, als Beihilfeempfänger einzustufen sind. Wenn die einer Luftverkehrsgesellschaft an einem bestimmten Flughafen gebotenen Bedingungen auch von einem gewinnorientierten Flughafenbetreiber geboten worden wären, dessen Handlungsanreize nicht durch öffentliche Förderung verfälscht werden, d. h. wenn die Rentabilität des Flughafenbetreibers inkrementell steigt,¹⁶ kann nicht davon

¹⁵ Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags sowie des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr (ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5).

¹⁶ Vgl. Abschnitt 3.5 dieser Leitlinien.

ausgegangen werden, dass der Luftverkehrsgesellschaft ein Vorteil im Sinne der Beihilfenvorschriften gewährt wird.

13. In Bezug auf öffentliche Förderung, die eine staatliche Beihilfe darstellt, vertritt die Kommission die Auffassung, dass bestimmte Kategorien von Beihilfen für Regionalflughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, die diese Flughäfen nutzen, unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt sein können; dies gilt insbesondere für Beihilfen, die eingesetzt werden, um neue Dienstleistungen zu entwickeln und um einen Beitrag zur lokalen Anbindung bzw. wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten. Dennoch sollte etwaigen Wettbewerbsverfälschungen auf den betroffenen Märkten Rechnung getragen werden. Zulässig sein können nur staatliche Beihilfen, die erforderlich sind, um ein Ziel von gemeinsamem Interesse voranzubringen.
14. In diesem Zusammenhang sollte betont werden, dass Betriebsbeihilfen grundsätzlich eine stark wettbewerbsverfälschende Art der Beihilfe darstellen und nur unter außergewöhnlichen Umständen genehmigt werden können. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften ihre Betriebskosten in der Regel selbst tragen sollten.¹⁷ Die allmähliche Entstehung einer neuen Marktsituation, wie in den Randnummern 3 bis 7 beschrieben, kann jedoch die vor der Annahme dieser Leitlinien verbreitete Gewährung von Betriebsbeihilfen für die Betreiber von Regionalflughäfen seitens des Staates rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund können bestimmte Kategorien von Betriebsbeihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften während eines Übergangszeitraums unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin gerechtfertigt sein, um den Luftverkehrssektor in die Lage zu versetzen, sich an die neue Marktsituation anzupassen. Wie in Randnummer 5 dargelegt, lassen die verfügbaren Daten und der Branchenkonsens auf einen Zusammenhang zwischen der finanziellen Situation eines Flughafens und seinem Verkehrsaufkommen schließen, wobei der Finanzierungsbedarf bei kleineren Flughäfen in der Regel größer ist. Angesichts ihres Beitrags zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in der EU sollten die Betreiber kleinerer Regionalflughäfen daher Zeit für eine Anpassung erhalten. Diese Anpassung könnte z. B. durch eine allmähliche Erhöhung der Flughafenentgelte für die Luftverkehrsgesellschaften, durch Einführung von Rationalisierungsmaßnahmen, durch Differenzierung ihrer Geschäftsmodelle oder durch Gewinnung neuer Luftverkehrsgesellschaften und Kunden für ihre ungenutzten Kapazitäten erfolgen.
15. Am Ende dieses Übergangszeitraums sollten Flughäfen keine Betriebsbeihilfen mehr erhalten; sie sollten ihren Betrieb aus eigenen Mitteln finanzieren. Die Entwicklung neuen Luftverkehrs sollte grundsätzlich auf stichhaltigen wirtschaftlichen Argumenten beruhen. Während ein Ausgleich für ungedeckte Betriebskosten für

¹⁷ „Betriebskosten“ eines Flughafens sind die mit der Erbringung von Flughafendienstleistungen verbundenen Kosten. Dazu gehören Kostenkategorien wie Personalkosten, Kosten für fremdvergebene Dienstleistungen, Kommunikation, Abfallentsorgung, Energie, Instandhaltung, Mieten, Verwaltung usw., für die Zwecke dieser Leitlinien jedoch weder die Kapitalkosten, Marketingunterstützung bzw. andere Anreize, die der Flughafenbetreiber den Luftverkehrsgesellschaften bietet, noch Kosten für Aufgaben mit hoheitlichem Bezug. Marketingunterstützung bzw. andere Anreize, die der Flughafenbetreiber den Luftverkehrsgesellschaften bietet, werden bei der Berechnung der Einnahmen des Flughafenbetreibers berücksichtigt und von den durch die Flughafenentgelte erzielten Einnahmen abgezogen.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) bei kleinen Flughäfen möglich bleibt, um die Anbindung aller Gebiete zu gestatten, sollten operative Verluste vor dem Hintergrund der neuen Vorschriften, ebenso wie in anderen Wirtschaftszweigen auch, von den Finanzmärkten abgedeckt werden können. Unter genau festgelegten Voraussetzungen können Luftverkehrsgesellschaften während des Übergangszeitraums und nach dem Übergangszeitraum Anlaufbeihilfen gewährt werden.

16. Daher dürfte die Zuteilung von Flughafenkapazitäten an Luftverkehrsgesellschaften sich allmählich effizienter (d. h. nachfrageorientierter) gestalten, und der Bedarf an öffentlichen Fördermitteln für Flughäfen dürfte mit der Zunahme privater Investitionen abnehmen. Wenn für ein Gebiet ein echter Verkehrsbedarf und positive Externalitäten festgestellt werden können, sollten Investitionsbeihilfen für Flughäfen jedoch auch nach dem Übergangszeitraum noch zulässig sein; durch Beihilfeshöchstintensitäten soll dabei EU-weit ein fairer Wettbewerb gewährleistet werden.
17. Vor diesem Hintergrund wird mit den vorliegenden Luftverkehrsleitlinien ein neuer Ansatz für die Prüfung der Vereinbarkeit von Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften mit dem Binnenmarkt eingeführt:
 - a) Während in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 die Frage der Investitionsbeihilfen offen blieb, sind in den vorliegenden geänderten Leitlinien die zulässigen Beihilfeshöchstintensitäten in Abhängigkeit von der Größe des Flughafens festgelegt. Bei großen Flughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von über 5 Millionen Passagieren im Jahr sollten Investitionsbeihilfen jedoch nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden.
 - b) Während eines Übergangszeitraums von 10 Jahren können Betriebsbeihilfen für Regionalflughäfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden.
 - c) Die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften mit dem Binnenmarkt wurden gestrafft und an die jüngsten Marktentwicklungen angepasst.
18. Die Kommission schlägt einen ausgewogenen Ansatz vor, der in Bezug auf die verschiedenen Geschäftsmodelle von Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften neutral ist und der den Wachstumsperspektiven des Luftverkehrs, dem Bedarf an regionaler Entwicklung und Anbindung sowie den positiven Auswirkungen des Modells der Billigfluggesellschaften auf die Entwicklung mancher Regionalflughäfen Rechnung trägt. Gleichzeitig ist ein allmählicher Übergang zu einem marktorientierten Ansatz jedoch zweifellos gerechtfertigt. Abgesehen von begründeten Ausnahmefällen sollten Flughäfen in der Lage sein, ihre Betriebskosten zu decken und sollten öffentliche Investitionen für den Bau rentabler Flughäfen eingesetzt werden. Verfälschungen des Wettbewerbs zwischen Flughäfen und zwischen Luftverkehrsgesellschaften sowie der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet sollten vermieden werden. Dieser ausgewogene Ansatz dürfte transparent, gut verständlich und leicht anwendbar sein.

2. ANWENDUNGSBEREICH

19. Diese Leitlinien gelten für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften.¹⁸ Sie werden im Einklang mit anderen EU-Politiken im Bereich staatlicher Beihilfen, mit anderen Vorschriften des AEUV und mit auf der Grundlage des AEUV angenommenen Rechtsvorschriften angewandt.¹⁹
20. Bestimmte Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften sind auf den Frachtverkehr spezialisiert. Die Erfahrung der Kommission mit der Prüfung der Vereinbarkeit von Beihilfen für auf den Frachtverkehr spezialisierte Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften mit dem Binnenmarkt ist noch nicht so umfangreich, als dass sie ihre Beschlusspraxis in Form spezifischer Kriterien für die Vereinbarkeit solcher Beihilfen mit dem Binnenmarkt zusammenfassen könnte. Für diese Kategorien von Unternehmen wird die Kommission die in Abschnitt 5 dieser Leitlinien dargelegten allgemeinen Grundsätze für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage von Einzelfallanalysen anwenden.
21. Im Gegensatz zu anderen EU-Rechtsvorschriften und –Leitlinien gelten die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013²⁰ bzw. etwaige spätere Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung nicht für staatliche Beihilfen für Flughafeninfrastruktur.
22. Durch die vorliegenden Leitlinien werden die Luftverkehrsleitlinien von 1994 und 2005 aufgehoben.

3. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE IM SINNE DES ARTIKELS 107 ABSATZ 1 AEUV

3.1. Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

23. Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV gelten die Beihilfenvorschriften nur, wenn der Empfänger ein „Unternehmen“ ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.²¹ Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist

¹⁸ Diese Leitlinien gelten nicht für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten, gleich, ob sie vom Flughafen selbst, von einer Luftverkehrsgesellschaft oder von einem Drittabfertiger erbracht werden; solche Beihilfen werden auf der Grundlage der einschlägigen sektorübergreifenden Vorschriften beurteilt. Nach Richtlinie 96/67/EG oder späteren Rechtsvorschriften müssen Flughäfen, die Bodenabfertigungsdienste erbringen, eine buchmäßige Trennung zwischen diesem Bereich und ihren übrigen Tätigkeiten vornehmen. Zudem darf ein Flughafen seine Bodenabfertigungsdienste nicht mit Einnahmen aus seiner Funktion als Flughafenbetreiber subventionieren. Diese Leitlinien gelten auch nicht für Unternehmen, die zwar an einem Flughafen tätig sind, aber keine luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten ausüben.

¹⁹ Insbesondere, aber nicht ausschließlich Verordnung Nr. 1008/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft, Richtlinie 96/67/EG über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, Richtlinie 2009/12/EG über Flughafenentgelte und spätere Rechtsvorschriften.

²⁰ ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13.

²¹ Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Abschnitt 2.1 (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4), und die einschlägige

jede Tätigkeit, die im Angebot von Gütern und Dienstleistungen auf einem Markt besteht.²² Der wirtschaftliche Charakter einer Tätigkeit als solcher hängt nicht davon ab, ob mit der Tätigkeit Gewinne erzielt werden.²³

24. In der gesamten EU stellt die Erbringung von Verkehrsdiensten für Passagiere und/oder Unternehmen durch Luftverkehrsgesellschaften eine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris*²⁴ fest, dass auch der Betrieb eines Flughafens, der in der Bereitstellung von Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften und die verschiedenen Dienstleister besteht, eine wirtschaftliche Tätigkeit bildet. In seinem Urteil in der Rechtssache *Flughafen Leipzig/Halle*²⁵ bestätigte das Gericht, dass der Betrieb eines Flughafens eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt, von der die Tätigkeit des Baus einer Flughafeninfrastruktur nicht losgelöst werden kann.
25. Was in der Vergangenheit durchgeführte Finanzierungsmaßnahmen betrifft, ist es aufgrund der allmählichen Entwicklung der Marktkräfte in der Flughafenbranche²⁶ nicht möglich, ein genaues Datum zu bestimmen, ab dem der Betrieb eines Flughafens zweifelsfrei als wirtschaftliche Tätigkeit betrachtet hätte werden sollen. Die Rechtsprechung des Gerichts spiegelt den beim Betrieb von Flughäfen eingetretenen Wandel jedoch wider. In seinem Urteil in der Rechtssache *Flughafen Leipzig/Halle* stellte das Gericht fest, dass die Anwendbarkeit der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur ab dem Jahr 2000 nicht mehr von vornherein auszuschließen war.²⁷ Deshalb können Betrieb und Bau von Flughafeninfrastruktur seit dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris* (12. Dezember 2000) nicht mehr als außerhalb der Beihilfenkontrolle stehende Aufgabe betrachtet werden.
26. Vor dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris* konnte der Staat hingegen zu Recht davon ausgehen, dass die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur keine staatliche Beihilfe darstellte, so dass derartige Maßnahmen nicht bei der Kommission angemeldet werden mussten. Daraus folgt, dass die Kommission derartige

Rechtsprechung, insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtsachen C-180/98 bis C-184/98, Slg. 2000, I-6451.

²² Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, C-118/85, Slg. 1987, 2599, Randnr. 7; Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, Kommission/Italien, C-35/96, Slg. 1998, I-3851, Randnr. 36; Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, Slg. 2000, I-6451, Randnr. 75.

²³ Urteil des Gerichtshofs vom 29. Oktober 1980, Van Landewyck, verbundene Rechtssachen 209/78 bis 215/78 und 218/78, Slg. 1980, 3125, Randnr. 88; Urteil des Gerichtshofs vom 16. November 1995, FFSA u. a., C-244/94, Slg. 1995, I-4013, Randnr. 21; Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, MOTOE, C-49/07, Slg. 2008, I-4863, Randnrn. 27 and 28.

²⁴ Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2000, *Aéroports de Paris*/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-128/98, Slg. 2000, II-3929, bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, *Aéroports de Paris*/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-82/01, Slg. 2002, I-9297, Randnrn. 75-79.

²⁵ Urteil des Gerichts vom 24. März 2011, Flughafen Leipzig-Halle GmbH und Mitteldeutsche Flughafen AG/Kommission, T-455/08, Slg. 2011, I-00000, insbesondere Randnrn. 93 und 94.

²⁶ Vgl. Randnr. 3 dieser Leitlinien und das bereits genannte Urteil in der Rechtssache Flughafen Leipzig-Halle, Randnr. 105.

²⁷ Siehe das bereits genannte Urteil in der Rechtssache Flughafen Leipzig-Halle, Randnr. 106.

Finanzierungsmaßnahmen, deren Bewilligung²⁸ vor dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris*²⁹ erfolgte, nicht mehr auf der Grundlage der Beihilfavorschriften in Frage stellen kann.

27. Maßnahmen, die gewährt wurden, bevor im Luftverkehr Wettbewerb aufkam, bildeten bei ihrer Annahme keine staatlichen Beihilfen, könnten aber als bestehende Beihilfen nach Artikel 1 Buchstabe b Ziffer v der Verordnung Nr. 659/1999³⁰ betrachtet werden, sofern die Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind.
28. Die Einheit oder die Gruppe von Einheiten, die die wirtschaftliche Tätigkeit der Erbringung von Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften ausübt, d. h. die die Abfertigung von Luftfahrzeugen von der Landung bis zum Start sowie von Fluggästen und Fracht gewährleistet, damit Luftverkehrsgesellschaften Flugverkehrsdienstleistungen erbringen können,³¹ wird als „Flughafenbetreiber“³² bezeichnet. Ein Flughafenbetreiber bietet Luftverkehrsgesellschaften eine Reihe von Dienstleistungen (im Folgenden „Flughafendienstleistungen“) gegen Bezahlung („Flughafenentgelte“³³) an. Wenngleich der genaue Umfang der von Flughafenbetreibern erbrachten Dienstleistungen sowie die Bezeichnung der Entgelte als „Gebühren“ oder „Steuern“ innerhalb der EU unterschiedlich sind, stellt die Erbringung von Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften gegen Flughafenentgelte eine wirtschaftliche Tätigkeit dar.
29. Der rechtliche und ordnungspolitische Rahmen, dem Eigentum und Betrieb der einzelnen Flughäfen unterliegen, ist in der EU von Flughafen zu Flughafen verschieden. Insbesondere Regionalflughäfen werden häufig in enger Zusammenarbeit mit dem Staat betrieben. Vor diesem Hintergrund hat der Gerichtshof geurteilt, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Auffassung vertreten werden kann, dass mehrere Einheiten zusammen eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben und damit eine wirtschaftliche Einheit bilden.³⁴ In Bezug auf den

²⁸ Das für die Bewilligung einer etwaigen Beihilfemaßnahme als relevant betrachtete Datum ist das Datum des verbindlichen Rechtsakts, mit dem die Behörden sich verpflichten, dem Empfänger die fragliche Maßnahme zu gewähren. Vgl. das Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 1996, *Compagnie Nationale Air France*, T-358/94, Slg. 1996, II-2109, Randnr. 79, das Urteil des Gerichts vom 14. Januar 2004, *Fleuren Compost BV*, T-109/01, Slg. 2004, II-127, Randnr. 74, das Urteil des Gerichts vom 2. Dezember 2008, *Nuova Agricast/Kommission*, verbundene Rechtssachen T-362/05 und T-363/05, Slg. 2008, II-297, Randnr. 80 und das Urteil des Gerichts vom 30. November 2009, *Frankreich und France Télécom/Kommission*, verbundene Rechtssachen T-427/04 und T-17/05, Slg. 2009, II-4315, Randnr. 321.

²⁹ Beschluss der Kommission vom 3.10.2012 in der Beihilfesache C 38/2008 – Finanzierung des Flughafens München, Terminal 2, Randnrn. 74 bis 81.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

³¹ Vgl. Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, Erwägungsgrund 1 (ABl. L 70 vom 14.3.2009, S. 11).

³² Beim Flughafenbetreiber kann es sich um die Einheit handeln, in deren Eigentum der Flughafen steht, es muss sich aber nicht um diese Einheit handeln.

³³ Vgl. die Definition des Begriffs „Flughafenentgelte“ in Anhang 1 dieser Leitlinien.

³⁴ Die gemeinsame Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit wird in der Regel anhand des Bestehens funktioneller, wirtschaftlicher und institutioneller Verbindungen zwischen den Einheiten geprüft. Vgl. zum Beispiel das Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA/Kommission*, C-480/09 P, Slg. 2010, I-13355, Randnrn. 47 bis 55 und das Urteil des Gerichtshofs

Luftverkehr vertritt die Kommission die Ansicht, dass eine erhebliche Beteiligung an der Geschäftsstrategie eines Flughafens, zum Beispiel durch direkten Abschluss von Vereinbarungen mit Luftverkehrsgesellschaften oder durch Festsetzung von Flughafenentgelten, einen starken Hinweis darauf darstellt, dass die jeweilige Einheit in der Tat, allein oder gemeinsam, die wirtschaftliche Tätigkeit des Betriebens des Flughafens ausübt.³⁵

30. Neben den vorstehend genannten Flughafendienstleistungen kann ein Flughafenbetreiber für Luftverkehrsgesellschaften oder andere Nutzer des Flughafens auch andere gewerbliche Dienstleistungen erbringen, wie etwa verbundene Dienstleistungen für Passagiere, Spediteure oder andere Dienstleister (z. B. die Vermietung von Räumlichkeiten an Geschäfts- und Restaurantbetreiber, Parkplatzbetreiber usw.). Diese wirtschaftlichen Tätigkeiten werden zusammen als „nicht luftverkehrsbezogene Tätigkeiten“ bezeichnet.
31. Nicht alle Tätigkeiten eines Flughafenbetreibers sind jedoch notwendigerweise wirtschaftlicher Art.³⁶ Da die Einstufung einer Einheit als Unternehmen sich stets auf eine bestimmte Tätigkeit bezieht, muss zwischen den Tätigkeiten eines bestimmten Flughafenbetreibers unterschieden und festgestellt werden, in welchem Maße diese Tätigkeiten wirtschaftlicher Art sind. Übt ein Flughafenbetreiber sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten aus, ist er nur bezüglich der wirtschaftlichen Tätigkeiten als Unternehmen zu betrachten.
32. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, gehören Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art und unterliegen nicht den Vorschriften über staatliche Beihilfen.³⁷ Auf einem Flughafen werden z. B. Tätigkeiten in den Bereichen Flugsicherung, Polizei und Zoll sowie die zum Schutz der zivilen Luftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen erforderlichen Tätigkeiten als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten eingestuft.³⁸
33. Öffentliche Fördermittel für derartige nichtwirtschaftliche Tätigkeiten stellen keine staatlichen Beihilfen dar, sollten aber strikt auf den Ausgleich der durch sie entstehenden Kosten begrenzt werden und dürfen nicht stattdessen zur Finanzierung anderer Tätigkeiten verwendet werden.³⁹ Jede Überkompensation von im

vom 10. Januar 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA u. a., C-222/04, Slg. 2006, I-289, Randnr. 112.

³⁵ Urteil des Gerichts vom 17. Dezember 2008, Ryanair Ltd/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-196/04, Slg. 2008, II-3643 (*Charleroi*-Urteil), Randnr. 88.

³⁶ Urteil des Gerichts vom 24. März 2011, Flughafen Leipzig Halle, T-455/08, Slg. 2011, I-00000, Randnr. 98.

³⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, C-118/85, Slg. 1987, I-2599, Randnrn. 7 und 8 und Urteil des Gerichtshofs vom 4. Mai 1988, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, C-30/87, Slg. 1988, I-2479, Randnr. 18.

³⁸ Vgl. insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, Slg. 1994, I-43, Randnr. 30 und das Urteil des Gerichtshofs vom 26. März 2009, Selex Sistemi Integrati/Kommission, C-113/07 P, Slg. 2009, I-2207, Randnr. 71.

³⁹ Urteil des Gerichts vom 18. März 1997, Cali & Figli/Servicei Ecologici Porto di Genova, C-343/95, Slg. 1997, I-1547. Entscheidung der Kommission vom 19. März 2003, N 309/2002, Luftsicherheit — Ausgleich der Betriebsverluste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Entscheidung der

Zusammenhang mit nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten angefallenen Kosten seitens des Staates kann eine staatliche Beihilfe darstellen. Übt ein Flughafenbetreiber neben seinen wirtschaftlichen Tätigkeiten auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten aus, sind getrennte Kostenrechnungen erforderlich, um eine Übertragung öffentlicher Mittel zwischen den nichtwirtschaftlichen und den wirtschaftlichen Tätigkeiten zu verhindern.

34. Öffentliche Fördermittel für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten dürfen nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Luftverkehrsgesellschaften und zwischen Flughafenbetreibern führen. Der ständigen Rechtsprechung zufolge liegt ein Vorteil vor, wenn der Staat Unternehmen von mit deren wirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Kosten befreit.⁴⁰ Wenn bestimmte Luftverkehrsgesellschaften oder Flughafenbetreiber Kosten für bestimmte Dienstleistungen nicht tragen müssen, während andere Luftverkehrsgesellschaften oder Flughafenbetreiber, die dieselben Dienstleistungen im Auftrag desselben Staats erbringen, diese Kosten zu tragen haben, könnte ersteren daher auch dann ein Vorteil entstehen, wenn die Dienstleistungen als nichtwirtschaftlich eingestuft werden.

3.2. Einsatz staatlicher Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat

35. Die Übertragung staatlicher Mittel kann auf unterschiedliche Weise erfolgen, z. B. im Wege von Direktzuschüssen, Steuerermäßigungen,⁴¹ zinsvergünstigten Darlehen oder in Form anderer finanzieller Vorzugskonditionen. Staatliche Mittel kommen auch dann zum Einsatz, wenn der Staat eine Sachleistung oder einen Vorteil in Form subventionierter Dienste,⁴² z. B. Flughafendienstleistungen, gewährt. Staatliche Mittel können auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene eingesetzt werden.⁴³ Auch Zuwendungen aus EU-Fonds gelten als staatliche Mittel, wenn ihre Gewährung im Ermessen eines Mitgliedstaats liegt.⁴⁴
36. Selbst wenn der Staat in der Lage ist, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben, kann nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht ohne Weiteres angenommen werden, dass diese Kontrolle in einem konkreten Fall tatsächlich ausgeübt wird.⁴⁵ Daher muss weiter geprüft werden, ob von öffentlichen Unternehmen gewährte Maßnahmen dem Staat zuzurechnen sind. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Zurechenbarkeit einer

Kommission vom 16. Oktober 2002, N 438/2002, Subventionen zugunsten der Hafenverwaltungen für die Durchführung hoheitlicher Aufgaben.

⁴⁰ Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 3. März 2005, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, C-172/03, Slg. 2005, I-1627, Randnr. 36 und die angeführte Rechtsprechung.

⁴¹ Vgl. die Entscheidung in der Beihilfesache N 324/2006 vom 24.10.2006 – Aide pour l'affrètement d'un ATR 72-500 par la compagnie Air Caraïbes.

⁴² Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 20. November 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO SA, C-126/01, Slg. 2003, I-13769, Randnr. 29.

⁴³ Die Mittel eines öffentlichen Unternehmens bilden staatliche Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, da die Behörden diese Mittel kontrollieren. Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission („Stardust Marine“), C-482/99, Slg. 2002, I-4397.

⁴⁴ Der Gerichtshof hat bestätigt, dass finanzielle Mittel, die ständig unter öffentlicher Kontrolle und somit zur Verfügung der zuständigen nationalen Behörden stehen, als staatliche Beihilfen qualifiziert werden können. Vgl. das Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2000, Frankreich/Ladbroke Racing Ltd und Kommission, C-83/98 P, Slg. 2000, I-3271, Randnr. 50.

⁴⁵ Vgl. das obengenannte Urteil in der Rechtssache Stardust Marine, Randnr. 52.

Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens an den Staat aus einem Komplex von Indizien abgeleitet werden kann, die sich aus den Umständen des konkreten Falles und aus dem Kontext ergeben, in dem die jeweilige Maßnahme ergangen ist.⁴⁶

37. Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei den Mitteln eines öffentlichen Flughafenbetreibers um öffentliche Mittel. Folglich kann ein öffentlicher Flughafenbetreiber einer Luftverkehrsgesellschaft, die den Flughafen nutzt, eine Beihilfe gewähren, wenn die Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist und die übrigen Voraussetzungen nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind. Ferner urteilte der Gerichtshof, dass die Frage, ob eine Beihilfe unmittelbar durch den Staat oder durch von ihm zur Durchführung der Beihilferegulierung errichtete oder beauftragte öffentliche oder private Einrichtungen gewährt wird, für ihre Einstufung als staatliche Beihilfe irrelevant ist.⁴⁷

3.3. Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkung auf den Handel

38. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verfälscht finanzielle Unterstützung den Wettbewerb, soweit sie die Position eines Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern stärkt.⁴⁸
39. Wenn ein von einem Mitgliedstaat gewährter Vorteil die Stellung eines Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern auf einem bestimmten europäischen Markt stärkt, so ist im Allgemeinen davon auszugehen, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten durch den Vorteil beeinträchtigt wird.⁴⁹
40. Der Wettbewerb zwischen Flughäfen und Flughafenbetreibern lässt sich anhand der Auswahlkriterien der Luftverkehrsgesellschaften beurteilen, und zwar insbesondere durch Vergleich von Faktoren wie der Art der erbrachten Flughafendienstleistungen und ihre Nutzer, Bevölkerung bzw. wirtschaftliche Tätigkeit, Überlastung, Anbindung im Landverkehr sowie Höhe der Entgelte und allgemeine Geschäftsbedingungen für die Inanspruchnahme von Flughafeninfrastruktur und -dienstleistungen. Die Höhe der Entgelte ist ein Schlüsselfaktor, da einem Flughafenbetreiber gewährte öffentliche Zuwendungen dazu verwendet werden könnten, die Flughafenentgelte künstlich niedrig zu halten, um so Marktanteile zu gewinnen. Dies kann erhebliche Wettbewerbsverfälschungen zur Folge haben.
41. Die Kommission stellt ferner fest, dass Flughafenbetreiber in Bezug auf den Betrieb der Flughafeninfrastruktur im Wettbewerb stehen; dies gilt auch für Lokal- und Regionalflughäfen. Öffentliche Zuwendungen für Flughafenbetreiber können daher den Wettbewerb auf den Märkten für das Betreiben von Flughafeninfrastruktur verfälschen. Ferner können sowohl öffentliche Zuwendungen für Flughafenbetreiber als auch öffentliche Zuwendungen für Luftverkehrsgesellschaften den Wettbewerb verfälschen und sich auf den Handel auf Luftverkehrsmärkten in der EU auswirken.

⁴⁶ Ebenda, Randnrn. 55 und 56.

⁴⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig/Bundesrepublik Deutschland, C-78/76, Slg. 1977, I-595, Randnr. 21.

⁴⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 7. März 2002, Italienische Republik/Kommission, C-310/99, Slg. 2002, I-2289, Randnr. 65.

⁴⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark“), C-280/00, Slg. 2003, I-7747.

Schließlich kann auch der intermodale Wettbewerb durch öffentliche Zuwendungen für Flughafenbetreiber oder Luftverkehrsgesellschaften beeinträchtigt werden.

42. Der Gerichtshof urteilte in der Rechtssache *Altmark*,⁵⁰ dass auch öffentliche Zuwendungen, die einem Unternehmen gewährt werden, das ausschließlich örtliche oder regionale Verkehrsdienste erbringt, sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken können, da die Erbringung von Verkehrsdiensten durch dieses Unternehmen dadurch beibehalten oder ausgeweitet werden kann, so dass sich die Möglichkeit der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen, ihre Verkehrsdienste zu erbringen, verringern. Selbst bei Gewährung eines geringen Beihilfebetrags bzw. bei Gewährung öffentlicher Zuwendungen an ein vergleichsweise kleines Unternehmen ist eine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen. Folglich kann die öffentliche Förderung von Flughäfen oder Luftverkehrsgesellschaften, die Dienste an diesen Flughäfen betreiben, den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

3.4. Öffentliche Zuwendungen für Flughäfen und die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

43. Nach Artikel 345 AEUV lassen die Verträge die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt. Die Mitgliedstaaten dürfen demzufolge Unternehmen besitzen und führen und von öffentlichen oder privaten Unternehmen Aktien erwerben oder sich anderweitig an ihnen beteiligen.
44. In den vorliegenden Leitlinien wird deshalb weder nach der Rechtsform der Beihilfeempfänger noch nach ihrer Zugehörigkeit zum öffentlichen oder privaten Sektor unterschieden. Jede Bezugnahme auf Luftverkehrsgesellschaften und Flughäfen oder Betreiberunternehmen schließt automatisch sämtliche Rechtsformen ein.
45. Ob ein Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhält, wird anhand des sogenannten Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers geprüft. Die Prüfung sollte auf den zum Zeitpunkt der Gewährung der öffentlichen Zuwendung verfügbaren Informationen und vorhersehbaren Entwicklungen beruhen und nicht auf einer Analyse, die sich auf eine spätere Situation gründet.⁵¹
46. Erhält ein Flughafenbetreiber öffentliche Mittel, so prüft die Kommission folglich, ob die Zuwendungen eine Beihilfe darstellen, indem sie der Frage nachgeht, ob ein privater Wirtschaftsteilnehmer in einer vergleichbaren Lage auf der Grundlage der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik⁵² derartige Zuwendungen gewährt hätte. Öffentliche Zuwendungen, die zu normalen Marktbedingungen gewährt werden, sind nicht als staatliche Beihilfen anzusehen.⁵³

⁵⁰ Vgl. das obengenannte Urteil in der Rechtssache *Altmark*, Randnrn. 77 bis 82.

⁵¹ Urteil in der Rechtssache *Stardust Marine*, Randnr. 71.

⁵² Urteile des Gerichts vom 21. Januar 1999, *Neue Maxhütte Stahlwerke und Lech Stahlwerke/Kommission*, T-129/95, T-2/96 und T-97/96, Slg. 1999, II-17, Randnr. 120. Vgl. auch das Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juli 1986, *Königreich Belgien/Kommission*, C-40/85, Slg. 1986, 2321, Randnr. 13.

⁵³ Urteil in der Rechtssache *Stardust Marine*, Randnr. 69. Vgl. auch das Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, *Italien/Kommission*, C-303/88, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 20.

47. Der Gerichtshof urteilte ferner, dass das Verhalten eines öffentlichen Kapitalgebers mit dem eines privaten Kapitalgebers verglichen werden kann, der sich von längerfristigen Rentabilitätsaussichten⁵⁴ über die gesamte Lebensdauer der Investition leiten lässt. Diese Erwägungen gelten ganz besonders für Infrastrukturinvestitionen. Bei Rentabilitätsbewertungen des Flughafenbetreibers müssen die Flughafeneinnahmen im Sinne der Begriffsbestimmung in Anhang I berücksichtigt werden.
48. Was die öffentliche Förderung von Flughäfen betrifft, sollte die Prüfung der Übereinstimmung mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers auf der Grundlage solider Ex-ante-Rentabilitätsaussichten für die die Förderung gewährende Einheit erfolgen.⁵⁵ Das Fehlen eines Wirtschaftsplans deutet darauf hin, dass der Wirtschaftsteilnehmer möglicherweise nicht marktwirtschaftlich gehandelt hat. Bei Fehlen eines Wirtschaftsplans können die Mitgliedstaaten Analysen oder interne Unterlagen des Staates oder des betreffenden Flughafens vorlegen, aus denen eindeutig hervorgeht, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers einer vor der Gewährung der öffentlichen Zuwendung durchgeführten Analyse zufolge eingehalten wurde.
49. Flughäfen können für die Förderung der lokalen Entwicklung oder Anbindung eine wichtige Rolle spielen. Wenn geprüft wird, ob der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers eingehalten wurde, dürfen regionale oder politische Erwägungen jedoch keine Berücksichtigung finden.⁵⁶ Hingegen kann bei der Bewertung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt diesen Erwägungen unter bestimmten Voraussetzungen Rechnung getragen werden.

3.5. Finanzielle Beziehungen zwischen Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften

50. Stehen einem Flughafenbetreiber öffentliche Mittel zur Verfügung, so kann eine Beihilfe für eine den Flughafen nutzende Luftverkehrsgesellschaft grundsätzlich ausgeschlossen werden, wenn die Beziehung zwischen dem Flughafenbetreiber und der Luftverkehrsgesellschaft mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers im Einklang steht. Der Fall ist dies in der Regel, wenn:
1. der für die Flughafendienstleistungen erhobene Preis dem Marktpreis entspricht (vgl. Abschnitt 3.5.1) oder
 2. der für die Flughafendienstleistungen erhobene Preis einer Ex-ante-Analyse zufolge zu einer zufriedenstellenden Rendite für den Flughafenbetreiber führt (vgl. Abschnitt 3.5.2).

⁵⁴ Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 1991, Italien/Kommission („Alfa Romeo“), C-305/89, Slg. 1991, I-1603, Randnr. 20. Urteil des Gerichts vom 6. März 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Kommission, T-228/99, Slg. 2003, II-435, Randnrn. 250-270.

⁵⁵ Vergleiche die Entscheidung der Kommission in der Beihilfesache C 25/2007 – Finnland – Tampere Pirkkala airport and Ryanair (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁵⁶ Urteile des Gerichts vom 21. Januar 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke und Lech Stahlwerke/Kommission, T-129/95, T-2/96 und T-97/96, Slg. 1999, II-17, Randnr. 120. Vgl. auch das Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1986, Königreich Belgien/Kommission, C-40/85, Slg. 1986, 2321, Randnr. 13.

3.5.1. Vergleich mit dem Marktpreis

51. Ob eine Luftverkehrsgesellschaft eine Beihilfe erhält, lässt sich beispielsweise dadurch feststellen, dass geprüft wird, ob der einer bestimmten Luftverkehrsgesellschaft vom Flughafenbetreiber berechnete Preis dem Marktpreis entspricht. Auf der Grundlage der verfügbaren einschlägigen Marktpreise kann ein geeigneter Referenzwert ermittelt werden. Dabei ist Folgendem Rechnung zu tragen:
52. Zur Ermittlung eines Referenzwertes müssen zunächst vergleichbare Flughäfen ausgewählt werden, die unter normalen Marktbedingungen vergleichbare Dienstleistungen erbringen.
53. In dieser Hinsicht stellt die Kommission fest, dass derzeit die weitaus meisten EU-Flughäfen zur Deckung von Investitions- und Betriebskosten öffentliche Zuwendungen erhalten. Die meisten dieser Flughäfen können nur bei öffentlicher Förderung auf dem Markt bestehen.
54. In öffentlichem Eigentum stehende Flughäfen werden vom Staat traditionell als Infrastruktur zur Förderung der lokalen Entwicklung und nicht als im Einklang mit den Regeln des Marktes tätige Unternehmen betrachtet. Die Preise dieser Flughäfen werden deshalb häufig nicht auf der Grundlage von Markterwägungen und insbesondere soliden Ex-ante-Rentabilitätsaussichten festgesetzt, sondern vor allem unter Berücksichtigung sozialer oder regionaler Erwägungen.
55. Selbst wenn manche Flughäfen private Eigentümer haben oder unabhängig von sozialen oder regionalen Erwägungen privat betrieben werden, können die von ihnen berechneten Preise durch die von den die Mehrheit bildenden öffentlich geförderten Flughafenbetreibern berechneten Preise stark beeinflusst werden, da die Luftverkehrsgesellschaften bei ihren Verhandlungen mit den in privatem Eigentum stehenden oder privat betriebenen Flughäfen die Preise der öffentlich geförderten Flughäfen berücksichtigen.
56. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission starke Zweifel, dass zum jetzigen Zeitpunkt ein geeigneter Referenzwert ermittelt werden kann, der die Feststellung des tatsächlichen Marktpreises für von Flughafenbetreibern angebotene Dienste erlauben würde. Dies kann sich in Zukunft ändern, insbesondere bei uneingeschränkter Anwendung der Beihilfevorschriften auf die öffentliche Förderung von Flughäfen.
57. In jedem Falle sollten zur Ermittlung geeigneter Referenzwerte nach Auffassung der Kommission die Flughafenentgelte einer angemessenen Zahl von „Vergleichsflughäfen“ verglichen werden, deren Betreiber sich wie marktwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsteilnehmer verhalten. Insbesondere sollten folgende Indikatoren verwendet werden:
 - a) Verkehrsaufkommen
 - b) Art des Verkehrs (Geschäfts- oder Privatreise oder Zielflughafen beim Hinflug) und relative Bedeutung des Frachtverkehrs
 - c) Nähe des Flughafens zu einer Großstadt
 - d) Einwohnerzahl im Einzugsgebiet des Flughafens
 - e) Wohlstand im Umfeld (Pro-Kopf-BIP)

- f) verschiedene geografische Gebiete, für die Passiere gewonnen werden konnten

3.5.2. *Ex-ante-Rentabilitätsanalyse*

58. Da es zum jetzigen Zeitpunkt und auch während des gesamten Übergangszeitraums nicht ohne Weiteres möglich ist bzw. möglich sein wird, einen geeigneten Referenzwert zur Feststellung des tatsächlichen Marktpreises für von Flughafenbetreibern erbrachte Dienste zu ermitteln, sind nach Auffassung der Kommission die Ex-ante-Rentabilitätsaussichten das am besten geeignete Kriterium für die Bewertung von Maßnahmen, die einzelnen Luftverkehrsgesellschaften von Flughafenbetreibern gewährt werden.
59. In diesem Zusammenhang ist die Preisdifferenzierung nach Auffassung der Kommission eine übliche Geschäftspraxis, sofern sie mit allen anderen einschlägigen wettbewerbs- und sektorspezifischen Vorschriften im Einklang steht.⁵⁷ Eine derartige differenzierte Preispolitik sollte jedoch kommerziell gerechtfertigt sein, damit sie dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers entspricht.⁵⁸ Bei der Beurteilung der Frage, ob eine einer Luftverkehrsgesellschaft von einem Flughafenbetreiber gewährte Maßnahme dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Marktteilnehmers entspricht, sollten neben den Flughafenentgelten auch die durch die Tätigkeiten der Luftverkehrsgesellschaft generierten Einnahmen aus nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten⁵⁹ berücksichtigt werden. Ebenso sollten alle Kosten, die dem Flughafenbetreiber im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Luftverkehrsgesellschaft am Flughafen entstehen, berücksichtigt werden.⁶⁰ Diese inkrementellen Kosten sollten alle Ausgaben- bzw. Investitionskategorien umfassen, wie zum Beispiel inkrementelle Personal- und Ausrüstungskosten sowie, je nach Gegebenheiten der Maßnahme, Preisnachlässe, Marketingunterstützung oder Anreizsysteme.⁶¹
60. Nach Auffassung der Kommission können Maßnahmen, die Luftverkehrsgesellschaften von einem Flughafenbetreiber gewährt werden, als mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers im Einklang stehend betrachtet werden, wenn sie von einem Ex-ante-Standpunkt aus betrachtet inkrementell zur Rentabilität des Flughafenbetreibers beitragen. Der Flughafenbetreiber sollte bei der Aufsetzung der Vereinbarung aufzeigen, dass er in der Lage ist, die Kosten aus der Vereinbarung mit einer Luftverkehrsgesellschaft (z. B. individueller Vertrag oder allgemeine Flughafenentgelt-Regelung) auf der

⁵⁷ Zu den einschlägigen Vorschriften zählen die Artikel 101 und 102 AEUV sowie die vorstehend genannte Richtlinie 2009/12 über Flughafenentgelte oder spätere Rechtsvorschriften.

⁵⁸ Vgl. die Entscheidung der Kommission in der Beihilfesache C 12/2008 – Slowakei – Agreement between Bratislava Airport and Ryanair (ABl. L 27 vom 1.2.2011, S. 24) und die Entscheidung der Kommission in der Beihilfesache C 25/2007 – Finnland – Tampere Pirkkala airport and Ryanair (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁵⁹ Bei den Einnahmen aus nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten handelt es sich insbesondere um Parkgebühren, Gebühren für das Mieten von Geschäftsräumen usw. Vgl. Randnummer 30.

⁶⁰ „Charleroi-Urteil“, Randnr. 59.

⁶¹ Öffentliche Zuschüsse zum Ausgleich eines Teils der normalen Kosten, die dem Flughafenbetreiber für die fragliche Maßnahme entstehen, werden ebenfalls berücksichtigt. Dies gilt ungeachtet der Frage, ob diese Förderung der fraglichen Luftverkehrsgesellschaft direkt gewährt wird oder ob sie über den Flughafenbetreiber oder eine andere Einheit abgewickelt wird (vgl. Randnummer 37).

Grundlage solider mittelfristiger Aussichten mit einer angemessenen Gewinnmarge⁶² zu decken.⁶³ Kosten, die der Flughafenbetreiber unabhängig von der Vereinbarung mit der Luftverkehrsgesellschaft in jedem Falle zu tragen hätte, müssen in die Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers hingegen nicht einbezogen werden.

4. ÖFFENTLICHE FÖRDERUNG VON DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM WIRTSCHAFTLICHEM INTERESSE

61. In manchen Fällen kann der Staat bestimmte, von Flughafenbetreibern oder Luftverkehrsgesellschaften ausgeübte wirtschaftliche Tätigkeiten als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAWI) im Sinne des Artikels 106 Absatz 2 AEUV und des Urteils in der Rechtssache Altmark⁶⁴ definieren und für ihre Erbringung einen Ausgleich gewähren. Ob die öffentliche Förderung einer DAWI eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt, ist dann anhand der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse⁶⁵ und der Verordnung der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen⁶⁶, zu beurteilen. Staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung einer DAWI werden nach dem Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung des Artikels 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem

⁶² Eine angemessene Gewinnmarge ist eine „normale“ Kapitalrendite, d. h. ein Renditesatz, der von einem Unternehmen in der Regel für Investitionen mit vergleichbarem Risiko erwartet wird. Die Rendite wird als interne Kapitalrendite für die durch die Maßnahme oder die Vereinbarung mit der Luftverkehrsgesellschaft voraussichtlich herbeigeführten Cash-flows gemessen.

⁶³ Dies schließt nicht die Möglichkeit aus vorzusehen, dass zukünftige Gewinne anfängliche Verluste ausgleichen können.

⁶⁴ Vgl. das Urteil C-280/00 a.a.O., Randnrn. 86 bis 93. Öffentliche Zuwendungen für die Erbringung einer DAWI verschaffen keinen selektiven Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, sofern die nachstehenden vier Voraussetzungen erfüllt sind: a) Der Begünstigte einer staatlichen Förderregelung für eine DAWI muss förmlich mit der Bereitstellung und Erbringung einer solchen Dienstleistung betraut sein und die diesbezüglichen Verpflichtungen müssen klar definiert sein, b) die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen, c) der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erbringung der DAWI unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken, d) sofern der Begünstigte nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausgewählt wird, das die Erbringung der Leistung zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit ermöglicht, ist die Höhe des Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn zu berücksichtigen sind.

⁶⁵ ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4 (im Folgenden „DAWI-Mitteilung“).

⁶⁶ ABl. L 114 vom 26.4.2012, S. 8.

Interesse betraut sind⁶⁷, und der Mitteilung der Kommission über einen Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011)⁶⁸ geprüft. Diese (als „DAWI-Paket“ bezeichneten) Kommissionsdokumente gelten auch für Ausgleichsleistungen, die Flughafenbetreibern und Luftverkehrsgesellschaften gewährt werden. Im Folgenden soll angesichts bestimmter sektoraler Besonderheiten lediglich die Anwendung einiger der im DAWI-Paket festgelegten Grundsätze veranschaulicht werden.

4.1. Definition einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Flughafen- und Luftverkehrssektor

62. Nach dem ersten Altmark-Kriterium muss eine DAWI-Aufgabe klar definiert sein. Diese Voraussetzung stimmt mit der des Artikels 106 Absatz 2 AEUV überein.⁶⁹ Der Rechtsprechung zufolge⁷⁰ müssen Unternehmen durch einen hoheitlichen Akt mit der Erbringung von DAWI beauftragt werden. Ferner hat die Kommission festgehalten,⁷¹ dass eine Tätigkeit als DAWI angesehen werden kann, wenn sie verglichen mit gewöhnlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten besondere Merkmale aufweist, und dass es sich bei dem vom Staat verfolgten Ziel von allgemeinem Interesse nicht einfach um die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV handeln kann.⁷²
63. Im Bereich der Luftverkehrsdienste können gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ausschließlich nach den Voraussetzungen der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008⁷³ auferlegt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass solche Verpflichtungen nur für eine spezifische Strecke oder Gruppe von Strecken⁷⁴ auferlegt werden können, nicht aber generell für eine Strecke ab einem bestimmten Flughafen bzw. ab einer bestimmten Stadt oder einem bestimmten Gebiet. Darüber hinaus können gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für eine Strecke nur auferlegt werden, um Beförderungsbedürfnisse zu erfüllen, die durch eine bestehende Luftverkehrsstrecke oder andere Verkehrsträger nicht angemessen erfüllt werden können.⁷⁵

⁶⁷ ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3 (im Folgenden „DAWI-Beschluss“).

⁶⁸ ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 15 (im Folgenden „DAWI-Rahmen“).

⁶⁹ Urteil des Gerichts vom 12. Februar 2008, British United Provident Association Ltd (BUPA)/Kommission, T-289/03, Slg. 2008, II-81, Randnrn. 171 und 224.

⁷⁰ Vgl. Urteil des Gerichts vom 13. Juni 2000, EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA/Kommission, verbundene Rechtssachen T-204/97 und T-270/97 EPAC, Slg. 2000, II-2267, Randnr. 126 sowie Urteil des Gerichts vom 15.6.2005, Fred Olsen SA/Kommission, T-17/02, Slg. 2005, II-2031, Randnrn. 186, 188-189.

⁷¹ Vgl. DAWI-Mitteilung, Randnr. 45.

⁷² Vgl. die Entscheidung N 381/04 – Frankreich, Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques, und Entscheidung N 382/04 der Kommission – Frankreich, Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL).

⁷³ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3, Artikel 16 bis 18).

⁷⁴ Sowohl Abflugsort als auch Zielort der Strecke müssen klar festgelegt sein, vgl. Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008.

⁷⁵ Nach Auffassung der Kommission wäre es insbesondere schwierig, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auf einer Strecke zu einem bestimmten Flughafen zu rechtfertigen, wenn bereits

64. In dieser Hinsicht sei betont, dass die Einhaltung der materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen der Verordnung Nr. 1008/2008 den bzw. die betreffenden Mitgliedstaat(en) nicht der Pflicht enthebt zu prüfen, ob Artikel 107 Absatz 1 AEUV eingehalten wird.
65. In Bezug auf Flughäfen vertritt die Kommission die Auffassung, dass in wohlbegründeten Fällen der Betrieb eines Flughafens insgesamt als DAWI betrachtet werden kann. Im Lichte der in Randnummer 62 skizzierten Grundsätze ist dies der Kommission zufolge jedoch nur möglich, wenn ein Teil des von dem Flughafen bedienten Gebiets ohne den Flughafen in einem Maß von der übrigen EU abgeschnitten wäre, das seine soziale und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen würde. Im Rahmen einer solchen Prüfung sollten andere Verkehrsträger und besonders Hochgeschwindigkeits-Eisenbahndienste oder Fährverbindungen über das Meer angemessen berücksichtigt werden. Der Staat kann einem Flughafenbetreiber in solchen Fällen die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auferlegen zu gewährleisten, dass der Flughafen für den gewerblichen Verkehr geöffnet bleibt. Die Kommission hält insbesondere fest, dass bestimmte Flughäfen bei der regionalen Anbindung von abgeschnittenen oder abgelegenen Gebieten bzw. von Gebieten in Randlage in der EU eine wichtige Rolle spielen. Das kann vor allem bei Gebieten in äußerster Randlage nach Artikel 349 AEUV sowie bei Inseln und anderen Gebieten der EU der Fall sein. Je nach Beurteilung im Einzelfall und in Abhängigkeit von den besonderen Merkmalen eines jeden Flughafens und des von ihm bedienten Gebiets kann die Einführung von DAWI an diesen Flughäfen eine besondere Berechtigung haben.
66. Angesichts der besonderen Anforderungen bei gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Bereich der Luftverkehrsdienste⁷⁶ und der vollständigen Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte sollten sich gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die Flughafenbetreibern auferlegt werden, nach Auffassung der Kommission nicht auf die Entwicklung gewerblicher Luftverkehrsdienste erstrecken. Vor allem sollten Ausgleichsleistungen, die einem Flughafenbetreiber für die Kosten der Erbringung einer DAWI gewährt werden, nicht bewirken, dass sich die Anreize für die Aufnahme geschäftlicher Beziehungen zu Luftverkehrsgesellschaften für den Flughafenbetreiber verändern

4.2. Vereinbarkeit von Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit dem Binnenmarkt

67. Ist eines der kumulativen Kriterien des Altmark-Urteils nicht erfüllt, verschafft eine staatliche Ausgleichsleistung für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dem Beihilfeempfänger einen wirtschaftlichen Vorteil und könnte eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Eine solche Beihilfe in Form einer Ausgleichsleistung, die einem (im Einklang mit den Randnummern 63 bis 66) mit der Erbringung einer DAWI betrauten Unternehmen gewährt wird, kann wiederum

angemessene Leistungen zu einem anderen Flughafen bestehen, der dasselbe Einzugsgebiet bedient. Der Begriff „Einzugsgebiet“ wird in Anhang I definiert.

⁷⁶

Vgl. Randnr. 64 und Verordnung 1008/2008, Erwägungsgrund 12 und Artikel 16 bis 18.

als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn die für die Anwendung des Artikels 106 Absatz 2 AEUV entwickelten Vereinbarkeitskriterien erfüllt sind.

68. Staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI fallen nicht unter die Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV, sofern die im DAWI Beschluss festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Der DAWI Beschluss gilt für Ausgleichsleistungen zugunsten von
1. Flughafenbetreibern für Flughäfen, wenn das durchschnittliche jährliche Passagieraufkommen an dem betreffenden Flughafen während der Betrauung mit der DAWI 200 000 Passagiere⁷⁷ nicht übersteigt, und
 2. Luftverkehrsgesellschaften für Luftverkehrsverbindungen zu Inseln, wenn das durchschnittliche jährliche Passagieraufkommen auf der betreffenden Verbindung 300 000 Passagiere⁷⁸ nicht übersteigt.
69. Nicht in den Geltungsbereich des DAWI-Beschlusses fallende staatliche Beihilfen können nach Artikel 106 Absatz 2 AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, sofern die Voraussetzungen des DAWI-Rahmens erfüllt sind. Jedoch sei darauf hingewiesen, dass obige Erwägungen zur Definition gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, die Flughafenbetreibern oder Luftverkehrsgesellschaften auferlegt werden (vgl. Randnummern 63 bis 66), bei der Prüfung sowohl nach dem DAWI-Beschluss als auch nach dem DAWI-Rahmen im Einklang mit den geltenden Vorschriften Anwendung finden.

5. VEREINBARKEIT VON BEIHILFEN NACH ARTIKEL 107 ABSATZ 3 BUCHSTABE C AEUV

70. Stellt die öffentliche Förderung von Flughäfen⁷⁹ und/oder Luftverkehrsgesellschaften eine Beihilfe dar, kann diese Beihilfe als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, sofern bei Flughäfen die in Abschnitt 5.1 und bei Luftverkehrsgesellschaften die in Abschnitt 5.2 genannten Vereinbarkeitskriterien erfüllt sind. Beihilfemaßnahmen zugunsten von Luftverkehrsgesellschaften, durch die die Rentabilität des Flughafenbetreibers inkrementell abnimmt (vgl. Randnummer 61), werden als mit dem Binnenmarkt unvereinbar angesehen, sofern sie nicht die Vereinbarkeitskriterien für Anlaufbeihilfen erfüllen.
71. Die Kommission gewährleistet im Rahmen ihrer Prüfung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV, dass die positiven Auswirkungen einer Beihilfemaßnahme im Hinblick auf die Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse gegenüber ihren etwaigen nachteiligen Nebenwirkungen, wie Verfälschungen von Handel und Wettbewerb, überwiegen. Dabei geht sie in zwei Schritten vor.

⁷⁷ Dieser Schwellenwert bezieht sich auf jede Flugstrecke, d. h. ein Passagier, der von einem Flughafen abfliegt und an denselben Flughafen zurückfliegt, zählt zweimal.

⁷⁸ Dieser Schwellenwert bezieht sich auf jede Flugstrecke, d. h. ein Passagier, der auf eine Insel fliegt und anschließend wieder zurück, zählt zweimal. Der Schwellenwert gilt für die Einzelstrecken zwischen einem Flughafen auf einer Insel und einem Flughafen auf dem Festland.

⁷⁹ Der Begriff „Flughafen“ steht in diesem Zusammenhang und in Abschnitt 5 jeweils für „Flughafenbetreiber“, „Flughafeneigentümer“ bzw. „Flughafeninfrastruktur“. Der Flughafenbetreiber ist nicht zwingend auch Flughafeneigentümer und umgekehrt.

72. Erstens muss jede Maßnahme sechs zwingende Voraussetzungen erfüllen. Ist auch nur eine der nachstehenden Voraussetzungen nicht erfüllt, wird die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt:
1. Beitrag zur Verwirklichung eines klar definierten Ziels von gemeinsamem Interesse und nicht zufriedenstellendes Marktergebnis in Bezug auf dieses Ziel
 2. Geeignetheit einer staatlichen Beihilfe als politisches Instrument
 3. Vorliegen eines Anreizeffekts
 4. Verhältnismäßigkeit / Beschränkung auf das erforderliche Minimum
 5. Vermeidung übermäßiger nachteiliger Auswirkungen
 6. Transparenz (vgl. Abschnitt 8.2)
73. Sind alle zwingenden Voraussetzungen erfüllt, wägt die Kommission zweitens in der Regel die positiven Auswirkungen der Beihilfemaßnahme im Hinblick auf die Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse gegen ihre etwaigen nachteiligen Auswirkungen ab.
74. Im Luftverkehrsmarkt überwiegen die erwarteten positiven Auswirkungen einer Beihilfe nach Auffassung der Kommission gegenüber den etwaigen nachteiligen Auswirkungen dann, wenn alle in Abschnitt 5.1 und Abschnitt 5.2 dargelegten Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen bedeutet folglich, dass die Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.
75. Die Mitgliedstaaten werden angehalten, nach Möglichkeit nationale Regelungen auszuarbeiten, die die wichtigsten Grundsätze für die öffentliche Förderung widerspiegeln, und die relevantesten Merkmale der geplanten öffentlichen Finanzierung von Flughäfen anzugeben. Rahmenregelungen sorgen für die kohärente Verwendung öffentlicher Mittel, verringern den Verwaltungsaufwand für kleinere Bewilligungsbehörden und beschleunigen die Durchführung von Einzelbeihilfen. Ferner werden die Mitgliedstaaten angehalten, die Durchführung staatlicher Beihilfemaßnahmen für Regionalflughäfen und für Luftverkehrsgesellschaften, die diese Flughäfen nutzen, klar zu erläutern.

5.1. Beihilfen für Flughäfen

5.1.1. Investitionsbeihilfen für Flughäfen

76. Investitionsbeihilfen, die Flughäfen entweder als Einzelbeihilfen oder im Rahmen einer Beihilferegelung gewährt werden, gelten als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar, sofern die nachstehenden kumulativen Voraussetzungen erfüllt sind:
- (a) Beitrag zur Verwirklichung eines klar definierten Ziels von gemeinsamem Interesse und nicht zufriedenstellendes Marktergebnis in Bezug auf dieses Ziel
77. Investitionsbeihilfen für Flughäfen gelten als Beitrag zur Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse, wenn sie
1. die Mobilität der Bürger Europas durch Einrichtung von Zugangspunkten zu inneuropäischen Flügen erhöhen oder

2. der Überlastung des Luftraums an den großen europäischen Drehkreuz-Flughäfen entgegenwirken oder
 3. die regionale Entwicklung begünstigen.
78. Um beurteilen zu können, ob ein Ziel von gemeinsamem Interesse durch eine staatliche Beihilfe erreicht werden kann, muss zunächst das zu behebende Problem klar definiert sein. Staatliche Beihilfen sollten dann gewährt werden, wenn sie eine wesentliche Verbesserung herbeiführen können, die die Marktkräfte allein nicht bewirken können.
79. Die Bedingungen für kleinere Flughäfen, die ihr Angebot ausbauen und privates Kapital zur Finanzierung ihrer Infrastrukturinvestitionen benötigen, sind häufig ungünstiger als für die europäischen Großflughäfen. Auch sind Luftverkehrsgesellschaften nicht immer bereit, ohne entsprechenden Anreiz das Risiko einzugehen, neue Strecken ab unbekanntem Flughäfen, die sich noch nicht bewährt haben, zu eröffnen. Unter den derzeitigen Marktbedingungen kann es für kleinere Flughäfen aus diesen Gründen schwierig sein, die Finanzierung ihrer Investitionen und Tätigkeiten ohne öffentliche Förderung zu gewährleisten.
80. Der Bedarf an öffentlichen Mitteln für neue Infrastruktur oder für den Ersatz und die Instandhaltung bestehender Infrastruktur variiert aufgrund der hohen Fixkosten⁸⁰ in der Regel je nach Flughafengröße und ist normalerweise bei kleineren Flughäfen höher. Unter den derzeitigen Marktbedingungen können nach Auffassung der Kommission in Bezug auf die jeweilige finanzielle Tragfähigkeit nachstehende Kategorien von Flughäfen⁸¹ abgegrenzt werden:
1. Flughäfen mit bis zu 200 000 Passagieren im Jahr sind möglicherweise nicht in der Lage, ihre Kapitalkosten und Betriebskosten weitgehend selbst zu tragen;
 2. Flughäfen mit 200 000 bis 1 Million Passagieren im Jahr sind in der Regel nicht in der Lage, ihre Kapitalkosten weitgehend selbst zu tragen, sollten für ihre Betriebskosten im Allgemeinen jedoch teilweise selbst aufkommen können;
 3. Flughäfen mit 1 bis 3 Millionen Passagieren im Jahr sollten im Durchschnitt in der Lage sein, ihre Betriebskosten überwiegend selbst zu tragen und ihre Kapitalkosten teilweise selbst zu tragen;
 4. Flughäfen mit 3 bis 5 Millionen Passagieren im Jahr sollten grundsätzlich in der Lage sein, all ihre Kosten (einschließlich der Betriebskosten und der Kapitalkosten) weitgehend selbst zu tragen, doch könnte unter bestimmten Umständen im Einzelfall zur Finanzierung eines Teils der Kapitalkosten eine öffentliche Förderung notwendig sein;
 5. Flughäfen mit mehr als 5 Millionen Passagieren im Jahr sind in der Regel rentabel und in der Lage, all ihre Kosten selbst zu tragen.

⁸⁰ Zwischen 70 % und 90 % der Kosten eines Flughafens sind Fixkosten.

⁸¹ Die Flughafenkategorien für die Zwecke dieser Leitlinien beruhen auf den verfügbaren Daten des Wirtschaftszweigs.

81. Allerdings leisten der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet und die Schaffung zusätzlicher ungenutzter Kapazitäten keinen Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse. Ist ein Investitionsvorhaben in erster Linie auf den Ausbau der Kapazitäten eines Flughafens ausgerichtet, muss die neue Infrastruktur mittelfristig der prognostizierten Nachfrage von Seiten der Luftverkehrsgesellschaften, Passagiere und Spediteure im Flughafeneinzugsgebiet⁸² entsprechen. Erstinvestitionen ohne zufriedenstellende mittelfristige Auslastungsperspektiven und Erstinvestitionen, die die mittelfristigen Auslastungsperspektiven für bestehende Infrastrukturen im Einzugsgebiet verschlechtern, können nicht als Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse angesehen werden.
82. Entsprechend wird die Kommission an den mittelfristigen Auslastungsperspektiven einer neuen Flughafeninfrastruktur an einem Flughafen, der sich im Einzugsgebiet⁸³ eines bestehenden Flughafens befindet, Zweifel haben, wenn der bestehende Flughafen nicht voll oder wenigstens beinahe voll ausgelastet ist. Die mittelfristigen Auslastungsperspektiven sollten anhand zuverlässiger Prognosen für den Passagier- und Frachtverkehr in einem vorab erstellten Wirtschaftsplan dargelegt werden und müssen auch die zu erwartenden Auswirkungen der Investition auf die Auslastung bereits bestehender Infrastruktur, wie anderer Flughäfen oder Verkehrsträger und insbesondere Hochgeschwindigkeits-Zugverbindungen, aufzeigen.
- (b) Geeignetheit einer staatlichen Beihilfe als politisches Instrument
83. Eine Beihilfemaßnahme wird als nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, wenn dasselbe Ziel auch durch andere politische Instrumente oder Beihilfeinstrumente, die den Wettbewerb weniger stark verfälschen, erreicht werden kann.
84. Die Mitgliedstaaten haben hinsichtlich des Einsatzes verschiedener politischer Instrumente und Beihilfeformen Wahlmöglichkeiten. Hat ein Mitgliedstaat andere politische Maßnahmen in Betracht gezogen und den Einsatz eines selektiven Instruments wie der Beihilfe in Form eines Direktzuschusses mit Formen der Förderung verglichen, die den Wettbewerb weniger stark verfälschen (wie z. B. Darlehen, Garantien oder rückzahlbaren Vorschüssen), werden die betreffenden Maßnahmen im Allgemeinen als geeignetes Instrument angesehen.
- (c) Vorliegen eines Anreizeffekts
85. Ein Investitionsvorhaben an einem Flughafen kann bereits an sich wirtschaftlich attraktiv sein. Daher muss überprüft werden, dass die Investition ohne staatliche Beihilfe nicht oder nicht im selben Umfang vorgenommen worden wäre. Bestätigt sich dies, hat die Beihilfemaßnahme nach Auffassung der Kommission einen Anreizeffekt.
86. Der Anreizeffekt wird in solchen Fällen anhand einer kontrafaktischen Analyse ermittelt, bei der der voraussichtliche Umfang der geplanten Tätigkeit im Fall der Gewährung der Beihilfe dem voraussichtlichen Umfang der geplanten Tätigkeit bei Nichtgewährung der Beihilfe gegenübergestellt wird.

⁸² Vgl. die Definition des Begriffs „Einzugsgebiet“ in Anhang I.

⁸³ Vgl. die Definition des Begriffs „Einzugsgebiet“ in Anhang I.

87. Ist keine spezifische kontrafaktische Situation bekannt, kann dann davon ausgegangen werden, dass ein Anreizeffekt vorliegt, wenn eine Finanzierungslücke („Kapitalkosten-Finanzierungslücke“) vorhanden ist, d. h. wenn die Investitionskosten den Nettogegenwartswert des erwarteten operativen Gewinns der Investition auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans übersteigen.⁸⁴
- (d) Beihilfefähige Kosten
88. Der zulässige Beihilfehöchstbetrag wird als Prozentsatz (%) der beihilfefähigen Kosten ausgedrückt (Beihilfehöchstintensität). Beihilfefähige Kosten sind die Kosten in Verbindung mit Erstinvestitionen in Flughafeninfrastruktur, einschließlich Planungskosten, Bodenabfertigungsinfrastruktur und Flughafenrüstung. Investitionskosten in Verbindung mit nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten (besonders Parkplätze, Hotels, Restaurants und Büroräume) sind nicht beihilfefähig.⁸⁵
89. Die Investitionskosten für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten durch den Flughafen selbst sind nicht beihilfefähig.⁸⁶
- (e) Verhältnismäßigkeit / Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum und zulässige Beihilfehöchstintensitäten
90. Bei Investitionsbeihilfen für Flughäfen ist der als verhältnismäßig zu betrachtende Beihilfebetrags auf die zusätzlichen Kosten (abzüglich der zusätzlichen Einnahmen) beschränkt, die sich daraus ergeben, dass anstelle des alternativen Vorhabens bzw. der alternativen Tätigkeit, die im kontrafaktischen Szenario (d. h. ohne Beihilfe) vom Beihilfeempfänger durchgeführt worden wäre, das geförderte Vorhaben bzw. die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird. Ist das konkrete Gegenszenario nicht bekannt, ist der als verhältnismäßig zu betrachtende Beihilfebetrags auf die Finanzierungslücke im Rahmen des Investitionsvorhabens (sog. „Kapitalkosten-Finanzierungslücke“) beschränkt, die auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans als Differenz zwischen den Investitionskosten und dem Nettogegenwartswert des erwarteten operativen Gewinns der Investition ermittelt wird. Der Wirtschaftsplan sollte bei Investitionsbeihilfen den Zeitraum der wirtschaftlichen Nutzung des Vermögenswerts abdecken.
91. Da der Umfang der Finanzierungslücke in der Regel von der Größe eines Flughafens abhängt und bei kleineren Flughäfen in der Regel größer ist, arbeitet die Kommission in Bezug auf die jeweils zulässige Beihilfehöchstintensität mit Bandbreiten, um die Verhältnismäßigkeit insgesamt zu gewährleisten. Die Beihilfeintensität darf die zulässige Höchstintensität für Investitionsbeihilfen nicht übersteigen und keinesfalls über die tatsächliche Finanzierungslücke im Rahmen des Investitionsvorhabens hinausgehen.

⁸⁴ Dies schließt nicht die Möglichkeit aus vorzusehen, dass zukünftige Gewinne anfängliche Verluste ausgleichen können.

⁸⁵ Die Finanzierung solcher Tätigkeiten fällt nicht unter diese Leitlinien, da es sich nicht um Verkehrsleistungen handelt, und wird demnach auf der Grundlage der einschlägigen sektorbezogenen und sektorübergreifenden Vorschriften geprüft.

⁸⁶ Diese Leitlinien gelten nicht für Beihilfen für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten, gleich ob sie vom Flughafen selbst, von einer Luftverkehrsgesellschaft oder von einem Drittabfertiger erbracht werden; solche Beihilfen werden auf der Grundlage der einschlägigen sektorübergreifenden Vorschriften geprüft.

92. Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die jeweils zulässige Beihilfemaximalintensität für die verschiedenen Flughafengrößen gemessen am jährlichen Passagieraufkommen.⁸⁷

Flughafengröße gemessen am durchschnittlichen Passagieraufkommen (Passagiere im Jahr)	Höchstintensität der Investitionsbeihilfe
> 5 Millionen	0% (Beihilfen nicht zulässig)
3-5 Millionen	bis zu 25 % (nur rückzahlbare Vorschüsse)
1-3 Millionen	bis zu 50 %
< 1 Million	bis zu 75 %

(f) *Nachteilige Auswirkungen*

93. Bestimmte Beihilfeinstrumente verfälschen den Wettbewerb stärker als andere. So können insbesondere der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet und die Schaffung zusätzlicher ungenutzter Kapazitäten im Einzugsgebiet eines bestehenden Flughafens dem Wettbewerb besonders schaden. Entsprechend wird die Kommission an der Vereinbarkeit von Erstinvestitionen in Flughafeninfrastruktur an einem Flughafen im Einzugsgebiet eines bestehenden Flughafens⁸⁸ grundsätzlich Zweifel haben, wenn der bestehende Flughafen nicht voll oder wenigstens nahezu voll ausgelastet ist.
94. Zur Vermeidung der nachteiligen Auswirkungen von Beihilfen, die sich ergeben können, wenn Flughäfen mit weichen Budgetrestriktionen konfrontiert sind,⁸⁹ können Investitionsbeihilfen für die Finanzierung von Erstinvestitionen an Flughäfen mit bis zu 3 Millionen Passagieren entweder in Form einer Vorauszahlung in festgesetzter Höhe zur Deckung beihilfefähiger Investitionskosten oder in Form jährlicher Tranchen als Ausgleich für Kapitalkosten gewährt werden.
95. Investitionsbeihilfen für die Finanzierung von Erstinvestitionen an Flughäfen mit mehr als 3 Millionen Passagieren dürfen hingegen ausschließlich in Form

⁸⁷ Tatsächliches durchschnittliches jährliches Passagieraufkommen während der beiden Geschäftsjahre, die dem Jahr der Anmeldung der Beihilfe bzw. bei nicht angemeldeten Beihilfen der tatsächlichen Gewährung oder Auszahlung der Beihilfe vorausgehen. Im Falle eines neu geschaffenen Passagierflughafens ist das prognostizierte durchschnittliche jährliche Passagieraufkommen während der beiden Geschäftsjahre nach Aufnahme des kommerziellen Passagierluftverkehrsbetriebs heranzuziehen. Diese Schwellenwerte beziehen sich auf jede Flugstrecke. D. h. ein Passagier, der z. B. an einen Flughafen fliegt und von demselben Flughafen auch wieder abfliegt, zählt zweimal; der Schwellenwert gilt für Einzelstrecken.

⁸⁸ Vgl. oben Abschnitt 5.1.1 a.

⁸⁹ Würde die Beihilfe auf der Grundlage nachträglicher Berechnungen festgelegt (als Ausgleich für etwa entstehende Defizite), könnte für die Flughäfen kaum ein Anreiz bestehen, die Kosten zu begrenzen und Flughafenentgelte zu erheben, die zur Kostendeckung angemessen sind.

rückzahlbarer Vorschüsse gewährt werden. Der rückzahlbare Vorschuss wird als Prozentsatz der beihilfefähigen Kosten ausgedrückt und darf die in diesen Leitlinien festgelegte jeweilige Beihilfeshöchstintensität nicht übersteigen. Der zugrundeliegende Vertrag über den rückzahlbaren Vorschuss muss genaue Bestimmungen zur Rückzahlung bei Erfolg des Vorhabens enthalten. Wie ein solcher Erfolg aussieht, ist vorab klar zu bestimmen.

96. Der Erfolg des Vorhabens kann unter Bezugnahme auf eine vorab festzulegende interne Rendite (Internal Rate of Return - IRR) des Vorhabens⁹⁰ gemessen werden. Ein Investitionsvorhaben kann dann als erfolgreich angesehen werden, wenn die tatsächliche interne Rendite höher ausfällt als die vorab festgelegte interne Rendite. Bei Erfolg des Vorhabens muss die Beihilfemaßnahme vorsehen, dass der Vorschuss im Verhältnis zum erzielten Erfolg und zu einem Zinssatz, der nicht niedriger sein darf als der sich für den betreffenden Flughafen aus der Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze bzw. einer einschlägigen Folgemitteilung ergebende Satz⁹¹, zurückgezahlt wird. Scheitert das Vorhaben, muss der Vorschuss nicht zurückgezahlt werden.

(g) Zugang zum Flughafen

97. Der Flughafen einschließlich Erstinvestitionen, für die eine Beihilfe gewährt wird, steht allen potenziellen Nutzern offen und wird nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten. Im Falle materieller Kapazitätsgrenzen sollte die Zuteilung nach einschlägigen, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien erfolgen.

Anmeldepflicht für Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen

98. Die Kommission nimmt Anmeldungen für Regelungen über Investitionsbeihilfen zur Finanzierung von Flughäfen mit durchschnittlich weniger als 3 Millionen Passagieren im Jahr entgegen.
99. Im Rahmen der Prüfung einer Beihilferegelung gelten die Voraussetzungen bezüglich der Erforderlichkeit der Beihilfe, des Anreizeffekts und der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe als erfüllt, wenn der Mitgliedstaat zugesagt hat, Einzelbeihilfen im Rahmen der genehmigten Regelung erst dann zu gewähren, wenn er überprüft hat, dass die kumulativen Voraussetzungen a bis g des Abschnitts 5.1.1 erfüllt sind. Außerdem dürfen im Falle von Beihilfen, die auf der Grundlage einer Regelung gewährt werden, die Arbeiten an dem Vorhaben erst beginnen, wenn die Bewilligungsentscheidung des Staates für die Beihilfe ergangen ist.
100. Nachstehende Beihilfemaßnahmen sollten stets einzeln bei der Kommission angemeldet werden, da bei ihnen die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs besonders groß ist:
- a) Investitionsbeihilfen für Flughäfen mit durchschnittlich mehr als 3 Millionen Passagieren im Jahr;

⁹⁰ Die interne Rendite kann auf der Grundlage der in der Flughafenbranche üblichen Referenzsätze oder der Kapitalkosten des Unternehmens insgesamt festgelegt werden.

⁹¹ ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6.

- b) Investitionsbeihilfen zur Finanzierung von Hybridflughäfen für Passagier- und Frachtverkehr, an denen in den beiden Geschäftsjahren, die dem Geschäftsjahr der Anmeldung der Beihilfe vorausgehen, mehr als 200 000 Tonnen Fracht abgefertigt wurden;
- c) Investitionsbeihilfen, die auf die Einrichtung neuer Passagierflughäfen ausgerichtet sind (einschließlich der Umwandlung bestehender Flugplätze in Passagierflughäfen);
- d) Investitionsbeihilfen, die auf die Einrichtung oder Entwicklung eines Flughafens ausgerichtet sind, der sich im Umkreis von 100 Kilometern oder 60 Minuten Fahrzeit mit dem Pkw, Bus, Zug oder Hochgeschwindigkeitszug von einem bestehenden Flughafen im selben Einzugsgebiet befindet.

5.1.2. *Betriebsbeihilfen für Flughäfen*

101. Betriebsbeihilfen für Flughäfen entweder in Form von Einzelbeihilfen oder als Beihilfen im Rahmen einer Beihilferegulierung werden während eines Übergangszeitraums als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, sofern die nachstehenden kumulativen Voraussetzungen erfüllt sind:

(a) Flughafengröße

102. Das jährliche Passagieraufkommen an dem Flughafen übersteigt nicht 3 Millionen Passagiere.⁹²

(b) Vorliegen eines Anreizeffekts

103. In Bezug auf Betriebsbeihilfen ist ein Anreizeffekt gegeben, wenn der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens ohne Beihilfe wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde.

(c) Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum und Berechnung des Beihilfebetrags

104. Um geeignete Anreize für einen effizienten Flughafenbetrieb zu schaffen, ist der Beihilfebetrag grundsätzlich vorab als fester Pauschalbetrag zu bestimmen, der die (auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans) erwartete Finanzierungslücke bei den Betriebskosten während eines Übergangszeitraums von bis zu 10 Jahren abdeckt. Daher wird die nachträgliche Erhöhung des Beihilfebetrags als mit dem Binnenmarkt unvereinbar angesehen werden.

105. Der Wirtschaftsplan des Flughafens muss den Weg hin zur vollen Deckung der Betriebskosten am Ende des Übergangszeitraums bereiten. Dieser Weg sieht für

⁹² Tatsächliches durchschnittliches jährliches Passagieraufkommen während der beiden Geschäftsjahre, die dem Jahr der Anmeldung der Beihilfe bzw. bei nicht angemeldeten Beihilfen der tatsächlichen Gewährung oder Auszahlung der Beihilfe vorausgehen. Im Falle eines neu geschaffenen Passagierflughafens ist das prognostizierte durchschnittliche jährliche Passagieraufkommen während der beiden Geschäftsjahre nach Aufnahme des kommerziellen Passagierluftverkehrsberetriebs heranzuziehen. Diese Schwellenwerte beziehen sich auf jede Flugstrecke. D. h. ein Passagier, der z. B. an einen Flughafen fliegt und von demselben Flughafen auch wieder abfliegt, zählt zweimal; der Schwellenwert gilt für Einzelstrecken.

jeden Flughafen anders aus und hängt von der finanziellen Lage des Flughafens zu Beginn des Übergangszeitraums ab. Der Übergangszeitraum beginnt am [Beginn des Übergangszeitraums].

106. Die anfängliche Betriebskostendeckung wird definiert als Durchschnittswert der drei Jahre, die dem Beginn des Übergangszeitraums vorausgehen (d. h. 2011 bis 2013). Der Flughafen muss diese anfängliche Betriebskostendeckung um durchschnittlich mindestens 10 % im Jahr steigern, bis die volle Betriebskostendeckung erreicht ist. Beläuft sich die anfängliche Betriebskostendeckung eines Flughafens z. B. auf 60 %, ist sie über einen Zeitraum von 4 Jahren um jährlich mindestens 10 % zu steigern. Nach diesem Zeitraum darf der Flughafen keine Betriebsbeihilfe mehr erhalten.
107. Alle Flughäfen müssen bis spätestens [10 Jahre nach dem Beginn des Übergangszeitraums] die volle Deckung ihrer Betriebskosten erreichen; ab diesem Zeitpunkt sind Betriebsbeihilfen für Flughäfen nicht mehr zulässig, mit Ausnahme von Betriebsbeihilfen, die im Einklang mit den allgemeinen Beihilfavorschriften gewährt werden.

(d) Zugang zum Flughafen

108. Der Flughafen steht allen potenziellen Nutzern offen und wird nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten. Im Falle materieller Kapazitätsgrenzen sollte die Zuteilung nach einschlägigen, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien erfolgen.

(e) Auslaufen

109. Die Kommission wird Betriebsbeihilfen für Flughäfen für einen Übergangszeitraum von längstens 10 Jahren gerechnet ab dem [Beginn des Übergangszeitraums] genehmigen.

Anmeldepflicht für Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen

110. Die Mitgliedstaaten werden angehalten, anstelle von Einzelbeihilfemaßnahmen für einzelne Flughäfen vorzugsweise Regelungen für Betriebsbeihilfen zur Finanzierung von Flughäfen anzumelden. Auf diese Weise kann der Verwaltungsaufwand sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Europäische Kommission verringert werden.
111. Nachstehende Beihilfemaßnahmen sollten stets einzeln angemeldet werden, da bei ihnen die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs besonders groß ist:
1. Betriebsbeihilfen zur Finanzierung von Hybridflughäfen für Passagier- und Frachtverkehr, an denen in den beiden Geschäftsjahren, die dem Geschäftsjahr der Anmeldung der Beihilfe vorausgehen, mehr als 200 000 Tonnen Fracht abgefertigt wurden;
 2. Betriebsbeihilfen für Flughäfen, wenn sich andere Flughäfen in einem Umkreis von 100 Kilometern oder 60 Minuten Fahrzeit mit dem Pkw, Bus, Zug oder Hochgeschwindigkeitszug von einem bestehenden Flughafen befinden.

Frühere Betriebsbeihilfen (d. h. Beihilfen, die vor Beginn des Übergangszeitraums ausgezahlt wurden)

112. Für Beihilfen, die vor Beginn des Übergangszeitraums ausgezahlt wurden (einschl. Beihilfen, die vor Inkrafttreten dieser Leitlinien ausgezahlt wurden), gelten

die Voraussetzungen a, e und f nicht. Solche Betriebsbeihilfen können bis zur vollen Höhe der ungedeckten Betriebskosten für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, sofern die Voraussetzungen b und d erfüllt sind.

5.2. Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften

113. Die öffentliche Förderung von Luftverkehrsgesellschaften für die Eröffnung einer neuen Strecke oder für einen neuen Flugplan mit höherer Flugfrequenz wird als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, sofern dadurch die Anbindung eines Gebiets verbessert wird und die nachstehenden kumulativen Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) Die Beihilfe wird für Strecken zwischen einem Flughafen mit weniger als 3 Millionen Passagieren im Jahr und einem anderen Flughafen im gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum⁹³ gewährt. Diese Beschränkungen gelten nicht für Strecken ab Flughäfen in Gebieten in äußerster Randlage in benachbarte Drittstaaten. Beihilfen für Strecken zwischen Flughäfen mit mehr als 3 Millionen Passagieren im Jahr⁹⁴ kommen nur in begründeten Ausnahmefällen in Betracht, so insbesondere dann, wenn einer der Flughäfen in einem abgelegenen Gebiet liegt, wie z. B. in einem Gebiet in äußerster Randlage, auf einer Insel oder in einem Gebiet mit geringer Bevölkerungsdichte. Wird eine Verbindung (z. B. ein Städtepaar), die im Rahmen der neuen Luftverkehrsstrecke oder des neuen Flugplans bedient werden soll, unter denselben Voraussetzungen bereits von einer Hochgeschwindigkeitsbahnverbindung oder einem anderen Flughafen im selben Einzugsgebiet⁹⁵ angeboten, darf für diese Strecke keine Anlaufbeihilfe gewährt werden.
- b) Langfristige Rentabilität: Ein vorab erstellter Wirtschaftsplan sollte aufzeigen, dass die geförderte Strecke für die Luftverkehrsgesellschaft nach 24 Monaten ohne öffentliche Zuwendungen rentabel sein dürfte.

⁹³ Beschluss des Rates 2006/682/EG über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Übereinkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, der Republik Albanien, Bosnien und Herzegowina, der Republik Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Island, der Republik Kroatien, der Republik Montenegro, dem Königreich Norwegen, Rumänien, der Republik Serbien und der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Kosovo zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums (ABl. L 285 vom 16.10.2006, S. 1).

⁹⁴ Tatsächliches durchschnittliches jährliches Passagieraufkommen während der beiden Geschäftsjahre, die dem Jahr der Anmeldung der Beihilfe bzw. bei nicht angemeldeten Beihilfen der tatsächlichen Gewährung oder Auszahlung der Beihilfe vorausgehen. Im Falle eines neu geschaffenen Passagierflughafens ist das prognostizierte durchschnittliche jährliche Passagieraufkommen während der beiden Geschäftsjahre nach Aufnahme des kommerziellen Passagierluftverkehrsbetriebs heranzuziehen. Diese Schwellenwerte beziehen sich auf jede Flugstrecke. D. h. ein Passagier, der z. B. an einen Flughafen fliegt und von demselben Flughafen auch wieder abfliegt, zählt zweimal; der Schwellenwert gilt für Einzelstrecken.

⁹⁵ Vgl. die Definition des Begriffs „Einzugsgebiet“ in Anhang I.

- c) Beihilfefähige Kosten und Beihilfeintensität: Die Förderung darf während eines Zeitraums von längstens 24 Monaten 50 % der Anlaufkosten einer neuen Strecke oder eines neuen Flugplans mit höherer Flugfrequenz abdecken. Bei den beihilfefähigen Kosten handelt es sich um die Anlaufkosten einer neuen Strecke oder eines neuen Flugplans mit höherer Flugfrequenz.
- d) Diskriminierungsfreie Gewährung: Öffentliche Stellen, die beabsichtigen, einer Luftverkehrsgesellschaft, sei es über einen Flughafen oder anderweitig, eine Anlaufbeihilfe für die Eröffnung einer neuen Strecke zu gewähren, müssen dies rechtzeitig und hinreichend bekannt geben, damit alle interessierten Luftverkehrsgesellschaften ihre Dienste anbieten können.
- e) Kumulierung: Anlaufbeihilfen dürfen nicht mit anderen Arten von Beihilfen für den Betrieb einer Strecke kombiniert werden, auch nicht mit in einem anderen Mitgliedstaat gezahlten Beihilfen.

6. BEIHILFEN SOZIALER ART NACH ARTIKEL 107 ABSATZ 2 BUCHSTABE A AEUV

114. Beihilfen sozialer Art im Luftverkehr werden als nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe a AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, sofern die nachstehenden kumulativen Voraussetzungen erfüllt sind:⁹⁶

- a) Die Beihilfe muss tatsächlich dem Endverbraucher zugutekommen.
- b) Die Beihilfe muss sozialer Art sein, d. h., sie darf grundsätzlich nur für bestimmte Kategorien von Passagieren auf einer Strecke gewährt werden (z. B. für Kinder, Menschen mit Behinderungen oder Menschen mit geringem Einkommen). Handelt es sich bei der betreffenden Strecke jedoch um eine Verbindung zu einem abgelegenen Gebiet, wie z. B. einem Gebiet in äußerster Randlage, einer Inseln oder einem Gebiet mit geringer Bevölkerungsdichte, könnte die Beihilfe für die gesamte Bevölkerung dieses Gebiets gewährt werden.
- c) Die Beihilfe muss ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Dienstleistungen, d. h. unabhängig davon, welche Luftverkehrsgesellschaft die Dienstleistungen erbringt, gewährt werden.

⁹⁶ Vgl. zur beihilferechtlichen Würdigung sozialer Beihilfen für einzelne Verbraucher z. B. die Entscheidung der Kommission vom 16.5.2006, N 169/2006 – Vereinigtes Königreich – Aid of social character Air Services in the Highlands and Islands of Scotland (ABl. C 272 vom 9.11.2006, S. 10), die Entscheidung der Kommission vom 11.12.2007, N 471/2007 – Portugal – Auxílios sociais aos passageiros residentes na Região Autónoma da Madeira e aos estudantes, nas ligações aéreas entre o Continente e a Madeira (ABl. C 46 vom 19.2.2008), und den Beschluss der Kommission vom 5.1.2011, N 426/2010 – Frankreich – Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans la Région Réunion (ABl. C 71 vom 5.3.2011, S. 5).

115. Die Kommission nimmt Anmeldungen für Regelungen über Beihilfen sozialer Art entgegen.

7. KUMULIERUNG

116. Die nach diesen Leitlinien anwendbaren Beihilfeshöchstintensitäten gelten unabhängig davon, ob die Förderung für das begünstigte Vorhaben ganz aus staatlichen Mitteln oder teilweise aus Mitteln der Europäischen Union finanziert wird.
117. Nach diesen Leitlinien genehmigte Beihilfen dürfen nicht mit anderen staatlichen Beihilfen, De-minimis-Beihilfen oder anderen Mitteln aus dem Unionshaushalt kombiniert werden, wenn sich daraus eine höhere Beihilfeintensität ergibt als nach diesen Leitlinien zulässig.

8. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

8.1. Jahresberichte

118. Nach der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung des Artikels 93 des EG-Vertrags⁹⁷ und der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999⁹⁸ müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Jahresberichte vorlegen. Die Jahresberichte werden auf der Website der Kommission veröffentlicht.

8.2. Transparenz

119. Die Kommission hält weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz von staatlichen Beihilfen in der Europäischen Union für erforderlich. Insbesondere müssen Maßnahmen ergriffen werden um sicherzustellen, dass der volle Wortlaut aller für den Luftverkehrssektor geltenden Beihilferegelungen und einschlägige Informationen über die in deren Rahmen gewährten Einzelbeihilfen für die Mitgliedstaaten, die Wirtschaftsteilnehmer, die interessierte Öffentlichkeit und die Kommission leicht zugänglich sind.
120. Die Mitgliedstaaten veröffentlichen auf einer zentralen Website oder auf einer besonderen Website, die Informationen von verschiedenen Websites abrufen, zumindest die folgenden Informationen über staatliche Beihilfemaßnahmen: den vollen Wortlaut der genehmigten Beihilferegelung oder der Bewilligungsentscheidung für die Einzelbeihilfe und ihre Durchführungsbestimmungen, die Bewilligungsbehörde, den Namen der einzelnen Beihilfeempfänger, den Beihilfebetrug, die Beihilfeintensität und die von dem Vorhaben erwarteten positiven Auswirkungen auf die regionale Entwicklung und die Anbindung des Gebiets. Diese Informationen werden veröffentlicht, nachdem die Beihilfeentscheidung ergangen ist, werden mindestens 10 Jahre lang aufbewahrt und sind für die allgemeine Öffentlichkeit ohne Einschränkungen zugänglich.

8.3. Überwachung

121. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass alle Maßnahmen, die die Gewährung einer Beihilfe umfassen, Gegenstand ausführlicher Aufzeichnungen sind. Die

⁹⁷ ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

⁹⁸ ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1.

Aufzeichnungen müssen alle Informationen enthalten, die notwendig sind, um feststellen zu können, dass die Voraussetzungen hinsichtlich der beihilfefähigen Kosten und der zulässigen Beihilfehöchstintensität, sofern anwendbar, erfüllt sind. Diese Aufzeichnungen sind ab dem Tag, an dem die Beihilfe bewilligt wurde, 10 Jahre lang aufzubewahren und der Kommission auf Ersuchen zu übermitteln.

8.4. Zweckdienliche Maßnahmen

122. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, ihre bestehenden Regelungen erforderlichenfalls innerhalb von 12 Monaten nach Veröffentlichung dieser Leitlinien anzupassen, um sie mit diesen Leitlinien in Einklang zu bringen.
123. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, binnen zwei Monaten nach Veröffentlichung dieser Leitlinien im Amtsblatt der Europäischen Union ihre ausdrückliche, uneingeschränkte Zustimmung zu diesen vorgeschlagenen Maßnahmen zu erteilen. Erfolgt keine Stellungnahme, geht die Kommission davon aus, dass der betreffende Mitgliedstaat den vorgeschlagenen Maßnahmen nicht zustimmt.

8.5. Anwendung

124. Diese Leitlinien gelten ab dem Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union und ersetzen die Gemeinschaftlichen Leitlinien über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags sowie des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr⁹⁹ sowie die Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen¹⁰⁰.
125. Angesichts der Entwicklung des Luftverkehrssektors und besonders seiner Liberalisierung vertritt die Kommission die Auffassung, dass ihre Bekanntmachung über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen¹⁰¹ anzuwendenden Regeln für anhängige Fälle unzulässiger Betriebsbeihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, die vor Inkrafttreten dieser Leitlinien bewilligt wurden, nicht gelten sollte. Vielmehr wird die Kommission diese Leitlinien auf alle Betriebsbeihilfen (anhängige Anmeldungen und nicht angemeldete rechtswidrige Beihilfen) für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften anwenden, auch wenn die Beihilfe vor Inkrafttreten dieser Leitlinien und dem Beginn des Übergangszeitraums bewilligt wurde.
126. Was Investitionsbeihilfen für Flughäfen angeht, gelten diese Leitlinien für Investitionsbeihilfen, die nach Inkrafttreten dieser Leitlinien angemeldet oder bewilligt wurden. Vor Inkrafttreten dieser Leitlinien bewilligte Investitionsbeihilfen für Flughäfen werden nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005 geprüft.

8.6. Überprüfung

127. Die Kommission kann diese Leitlinien jederzeit, spätestens aber sieben Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluieren. Diese Evaluierung wird auf Fakten und den Ergebnissen umfangreicher Konsultationen, die die Kommission unter

⁹⁹ ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5.

¹⁰⁰ ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

¹⁰¹ ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22.

Zugrundelegung der von Mitgliedstaaten und Interessenträgern bereitgestellten Informationen durchführt, beruhen. Insbesondere wird die Kommission die Fortschritte im Hinblick auf das Auslaufen von Betriebsbeihilfen sowohl für Luftverkehrsgesellschaften als auch für Flughäfen prüfen.

128. Nach Konsultation der Mitgliedstaaten kann die Kommission diese Leitlinien aus wichtigen wettbewerbs- oder verkehrspolitischen Gründen ändern.

ANHANG I - BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Für die Zwecke dieser Leitlinien gelten nachstehende Begriffsbestimmungen, unbeschadet weiterer marktbezogener, technologischer und aufsichtsrechtlicher Veränderungen.

„**Angemessene Gewinnspanne**“ bezeichnet eine Kapitalrendite, z. B. gemessen als interne Rendite (Internal Rate of Return - IRR), die von dem Unternehmen in der Regel für Investitionen mit vergleichbarem Risiko erwartet wird.

„**Anlaufkosten**“ sind Kosten, die bei der Eröffnung einer neuen Strecke oder der Erhöhung der Flugfrequenz anfallen und die der Luftverkehrsbetreiber nicht fortlaufend tragen muss. Beispiele für solche Kosten sind die Marketing- und Werbungskosten, die am Anfang anfallen, um die neue Strecke bekannt zu machen; sie können auch die Einrichtungskosten umfassen, die der Luftverkehrsgesellschaft an dem betreffenden Regionalflughafen im Zusammenhang mit der Eröffnung der Strecke entstehen. Nicht beihilfefähig sind dagegen regelmäßige Betriebskosten wie z. B. für die Anmietung oder Abschreibung von Luftfahrzeugen, Kraftstoff, Gehälter der Besatzungen usw.

„**Beginn der Arbeiten**“ bezeichnet entweder den Beginn der Bauarbeiten für die Investition oder die erste verbindliche Verpflichtung zur Bestellung von Ausrüstung oder eine andere Verpflichtung, die die Investition unumkehrbar macht, wobei der früheste dieser Zeitpunkte maßgebend ist. Vorarbeiten, wie die Einholung von Genehmigungen und Vorstudien zur Durchführbarkeit, gelten nicht als Beginn der Arbeiten.

„**Beihilfe**“ bezeichnet eine Maßnahme, die alle Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt.

„**Beihilfefähige Investitionskosten**“ sind die Kosten in Verbindung mit Erstinvestitionen in Flughafeninfrastruktur, einschließlich Planungskosten. Investitionskosten für nicht luftverkehrsbezogene Tätigkeiten (insbesondere Parkplätze, Hotels, Restaurants und Büroräume) sind nicht beihilfefähig. Investitionskosten für Bodenabfertigungsausrüstung für Bodenabfertigungsdienste sind nicht beihilfefähig. Auch Kosten für Aufgaben mit hoheitlichem Bezug sollten ausgeschlossen sein.

„**Beihilfeintensität**“ bezeichnet die in Prozent der beihilfefähigen Kosten ausgedrückte Gesamtbeihilfehöhe. Es sind stets die Bruttozahlen vor Abzug von Steuern und anderen Abgaben heranzuziehen. Wird die Beihilfe nicht als Zuschuss, sondern in anderer Form gewährt, so muss der Beihilfebetrag wertmäßig dem Zuschuss entsprechen. Bei Beihilfen, die in mehreren Tranchen ausgezahlt werden, muss der Nettogegenwartswert zum Zeitpunkt der Gewährung der ersten Rate berechnet werden; die Abzinsung des Wertes muss anhand des einschlägigen Referenzsatzes der Kommission erfolgen. Die Beihilfeintensität wird pro Beihilfeempfänger berechnet.

„**Betriebsbeihilfen**“ sind Beihilfen zur Deckung der nachstehend definierten „**operativen Finanzierungslücke**“. Es kann sich um Beihilfen in Form regelmäßiger Zahlungen von Tranchen zur Deckung erwarteter Betriebskosten (regelmäßige Pauschalzahlungen) und um Beihilfen zur Deckung angefallener Betriebskosten handeln.

„Betriebskosten“ eines Flughafens sind die mit der Erbringung von Flughafendienstleistungen verbundenen Kosten. Dazu gehören Kostenkategorien wie Personalkosten, Kosten für fremdvergebene Dienstleistungen, Kommunikation, Abfallentsorgung, Energie, Instandhaltung, Mieten, Verwaltung usw., für die Zwecke dieser Leitlinien jedoch weder die Kapitalkosten, Marketingunterstützung bzw. andere Anreize, die der Flughafenbetreiber den Luftverkehrsgesellschaften bietet, noch Kosten für Aufgaben mit hoheitlichem Bezug.

„Bodenabfertigungsdienste“ sind an Flughäfen für die Flughafennutzer erbrachte Dienste nach der Richtlinie 96/67/EG des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen oder späterer Rechtsvorschriften.

„Durchschnittliches jährliches Passagieraufkommen“: Berechnungsgrundlage sind die ankommenden und abfliegenden Passagiere während der beiden Geschäftsjahre, die dem Geschäftsjahr der Anmeldung der Beihilfe bzw. bei nicht angemeldeten Beihilfen der Bewilligung der Beihilfe vorausgehen.

„Einzugsgebiet eines Flughafens“ bezeichnet im Allgemeinen eine räumliche Marktabgrenzung, die in der Regel bei 100 Kilometern oder rund 60 Minuten Reisezeit mit dem Pkw, Bus, Zug oder Hochgeschwindigkeitszug vorgenommen wird. Das Einzugsgebiet eines bestimmten Flughafens muss dieser Abgrenzung jedoch nicht entsprechen und ist unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Flughafens festzulegen. Größe und Gestalt des Einzugsgebiets variieren von einem Flughafen zum anderen und hängen von verschiedenen Merkmalen des Flughafens ab, so z. B. vom Geschäftsmodell, dem Standort und den bedienten Zielflughäfen.

„Erstinvestition“ bezeichnet

- i) eine Investition in Flughafeninfrastruktur, die in Verbindung steht mit: 1. der Errichtung einer neuen Flughafeninfrastruktur, 2. dem Ausbau der Kapazität einer bestehenden Flughafeninfrastruktur, 3. der Erweiterung der von einem Flughafen angebotenen Bandbreite von Dienstleistungen um bisher von dem Flughafen nicht angebotene Dienstleistungen oder 4. einer grundlegenden Änderung des Geschäftsmodells eines bestehenden Flughafens, oder
- ii) eine Investition in Flughafeninfrastruktur, sofern der Flughafen geschlossen wurde oder ohne die Durchführung der Investition geschlossen worden wäre. Der Erwerb der Anteile an einem Unternehmen allein stellt keine Erstinvestition dar.

„Finanzierungskosten“ sind die Kosten in Verbindung mit der Fremd- und Eigenkapitalfinanzierung der beihilfefähigen Investitionskosten für die Erstinvestition. Anders ausgedrückt, handelt es sich bei den Finanzierungskosten um den Anteil an den gesamten Zins- und Eigenkapitalkosten, der auf die Finanzierung beihilfefähiger Investitionskosten für die Erstinvestition entfällt, wobei die Finanzierung von Betriebskapital, Investitionen in nicht luftverkehrsbezogene Tätigkeiten oder andere Investitionsvorhaben nicht berücksichtigt werden.

„Flughafenbetreiber“ bezeichnet eine Einheit oder Gruppe von Einheiten, die die wirtschaftliche Tätigkeit des Erbringens von Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften ausübt.

„Flughafendienstleistungen“ sind Dienstleistungen, die der Flughafenbetreiber oder eine seiner Tochtergesellschaften für Luftverkehrsgesellschaften erbringt, d. h. Dienstleistungen

für die Luftfahrzeugabfertigung von der Landung bis zum Start und für die Passagier- und Frachtabfertigung, damit Luftverkehrsgesellschaften Flugverkehrsdienste erbringen können. Flughafendienstleistungen können für die Zwecke dieser Leitlinien auch die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten und die Bereitstellung zentralisierter Bodenabfertigungsinfrastruktur umfassen.

„Flughafeneinnahmen“ sind die Einnahmen aus Flughafenentgelten abzüglich der Marketingunterstützung oder anderer Anreize, die der Flughafenbetreiber den Luftverkehrsgesellschaften bietet, die Einnahmen aus nicht luftverkehrsbezogenen (und nicht öffentlich geförderten) Tätigkeiten, mit Ausnahme von öffentlichen Fördermitteln und Ausgleichsleistungen für Aufgaben mit hoheitlichem Bezug oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und ohne Berücksichtigung von Einnahmen aus Aufgaben mit hoheitlichem Bezug usw.

„Flughafenentgelt“ bezeichnet einen Preis bzw. eine Abgabe, die zugunsten des Flughafenbetreibers von den Flughafenutzern erhoben wird für die Nutzung von Einrichtungen und Dienstleistungen, die ausschließlich vom Flughafenbetreiber erbracht werden und mit der Landung, dem Start, der Beleuchtung und dem Abstellen von Luftfahrzeugen sowie mit der Abfertigung von Passagieren und Fracht zusammenhängen. Flughafenentgelte können für die Zwecke dieser Leitlinien auch Entgelte oder Gebühren für Bodenabfertigungsdienste und Gebühren für zentralisierte Bodenabfertigungsinfrastruktur umfassen.

„Flughafeninfrastruktur“ bezeichnet Infrastruktur und Ausrüstung für die Erbringung von Flughafendienstleistungen durch den Flughafenbetreiber für Luftverkehrsgesellschaften und die verschiedenen Dienstleister. Sie umfasst Start- und Landebahnen, Terminals, Vorfeldflächen, Rollbahnen, zentralisierte Bodenabfertigungsinfrastruktur sowie alle anderen Einrichtungen, die die Erbringung von Flughafendienstleistungen direkt unterstützen. Flughafeninfrastruktur umfasst hingegen nicht Infrastruktur und Ausrüstung, die in erster Linie für nicht luftverkehrsbezogene Tätigkeiten wie Pkw-Parkplätze, Verkaufsräume und Restaurants benötigt wird.

„Gesamtkosten“ des Flughafens sind die Kapital- und die Betriebskosten des Flughafens.

„Investitionsbeihilfe“ bezeichnet eine Beihilfe zur Deckung der nachstehend definierten **Kapitalkosten-Finanzierungslücke**. Es kann sich um einen vorab gezahlten Beihilfebetrag (z. B. zur Deckung von im Vorfeld anfallenden Investitionskosten) oder um Beihilfen in Form regelmäßiger Zahlungen in Tranchen zur Deckung von Kapitalkosten handeln.

„Kapitalkosten“ bezeichnen die Wertminderung der beihilfefähigen Investitionskosten für Flughafeninfrastruktur und -ausrüstung einschließlich der damit verbundenen Finanzierungskosten.

„Kapitalkosten-Finanzierungslücke“ bezeichnet die Differenz zwischen den Investitionskosten für die Erstinvestition und dem erwarteten operativen Gewinn aus dem jeweiligen Investitionsvorhaben, wobei Infrastrukturkosten für Tätigkeiten mit hoheitlichem Bezug nicht berücksichtigt werden. Dies schließt nicht die Möglichkeit aus vorzusehen, dass zukünftige Gewinne anfängliche Verluste ausgleichen können.

„Luftverkehrsgesellschaft“ bezeichnet jede Luftverkehrsgesellschaft mit gültiger, von einem Mitgliedstaat oder einem Mitglied des gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums nach der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft erteilter Betriebsgenehmigung.

„Nicht luftverkehrsbezogene Tätigkeiten“ sind andere gewerbliche Dienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften oder andere Nutzer des Flughafens, so z. B. Nebendienstleistungen für Passagiere, Spediteure oder andere Dienstleister, die Vermietung von Büro- und Verkaufsräumen, Pkw-Parkplätze, Hotels usw.

„Operative Finanzierungslücke“ bezeichnet die operativen Verluste des Flughafens, d. h. den (als Nettogegenwartswert ausgedrückten) Betrag, um den die Einnahmen des Flughafens seine Betriebskosten (wie vorstehend definiert) unterschreiten.

„Regionalflughafen“ bezeichnet einen Flughafen mit bis zu 3 Millionen Passagieren im Jahr.

„Rückzahlbarer Vorschuss“ bezeichnet ein für ein Investitionsvorhaben gewährtes Darlehen, das in einer oder mehreren Tranchen ausgezahlt wird und dessen Rückzahlungsbedingungen vom Ergebnis des Investitionsvorhabens abhängen.

„Tag der Bewilligung der Beihilfe“ bezeichnet den Tag, an dem der Mitgliedstaat eine rechtsverbindliche, vor einem mitgliedstaatlichen Gericht einklagbare Zusage für die Bewilligung der Beihilfe gegeben hat.

ANHANG II – ÜBERBLICK ÜBER DEN BEIHILFEPOLITISCHEN ANSATZ IM LUFTVERKEHRSEKTOR

Schaubild 1: Kontext und Ziele der Modernisierung des EU-Beihilferechts

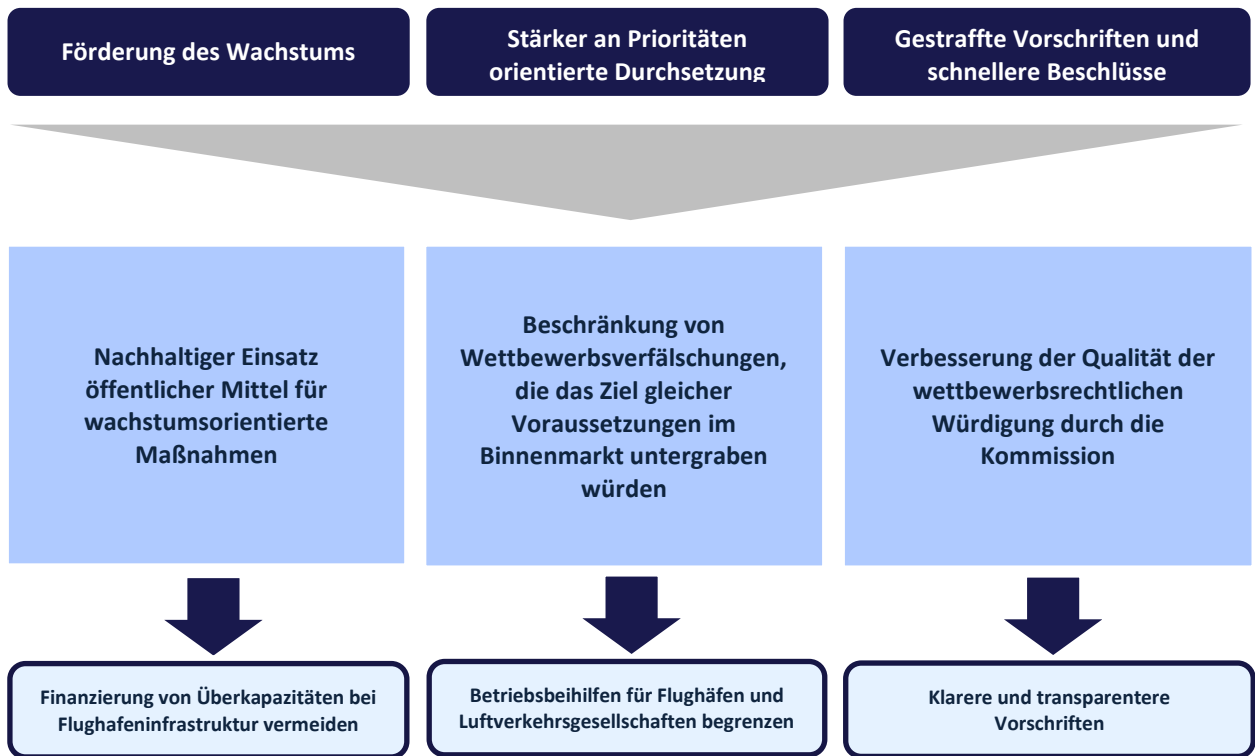
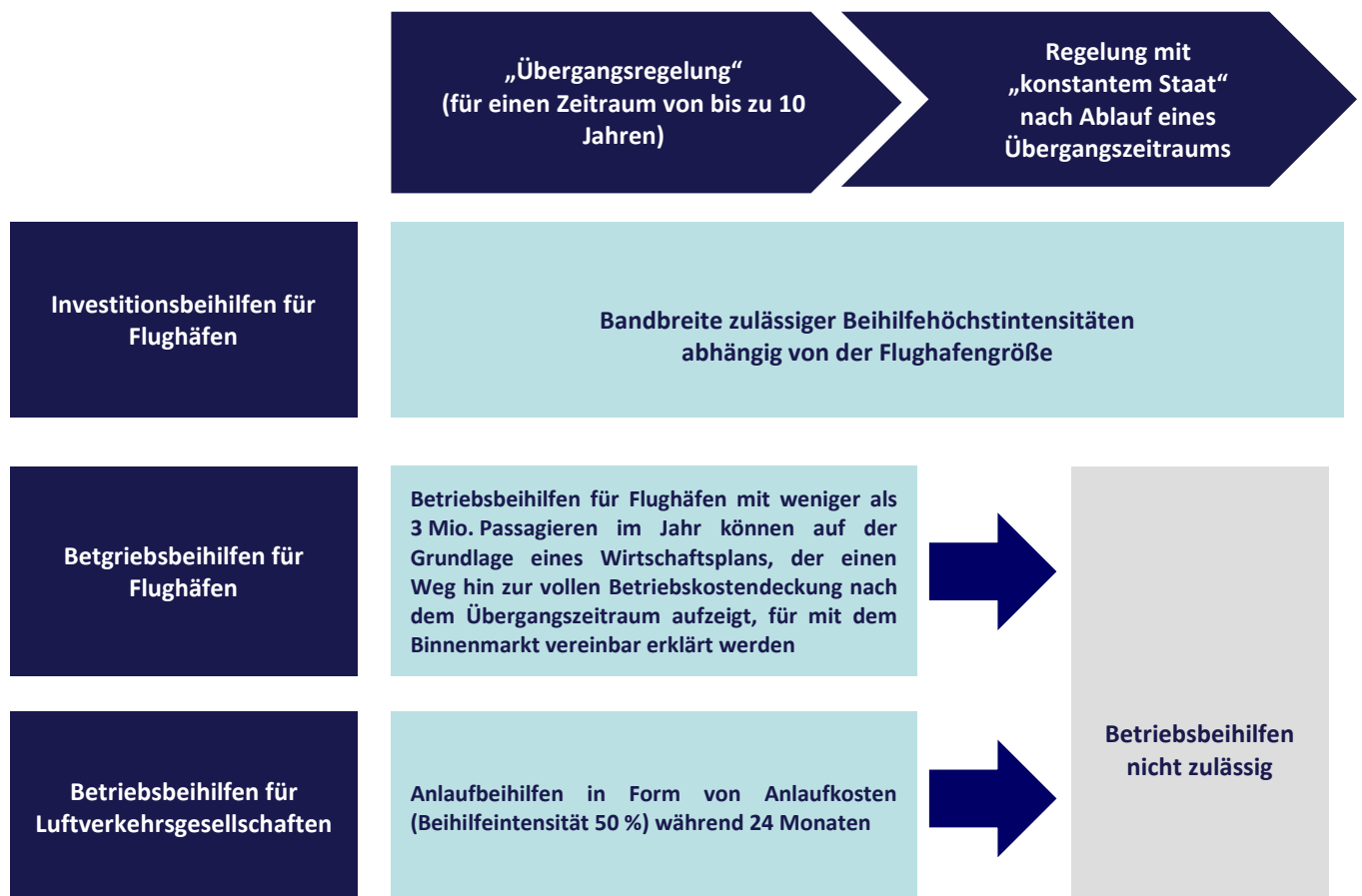


Schaubild 2: Überblick über den beihilfepolitischen Ansatz im Luftverkehrssektor



ANHANG III – ZUSAMMENFASSUNG DER VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE VEREINBARKEIT MIT DEM BINNENMARKT

Schaubild 3: Überblick über die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beihilfen für Flughäfen mit dem Binnenmarkt

Vereinbarkeitsvoraussetzungen	Investitionsbeihilfen für den Flughafen	Betriebsbeihilfen für den Flughafen												
Gemeinsame Grundsätze für die Vereinbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zur Verwirklichung eines klar definierten Ziels von gemeinsamem Interesse • Nicht zufriedenstellendes Marktergebnis: Um wirksam zu sein, sollte die Beihilfe der Behebung eines klar definierten Marktversagens oder Gleichheitserwägungen dienen. • Geeignetheit einer staatlichen Beihilfe als politisches Instrument • Vorliegen eines Anreizeffekts • Verhältnismäßigkeit / Beschränkung auf das erforderliche Minimum • Vermeidung übermäßiger nachteiliger Auswirkungen • Transparenz 													
Zugang zu der Infrastruktur	steht allen potenziellen Nutzern offen und wird nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten													
Beihilfefähige Kosten	Kosten in Verbindung mit Investitionen in Flughafeninfrastruktur, ausgenommen Investitionskosten für nicht luftverkehrsbezogene Tätigkeiten	Betriebskosten des Flughafens												
Flughafengröße nach durchschnittl. jährl. Passagieraufkommen und Beihilfehöchstintensitäten	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;">> 5 Mio.</td> <td style="width: 33%; text-align: center;">0% (Beihilfen nicht zulässig)</td> <td style="width: 33%;"></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3-5 Mio.</td> <td style="text-align: center;">bis zu 25 %</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">1-3 Mio.</td> <td style="text-align: center;">bis zu 50 %</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><1 Mio.</td> <td style="text-align: center;">bis zu 75 %</td> <td></td> </tr> </table>	> 5 Mio.	0% (Beihilfen nicht zulässig)		3-5 Mio.	bis zu 25 %		1-3 Mio.	bis zu 50 %		<1 Mio.	bis zu 75 %		< 3 Mio.
> 5 Mio.	0% (Beihilfen nicht zulässig)													
3-5 Mio.	bis zu 25 %													
1-3 Mio.	bis zu 50 %													
<1 Mio.	bis zu 75 %													
Beihilfeinstrument	<p><u>für Flughäfen < 3 Mio. Passagiere im Jahr:</u> Direktzuschuss, rückzahlbarer Vorschuss, zinsvergünstigtes Darlehen, Garantie usw.</p> <p><u>für Flughäfen > 3 Mio. Passagiere im Jahr:</u> rückzahlbarer Vorschuss</p>	während eines Übergangszeitraums von bis zu 10 Jahren ex ante als fester Pauschalbetrag, der die erwartete Finanzierungslücke bei den Betriebskosten deckt (diese bestimmt sich auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans); der Wirtschaftsplan des Flughafens bereitet den Weg für die volle Deckung der Betriebskosten am Ende des Übergangszeitraums												
Auslaufen	kein Auslaufen	Übergangszeitraum von bis zu 10 Jahren nach Inkrafttreten dieser Leitlinien												

Anmeldepflicht für Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen	<u>Beihilferegulungen:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Flughäfen < 3 Mio. Passagiere im Jahr <u>Einzelanmeldungen:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Flughäfen > 3 Mio. Passagiere im Jahr • Hybridflughäfen für Passagier- und Frachtverkehr > 200 000 Tonnen Fracht im Jahr • Ausbau eines Passagierflughafens zu einem Hybrid- oder Frachtflughafen • Beihilfen für einen Flughafen, wenn sich im selben Einzugsgebiet weitere Flughäfen befinden¹⁰²
--	--

Schaubild 4: Überblick über die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften mit dem Binnenmarkt

Vereinbarkeitsvoraussetzungen	Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften
Flughafengröße	<ul style="list-style-type: none"> • < 3 Mio. Passagiere im Jahr • unter außergewöhnlichen Umständen (so im Fall abgelegener Gebiete wie z. B. Gebiete in äußerster Randlage) > 3 Mio. Passagiere im Jahr
Zugang zur Infrastruktur/ Nichtdiskriminierung	diskriminierungsfreie Zuteilung
Höhe der Flughafenentgelte/ Beihilfeintensität	50 % der Anlaufkosten
Beihilfefähige Kosten	Anlaufkosten
Kumulierung	keine Kumulierung mit anderen Formen von Beihilfen
Andere Voraussetzungen	langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit/Rentabilität der Strecke für die Luftverkehrsgesellschaft ohne Beihilfe nach 24 Monaten
Anmeldepflicht für Beihilferegulungen	<u>Beihilferegulungen:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Flughäfen < 3 Mio. Passagiere im Jahr

¹⁰² Vgl. Definition des Begriffs „Einzugsgebiet“ in Anhang I.