



Brüssel, 10.08.2018  
C(2018) 5531 final

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>In der veröffentlichten Fassung dieses Beschlusses sind nach den Artikeln 30 und 31 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in denen die Nichtpreisgabe von unter das Berufsgeheimnis fallenden Informationen geregelt ist, bestimmte Informationen ausgelassen worden. Die Auslassungen sind im Folgenden durch [...] gekennzeichnet.</p> |  | <p style="text-align: center;">ÖFFENTLICHE FASSUNG</p> <p>Dies ist ein internes Kommissionsdokument, das ausschließlich Informationszwecken dient.</p> |
|--|--|--|

## Staatliche Beihilfe SA.49709 (2017/N) – Deutschland – Flughafen Rostock

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

### 1. VERFAHREN

- (1) Nach Vorabkontakten meldete Deutschland mit Schreiben vom 29. November 2017 Betriebsbeihilfen für die Flughafen Rostock-Laage-Güstrow GmbH (im Folgenden „FRLG“), den Betreiber des Flughafens Rostock-Laage (im Folgenden „Flughafen“ oder „Flughafen Rostock“), bei der Kommission zur Genehmigung an. Die Anmeldung wurde am 30. November 2017 unter der Nummer SA.49709 registriert.
- (2) Die Kommission übermittelte Deutschland am 18. Januar 2018 und 14. März 2018 Auskunftersuchen, welche am 14. Februar 2018 und 28. März 2018 beantwortet wurden.
- (3) Am 8. Mai 2018 übermittelte Deutschland neue Informationen zu dem Fall. Die Kommission forderte hierzu am 29. Mai 2018 zusätzliche Auskünfte an, welche von Deutschland am 6. Juni 2018 übermittelt wurden.

Seiner Exzellenz Herrn Heiko MAAS  
Bundesminister des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
D - 10117 Berlin

- (4) Am 21. Juni 2018 und 23. Juli 2018 reichte Deutschland wiederum neue Informationen ein. Die Kommission ersuchte hierzu mit Schreiben vom 25. Juli 2018 um weitere Auskünfte, welche Deutschland am 26. Juli 2018 übermittelte.

## **2. BESCHREIBUNG DER BEIHILFE**

### **2.1. Der Beihilfeempfänger**

- (5) Der Flughafen ist ein regionaler Passagierflughafen welcher in der Stadt Laage etwa 30 km entfernt von Rostock, der größten Stadt in Mecklenburg-Vorpommern, liegt.
- (6) Der Flughafen Rostock war zunächst ein reiner Militärflugplatz und wird seit 1992 auch für die zivile Luftfahrt genutzt. Seit damals wird der zivile Verkehrsflughafen von der in öffentlichem Eigentum stehenden FRLG betrieben. Gesellschafter der Betreibergesellschaft FRLG sind zu 54,1 % die Rostocker Versorgungs- und Verkehrs-Holding GmbH (RVV), eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Hansestadt Rostock, zu 35,6 % der Landkreis Rostock und zu 10,3 % die Stadt Laage. Das Land Mecklenburg-Vorpommern entsendet einen stimmrechtslosen Vertreter in die Gesellschafterversammlung und zwei Vertreter in den Aufsichtsrat.
- (7) Die Infrastruktur für die Zivilluftfahrt steht im Eigentum der FRLG. 63 % der Infrastruktur auf dem Gelände, darunter Vorfeldflächen sowie Start- und Landebahnen, sind jedoch weiterhin Eigentum der Bundeswehr. Im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit entrichtet die FRLG einen finanziellen Beitrag für die Nutzung von Infrastruktur und Einrichtungen. Die militärische Nutzung hat uneingeschränkt Vorrang vor der zivilen Nutzung.
- (8) Der Flughafen Rostock hat keine Tochtergesellschaften oder verbundene Unternehmen und ist nicht Teil einer Gruppe von Flughafeneigentümern oder Flughafenbetreibern.
- (9) Kein anderer Flughafen im Umkreis von 100 km oder 60 Minuten Fahrtzeit bietet Linienflüge an. Die nächstgelegenen Flughäfen sind:
- a) Flughafen Schwerin-Parchim: ca. 75 km oder 1 Stunde oder 25 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw. Es werden keine Linienflüge angeboten. Nach den Angaben Deutschlands wurden in den vergangenen fünf Jahren lediglich einige Frachtflüge abgefertigt, dies allerdings nur in sehr geringem Umfang.<sup>1</sup>
  - b) Flughafen Stralsund-Barth: ca. 80 km oder 1 Stunde und 5 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw. Nach den Angaben Deutschlands werden dort keine Fracht- oder Passagierflüge angeboten. Es ist ein geringer Anteil an allgemeiner Luftfahrt vorhanden.
  - c) Flughafen Neubrandenburg-Trollenhagen: ca. 100 km oder 1 Stunde und 35 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw. Nach den Angaben Deutschlands wird dort nur allgemeine Luftfahrt angeboten, es gibt jedoch keine Linienflüge.

---

<sup>1</sup> 296,4 t im Jahr 2012, 0 t im Jahr 2013, 0 t im Jahr 2014, 0,48 t im Jahr 2015, 0 t im Jahr 2016.

- (10) Deutschland trägt vor, dass der Flughafen ein natürliches Einzugsgebiet mit 1,2 Millionen Einwohnern hat. In den Jahren 2009 bis 2011 verzeichnete der Flughafen ein durchschnittliches Passagieraufkommen von 161 815 Passagieren. Aufgrund der Insolvenz von Sky Airlines ging das Fluggastaufkommen zwischen 2012 und 2014 erheblich zurück. Seit 2014 steigt die Zahl der Fluggäste wieder an und wird voraussichtlich 2018 mit rund 300 000 Passagieren einen neuen Höchststand erreichen.
- (11) Der Flughafen steht allen Nutzern offen. Derzeit wird er von verschiedenen Fluggesellschaften angefliegen, so auch von BMI Regional und Germania.

## **2.2. Beschreibung der Maßnahme**

### 2.2.1. Zweck der Maßnahme

- (12) Deutschland hat Betriebsbeihilfen für den Flughafen Rostock anmeldet, um den Betrieb des Flughafens nachhaltig zu sichern. Nach Auffassung der deutschen Behörden ist der Flughafen erforderlich, um die Qualität der Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrsdienste in der Region zu verbessern, und so die Mobilität der Bevölkerung zu erhöhen und ihre Anbindung innerhalb Deutschlands und Europas zu verbessern. Die deutschen Behörden tragen vor, dass der Flughafen auch in Zukunft neue Verbindungen aufnehmen wird. Der von Deutschland vorgelegte Wirtschaftsplan der FRLG enthält unter anderem neue Verbindungen mit [...]\*
- (13) Den Angaben von Deutschland zufolge, verzeichnet die Tourismusbranche in Mecklenburg-Vorpommern ein stetiges Wachstum der Nachfrage nach Unterkünften. Im Jahr 2016 wurden in der Region mehr als 30 Millionen Übernachtungen von Touristen gebucht. Für die kommenden Jahre wird ein moderates aber kontinuierliches Wachstum prognostiziert. Der Flughafen wird eine zunehmend wichtige Rolle dabei spielen, die Tourismusindustrie der Region bei der Erschließung neuer Zielgruppen zu unterstützen. Eines der lukrativsten Geschäftsfelder des Flughafens ist derzeit das Zubringergeschäft für Kreuzfahrtschiffe in der Ostsee und der Flughafen plant, das angebotene Chartergeschäft in Zukunft noch weiter auszubauen.
- (14) Die deutschen Behörden machen ferner geltend, dass die Betriebsbeihilfe darauf abzielt, einen größeren Zustrom von Geschäftsreisenden zu gewährleisten, indem die Anbindung und die innere und äußere Erreichbarkeit der Region verbessert werden. Durch die Förderung der regionalen Anbindung und Entwicklung soll die Maßnahme neue Investitionen in die Industrie anregen. Nach den Angaben der deutschen Behörden sind bereits rund 20 000 Unternehmen im Einzugsgebiet ansässig, weshalb ein nahegelegener Flughafen benötigt werde, um den Unternehmen einen engen Kontakt zu Aktionären, Kunden und Lieferanten zu ermöglichen.
- (15) Darüber hinaus plant der Flughafen, seine Rolle als Ausweichflughafen für Nachtflüge von den umliegenden Flughäfen in Berlin und Hamburg auszuweiten. Der Flughafen Rostock ist derzeit einer der wenigen Flughäfen in Deutschland, der über eine 24-Stunden-Flugerlaubnis ohne Nachtflugbeschränkungen verfügt.

---

\* Vertrauliche Information.

## 2.2.2. Beihilfebetrag und Gewährung der Beihilfe

- (16) Die Betriebsbeihilfe soll die operative Finanzierungslücke im laufenden Betrieb des Flughafens Rostock für den Zeitraum vom 1.1.2018 bis zum 3.4.2019 decken. Für die Berechnung der anfänglichen Finanzierungslücke legten die deutschen Behörden für den Zeitraum 2009-2013 folgende Informationen vor:

**Tabelle: Überblick über die anfängliche Finanzierungslücke**

| <b>EBITDA</b>   | <b>Wert für die Berechnung der anfänglichen Finanzierungslücke (abgezinst auf den 4.4.2014 – in Mio. EUR)</b> |
|---|---|
| 2009  | -1,914  |
| 2010  | -1,878  |
| 2011  | -1,702  |
| 2012  | -1,677  |
| 2013  | -1,837  |
| <b>Insgesamt</b>  | <b>-9,008</b>   |
| <b>Anfängliche Finanzierungslücke (Durchschnitt pro Jahr (1/5 der Gesamtsumme))</b> | <b>-1,802</b>   |
| 80 % der anfänglichen Finanzierungslücke (pro Jahr)                                 | -1,442  |
| <b>Maximal zulässige Betriebsbeihilfe vom 1.1.2018 bis zum 3.4.2019</b>             | <b>-1,809</b>   |

- (17) In dem von den deutschen Behörden vorgelegten Wirtschaftsplan wird die erwartete operative Finanzierungslücke für den relevanten Zeitraum auf 2,606 Mio. EUR veranschlagt. Da dieser Betrag über der Obergrenze von 80 % der anfänglichen Finanzierungslücke liegt, begrenzt Deutschland die Beihilfe auf 1,809 Mio. EUR.<sup>2</sup>
- (18) Der Gesamtbetrag soll der FRLG in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses in Tranchen zur Verfügung gestellt werden.
- (19) Die deutschen Behörden machen geltend, dass der Flughafen Rostock nach einem vorab von der FRLG erstellten Wirtschaftsplan zum Ende des Übergangszeitraums im Jahr 2024<sup>3</sup> in der Lage sein wird, seine Betriebskosten selbst zu decken und ein positives EBITDA von [...] EUR zu erzielen.

<sup>2</sup> Da die Beihilfe in mehreren Tranchen ausgezahlt werden soll, wird diese auf ihren Wert zum Bewilligungszeitpunkt abgezinst.

<sup>3</sup> Siehe Randnummer 126 der Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften ("Luftverkehrsleitlinien"), ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3.

- (20) Deutschland verpflichtet sich zur Einhaltung der Transparenzvorschriften der Randnummern 162 und 163 der Luftverkehrsleitlinien in der durch die Mitteilung der Kommission über Transparenz geänderten Fassung<sup>4</sup>. Dies beinhaltet unter anderem die Verpflichtung, die relevanten Angaben zu veröffentlichen und mindestens 10 Jahre für die Öffentlichkeit zugänglich zu halten.
- (21) Die deutschen Behörden haben zugesagt, dass die Beihilfe nicht mit anderen Beihilfen für dieselben förderfähigen Kosten kumuliert wird.
- (22) Deutschland betrachtet die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Luftaufsicht (§§ 31, 29 Luftverkehrsgesetz), dem Brandschutz, der Sicherheitskontrollstelle (§§ 5, 8 Luftsicherheitsgesetz), der Polizei und dem Zoll als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten. Die diesbezüglichen Kosten wurden deshalb von den Kosten im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Tätigkeiten des Flughafens bei der Berechnung der Finanzierungslücke ausgenommen. Nach den Angaben der deutschen Behörden gewährleisten die in Deutschland geltenden Rechtsvorschriften die Nichtdiskriminierung zwischen Flughafenbetreibern bei der öffentlichen Finanzierung der genannten Tätigkeiten, die in den hoheitlichen Aufgabenbereich fallen.

### **3. WÜRDIGUNG DER BEIHILFE**

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

- (23) Nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (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“*.
- (24) 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 muss
- a) vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt worden sein,
  - b) bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen,
  - c) den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen,
  - d) den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

---

<sup>4</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 2015–2020, 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 vom 27.6.2014, S. 30).

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

#### 3.1.1.1. Unternehmen

- (25) Der Begriff „Unternehmen“ umfasst jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und ihrer Finanzierungsform.<sup>5</sup> Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.<sup>6</sup>
- (26) Nach ständiger Rechtsprechung stellt der Betrieb eines Flughafens, einschließlich der Bereitstellung von Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften und die verschiedenen Dienstleister auf Flughäfen eine wirtschaftliche Tätigkeit dar.<sup>7</sup> Sobald ein Flughafenbetreiber eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, stellt er ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar.<sup>8</sup>
- (27) Die Kommission stellt fest, dass die Infrastruktur und die Einrichtungen für den zivilen Flugverkehr im Eigentum der FRLG, der Empfängerin der geprüften öffentlichen Finanzierung, stehen und von dieser betrieben werden. Der Flughafen Rostock erhebt von den Fluggesellschaften Gebühren für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur und betreibt somit den Flughafen zu kommerziellen Zwecken. Folglich handelt es sich bei der FRLG um ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

#### 3.1.1.2. Wirtschaftliche Tätigkeit

- (28) Die FRLG ist zwar als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zu betrachten, doch sei daran erinnert, dass nicht alle Tätigkeiten eines Flughafenbetreibers zwangsläufig wirtschaftliche Tätigkeiten darstellen.<sup>9</sup>
- (29) 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.
- (30) Nach Randnummer 37 der Luftverkehrsleitlinien dürfen öffentliche Fördermittel für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten, die eng mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sind, nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen

---

<sup>5</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, Kommission/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36; Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 1991, Höfner und Elser, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, Rn. 21; Urteil des Gerichtshofs vom 16. November 1995, FFSA u. a., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, Rn. 14; Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 1997, Job Centre, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603, Rn. 21.

<sup>6</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7; Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, Kommission/Italien, 35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36.

<sup>7</sup> Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, Aéroports de Paris/Kommission, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, Rn. 78; Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Kommission, C-288/11, ECLI:EU:C:2012:821, Rn. 66; siehe auch Urteil des Gerichts vom 17. Dezember 2008, Ryanair/Kommission, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, Rn. 88.

<sup>8</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 17. Februar 1993, Poucet und Pistre, C-159/91 und C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, Rn. 17.

<sup>9</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7.

Fluggesellschaften und Flughafenbetreibern führen. Der ständigen Rechtsprechung zufolge liegt ein Vorteil vor, wenn der Staat Unternehmen von Kosten befreit, die mit ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten verbunden sind.<sup>10</sup> Wenn es daher in einem Rechtssystem die Regel ist, dass Fluggesellschaften oder Flughafenbetreiber die Kosten für bestimmte Dienstleistungen tragen, während dies bei einigen Fluggesellschaften oder Flughafenbetreibern die die gleichen Dienstleistungen im Auftrag der öffentlichen Behörden erbringen nicht der Fall ist, können letztere davon einen Vorteil haben, auch wenn diese Dienstleistungen nicht als wirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden.

(31) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die deutschen Behörden Kosten im Zusammenhang mit den in Erwägungsgrund 22 beschriebenen Tätigkeiten des Flughafens von der Berechnung der Finanzierungslücke ausgeschlossen haben.

(32) Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass alle geförderten Tätigkeiten wirtschaftlicher Art sind.

#### 3.1.2. Einsatz staatlicher Mittel und Zurechenbarkeit

(33) Die Deckung der Betriebsverluste des Flughafens Rostock wird aus dem Haushalt des Landes sowie der lokalen Behörden finanziert.

(34) Die Förderung ist somit dem Staat zuzurechnen und wird aus staatlichen Mitteln gewährt.

#### 3.1.3. Wirtschaftlicher Vorteil

(35) Durch den Ausgleich wird die FRLG insofern entlastet, als sie die Betriebsverluste des Flughafens nicht decken muss. Daher verschaffen diese Zuschüsse der FRLG einen wirtschaftlichen Vorteil.

#### 3.1.4. Selektivität

(36) 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 der FRLG 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 Auswirkungen auf den Handel

(37) Wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Position eines Unternehmens gegenüber Wettbewerbern im Binnenmarkt stärkt, ist von einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes auszugehen<sup>11</sup>.

(38) Die Kommission ist der Auffassung, dass jeder unrechtmäßige wirtschaftliche Vorteil, welcher einem Flughafenbetreiber durch öffentliche Mittel gewährt wird, die Stellung des Beihilfeempfängers gegenüber seinen Wettbewerbern auf dem Markt für Flughafendienste stärken kann.

---

<sup>10</sup> Siehe u. a. Urteil des Gerichtshofs vom 3. März 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, Rn. 36 und die zitierte Rechtsprechung.

<sup>11</sup> Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Siemens Het Vlaamse Gewest/Kommission, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77, Rn. 43.

- (39) Die Kommission stellt ferner fest, dass viele Betreiber in Bezug auf den Betrieb von Flughafeninfrastrukturen in Europa miteinander im Wettbewerb stehen; dies gilt auch für Lokal- und Regionalflughäfen. Zudem stehen die Flughafenbetreiber in Bezug auf Luftfahrtunternehmen miteinander im Wettbewerb, die sie für ihre Flughäfen gewinnen wollen. Eine Beihilfe für den Betreiber des Flughafens kann daher den Wettbewerb auf den Märkten für den Betrieb von Flughafeninfrastrukturen verfälschen, indem sie die wirtschaftliche Stellung des Betreibers stärkt und Geschäftsmöglichkeiten für konkurrierende Flughäfen verringert.
- (40) Daher birgt die zur Prüfung vorliegende Finanzierung durch die öffentliche Hand die Gefahr, den Wettbewerb zu verfälschen und beeinträchtigt den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

#### 3.1.6. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (41) Aus den dargelegten Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die geplante Finanzierung zur Deckung der Betriebsverluste des Flughafens Rostock eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

### 3.2 Rechtmäßigkeit der Beihilfe

- (42) Im Einklang mit dem Durchführungsverbot des Artikels 108 Absatz 3 AEUV und des Artikels 3 der Verordnung (EG) Nr. 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>12</sup> dürfen neue Beihilfemaßnahmen nicht durchgeführt werden, bevor die Kommission einen Genehmigungsbeschluss erlassen hat. In diesem Zusammenhang können Beihilfemaßnahmen als durchgeführt erachtet werden, sobald der rechtlich bindende Rechtsakt über die Gewährung der Beihilfe erlassen wird.
- (43) Die Kommission stellt fest, dass Deutschland sich an das Durchführungsverbot des Artikels 108 Absatz 3 AEUV in Bezug auf die zu gewährende Betriebsbeihilfe gehalten hat.

### 3.3 Vereinbarkeit der Beihilfe

- (44) 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.
- (45) Mit der angemeldeten staatlichen Beihilfe soll dem Flughafen ein Ausgleich für Betriebsverluste gewährt werden.
- (46) Die Luftverkehrsleitlinien sehen unter anderem Grundsätze für die Prüfung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen für Flughäfen mit dem Binnenmarkt vor.
- (47) Im Einklang mit Randnummer 79 sowie den Randnummern 113 bis 134 der Luftverkehrsleitlinien werden Betriebsbeihilfen, die Flughäfen nach dem 4. April 2014 gewährt werden, während eines Übergangszeitraums von zehn Jahren als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

---

<sup>12</sup> ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9.

- a) Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse;
- b) Erforderlichkeit der staatlichen Maßnahme;
- 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;
- g) Transparenz der Beihilfe.

### 3.3.1. Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse

- (48) 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 nach Randnummer 113 der Luftverkehrsleitlinien Betriebsbeihilfen für Flughäfen während eines Übergangszeitraums von 10 Jahren 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 Union erhöhen oder b) der Überlastung des Luftraums an den großen Drehkreuz-Flughäfen in der Union entgegenwirken oder c) die regionale Entwicklung begünstigen.
- (49) Aus den in den Erwägungsgründen 12 bis 15 dargelegten Gründen kann davon ausgegangen werden, dass die Beihilfe für die FRLG, die den Flughafen Rostock betreibt, die Mobilität der europäischen Bürger erhöht und zur regionalen Entwicklung beiträgt.
- (50) Nach Randnummer 114 der Luftverkehrsleitlinien muss die Kommission prüfen, ob die Beihilfe zum Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen beitragen würde und wie sich die Beihilfe auf das Verkehrsaufkommen an anderen Flughäfen im selben Einzugsgebiet (100 km bzw. 1 Stunde Fahrtzeit) auswirken würde.
- (51) Wie in Erwägungsgrund (9) dargelegt, sind die nächstgelegenen Flughäfen:
  - a) Flughafen Schwerin-Parchim: ca. 75 km oder 1 Stunde und 25 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw.
  - b) Flughafen Stralsund-Barth: ca. 80 km oder 1 Stunde und 5 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw.
  - c) Flughafen Neubrandenburg-Trollenhagen: ca. 100 km oder 1 Stunde und 35 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw.
- (52) Da keiner der in einem Umkreis von 100 km gelegenen Flughäfen Linienflüge anbietet oder ein ähnliches Geschäftsmodell wie der Flughafen Rostock verfolgt (siehe Erwägungsgründe (9) sowie (12) bis (15)), kommt die Kommission zu dem Schluss, dass im Einzugsgebiet des Flughafens kein Betrieb mehrere unrentable Flughäfen erfolgt.
- (53) Der Betrieb des Flughafens entspricht somit einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse.

### 3.3.2. Erforderlichkeit der staatlichen Maßnahme

- (54) Nach den Randnummern 116 bis 118 der Luftverkehrsleitlinien sollte die Beihilfe auf Situationen ausgerichtet sein, in denen der Markt selbst keine wesentlichen Verbesserungen bewirken kann. In den Leitlinien wird ferner anerkannt, dass der Bedarf an öffentlichen Mitteln zur Betriebskostenfinanzierung aufgrund der hohen Fixkosten bei kleineren Flughäfen in der Regel im Verhältnis zu ihrer Größe höher ist und dass regionale Flughäfen mit 200 000 bis 700 000 Passagieren im Jahr nicht in der Lage sein dürften, einen erheblichen Teil ihrer Betriebskosten selbst zu tragen.
- (55) Aus dem von Deutschland vorgelegten Ex-ante-Wirtschaftsplan geht hervor, dass der Flughafenbetreiber davon ausgeht, dass 2018 ca. 300 000 Passagiere abgefertigt werden und bis 2019 ein jährliches Fluggastaufkommen von 700 000 Passagieren nicht überschritten wird.
- (56) Der Ex-ante-Wirtschaftsplan zeigt ferner, dass der Flughafen Rostock nicht in der Lage sein wird, seine Betriebskosten in dem betreffenden Zeitraum selbst zu decken. Deutschland erwartet für den Zeitraum vom 1.1.2018 bis zum 3.4.2019 eine operative Finanzierungslücke von 2,606 Mio. EUR. Folglich werden die Einnahmen nicht ausreichen, um die Kosten zu decken.
- (57) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass staatliche Maßnahmen erforderlich sind.

### 3.3.3. Geeignetheit der Beihilfemaßnahme

- (58) Nach Randnummer 120 der Luftverkehrsleitlinien muss jede Beihilfe zugunsten eines Flughafens ein geeignetes Instrument für die Verwirklichung des Ziels von gemeinsamem Interesse darstellen. Der Mitgliedstaat muss daher aufzeigen, dass dasselbe Ziel mit anderen Politik- oder Beihilfeinstrumenten, welche den Wettbewerb weniger verfälschen, nicht hätte erreicht werden können.
- (59) Nach Angaben der deutschen Behörden ist die Beihilfemaßnahme, die als direkter Zuschuss in Tranchen gewährt wird, ein geeignetes Instrument zur Verwirklichung des angestrebten Ziels von gemeinsamem Interesse, das mit einem anderen, mit einer geringeren Verfälschung des Wettbewerbs verbundenen Instrument nicht hätte erreicht werden können. Angesichts der finanziellen Lage des Flughafens Rostock hält die Kommission diese Annahme für gerechtfertigt.
- (60) Um geeignete Anreize für einen effizienten Flughafenbetrieb zu schaffen, muss der Beihilfebetrags nach den Randnummern 121 und 122 der Luftverkehrsleitlinien grundsätzlich vorab als Festbetrag bestimmt werden, der die (auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans) erwartete operative Finanzierungslücke während eines Übergangszeitraums abdeckt. Daher sollte eine nachträgliche Erhöhung des Beihilfebetrags grundsätzlich als mit dem Binnenmarkt unvereinbar erachtet werden. Der Mitgliedstaat kann den vorab bestimmten Betrag im Voraus als Pauschalbetrag oder in Tranchen zahlen, die auf den Wert zum Zeitpunkt ihrer Gewährung abgezinst werden. Die deutschen Behörden haben den Beihilfebetrags im Voraus auf der Grundlage eines vorab erstellten Wirtschaftsplans festgelegt. Da dieser den zulässigen

Beihilfemaximalbetrag überschreitet (siehe Erwägungsgründe 16 und 17), ist der Beihilfebetrag auf 80 % der anfänglichen Finanzierungslücke begrenzt<sup>13</sup>.

- (61) Daher stellt die Kommission fest, dass die in Rede stehende Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels von gemeinsamem Interesse geeignet ist.

#### 3.3.4. Anreizeffekt

- (62) Gemäß Randnummer 124 der Luftverkehrsleitlinien hat eine Betriebsbeihilfe einen Anreizeffekt, wenn der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des Flughafens ohne die Betriebsbeihilfe – und unter Berücksichtigung möglicherweise vorhandener Investitionsbeihilfen und des Verkehrsaufkommens – wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde.

- (63) Nach den Angaben Deutschlands kann der Flughafen Rostock seine Betriebskosten nicht selbst decken. Die Beihilfe dient dazu, den Flughafenbetrieb aufrechtzuerhalten. Ohne die Beihilfe müsste der Flughafen seine Tätigkeit erheblich einschränken und wäre nicht in der Lage, einen Beitrag zur lokalen Anbindung und zur regionalen Entwicklung zu leisten. Trotz des zu erwartenden kontinuierlichen Anstiegs der Passagierzahlen ist der Flughafen Rostock im nächsten Jahr noch nicht finanziell stark genug, um seine Betriebskosten selbst zu decken. Folglich könnte der Flughafen ohne die staatliche Unterstützung nicht betrieben werden.

- (64) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die in Rede stehende Beihilfemaßnahme einen Anreizeffekt hat.

#### 3.3.5. Angemessenheit der Beihilfe (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum)

- (65) Randnummer 125 der Luftverkehrsleitlinien besagt: „Um angemessen zu sein, müssen Betriebsbeihilfen 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 laut Randnummer 130 der Luftverkehrsleitlinien schwieriger sein, während des Übergangszeitraums von 10 Jahren volle Kostendeckung zu erreichen. Aus diesem Grund beträgt die zulässige Beihilfemaximalintensität für diese Flughäfen während einer Zeitspanne von fünf Jahren nach Beginn des Übergangszeitraums 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.

- (66) Die deutschen Behörden bestätigen, dass die Beihilfe auf die Höchstmintensität von 80 % der anfänglichen operativen Finanzierungslücke für den betreffenden Zeitraum (1.1.2018-3.4.2019) begrenzt ist.

- (67) Auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans, der eine realistische Prognose für die finanzielle Entwicklung des Flughafens bis 2024 enthält, machen die deutschen Behörden geltend, dass der Flughafen Rostock dank der in den

---

<sup>13</sup> Der Beihilfemaximalbetrag nach der anfänglichen Finanzierungslücke beträgt 1.809 Mio. EUR und spiegelt den Wert im Jahr 2014 wieder. Die erwartete Finanzierungslücke in Höhe von 2.606 Mio. EUR spiegelt hingegen den erwarteten Wert in den Jahren 2018 – 2019 wieder. Wird der Betrag der anfänglichen Finanzierungslücke auf seinen Wert zum Bewilligungszeitpunkt im Jahr 2018 – 2019 abgezinst, nähern sich die beiden Beträge erheblich an.

- Erwägungsgründen 12 bis 15 beschriebenen neuen Geschäftsstrategie bis zum Ende des Übergangszeitraums in der Lage sein wird, seine Betriebskosten selbst zu decken.
- (68) Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass die Höhe der Betriebsbeihilfe angemessen und auf das Minimum beschränkt ist, das zur Ausübung der geförderten Tätigkeit erforderlich ist.
- 3.3.6. Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel
- (69) Nach den Randnummern 131 bis 134 der Luftverkehrsleitlinien berücksichtigt die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel. Befindet sich ein Flughafen im selben Einzugsgebiet wie andere Flughäfen mit ungenutzten Kapazitäten, sind im Wirtschaftsplan auf der Grundlage solider Prognosen für das Passagier- und Frachtaufkommen die zu erwartenden Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen an diesen Flughäfen im selben Einzugsgebiet aufzuzeigen. Zudem muss der Flughafen allen potenziellen Nutzern offenstehen und darf nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten werden.
- (70) Im vorliegenden Fall nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass es im Einzugsgebiet des Flughafens Rostock keine anderen Flughäfen gibt, die Linienflüge anbieten. Die deutschen Behörden bestätigen, dass der Flughafen allen potenziellen Nutzern offen steht und nicht einem bestimmten Nutzer vorbehalten ist. Dies wird Deutschland zufolge auch in Zukunft so bleiben.
- (71) Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass sich die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten auf ein Minimum beschränken.
- 3.3.7. Transparenz der Beihilfe und Kumulierung
- (72) Die deutschen Behörden haben erklärt, dass sie die Transparenz- und Kumulierungsanforderungen im Zusammenhang mit der in diesem Beschluss geprüften Betriebsbeihilfe erfüllen werden.
- 3.3.8. Schlussfolgerung
- (73) In Anbetracht der vorstehenden Würdigung ist die Kommission der Auffassung, dass die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Rostock mit den Vereinbarkeitskriterien der Luftverkehrsleitlinien im Einklang steht.
- (74) Folglich ist die Betriebsbeihilfe auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar.

#### 4. SCHLUSSFOLGERUNG

(75) Die Kommission hat auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung beschlossen, keine Einwände gegen die oben beschriebene Beihilfe zu erheben, da sie nach Artikel 107 Absatz 3 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>.

Bitte richten Sie Ihren Antrag auf elektronischem Weg an:

Europäische Kommission  
Generaldirektion Wettbewerb  
Registratur Staatliche Beihilfen  
1049 Bruxelles/Brüssel  
BELGIQUE/BELGIË  
[Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu)

Mit freundlichen Grüßen  
Für die Kommission

Margrethe VESTAGER  
Mitglied der Kommission

**BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG**  
Für den Generalsekretär

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Direktor der Kanzlei  
**EUROPÄISCHE KOMMISSION**