



Brüssel, 5.7.2016  
C(2016) 4057 final

ÖFFENTLICHE FASSUNG

Dies ist ein internes Kommissionsdokument,  
das ausschließlich Informationszwecken  
dient.

**Staatliche Beihilfe SA.41635 (2015/N) – Deutschland  
Flughafen Heringsdorf**

Sehr geehrte Damen und Herren!

**1. VERFAHREN:**

- (1) Am 21. April 2015 meldeten die deutschen Behörden frühere und zukünftige Betriebsbeihilfen sowie eine öffentliche Finanzierung für ein Investitionsvorhaben auf dem Flughafen Heringsdorf bei der Kommission zur Genehmigung an.
- (2) Mit Schreiben vom 18. Juni 2015, vom 1. Oktober 2015 und vom 14. Dezember 2015 ersuchten die Dienststellen der Kommission um ergänzende Auskünfte, die die deutschen Behörden am 3. August 2015, 30. November 2015 und 6. Mai 2016 übermittelten.
- (3) Am 12. Mai 2016 und 31. Mai 2016 übermittelte Deutschland zusätzliche Informationen.

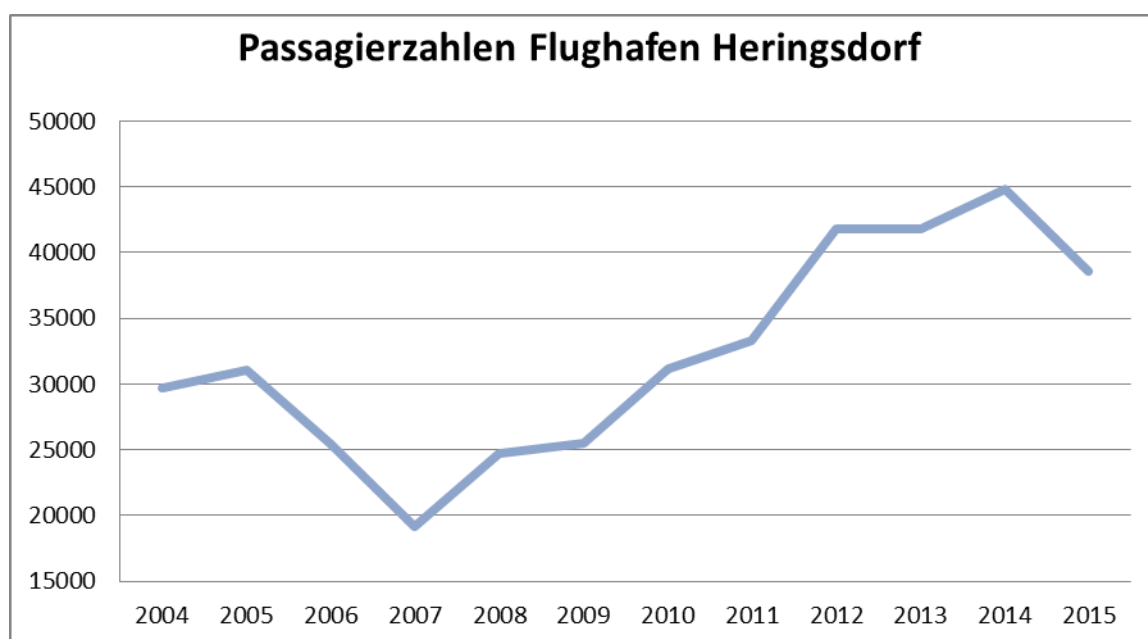
**2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN:**

**2.1. Der Beihilfeempfänger Flughafen Heringsdorf**

- (4) Die *Flughafen Heringsdorf GmbH* ist ein kleiner Flughafen auf der Insel Usedom im Nordosten Deutschlands. Ein Teil Usedom gehört zu Polen. Der deutsche Teil ist mit dem Festland über zwei Brücken verbunden, die in regelmäßigen Abständen für den Schiffsverkehr geöffnet werden.

Herrn Frank-Walter STEINMEIER  
Bundesminister des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
D-10117 Berlin

- (5) Alleiniger Gesellschafter des Flughafens ist der Landkreis Vorpommern-Greifswald als regionale öffentliche Körperschaft.
- (6) Mehrere Luftfahrtunternehmen (derzeit Eurowings, SkyWork Airlines und airBaltic) unterhalten einen Linienflugbetrieb ab Heringsdorf. Sie fliegen nur am Wochenende und in den Sommermonaten. Ziele sind mehrere innerdeutsche und Schweizer Flughäfen sowie London Heathrow und Palma de Mallorca. Die meisten Fluggäste sind Incoming-Touristen.
- (7) Von 2004 bis 2015 lagen die Passagierzahlen im Bereich von 25 385 bis 44 874 (siehe nachstehende Grafik). Dies beinhaltet hauptsächlich Linienflüge sowie in geringerem Umfang den allgemeinen Luftverkehr, z. B. Taxi- und Rundflüge, Schul- und Geschäftsflüge.



- (8) Die nächstgelegenen Flughäfen<sup>1</sup> sind:
- a) Stettin-Golienow in Polen (ca. 86 km oder 95 Minuten per Pkw). Um Stettin-Golienow auf der Straße von Usedom aus zu erreichen, muss man mit der Fähre über die Swine auf die polnische Seite übersetzen, wodurch sich die Fahrzeit erheblich erhöht.
  - b) Neubrandenburg-Trollenhagen in Deutschland (ca. 92 km oder 68 Minuten per Pkw), wo nur allgemeiner Luftverkehr betrieben wird.
  - c) Rostock-Laage in Deutschland (ca. 160 km oder 100 Minuten per Pkw).

## 2.2. Übersicht über die Maßnahmen

- (9) Deutschland meldete ein geplantes Investitionsvorhaben, frühere Betriebsbeihilfen und zukünftige Betriebsbeihilfen an.

<sup>1</sup> Alle Entfernungen in Straßenkilometern/Fahrzeit basieren auf der schnellsten Route. Quelle: maps.google.com, abgerufen am 13. Mai 2016.

### 2.2.1. Das geplante Investitionsvorhaben und seine Finanzierung

- (10) Im Jahr 2014 führte die Luftfahrtaufsichtsbehörde (im Folgenden „die Behörde“) eine Sicherheitsüberprüfung auf dem Flughafen Heringsdorf durch und stellte eine Reihe erheblicher Mängel fest. Die Behörde ordnete deren Behebung an, weshalb eine Reihe von Investitionen notwendig wurde.
- (11) Darüber hinaus soll mit bestimmten Investitionen ermöglicht werden, dass größere Flugzeuge, nämlich Flugzeuge des Typs Airbus A320-200 und A319-100, auf dem Flughafen Heringsdorf landen können. Die Start- und Landebahn ist bereits für größere Modelle geeignet, aber die Rollwege sind es nicht. Derzeit kann ein größeres Flugzeug landen, aber nicht die Rollwege nutzen und so den Weg für andere Flugzeuge freimachen, so dass es den Flughafen blockiert. Die deutschen Behörden behaupten, dass diese Investitionen notwendig seien, da Luftverkehrsgesellschaften, die Heringsdorf anfliegen, Pläne angekündigt haben, kleinere Modelle, die sie momentan verwenden, durch größere Typen zu ersetzen.
- (12) In diesem Zusammenhang meldeten die deutschen Behörden die in Tabelle 1 genannten Maßnahmen an.

**Tabelle 1: Angemeldete Investitionsmaßnahmen**

<b>Maßnahme</b>	<b>Kosten (in EUR)</b>
Gangway	38 700
Bodenstromaggregat 115 V/400 Hz	33 000
E-Karren Erweiterung	12 000
Traglasterhöhung Rollweg A	200 000
Traglasterhöhung Rollweg D	1 000 000
Förderband Gepäckverladung	100 000
Sicherheitszaun	445 000
Bauliche Veränderung Check-in-Bereich	15 500
Abschirmung Terrasse	140 000
Brandmeldeanlage	25 000
<b>Insgesamt</b>	<b>2 009 200</b>

- (13) Die oben genannten Maßnahmen sind Kosten, die in Verbindung mit Investitionen in Flughafeninfrastruktur stehen, einschließlich Bodenabfertigungsinfrastruktur und Flughafenausrüstung. Es handelt sich deshalb um förderfähige Kosten gemäß Randnummer 97 der Leitlinien der Kommission

für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften<sup>2</sup> (im Folgenden „die Luftverkehrsleitlinien“).

- (14) Zur Berechnung der Kapitalkosten-Finanzierungslücke im Rahmen des Investitionsvorhabens berücksichtigten die deutschen Behörden die insgesamt während der Lebensdauer der Vermögenswerte erwarteten positiven und negativen Zahlungsströme. Nach ihrer Auffassung wäre die Alternative zu diesen Investitionen die Schließung des Flughafens, denn dieser würde die erforderlichen Sicherheitsstandards nicht mehr erfüllen und könnte keine größeren Flugzeuge aufnehmen. Die insgesamt während der Lebensdauer des Vermögenswertes erwarteten positiven und negativen Zahlungsströme kommen daher noch zu dem Szenario, bei dem keine Beihilfe gewährt würde, hinzu.
- (15) Die deutschen Behörden veranschlagten die durchschnittliche wirtschaftliche Nutzungszeit der Vermögenswerte auf 22 Jahre und 4 % als angemessenen Abzinsungssatz (wie im „*Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014-2020*“<sup>3</sup> der Kommission vorgeschlagen). Ausgehend von diesen Annahmen wurde ein negativer Kapitalwert von 88 786 EUR ermittelt, wie die nachstehende Tabelle veranschaulicht.

**Tabelle 2: Kapitalkosten-Finanzierungslücke mit einem Abzinsungssatz von 4 % (in EUR, 2015)**

Positive Zahlungsströme	16 339 644,04
Negative Zahlungsströme (einschließlich Investitionsvorhaben)	-17 935 329,90
Kapitalkosten-Finanzierungslücke (ohne Investitionsbeihilfe)	-1 595 685,86
Öffentliche Förderung	1 506 900,00
Kapitalkosten-Finanzierungslücke (mit Investitionsbeihilfe)	-88 785,86

- (16) 75 % der Gesamtkosten (1 506 900 EUR) würde das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern finanzieren, den Restanteil an den Gesamtkosten würde der Flughafen Heringsdorf tragen. Der Flughafen will etwa 2,5 % der Gesamtkosten aus eigenen Mitteln und etwa 22,5 % über Darlehen finanzieren.
- (17) Die deutschen Behörden setzten die Kommission außerdem in Kenntnis, dass der Flughafen beabsichtige, in ein Flugfeldlöschfahrzeug zu investieren, woran sich der Staat finanziell beteiligen würde. Deutschland ist der Ansicht, dass dies in den

<sup>2</sup> ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3.

<sup>3</sup> Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy (Leitfaden für die Kosten-Nutzen-Analyse von Investitionsvorhaben, Instrument für die wirtschaftliche Bewertung für die Kohäsionspolitik) 2014-2020, Dezember 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf), S. 42.

Bereich hoheitlicher Aufgaben fällt und daher nicht Teil der angemeldeten Investitionsbeihilfe ist.

### 2.2.2. Frühere Betriebsbeihilfen

- (18) Der Flughafen Heringsdorf erhielt vom Staat in der Zeit von Januar 2004 bis Dezember 2013 regelmäßige Zahlungen zur Deckung von Betriebsverlusten. Diese sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

**Tabelle 3: Vom Flughafen Heringsdorf erhaltene Zahlungen (in EUR)**

<b>Jahr</b>	<b>Gesamtbetrag der öffentlichen Finanzierung</b>	<b>Ausgleich für nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten</b>	<b>Nicht von Einnahmen abgedeckte Betriebskosten</b>
2004	638 271,95	46 549,42	591 722,53
2005	616 671,95	48 086,80	568 585,15
2006	592 009,89	48 088,82	543 921,07
2007	625 024,85	47 642,65	577 382,20
2008	612 213,91	124 923,27	487 290,64
2009	608 008,03	141 304,69	466 703,34
2010	576 492,07	122 600,31	453 891,76
2011	672 792,07	115 470,31	557 321,76
2012	593 968,53	114 540,92	476 427,61
2013	504 968,53	120 124,03	384 844,50

- (19) Bei diesen Beträgen handelt es sich um nicht durch Einnahmen abgedeckte Betriebskosten und einen Ausgleich für nicht durch Einnahmen abgedeckte nichtwirtschaftliche Tätigkeiten (im Zusammenhang mit der Flugsicherung und der Luftaufsicht). Während der Landkreis Vorpommern-Greifswald (und sein Rechtsvorgänger, der Landkreis Ostvorpommern) die nicht durch Einnahmen abgedeckten Betriebskosten ausgeglichen hat, übernahm das Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern den Ausgleich der nicht durch Einnahmen abgedeckten nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten.

### 2.2.3. Betriebsbeihilfen 2014-2018

- (20) Die deutschen Behörden meldeten außerdem die Absicht der Gemeinde Heringsdorf und des Landkreises Vorpommern-Greifswald an, dem Flughafen Heringsdorf von 2014 bis 2018 eine Betriebsbeihilfe zu gewähren.

- (21) Der Staat würde die operative Finanzierungslücke des Flughafens in den Jahren von 2014 bis 2018 bis maximal 472 997 EUR jährlich abdecken. Das sind 80 % von 591 245,85 EUR, was der durchschnittlichen operativen Finanzierungslücke in den fünf Jahren vor Beginn des Übergangszeitraums (2009 bis 2013) entspricht (siehe Tabelle 4).

**Tabelle 4: Anfängliche operative Finanzierungslücke (in EUR)**

	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2009 - 2013
<b>Operative Finanzierungslücke</b>	608 008,03	576 492,07	672 792,07	593 968,53	504 968,53	591 245,85

- (22) Die Gemeinde Heringsdorf würde 25 % der jährlichen operativen Finanzierungslücke des Flughafens bis maximal 125 000 EUR abdecken. Der Landkreis Vorpommern-Greifswald würde den Rest übernehmen.
- (23) Die Behörden erwarteten für den Zeitraum von 2014 bis 2018 einen relativ stabilen Strom von Fluggästen, wie in Tabelle 5 dargestellt.

**Tabelle 5: Erwartete Passagierzahlen**

Jahr	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016	2017	2018
<b>Passagiere</b>	44 874	39 046	40 915	42 345	42 845

- (24) Ausgehend von diesen Passagierzahlen erwartet Deutschland für die Jahre 2014-2018 die in Tabelle 6 aufgeführten tatsächlichen Beträge für die operative Finanzierungslücke und Beihilfen.

**Tabelle 6: Erwartete operative Defizite**

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Defizit (in EUR)</b>	279 447	414 874	347 396	329 152	339 239

- (25) Die Behörden sind allerdings der Auffassung, dass die künftige Entwicklung der Kosten und Einnahmen aufgrund der geringen Größe des Flughafens und seiner daraus resultierenden Abhängigkeit von lediglich einer Handvoll regelmäßiger Flüge besonders schwer vorherzusehen ist. Zudem schließen Hotels Vereinbarungen mit Luftverkehrsgesellschaften ab, die den Flughafen Heringsdorf anfliegen, um eine Mindestbelegung zu gewährleisten, aber diese

Vereinbarungen werden nur jährlich geschlossen, weshalb sich die Passagierzahlen zu schwer vorhersehen lassen. Darüber hinaus haben Luftverkehrsgesellschaften, die Heringsdorf anfliegen, angekündigt, dass sie auf größere Maschinen umstellen wollen. In welchem Tempo diese Umstellung erfolgt und wie schnell Heringsdorf seine Infrastruktur daran anpassen kann, wird möglicherweise wesentliche Auswirkungen auf die Passagierzahlen haben.

- (26) Wegen dieser Ungewissheit melden die deutschen Behörden einen Beihilfemaximalbetrag von 472 997 EUR an, auch wenn sie sich nur zum Ausgleich der tatsächlichen operativen Finanzierungslücke in den Jahren von 2014 bis 2018 verpflichten.
- (27) Für die Zeit nach 2018 beabsichtigen die deutschen Behörden, die Betriebsbeihilfe auf etwa ein Drittel des derzeitigen Umfangs zu verringern. Nach ihren Angaben kann ein Flughafen mit dem Geschäftsmodell und den Passagierzahlen von Heringsdorf nicht ohne Betriebsbeihilfen arbeiten.

### **2.3. Zusagen von Deutschland**

- (28) Im Hinblick auf die für den Zeitraum 2014-2018 gewährte Betriebsbeihilfe, die bei 80 % der anfänglichen Finanzierungslücke gedeckelt ist, verpflichtete sich Deutschland dazu, dass der an den Flughafen Heringsdorf zu zahlende Betrag der Beihilfe nur die jährliche tatsächliche Deckungslücke schließt, wobei nur die unter Randnummer 25 Ziffer 22 der Luftverkehrsleitlinien definierten Betriebskosten berücksichtigt werden.
- (29) Bezüglich der zukünftigen Betriebs- und Investitionsbeihilfen verpflichtet sich Deutschland, die Transparenzvorgaben unter den Randnummern 162 und 163 der Luftfahrtlinien in der durch die Mitteilung über Transparenz geänderten Fassung einzuhalten.

## **3. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME**

### **3.1. Vorliegen einer Beihilfe**

- (30) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.
- (31) Die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten Kriterien sind kumulativ. Die angemeldete Maßnahme stellt daher nur dann eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: Die finanzielle Unterstützung
  - wird vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt,
  - begünstigt bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige,
  - verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen und
  - beeinträchtigt den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

- (32) In den folgenden Abschnitten wird die Kommission prüfen, ob die in den Kapiteln 2.2.2., 2.2.3. und 2.2.4. beschriebenen Maßnahmen diese kumulativen Kriterien erfüllen und somit Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

### *3.1.1. Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit*

- (33) Nach ständiger Rechtsprechung muss die Kommission zunächst feststellen, ob der Flughafen Heringsdorf ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ist. Der Begriff „Unternehmen“ umfasst jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und ihrer Finanzierungsform<sup>4</sup>. Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten<sup>5</sup>.

#### *Begriff des Unternehmens*

- (34) In der Rechtssache Aéroports de Paris urteilte das Gericht, dass der Betrieb eines Flughafens, einschließlich die Erbringung von Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften und die verschiedenen Dienstleister auf Flughäfen eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt<sup>6</sup>. Dies wurde vom Gerichtshof in der Rechtssache Flughafen Leipzig-Halle bestätigt, wo er urteilte, dass der kommerzielle Betrieb eines Flughafens und die Errichtung einer Flughafeninfrastruktur eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen<sup>7</sup>. Sobald ein Flughafen, unabhängig von seiner Rechtsform und der Art seiner Finanzierung, eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, stellt er ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar und fällt unter die Vorschriften für staatliche Beihilfen<sup>8</sup>.
- (35) Die Kommission stellt fest, dass die Flughafeninfrastruktur und -ausrüstung vom Flughafen Heringsdorf, dem die angemeldete Beihilfe gewährt wird, betrieben werden. Der Flughafen erhebt Gebühren von den Luftverkehrsgesellschaften sowie allgemeine Flugverkehrsgebühren für die Nutzung der Infrastrukturen und betreibt somit den Flughafen zu kommerziellen Zwecken. Folglich handelt es sich bei der juristischen Person, in deren Eigentum der Flughafen steht und die ihn betreibt, um ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

#### *Wirtschaftliche Tätigkeit*

- (36) Während der Flughafen Heringsdorf als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV anzusehen ist, muss daran erinnert werden, dass nicht alle

---

<sup>4</sup> Urteil Kommission/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36; Urteil Höfner und Elser, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, Rn. 21; Urteil Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, Rn. 14; Urteil Job Centre, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603, Rn. 21.

<sup>5</sup> Urteil Kommission/Italien, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7; Urteil Kommission/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36.

<sup>6</sup> Urteil vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission, T-128/89, Slg. 2000, II-3929, bestätigt durch EuGH, Urteil vom 24. Oktober 2002, C-82/01 P, Slg. 2002, I-9297.

<sup>7</sup> Urteil Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Kommission, C-288/11 ECLI:EU:C:2012:821; siehe auch Urteil Aéroports de Paris/Kommission, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, und Urteil Ryanair/Kommission, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585.

<sup>8</sup> Urteil Poucet/AGF und Pistre/Cancava, C-159/91 und C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63.



Tätigkeiten eines Flughafeneigentümers und -betreibers unbedingt wirtschaftlicher Art sein müssen.<sup>9</sup>

- (37) Wie unter Randnummer 35 der Luftverkehrsleitlinien dargelegt, gehören Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art und unterliegen im Allgemeinen nicht den Vorschriften über staatliche Beihilfen.
- (38) Wie durch Randnummer 37 der Luftverkehrsleitlinien bestätigt, darf die öffentliche Finanzierung nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten, die notwendigerweise mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sind, jedoch nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Luftverkehrsgesellschaften und Flughafenmanagern führen. Der ständigen Rechtsprechung zufolge liegt ein Vorteil vor, wenn der Staat Unternehmen von mit deren wirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Kosten befreit<sup>10</sup>. Wenn es daher in einem bestimmten Rechtssystem normal ist, dass Luftverkehrsgesellschaften oder Flughafenmanager die Kosten bestimmter Dienstleistungen tragen, während einige andere Luftverkehrsgesellschaften oder Flughafenmanager, die für dieselben öffentlichen Behörden die gleichen Dienstleistungen erbringen, diese Kosten nicht tragen müssen, genießen die letztgenannten unter Umständen selbst dann einen Vorteil, wenn diese Dienstleistungen selbst als nichtwirtschaftlich angesehen werden.
- (39) Deutschland meldete Investitionen zur Verbesserung der Sicherheit des Flughafenbetriebs an (Sicherheitszaun, Veränderungen im Check-In-Bereich, Abschirmung Terrasse und Brandmeldeanlage). Diese Investitionen können für sich genommen vielleicht nicht als wirtschaftlich angesehen werden, sind aber untrennbar mit den wirtschaftlichen Tätigkeiten des Flughafens verbunden. Jedes Unternehmen, das einen Flughafen betreiben will, muss die Betriebssicherheit seiner Anlagen und Einrichtungen, wie zum Beispiel der Start- und Landebahn und der Vorfeldflächen, gewährleisten<sup>11</sup>. Dies ist ein normaler Bestandteil der wirtschaftlichen Tätigkeit des Flughafenbetreibers<sup>12</sup>. Außerdem haben die deutschen Behörden nicht nachgewiesen, dass diese Kosten in diskriminierungsfreier Weise im Rahmen einer bestimmten Rechtsordnung – Deutschlands oder des Landes Mecklenburg-Vorpommern – rückerstattet werden. Die verfügbaren Informationen weisen vielmehr darauf hin, dass die meisten deutschen Flughäfen diese Kosten selbst tragen müssen. Folglich kann nicht ausgeschlossen werden, dass dem Flughafen Heringsdorf durch die öffentlichen Finanzmittel zur Deckung eines Teils dieser Kosten vielleicht ein Vorteil entsteht und die Förderung dieser Investitionen daher staatliche Beihilfen darstellen, weshalb sie als Bestandteil der Vereinbarkeitsprüfung betrachtet werden.
- (40) Bei der Brandbekämpfung hingegen hat die Kommission in der Vergangenheit festgestellt, dass die Vergütung der Kosten für die Feuerwehr in Deutschland regionalen Zuständigkeiten unterliegt und diese Kosten in der Regel von den

---

<sup>9</sup> Urteil vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, Slg. 1994, I-43.

<sup>10</sup> Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 3. März 2005, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, C-172/03, Slg. 2005, I-01627, Randnr. 36, und die dort angeführte Rechtsprechung.

<sup>11</sup> Zu einem früheren Beschluss bezüglich eines Flughafensicherheitszauns siehe Erwägungsgrund 197 des Beschlusses (EU) 2015/1071 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe SA.26190 (2012/C) (ex 2011/NN) – Deutschland – Flughafen Saarbrücken und Luftverkehrsgesellschaften, die diesen Flughafen nutzen (ABl. L 179/1 vom 8.7.2015).

<sup>12</sup> Beschluss der Kommission vom 20. Februar 2014 in der Beihilfesache SA.35847 (2012/N) – Tschechische Republik – Ostrava Airport (ABl. C 153/1 vom 8.5.2015, Erwägungsgrund 16).

maßgeblichen regionalen Behörden getragen werden<sup>13</sup>. Deutschland betrachtet die Investition des Flugfeldlöschfahrzeugs als Teil der Brandbekämpfung. Wenn die öffentliche Förderung auf die Deckung der einschlägigen Kosten auf den zur Deckung der Kosten notwendigen Betrag begrenzt ist, ist sie vom Anwendungsbereich der staatliche Beihilfen betreffenden Erwägungen ausgenommen. Deshalb wird diese Investition im vorliegenden Beschluss nicht weiter behandelt.

- (41) Im Hinblick auf die Betriebskosten meldeten die deutschen Behörden auch Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten, insbesondere bezüglich der Flugsicherung und der Luftaufsicht, an. Hierzu ist auch festzustellen, dass die öffentliche Finanzierung nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten, die eng mit der Durchführung einer wirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sind, jedoch keine unzulässige Diskriminierung zwischen Flughafenbetreibern verursachen darf (siehe Randnummer 37 der Luftverkehrsleitlinien).
- (42) Auch hier hat Deutschland nicht nachgewiesen, dass diese Kosten in diskriminierungsfreier Weise im Rahmen einer bestimmten Rechtsordnung – Deutschlands oder des Landes Mecklenburg-Vorpommern – rückerstattet wurden. Die verfügbaren Informationen wiesen vielmehr darauf hin, dass die meisten deutschen Flughäfen diese Kosten selbst tragen müssen. Dies steht auch im Einklang mit den Feststellungen der Kommission in früheren Beihilfebeschlüssen<sup>14</sup>. Da also nicht ausgeschlossen werden kann, dass dem Flughafen Heringsdorf durch die öffentlichen Finanzierungsmittel zur Deckung dieser Kosten ein Vorteil entsteht, werden diese Kosten als Teil der angemeldeten Betriebsbeihilfe betrachtet.

### 3.1.2. *Einsatz staatlicher Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat*

- (43) Die Finanzierung für das Investitionsvorhaben auf dem Flughafen wird durch das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern erfolgen. Das Landesförderinstitut fungiert als Treuhänder für das Land Mecklenburg-Vorpommern und ist mit der Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur betraut.
- (44) Die früheren Betriebsbeihilfen wurden vom Landkreis Vorpommern-Greifswald (und seinem Rechtsvorgänger, dem Landkreis Ostvorpommern) sowie vom Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern gewährt.
- (45) Die Betriebsbeihilfen von 2014 bis 2018 werden von der Gemeinde Heringsdorf und vom Landkreis Vorpommern-Greifswald gewährt.

---

<sup>13</sup> Erwägungsgrund 192 des Beschlusses (EU) 2015/1071 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe SA.26190 (2012/C) (ex 2011/NN) – Deutschland – Flughafen Saarbrücken und Luftverkehrsgesellschaften, die diesen Flughafen nutzen (ABl. L 179/1 vom 8.7.2015).

<sup>14</sup> Zum Beispiel Erwägungsgründe 195-198 des Beschlusses (EU) 2015/1071 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe SA.26190 (2012/C) (ex 2011/NN) – Deutschland – Flughafen Saarbrücken und Luftverkehrsgesellschaften, die diesen Flughafen nutzen (ABl. L 179/1 vom 8.7.2015); oder Erwägungsgründe 244-248 des Beschlusses (EU) 2015/1469 der Kommission vom 23. Juli 2014 über die staatliche Beihilfe SA.30743 (2012/C) (ex N 138/10) – Deutschland – Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen am Flughafen Leipzig/Halle (2) (ABl. L 232/1 vom 4.9.2015).

- (46) Somit ist die Finanzierung dem Staat zuzurechnen und wird aus staatlichen Mitteln gewährt.

### *3.1.3. Wirtschaftlicher Vorteil*

- (47) Durch die obengenannte öffentliche Finanzierung werden die Investitionskosten verringert, die der Flughafen Heringsdorf normalerweise tragen müsste, um den Flughafen an die geltenden Sicherheitsstandards anzupassen. Folglich verschafft die öffentliche Finanzierung dem Flughafen Heringsdorf einen wirtschaftlichen Vorteil.
- (48) Der Ausgleich der Betriebsverluste in der Vergangenheit sowie der geplante Ausgleich für Betriebsverluste in der Zukunft befreien den Flughafen Heringsdorf von der Last, seine Betriebsverluste tragen zu müssen. Folglich verschaffen auch diese Beiträge dem Flughafen einen wirtschaftlichen Vorteil.

### *3.1.4. Selektivität*

- (49) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV muss eine Maßnahme, wenn sie als staatliche Beihilfe gelten soll, „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ begünstigen. Die Kommission stellt fest, dass die in Rede stehende öffentliche Finanzierung nur dem Flughafen Heringsdorf gewährt wird. Daher handelt es sich um eine selektive Maßnahme im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

### *3.1.5. Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkung auf den Handel*

- (50) Wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern auf dem Binnenmarkt stärkt, so ist davon auszugehen, dass letztere durch die Beihilfe beeinträchtigt werden. Nach ständiger Rechtsprechung<sup>15</sup> liegt eine Verfälschung des Wettbewerbs durch eine Maßnahme bereits vor, wenn der Empfänger der Beihilfe auf wettbewerbsoffenen Märkten mit anderen Unternehmen im Wettbewerb steht.
- (51) Der Wettbewerb findet unter Flughäfen im Binnenmarkt statt, und der Flughafen Heringsdorf steht bis zu einem gewissen Grad mit anderen Flughäfen in Deutschland und Polen im Wettbewerb. Die öffentliche Finanzierung für die Modernisierung des Flughafens Heringsdorf sowie der Ausgleich für Betriebsverluste werden den weiteren Betrieb des Flughafens ermöglichen und seine Position gegenüber anderen Flughäfen (z. B. Stettin-Golienow und Rostock-Laage) stärken. Folglich kann eine potenzielle Auswirkung der angemeldeten Maßnahme auf Wettbewerb und Handel nicht ausgeschlossen werden.

### *3.1.6. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe und zur Rechtmäßigkeit der Beihilfe*

#### *Geplantes Investitionsvorhaben und seine Finanzierung*

- (52) Aus den oben genannten Gründen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die öffentliche Finanzierung für die geplanten Infrastrukturinvestitionen auf dem Flughafen Heringsdorf, ausgenommen die Finanzierung des Flugfeldlöschfahrzeugs, eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

---

<sup>15</sup> GeI, Urteil vom 30. April 1998, Het Vlaamse Gewest/Kommission, T-214/95, Slg. 1998, II-717.

- (53) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Deutschland das Durchführungsverbot des Artikels 108 Absatz 3 AEUV hinsichtlich der Investitionsfinanzierung eingehalten und die Beihilfe nicht vor deren Genehmigung durch die Kommission gewährt hat.

#### *Frühere Betriebsbeihilfen und geplante Betriebsbeihilfen*

- (54) In Bezug auf die frühere und die geplante operative Finanzierung zur Deckung von Betriebsverlusten kommt die Kommission ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die angemeldeten Maßnahmen eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen.
- (55) Da die früheren Betriebsbeihilfen und ein Teil der geplanten operativen Finanzierung dem Flughafen Heringsdorf bereits zur Verfügung gestellt worden sind, vertritt die Kommission die Auffassung, dass Deutschland diesbezüglich das Durchführungsverbot aus Artikel 108 Absatz 3 AEUV<sup>16</sup> nicht eingehalten hat.

### **3.2. Vereinbarkeit der Beihilfe**

#### *3.2.1. Grundlage für die Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt*

- (56) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.
- (57) Mit der angemeldeten staatlichen Beihilfe möchten die deutschen Behörden eine finanzielle Unterstützung für eine Investition in Infrastruktur und Ausrüstung auf dem Flughafen Heringsdorf bereitstellen. Sie haben Betriebsverluste des Flughafens schon in der Vergangenheit ausgeglichen und wollen dies auch in Zukunft tun.
- (58) Die Luftverkehrsleitlinien enthalten Grundsätze für die Bewertung der Vereinbarkeit von Investitionsbeihilfen und Betriebsbeihilfen für Flughäfen mit dem Binnenmarkt.
- (59) Randnummer 79 der Luftverkehrsleitlinien enthält die allgemeinen Voraussetzungen, die eine staatliche Beihilfe kumulativ erfüllen muss, um als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen zu werden:
- a) Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse;
  - b) Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen;
  - c) Geeignetheit der Beihilfemaßnahme;
  - d) Anreizeffekt;
  - e) Angemessenheit der Beihilfe (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum);
  - f) Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten;

---

<sup>16</sup> Urteil des Gerichts vom 14. Januar 2004, Fleuren Compost/Kommission, T-109/01, Slg. 2004, II-127.

g) Transparenz der Beihilfe.

### 3.2.2. *Geplante Investitionsbeihilfe*

- (60) Investitionsbeihilfen für Flughäfen werden für nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet, sofern die in Randnummer 79 genannten Voraussetzungen, wie in den Randnummern 84 bis 108 der Luftverkehrsleitlinien erläutert, kumulativ erfüllt sind. Die Transparenzkriterien in den Randnummern 162 und 163 der Luftverkehrsleitlinien wurden durch die Mitteilung über Transparenz<sup>17</sup> geändert. Die Vereinbarkeit mit diesen geänderten Kriterien wird nachstehend bewertet.

#### *Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse*

- (61) Nach Randnummer 84 der Leitlinien werden Investitionsbeihilfen für Flughäfen als Beitrag zur Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse angesehen, wenn sie a) die Mobilität der Bürger der Europäischen Union und die Anbindung von Gebieten durch Einrichtung von Zugangspunkten zu Flügen innerhalb der Europäischen Union erhöhen; oder b) der Überlastung des Luftraums an den großen Drehkreuz-Flughäfen in der Europäischen Union entgegenwirken; oder c) die regionale Entwicklung begünstigen.
- (62) Nach Angaben Deutschlands ist der Flughafen Heringsdorf von zentraler Bedeutung für den Tourismus und die wirtschaftliche Entwicklung der Insel Usedom, weshalb die staatlichen Flughafeneigentümer entschieden, dem Flughafen die Weiterführung des Betriebs zu ermöglichen und Infrastruktur und Ausrüstung zu modernisieren.
- (63) Wie oben dargelegt, bedient der Flughafen Heringsdorf hauptsächlich Incoming-Touristen. Auf den Tourismus entfallen direkt oder indirekt 85 % der Arbeitsplätze in der Region. Der Flughafen ist unverzichtbar für das allgemeine Tourismuskonzept der Region, mit der das Potenzial zusätzlicher Touristen im hochwertigen Segment aus weiter entfernten Regionen, z. B. vor allem Süddeutschland, Nordrhein-Westfalen, die Schweiz und Österreich, erschlossen werden soll. Die Behörden haben außerdem errechnet, dass sie die Erhaltung des Flughafens weniger kosten würde als die Verluste, die ihnen aufgrund des Umsatzrückgangs und der Verluste an Steuereinnahmen infolge der geringeren Anzahl von Touristen, die in die Region kommen, entstünden.
- (64) Folglich leistet die Beihilfe im Einklang mit Randnummer 84 Buchstabe c der Luftverkehrsleitlinien einen Beitrag zur regionalen Entwicklung.
- (65) Nach Randnummer 85 der Luftverkehrsleitlinien muss die Kommission außerdem prüfen, ob das Investitionsvorhaben in erster Linie auf die Schaffung zusätzlicher ungenutzter Kapazitäten ausgerichtet ist, die den Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet oder die Schaffung zusätzlicher ungenutzter Kapazitäten im selben Einzugsgebiet fördern würde. Jede Investition sollte über

---

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission zur Änderung der Mitteilungen der Kommission über Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau, über Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke, über Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen sowie über Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (ABl. C 198/30 vom 27.6.14).

zufriedenstellende mittelfristige Auslastungsperspektiven verfügen und nicht die mittelfristigen Auslastungsperspektiven für bestehende Infrastrukturen im Einzugsgebiet verschlechtern. Um die Zweifel der Kommission an den mittelfristigen Auslastungsperspektiven einer neuen Flughafeninfrastruktur an einem Flughafen, der sich im Einzugsgebiet eines bestehenden Flughafens befindet, wenn der bestehende Flughafen nicht wenigstens beinahe voll ausgelastet ist, zu zerstreuen, müssen außerdem nach Randnummer 86 der Luftverkehrsleitlinien die mittelfristigen Auslastungsperspektiven anhand zuverlässiger Prognosen in einem vorab erstellten Wirtschaftsplan dargelegt und müssen auch die zu erwartenden Auswirkungen der Investition auf die Auslastung bereits bestehender Infrastruktur aufgezeigt werden.

- (66) Die Kommission stellt fest, dass das Investitionsprogramm nicht in erster Linie auf die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten ausgerichtet ist, sondern dazu bestimmt ist, gesetzliche Sicherheitsanforderungen wie von der Regulierungsbehörde vorgeschrieben zu erfüllen und dem Flughafen zu ermöglichen, seinen Kundenstamm zu behalten, der auf andere größere Flugzeugtypen umstellt (siehe auch Erwägungsgründe 13 und 14 dieses Beschlusses). Der von Deutschland übermittelte Wirtschaftsplan geht von stabilen Passagierzahlen in den kommenden Jahren aus. Die Bedingung der positiven mittelfristigen Auslastungsperspektiven der Flughafeninfrastruktur ist daher erfüllt.
- (67) Hinsichtlich der Wirkung der staatlichen Unterstützung auf die Auslastung der bestehenden Infrastruktur stellt die Kommission fest, dass keine Flughäfen im selben Einzugsgebiet wie der Empfänger liegen. Unter Randnummer 25 Ziffer 11 der Luftverkehrsleitlinien wird ein Einzugsgebiet definiert als *„eine räumliche Marktangrenzungszone, 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.“*
- (68) Wie unter Erwägungsgrund 8 dieses Beschlusses erläutert, ist der Flughafen, der dem Flughafen Heringsdorf am nächsten liegt, der Flughafen von Stettin-Golienow in Polen. Die Kommission stellt fest, dass die kürzeste Straßenverbindung zwischen den beiden Flughäfen zwar nur 86 Kilometer beträgt, ein Reisender aber eine Fähre benutzen müsste, um die Swine zu überqueren, wodurch sich die Fahrzeit auf weit über eine Stunde erhöht. Der Flughafen Neubrandenburg-Trollenhagen in Deutschland ist zwar ebenfalls nur 92 km oder 68 Minuten vom Flughafen Heringsdorf entfernt, doch sein Geschäftsmodell unterscheidet sich recht deutlich vom Heringsdorfer Geschäftsmodell. Der Begünstigte konzentriert sich hauptsächlich darauf, für Incoming-Touristen durch den Betrieb eines Linienverkehrs attraktiv zu sein, wohingegen der Flughafen Neubrandenburg-Trollenhagen keine Linienflüge betreibt, sondern sich allein auf allgemeinen Luftverkehr konzentriert. Der Flughafen Rostock-Laage in Deutschland schließlich liegt ca. 160 km bzw. 100 Minuten per Pkw vom Flughafen Heringsdorf entfernt und damit außerhalb des Einzugsgebiets.
- (69) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Modernisierung und der Betrieb der Flughafeninfrastruktur einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse dienen.

### *Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen*

- (70) Nach Randnummer 87 der Luftverkehrsleitlinien sollten staatliche Beihilfen nur dann gewährt werden, wenn sie wesentliche Verbesserungen bewirken können, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann.
- (71) Im Jahr 2013 beschloss der Landkreis Vorpommern-Greifswald als alleiniger Gesellschafter des Flughafens Heringsdorf, Investoren für den Flughafen zu suchen. Er eröffnete ein Interessenbekundungsverfahren, auf das er nur eine Antwort von einem russischen Investor erhielt. Die anfänglich von dem potenziellen Investor gebotenen Konditionen waren für den Landkreis Vorpommern-Greifswald nicht akzeptabel und die Verhandlungen wurden nach den Wirtschaftssanktionen der Europäischen Union gegen Russland nicht fortgeführt.
- (72) Dies zeigt, dass es dem Flughafen nicht gelang, private Investoren zu interessieren, und bestätigt die Randnummern 88 und 89 der Luftfahrtlinien, in denen dargelegt wird, dass es für kleinere Flughäfen, insbesondere für Flughäfen mit bis zu 200 000 Passagieren im Jahr, schwierig sein kann, die Finanzierung ihrer Investitionen ohne öffentliche Förderung zu gewährleisten.
- (73) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass staatliche Maßnahmen erforderlich sind.

### *Geeignetheit der Beihilfemaßnahme*

- (74) Nach Randnummer 90 der Luftverkehrsleitlinien müssen die Mitgliedstaaten aufzeigen, dass die Beihilfe ein geeignetes politisches Instrument für die Verwirklichung des angestrebten Ziels oder die Beseitigung der Schwierigkeiten, die die Beihilfe veranlasst haben, darstellt. Eine Beihilfemaßnahme wird nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet, wenn dasselbe Ziel auch mit anderen Politik- oder Beihilfeinstrumenten, die den Wettbewerb weniger verfälschen, erreicht werden kann.
- (75) Die deutschen Behörden haben nachgewiesen, dass ein Zuschuss, der 75 % der Gesamtinvestitionskosten abdeckt, kombiniert mit einem Darlehen des Flughafens zur Abdeckung von 22,5 % der Gesamtkosten und einer Abdeckung von 2,5 % der Kosten durch das Eigenkapital des Flughafens, eine geeignete Form der Finanzierung der vorliegenden Investition ist. Die Jahresabschlüsse und der Wirtschaftsplan, die Deutschland übermittelt hat, zeigen, dass der Flughafen nicht kapitaldienstfähig wäre, wenn die Gesamtkosten der Investitionen mit dem Darlehen abgedeckt werden müssten.
- (76) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die in Rede stehende Beihilfemaßnahme ein geeignetes politisches Instrument darstellt.

### *Anreizeffekt*

- (77) Nach Randnummer 93 der Luftverkehrsleitlinien dürfen die Arbeiten im Rahmen einer Einzelinvestition noch nicht begonnen haben, wenn ein Beihilfeantrag bei der Bewilligungsbehörde eingereicht wird. Nach Randnummer 94 der Luftverkehrsleitlinien muss überprüft werden, dass das Vorhaben nicht bereits an sich wirtschaftlich attraktiv ist und dass die Investition ohne staatliche Beihilfe nicht oder nicht im selben Umfang vorgenommen worden wäre.

- (78) Das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern hat die Gewährung der Beihilfe von der Genehmigung durch die Kommission abhängig gemacht, und die Arbeiten haben noch nicht begonnen.
- (79) Die deutschen Behörden haben aufgezeigt, dass der Flughafen Heringsdorf das Investitionsvorhaben nicht durchführen könnte, wenn nicht der Zuschuss einen Teil der Projektkosten abdecken würde. Ohne die erforderliche Finanzierung zur Anpassung der Flughafeninfrastruktur an die Erfüllung von Sicherheitsanforderungen und die Erfordernisse größerer Luftfahrzeuge müsste der Flughafen zwangsläufig schließen.
- (80) Der vorab erstellte Wirtschaftsplan für den Flughafen zeigt im Investitionszeitraum eine Kapitalkosten-Finanzierungslücke, d. h. eine Differenz zwischen positiven und negativen Zahlungsströmen (Kapitalwert), in Höhe von -88 785,86 EUR, und zwar unter Berücksichtigung der Investitionsbeihilfe von 1 506 900 EUR. Dies zeigt, dass die Investition an sich nicht wirtschaftlich attraktiv ist.
- (81) Folglich hat die Beihilfe eine Anreizwirkung, denn der Flughafen Heringsdorf würde die Investitionen ohne die in Rede stehende Maßnahme nicht tätigen.

*Angemessenheit der Beihilfe (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum):*

- (82) Eine staatliche Beihilfe gilt als angemessen, wenn der Beihilfebetrags auf das für die Förderung zusätzlicher Investitionen oder Tätigkeiten in dem betreffenden Gebiet erforderliche Minimum beschränkt ist. Um als mit dem Binnenmarkt vereinbar genehmigt zu werden, sollten staatliche Beihilfen für Flughäfen – wie jede andere Beihilfemaßnahme – dem angestrebten berechtigten Ziel angemessen sein<sup>18</sup>.
- (83) Laut Randnummer 97 der Luftverkehrsleitlinien wird der zulässige Beihilfehöchstbetrag in Prozent der beihilfefähigen Kosten ausgedrückt (Beihilfehöchstintensität) und sind beihilfefähige Kosten die Kosten, die in Verbindung mit Investitionen in Flughafeninfrastruktur stehen, einschließlich Planungskosten, Bodenabfertigungsinfrastruktur (wie z. B. Gepäckband) und Flughafenausrüstung. Nach Randnummer 101 der Luftverkehrsleitlinien beträgt die zulässige Höchstintensität für Beihilfen für Flughäfen mit weniger als einer Million Passagieren im Jahr 75 % der förderfähigen Kosten.
- (84) Wie unter Erwägungsgrund 15 aufgeführt, wird die Beihilfe für Investitionen in Flughafeninfrastruktur, Bodenabfertigungsinfrastruktur und Flughafenausrüstung sowie für Investitionen in nichtwirtschaftliche Tätigkeiten zugewiesen. Investitionskosten im Zusammenhang mit Ausrüstung für Bodenabfertigungsdienste und luftverkehrsunabhängigen Tätigkeiten sind von der öffentlichen Unterstützung ausgeschlossen.

---

<sup>18</sup> Nach ständiger Rechtsprechung kann die Kommission eine Beihilfe nur dann als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären, wenn sie zur Erreichung eines berechtigten Ziels notwendig ist (vgl. Urteil vom 17. September 1980, Philip Morris Holland/Kommission, 730/79, Slg. 1980, 2671, Randnr. 17; Urteil des Gerichts vom 2. Dezember 2008, Nuova Agricast Srl/Ministero delle Attività Produttive, C-390/06, Slg. 2008, I-2577, Randnr. 68; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 14. Januar 2009, Kronoply GmbH & Co. KG/Kommission, T-162/06, Slg. 2009, II-1, Randnr. 65).



- (85) Folglich wird die Beihilfe ausschließlich der Finanzierung von beihilfefähigen Investitionskosten im Sinne der Luftverkehrsleitlinien dienen, die sich auf 2 009 200 EUR belaufen (siehe Erwägungsgründe 15 und 16). Die Kommission hält fest, dass Deutschland 1 506 900 EUR gewähren will, was die Beihilfehöchstintensität nicht übersteigt.
- (86) Nach Randnummer 99 der Luftverkehrsleitlinien sollte in Fällen, in denen kein alternatives Vorhaben bzw. keine alternative Tätigkeit bekannt ist, die vom Beihilfeempfänger ohne Beihilfe durchgeführt worden wäre, der als angemessen zu betrachtende Beihilfebetrug die Kapitalkosten-Finanzierungslücke im Rahmen des Investitionsvorhabens nicht übersteigen. Die Finanzierungslücke wird auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans als Kapitalwert der Differenz zwischen den im Laufe des Investitionszeitraums anfallenden positiven und negativen Zahlungsströmen (einschl. Investitionskosten) ermittelt. Der Plan sollte bei Investitionsbeihilfen den Zeitraum der wirtschaftlichen Nutzung des Vermögenswerts abdecken.
- (87) Im Falle des Empfängers ist kein alternatives Vorhaben bzw. keine alternative Tätigkeit bekannt, die ohne die Beihilfe durchgeführt worden wäre. Ohne Beihilfe wäre der Flughafen nicht in der Lage, die notwendigen Investitionen zu tätigen, könnte die Sicherheitsvorschriften nicht mehr einhalten und müsste letztlich schließen.
- (88) Im Wirtschaftsplan, auf dessen Grundlage die Kapitalkosten-Finanzierungslücke berechnet wurde, sind alle luftverkehrsbezogenen und nicht luftverkehrsbezogenen Erlöse, Investitionskosten und Betriebskosten berücksichtigt worden, die mit dem Investitionsvorhaben über seine angenommene 22jährige Laufzeit hinweg generiert werden dürften, wobei ein angemessener Abzinsungssatz von 4 % im Einklang mit dem „*Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014-2020*“<sup>19</sup> der Europäischen Kommission herangezogen wurde. Wie auch in Erwägungsgrund 18 dargelegt, beläuft sich die abgezinste Finanzierungslücke auf 1 595 685,86 EUR. Der abgezinste Wert der geplanten Beihilfe, der zum Stichtag 1 506 900 EUR betragen soll, übersteigt die Finanzierungslücke nicht.
- (89) Da der Beihilfebetrug die Kapitalkosten-Finanzierungslücke des Vorhabens nicht übersteigt und die Beihilfeintensität unter der zulässigen Beihilfehöchstintensität liegt, kann die Investitionsbeihilfe als angemessen erachtet werden.

*Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

- (90) Die negativen Auswirkungen der Beihilfe müssen in ausreichendem Maße begrenzt sein, damit die Gesamtbilanz der Maßnahme positiv ausfällt.
- (91) Nach Randnummer 106 der Luftverkehrsleitlinien können insbesondere der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet und die

---

<sup>19</sup> Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014-2020, Dezember 2014, S. 42, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf)

Schaffung zusätzlicher ungenutzter Kapazitäten im Einzugsgebiet eines bestehenden Flughafens dem Wettbewerb schaden.

- (92) Wie unter Erwägungsgrund 71 beschrieben, befinden sich im Einzugsgebiet des Flughafens Heringsdorf keine anderen Flughäfen. Mit der Investition sollen die Sicherheitsbedingungen des Flughafens verbessert und sein Kundenstamm gehalten werden, der auf andere größere Flugzeugtypen umstellt. Sollte der Flughafen die derzeitige Investition nicht vornehmen, müsste er schließen.
- (93) Um etwaige Wettbewerbsverfälschungen weiter zu begrenzen, muss der Flughafen einschließlich aller Investitionen, für die eine staatliche Beihilfe gewährt wird, nach Randnummer 108 der Leitlinien allen potenziellen Nutzern offenstehen und darf nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten werden.
- (94) Der Flughafen nimmt derzeit drei Luftverkehrsgesellschaften auf. Er will so viele Touristen wie möglich anziehen und steht deshalb jetzt und künftig allen Nutzern offen.
- (95) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die in Rede stehende Investitionsbeihilfe keine übermäßigen negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten hat.

#### *Kumulierung von Beihilfen*

- (96) Nach Randnummer 159 der Leitlinien dürfen nach den Luftverkehrsleitlinien genehmigte Beihilfen nicht mit anderen staatlichen Beihilfen, De-minimis-Beihilfen oder anderen Mitteln aus dem Unionshaushalt kombiniert werden, wenn dadurch die nach den vorliegenden Leitlinien zulässige Höchstintensität überschritten wird.
- (97) Die deutschen Behörden haben bestätigt, dass die nach den Luftverkehrsleitlinien gewährten Beihilfen nicht mit anderen Beihilfen kumuliert werden.

#### *Transparenz*

- (98) Abschnitt 8.2 der Luftverkehrsleitlinien in der durch die Mitteilung über Transparenz geänderten Fassung enthält Transparenzvorgaben, die gewährleisten sollen, dass alle einschlägigen Vorschriften und relevanten Informationen über die auf der Grundlage dieser Vorschriften gewährten Beihilfen für die Mitgliedstaaten, die Kommission, die Wirtschaftsbeteiligten und die Öffentlichkeit leicht zugänglich sind. Konkrete Angaben zu den zu veröffentlichenden Informationen finden sich in Randnummer 162 der Leitlinien. Nach Randnummer 163 der Luftverkehrsleitlinien müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass detaillierte Aufzeichnungen über alle Maßnahmen geführt werden, in deren Rahmen Beihilfen gewährt werden.
- (99) Die Kommission hält fest, dass Deutschland, wie in Erwägungsgrund 32 dargelegt, die Einhaltung dieser Vorgaben zugesagt hat. Daher ist die Beihilfe transparent im Sinne der Luftverkehrsleitlinien.

#### *Schlussfolgerung*

- (100) Aus den vorstehenden Gründen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Investitionsbeihilfe für den Flughafen Heringsdorf mit den in den Luftverkehrsleitlinien vorgegebenen Vereinbarkeitskriterien im Einklang steht.
- (101) Folglich ist die Investitionsbeihilfemaßnahme auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar.

### 3.2.3. *Frühere Betriebsbeihilfen*

- (102) Nach Randnummer 137 der Luftverkehrsleitlinien können vor Beginn des Übergangszeitraums gewährte Betriebsbeihilfen (einschließlich vor dem 4. April 2014 gezahlter Beihilfen) bis zur vollen Höhe der ungedeckten Betriebskosten als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, sofern die in Abschnitt 5.1.2 – mit Ausnahme der Randnummern 115, 119, 121, 122, 123, 126 bis 130, 132, 133 und 134 – dargelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Nachstehend wird die Vereinbarkeit mit diesen Kriterien bewertet.

#### *Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse*

- (103) Um Flughäfen Zeit zur Anpassung an neue Marktgegebenheiten zu geben und Störungen im Luftverkehr und in Bezug auf die Anbindung von Gebieten zu vermeiden, werden Betriebsbeihilfen für Flughäfen, wie unter Randnummer 13 der Luftverkehrsleitlinien dargelegt, als Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse angesehen, wenn sie a) die Mobilität der Bürger der Europäischen Union und die Anbindung von Gebieten durch Einrichtung von Zugangspunkten zu Flügen innerhalb der Europäischen Union erhöhen oder b) der Überlastung des Luftraums an den großen Drehkreuz-Flughäfen in der Europäischen Union entgegenwirken oder c) die regionale Entwicklung begünstigen.
- (104) In den Erwägungsgründen 65 und 66 ist dargelegt, wie der Flughafen Heringsdorf die regionale Entwicklung begünstigt.
- (105) Nach Randnummer 114 der Luftverkehrsleitlinien muss die Kommission prüfen, ob die Beihilfe den Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet fördern würde und welche Wirkung sie auf den Verkehr anderer Flughäfen im selben Einzugsgebiet hätte. In den Erwägungsgründen 70 und 71 wird erläutert, dass sich derzeit kein anderer Flughafen im selben Einzugsgebiet befindet.
- (106) Dies gilt auch für die Jahre 2004-2013. Erwähnenswert wäre, dass bis zum 30. September 2013 der Flughafen Neubrandenburg-Trollenhagen sowohl militärisch als auch für die allgemeine Luftfahrt genutzt wurde und nach diesem Datum nur für den allgemeinen Luftverkehr in Betrieb blieb. Es gab den Versuch, den Flughafen zu einem Outgoing-Flughafen für Ferienzele im Mittelmeerraum zu machen, was jedoch nicht gelang. Obwohl sich das Geschäftsmodell von Neubrandenburg-Trollenhagen in den in Rede stehenden Jahren geändert hat, unterscheidet es sich von der Fokussierung Heringsdorfs auf Linienflüge, um Touristen nach Usedom zu bringen. Deshalb gibt es keinen Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet.
- (107) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Betrieb des Flughafens ein klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse erfüllt.

#### *Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen*

- (108) Nach den Randnummern 116 bis 118 der Luftverkehrsleitlinien sollten die Beihilfen nur dort gewährt werden, wo der Markt selbst dies nicht leisten kann. In ihnen heißt es, dass es für kleinere Flughäfen, insbesondere Flughäfen mit bis zu 200 000 Passagieren im Jahr, angesichts der gegebenen Marktbedingungen schwierig sein kann, die Finanzierung ihrer Investitionen ohne öffentliche Förderung zu gewährleisten.
- (109) Die Jahresabschlüsse und weitere Finanzinformationen, die der Kommission zu den Jahren 2004-2013 übermittelt wurden, zeigen, dass der Flughafen Heringsdorf seine Betriebskosten nicht abdecken konnte, obwohl die Tätigkeiten auf das für den Flughafenbetrieb unbedingt notwendige Minimum beschränkt blieben. Es wurden keine Investitionen in Nebentätigkeiten wie Ladengeschäfte oder Restaurants getätigt, und die Mitarbeiter übernehmen vielfältige Aufgaben, die auf einem Flughafen anfallen. Auch bei einer Beschränkung auf die grundlegendsten Flughafentätigkeiten reichten die Einnahmen nicht aus, um die Kosten zu decken.
- (110) Deutschland hat ferner erläutert, dass es für den Flughafen nicht praktikabel ist, Gebühren zu erhöhen, um seine Einnahmen zu steigern. Die Lande- und Abfertigungsgebühren sind bereits deutlich höher als auf anderen Flughäfen in Norddeutschland, zum Beispiel Rostock-Laage, Stralsund-Barth oder Schwerin-Parchim. Daher wären durch eine Anhebung die Preise für Flugtickets noch weiter gestiegen, was aller Wahrscheinlichkeit nach weniger Passagiere zur Folge gehabt und Heringsdorf für Luftverkehrsgesellschaften unattraktiv gemacht hätte.
- (111) Somit waren staatliche Maßnahmen erforderlich.

#### *Geeignetheit der Beihilfemaßnahme*

- (112) Nach Randnummer 120 der Luftverkehrsleitlinien muss jede Hilfsmaßnahme für einen Flughafen ein geeignetes Instrument für die Verwirklichung des Ziels von gemeinsamem Interesse sein. Daher müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass dasselbe Ziel nicht mit anderen Politik- oder Beihilfeinstrumente, die den Wettbewerb weniger verfälschen, erreicht werden kann.
- (113) Nach Angaben der deutschen Behörden sind die in Rede stehenden Maßnahmen angemessen, um das angestrebte Ziel von gemeinsamem Interesse zu erreichen, das mit einem anderen Politikinstrument, das den Wettbewerb weniger verfälscht, nicht hätte erreicht werden können. Angesichts der schwierigen finanziellen Lage des Flughafens Heringsdorf ist es unwahrscheinlich, dass er Darlehen zur Deckung der operativen Finanzierungslücken hätte erhalten und zurückzahlen können. Deshalb ist nicht klar, ob es ein anderes, geeigneteres Politik- oder Beihilfeinstrument gibt.
- (114) Aus den vorstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die in Rede stehenden Maßnahmen angemessen waren, um das angestrebte Ziel von gemeinsamem Interesse zu erreichen.

#### *Anreizeffekt*

- (115) Nach Randnummer 124 der Luftverkehrsleitlinien liegt der Anreizeffekt einer Betriebsbeihilfe vor, wenn ohne die Betriebsbeihilfe der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens wahrscheinlich wesentlich

geringer ausfallen würde. Bei dieser Würdigung müssen das Vorhandensein von Investitionsbeihilfen und das Verkehrsaufkommen am Flughafen berücksichtigt werden.

- (116) Die deutschen Behörden machen geltend, dass der Betrieb in Heringsdorf ohne die Beihilfe hätte eingestellt werden müssen, da der Flughafen nicht in der Lage war, seine Betriebsverluste abzudecken. Aus den von Deutschland übermittelten Finanzinformationen geht hervor, dass der Flughafen in den Jahren, in denen die Betriebsbeihilfe gewährt wurde, nicht rentabel war, und sie bestätigen, dass der Flughafen ohne die öffentliche Förderung nicht arbeitsfähig gewesen wäre.
- (117) Aus den vorstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die in Rede stehenden Beihilfemaßnahmen einen Anreizeffekt hatten.

*Angemessenheit der Beihilfe (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum)*

- (118) Um angemessen zu sein, müssen Betriebsbeihilfen laut Randnummer 125 der Luftverkehrsleitlinien auf das Minimum beschränkt bleiben, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird.
- (119) Die deutschen Behörden haben nachgewiesen, dass nur Betriebsverluste ausgeglichen wurden und dass sich der Ausgleich auf das Minimum beschränkte, das erforderlich war, um die Liquidität des Flughafens nicht zu gefährden. Auch die Gewinn- und Verlustrechnungen des Zeitraums 2004–2013 bestätigen, dass der Flughafen in diesen Jahren nicht rentabel war.
- (120) Die Kommission ist dementsprechend der Ansicht, dass die Höhe der Betriebsbeihilfe angemessen und auf das erforderliche Minimum beschränkt war, um die geförderte Tätigkeit durchführen zu können.

*Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

- (121) Nach Randnummer 135 der Luftverkehrsleitlinien werden bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen die Verfälschungen des Wettbewerbs und die Auswirkung auf den Handel berücksichtigt.
- (122) Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass sich keine anderen Flughäfen im Einzugsgebiet von Heringsdorf befinden (siehe auch Erwägungsgrund 71).
- (123) Aus den vorstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die übermäßigen negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten auf das Minimum beschränkt sind.

*Schlussfolgerung*

- (124) In Anbetracht der vorstehenden Würdigung ist die Kommission der Auffassung, dass die früheren Betriebsbeihilfen für den Flughafen Heringsdorf mit den in den Luftverkehrsleitlinien vorgegebenen Vereinbarkeitskriterien im Einklang stehen.
- (125) Daher sind die früheren Betriebsbeihilfen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar.

### 3.2.4. Betriebsbeihilfen 2014-2018

- (126) Betriebsbeihilfen für Flughäfen, die nach dem 4. April 2014 gewährt wurden, werden während eines Übergangszeitraums von 10 Jahren als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet, sofern die vorstehend genannten Voraussetzungen, wie in den Randnummern 113 bis 134 der Luftverkehrsleitlinien erläutert, kumulativ erfüllt sind. Die Vereinbarkeit mit diesen Kriterien wird nachstehend bewertet.

#### *Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse*

- (127) In den Erwägungsgründen 65 und 66 ist dargelegt, wie der Flughafen Heringsdorf die regionale Entwicklung fördert. In den Erwägungsgründen 70 und 71 wird erläutert, dass sich kein anderer Flughafen im selben Einzugsgebiet befindet und dass somit nicht mehrere unrentable Flughäfen im selben Einzugsgebiet betrieben werden.
- (128) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Weiterbetrieb der Flughafeninfrastruktur einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse dient.

#### *Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen*

- (129) Der von Deutschland übermittelte vorab erstellte Wirtschaftsplan zeigt, dass der Flughafen Heringsdorf nicht in der Lage sein wird, seine Betriebskosten zu decken. In Erwägungsgrund 113 wird erläutert, warum eine Anhebung der Flughafengebühren keine sinnvolle Option zur Steigerung der Einnahmen ist. Außerdem hat der Flughafen sein Personal 2011 auf ein absolut erforderliches Minimum reduziert, und weitere Personalkürzungen sind nicht praktikabel, wenn der Flughafenbetrieb gewährleistet werden soll. Für den Zeitraum 2014-2018 erwartet Deutschland die unter Erwägungsgrund 27 beschriebenen Finanzierungslücken. Die Einnahmen werden nicht ausreichen, um seine Kosten zu decken, weshalb staatliche Maßnahmen erforderlich sind.

#### *Geeignetheit der Beihilfemaßnahme*

- (130) Nach Angaben der deutschen Behörden sind die in Rede stehenden Beihilfemaßnahmen geeignet, um das angestrebte Ziel von gemeinsamem Interesse zu erreichen, das mit einem anderen Politikinstrument, das den Wettbewerb weniger verfälscht, nicht hätte erreicht werden können. Angesichts der schwierigen finanziellen Lage des Flughafens Heringsdorf ist es unwahrscheinlich, dass er Darlehen zur Deckung seiner operativen Finanzierungslücken hätte erhalten und zurückzahlen können, zumal der vorab erstellte Wirtschaftsplan nicht vorhersieht, dass der Flughafen auf mittlere oder lange Sicht rentabel sein wird. Daher ist nicht klar, ob es ein anderes, geeigneteres Politik- oder Beihilfeinstrument gibt.
- (131) Gemäß den Randnummern 121 und 122 ist der Beihilfebetragsatz grundsätzlich vorab als Festbetrag zu bestimmen, der die (auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans) erwartete operative Finanzierungslücke bei den Betriebskosten abdeckt. Unter außergewöhnlichen Umständen, wenn die künftige Entwicklung der Kosten und Einnahmen besonders schwer vorherzusehen ist und eine hohe Informationsasymmetrie vorliegt, kann die Behörde den zulässigen Mindestbetrag

einer Betriebsbeihilfe anhand eines Modells berechnen, das auf der anfänglichen operativen Finanzierungslücke zu Beginn des Übergangszeitraums aufbaut. Bei der anfänglichen operativen Finanzierungslücke handelt es sich um den Durchschnitt aus den operativen Finanzierungslücken (d. h. den Betriebskostenbetrag, der nicht von Einnahmen abgedeckt wird) in den fünf Jahren vor Beginn des Übergangszeitraums (2009 bis 2013).

- (132) Erwägungsgrund 28 – siehe weiter oben – beschreibt, warum die künftige Entwicklung der Kosten und Einnahmen am Flughafen Heringsdorf besonders schwer vorherzusehen ist. Deshalb melden die deutschen Behörden keinen Festbetrag an, der die erwartete operative Finanzierungslücke abdeckt, sondern einen Beihilfehöchstbetrag von 472 997 EUR jährlich, der auf der anfänglichen operativen Finanzierungslücke basiert, auch wenn sie lediglich die tatsächliche operative Finanzierungslücke in den Jahren 2014-2018 ausgleichen wollen.
- (133) Aus den vorstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die in Rede stehenden Maßnahmen geeignet sind, um das angestrebte Ziel von gemeinsamem Interesse zu erreichen.

#### *Anreizeffekt*

- (134) Die deutschen Behörden bringen vor, dass der Betrieb in Heringsdorf ohne die Beihilfen geschlossen werden müsste, da der Flughafen nicht in der Lage sein wird, die Betriebsverluste von 2014 bis 2018 zu decken, die nach ihren Erwartungen geringer ausfallen werden. Aus dem vorab erstellten Wirtschaftsplan ist ersichtlich, dass es dem Flughafen auch mit Bemühungen zur Steigerung seiner Effizienz nur gelingen wird, seine operative Finanzierungslücke zu verkleinern, aber nicht, ohne die Beihilfe seine Kosten zu decken und den Betrieb aufrechtzuerhalten.
- (135) Aus den vorstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die in Rede stehenden Beihilfemaßnahmen einen Anreizeffekt hatten.

#### *Angemessenheit der Beihilfe (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum)*

- (136) Um angemessen zu sein, müssen Betriebsbeihilfen nach Randnummer 125 der Luftverkehrsleitlinien auf das Minimum beschränkt bleiben, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird. Für Flughäfen mit weniger als 700 000 Passagieren im Jahr kann es, wie es in Randnummer 130 der Luftverkehrsleitlinien weiter heißt, schwieriger sein, während des Übergangszeitraums von 10 Jahren eine volle Kostendeckung zu erreichen. Daher ermöglichen die Luftverkehrsleitlinien einen zulässigen Beihilfehöchstbetrag für diese Flughäfen während einer Zeitspanne von fünf Jahren nach Beginn des Übergangszeitraums von 80 % der anfänglichen operativen Finanzierungslücke. Die Kommission wird für diese Flughafenkategorie insbesondere mit Blick auf sich verändernde Marktbedingungen und Rentabilitätsaussichten die Frage, ob eine fortdauernde besondere Behandlung erforderlich ist, und die künftigen Aussichten für volle Betriebskostendeckung neu bewerten.
- (137) Wie in den Erwägungsgründen 27 bis 29 erläutert, wollen die Behörden die operative Finanzierungslücke des Flughafens in den Jahren 2014-2018 mit bis zu 472 997 EUR jährlich decken. Das sind 80 % von 591 245,85 EUR, was der

durchschnittlichen operativen Finanzierungslücke während der fünf Jahre vor Beginn des Übergangszeitraums (2009 bis 2013) entspricht.

- (138) Der tatsächlich gewährte Beihilfebetrug wird den jährlichen operativen Finanzierungslücken von 2014 bis 2018 entsprechen, die unter dem oberen Schwellenwert für Beihilfen von 472 997 EUR liegen dürften, und die Gemeinde Heringsdorf sowie der Landkreis Vorpommern-Greifswald werden dafür Sorge tragen, dass der Flughafen nicht mehr Finanzmittel erhält als notwendig. Beide Gebietskörperschaften befinden sich in einer schwierigen finanziellen Lage und müssen sich an Haushaltsvorschriften halten. Das Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern als Rechtsaufsichtsbehörde wird ebenfalls überprüfen, ob der Ausgleich auf das erforderliche Minimum beschränkt bleibt.
- (139) Für die Zeit nach 2018 geben die deutschen Behörden an, dass die Absicht besteht, die Betriebsbeihilfe auf etwa ein Drittel der derzeitigen Beihilfeumfänge zu reduzieren, doch glauben sie nicht, dass ein Flughafen mit dem Geschäftsmodell und den Passagierzahlen von Heringsdorf ohne jegliche Betriebsbeihilfe arbeiten kann.
- (140) Aus den vorstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass der Betrag der Betriebsbeihilfe in dem in Rede stehenden Fall angemessen ist und sich auf das Minimum beschränkt, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird.

*Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

- (141) Laut den Randnummern 131 bis 134 der Luftverkehrsleitlinien werden bei der Prüfung von Betriebsbeihilfen die Verfälschungen des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel berücksichtigt. Befindet sich ein Flughafen im Einzugsgebiet eines anderen Flughafens mit ungenutzten Kapazitäten, sind im Wirtschaftsplan auf der Grundlage solider Prognosen für das Passagier- und Frachtaufkommen die zu erwartenden Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen an den anderen Flughäfen im Einzugsgebiet aufzuzeigen. Außerdem muss aufgezeigt werden, dass alle Flughäfen im selben Einzugsgebiet in der Lage sein werden, am Ende des Übergangszeitraums volle Betriebskostendeckung zu erreichen. Schließlich muss der Flughafen allen potenziellen Nutzern offenstehen und darf nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten sein.
- (142) Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass sich im Einzugsgebiet von Heringsdorf keine anderen Flughäfen befinden. Siehe auch Erwägungsgrund 71.
- (143) Um die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel noch weiter zu begrenzen, tragen die deutschen Behörden vor, dass die Infrastruktur von Heringsdorf allen potenziellen Nutzern offenstehe und weiter offenstehen und nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten sein werde. Derzeit fliegen drei Luftverkehrsgesellschaften zehn Ziele an.
- (144) Aus den vorstehenden Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die übermäßigen negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten auf das Minimum begrenzt sind.



### *Transparenz der Beihilfe*

- (145) Wie unter Erwägungsgrund 32 beschrieben, haben sich die deutschen Behörden zur Einhaltung der mit der künftigen Betriebsbeihilfe verbundenen Transparenzvorgaben verpflichtet.

### *Schlussfolgerung*

- (146) In Anbetracht der vorstehenden Würdigung ist die Kommission der Auffassung, dass die angemeldeten Betriebsbeihilfen für den Flughafen Heringsdorf mit den in den Leitlinien vorgegebenen Vereinbarkeitskriterien im Einklang stehen.
- (147) Folglich sind die Betriebsbeihilfen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar.

## **4. BESCHLUSS**

Die Kommission hat daher beschlossen, keine Einwände gegen die Beihilfe zu erheben, da sie nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Der Antrag ist auf elektronischem Wege an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission,  
Generaldirektion Wettbewerb  
Registratur Staatliche Beihilfen  
B-1049 Brüssel  
[Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu)

Mit freundlichen Grüßen  
Für die Kommission

Margrethe VESTAGER  
Mitglied der Kommission