

I

(Mitteilungen)

KOMMISSION

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**GEMEINSCHAFTLICHE LEITLINIEN FÜR DIE FINANZIERUNG VON FLUGHÄFEN UND DIE
GEWÄHRUNG STAATLICHER ANLAUFBEIHILFEN FÜR LUFTFAHRTUNTERNEHMEN AUF
REGIONALFLUGHÄFEN**

(2005/C 312/01)

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

1.1. Allgemeiner Hintergrund

(1) Allgemeiner Hintergrund dieser Leitlinien ist die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsraums, auf den die Kommission seit mehr als 10 Jahren hinwirkt. Die als „drittes Luftverkehrspaket“ bezeichneten Liberalisierungsmaßnahmen sind seit 1993 in Kraft und ermöglichen seit April 1997 jedem Luftfahrtunternehmen, das über eine gemeinschaftliche Betriebsgenehmigung verfügt, einen auch in Bezug auf die Flugpreise uneingeschränkten Zugang zum innergemeinschaftlichen Markt für Flugverkehrsdienste⁽¹⁾. Daneben können die Mitgliedstaaten, um für die Bürger flächendeckend eine hochwertige Dienstleistung zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten, gemäß einem klaren rechtlichen Rahmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in Bezug auf Häufigkeit und Pünktlichkeit der Verkehrsdienste, Beförderungskapazität oder Vorzugstarife für bestimmte Benutzerkategorien auferlegen. Durch die Nutzung solcher gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen konnte der Luftverkehr einen umfassenden Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und zur ausgewogenen Entwicklung der Regionen leisten.

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

- (2) Zur Begleitung dieser Marktöffnung und Förderung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Akteuren wurden eine Reihe weiterer Maßnahmen erlassen, etwa in Bezug auf die Zuweisung der Zeitnischen⁽²⁾, die Bodenabfertigung⁽³⁾ und computergesteuerte Buchungssysteme⁽⁴⁾. Demnächst sollen für diese Bereiche weitere Vorschläge folgen. Im Einzelnen geht es dabei um ein neuartiges System für die Zuweisung von Zeitnischen, das auf überlasteten Flughäfen die Mobilität verbessern soll, um den gleichberechtigten Zugang zu computergesteuerten Buchungssystemen und die Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste. Der letzte Vorschlag zielt darauf ab, den Wettbewerb zwischen den Dienstleistern durch einen erweiterten Marktzugang zu vergrößern.
- (3) Zugleich ging die Liberalisierung des Sektors, die natürlich erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit und das Verhalten der traditionellen Luftfahrtunternehmen oder „flag carriers“ hatte, mit einer strengen Regelung der staatlichen Beihilfen einher. Die Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Umstrukturierungsbeihilfe („one time, last time“) ermöglichte es dabei den am schnellsten reagierenden Unternehmen, sich von einer relativ privilegierten Arbeitsweise auf das Verhalten eines normalen

(²) Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. L 14 vom 22.1.1993, S. 1).

(³) Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, (ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36).

(⁴) Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates vom 24. Juli 1989 über einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen (ABl. L 220 vom 29.7.1989, S. 1).

Wirtschaftsteilnehmers umzustellen. Auf diese Weise konnte der gesamte Luftverkehrssektor eine umfangreiche Umstrukturierung vornehmen, die nach den Ereignissen des 11. September 2001 und ihren weit reichenden Auswirkungen auf den Luftverkehr insgesamt umso notwendiger war. Der Konsolidierungsprozess hält weiter an und drückt sich in den kürzlich vollzogenen Allianzen Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines und Iberia/British Airways sowie dem Zusammenschluss von Air France und KLM aus.

- (4) Auch die „Open skies“-Urteile⁽¹⁾ des Gerichtshofs haben der Luftverkehrsbranche neuen Schwung verliehen, indem sie die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Außenbeziehungen in der Zivilluftfahrt und die Führung entsprechender Verhandlungen bestätigen. Die Urteile sind auch deshalb von großer Bedeutung, da sie die Konsolidierung der europäischen Wirtschaftsteilnehmer und ihre Fähigkeit fördern, dem Wettbewerbsdruck der Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten auf einer gemeinschaftlichen Rechtsgrundlage standzuhalten.
- (5) So kam es auf dem europäischen Luftverkehrsmarkt in den letzten Jahren zu zwei größeren Veränderungen: Eine davon ist der Markteintritt einiger neuer, gemeinschaftsweit operierender Luftfahrtunternehmen mit günstigen Flugpreisen und einer so genannten Low-Cost-Struktur, die diese Preise ermöglicht. Die andere betrifft die Flughäfen, die sich in den vergangenen Jahren verstärkt darum bemüht haben, neue Flugverbindungen anzubieten.

1.2. Entwicklung des Flughafensektors

- (6) Die Entwicklung der Flughäfen erfolgte ursprünglich oft nach rein räumlichen Gesichtspunkten oder gehorchte, in bestimmten Fällen, militärischen Erfordernissen. Dieser Raumordnungsaspekt mag mitunter noch eine Rolle spielen, doch wurde in vielen Fällen die Zuständigkeit für die Flughäfen vom Staat an die Regionen oder an öffentliche Unternehmen oder sogar an die Privatwirtschaft übertragen. Die Übergabe an die private Wirtschaft erfolgte in der Regel im Wege der Privatisierung oder der zunehmenden Öffnung des Kapitals.
- (7) Die Flughafenwirtschaft in der Gemeinschaft war deshalb grundlegenden organisatorischen Änderungen unterworfen, die sich nicht nur in einem aktiven Interesse von Privatinvestoren ausdrückte, sondern auch in einer veränderten Haltung der Behörden gegenüber der Beteiligung des Privatsektors an der Entwicklung der Flughäfen. Dies führte zu einer zunehmenden Vielfalt und Komplexität der Funktionen von Flughäfen.

- (8) Die Flughäfen in der EU sind von dieser Entwicklung allerdings in unterschiedlicher Weise betroffen. So entfallen auf die sieben größten Flughäfen über ein Drittel und auf die 23 größten mehr als zwei Drittel des gesamten Luftverkehrs in der EU⁽²⁾. Zwar besteht ihre vorrangige Aufgabe nach wie vor in der Bereitstellung der für den Luftverkehr notwendigen Infrastruktur, doch haben die Flughäfen sich inzwischen zu äußerst leistungsfähigen Wirtschaftsakteuren entwickelt. Dagegen befinden sich die meisten Kleinflughäfen in der EU weiterhin in öffentlichem Besitz und werden im Interesse der Allgemeinheit betrieben. Daraus ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf die Aktivitäten anderer Flughäfen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, je nachdem, zu welcher Kategorie ein Flughafen gehört (siehe Klassifizierung in Abschnitt 1.2.1).
- (9) Außerdem wird allgemein anerkannt, dass die Flughäfen den Erfolg der lokalen Wirtschaft und die Aufrechterhaltung lokaler Dienstleistungen, etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit, beeinflussen können und bei der Integration der abgelegensten Regionen in Europa eine wichtige Rolle spielen. In der Tat können Fluggäste und Frachtdienste entscheidende Kriterien für die Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Regionen sein. Günstig gelegene Flughäfen sind für Luftfahrtunternehmen attraktiv und können somit die Wirtschaftstätigkeit sowie den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union fördern.
- (10) Die Kommission stellt allerdings auch fest, dass nicht nur der Luftverkehr für die Zugänglichkeit und Entwicklung der Regionen von Bedeutung ist. So spielen auch Hochgeschwindigkeitsbahnverbindungen eine wichtige Rolle, indem sie den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU und insbesondere zwischen Regionalmetropolen unterstützen. Laut dem Verkehrsweißbuch von 2001⁽³⁾ sollte die Intermodalität des Luftverkehrs mit der Eisenbahn deutliche Kapazitätssteigerungen ermöglichen, wenn Flugzeug und Schiene einander bei den Hochgeschwindigkeitszugverbindungen zwischen den Metropolen ergänzen würden, anstatt einander künstlich Konkurrenz zu machen.

1.2.1. Klassifizierung von Flughäfen

- (11) Im Flughafensektor besteht gegenwärtig ein unterschiedlich starker Wettbewerb zwischen den einzelnen Flughafenkategorien. Bei der Prüfung staatlicher Beihilfen ist dies ein grundlegendes Kriterium, wenn es darum geht, festzustellen, inwieweit der Wettbewerb verfälscht und der innergemeinschaftliche Markt beeinträchtigt werden könnten. Die Wettbewerbssituation wird in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung der betroffenen Märkte beurteilt. Untersuchungen⁽⁴⁾ haben gezeigt, dass die *internationalen Großflughäfen* in der Regel auf allen

⁽¹⁾ EuGH-Urteile vom 5. Dezember 2002, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, Dänemark, Schweden, Finnland, Belgien bzw. Luxemburg, Rechtssachen C-466 bis C-469/98 und C-470 bis C-472/98, Slg. 2002, I-9427 bis 9741.

⁽²⁾ Nach Angaben des Internationalen Flughafenrats für das Jahr 2004 (EU-25).

⁽³⁾ „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370 endg. vom 12.9.2001.

⁽⁴⁾ „Study on competition between airports and the application of State aid rules“, Cranfield University, Juni 2002.

betroffenen Verkehrsmärkten miteinander — bzw. in bestimmten Fällen (siehe unten) auch mit großen Regionalflughäfen — konkurrieren, wenngleich für die Intensität des Wettbewerbs Faktoren wie Überlastung oder alternative intermodale Verkehrsdienste eine Rolle spielen können. Die *großen Regionalflughäfen* konkurrieren nicht nur untereinander, sondern stehen auch mit den Großflughäfen in der Gemeinschaft und den Landverkehrsträgern im Wettbewerb, vor allem, wenn eine gute Flughafenbindung zu Lande besteht. *Kleinflughäfen* konkurrieren derselben Studie zufolge in der Regel nicht mit den anderen Flughäfen. Nur in bestimmten Ausnahmefällen ergibt sich ein Wettbewerb mit Nachbarflughäfen ähnlicher Größe, wenn die jeweiligen Märkte sich überschneiden.

(12) Konkret wurden in der Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes ⁽¹⁾ drei Flughafenkategorien festgelegt:

- internationale Netzpunkte (i. A. mit jährlich mindestens 5 000 000 Passagierbewegungen),
- Gemeinschaftsnetzpunkte (i. A. mit jährlich zwischen 1 000 000 und 4 999 999 Passagierbewegungen) und
- regionale Netzpunkte und Zugangspunkte (i. A. mit jährlich zwischen 250 000 und 999 999 Passagierbewegungen).

(13) Der Ausschuss der Regionen hat die europäischen Flughäfen in seiner Prospektivstellungnahme vom 2. Juli 2003 über die regionalen Flughafenkapazitäten ⁽²⁾ in fünf Kategorien eingeteilt:

- große Drehkreuzflughäfen (mehr als 25 Mio. Passagiere, 4 Flughäfen), die rund 30 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
- nationale Flughäfen (10 bis 25 Mio. Passagiere, 16 Flughäfen), die rund 35 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
- 15 Flughäfen mit 5 bis 10 Mio. Passagieren, die rund 14 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;

- 57 Flughäfen mit 1 bis 5 Mio. Passagieren, die rund 17 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
- 67 Flughäfen mit 200 000 bis 1 Mio. Passagieren, die rund 4 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln ⁽³⁾.

(14) Nach Auffassung des Ausschusses der Regionen fallen Regionalflughäfen in der Regel in die beiden zuletzt genannten Kategorien, während einige Flughäfen der mittleren Kategorie auch als Regionalflughäfen angesehen werden können.

(15) Die Kommission hält die beiden Klassifizierungen für weitgehend deckungsgleich und legt für die Zwecke der vorliegenden Leitlinien folgende vier Kategorien fest:

- Kategorie A: „große Gemeinschaftsflughäfen“ mit über 10 Mio. Passagieren jährlich;
- Kategorie B: „nationale Flughäfen“ mit 5 bis 10 Mio. Passagieren jährlich;
- Kategorie C: „große Regionalflughäfen“ mit 1 bis 5 Mio. Passagieren jährlich;
- Kategorie D: „kleine Regionalflughäfen“ mit weniger als 1 Mio. Passagieren jährlich.

1.3. Billigfluggesellschaften

(16) Der Marktanteil des Billigflugsektors gegenüber den traditionellen Luftfahrtunternehmen ist von nur 4,0 % 1998 auf 20,8 % im Jahr 2004 angestiegen, wenngleich dieser Anteil in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfällt ⁽⁴⁾. Im Jahr 2004 beförderten die drei größten Billigfluggesellschaften ⁽⁵⁾ mehr als 62 Millionen Fluggäste innerhalb der EU.

⁽¹⁾ Entscheidung 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (ABl. L 228 vom 9.9.1996, Anhang II, Abschnitt 6).

⁽²⁾ Prospektivstellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 2. Juli 2003 über die regionalen Flughafenkapazitäten (AdR 393/2003 endg.).

⁽³⁾ Etwa 200 Flughäfen werden von weniger als 200 000 Fluggästen pro Jahr genutzt.

⁽⁴⁾ Über 40 % im Vereinigten Königreich, in Irland und der Slowakei, 38 % in Spanien, über 25 % in Belgien, Deutschland, Italien, Österreich, Ungarn und Schweden, 19 % in Frankreich und Griechenland, 18 % in der Tschechischen Republik, in den übrigen Mitgliedstaaten unter 15 %. Quelle: OAG Sommerflugpläne 2004, Sitzangebot auf Flügen innerhalb der EU.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Quelle: Airclaims.

(17) Die Kommission begrüßt dies und schätzt den Beitrag dieser Unternehmen zur allgemeinen Senkung der Flugpreise in Europa, zu einem erweiterten Dienstleistungsangebot und zu einem gleichberechtigten Zugang aller Bürger zu dieser Verkehrsart. Als Hüterin der Verträge muss sie allerdings sicherstellen, dass die Binnenmarktvorschriften und insbesondere die Vorschriften, die einheitliche Wettbewerbsbedingungen garantieren, vor allem im Fall staatlicher Beihilfen ordnungsgemäß angewendet werden. In der Tat ergeben sich wegen der Art, in der die Billigfluggesellschaften derzeit öffentliche Subventionen entweder unmittelbar oder von den Flughafenbetreibern erhalten, verschiedene Fragen zur Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags, und der Kommission sind mehrere einschlägige Beschwerden zugegangen. Sie hat in diesem Zusammenhang kürzlich eine Entscheidung über die Niederlassung von Ryanair in Charleroi erlassen⁽¹⁾. Dies hat von Seiten des Markts zu Forderungen nach einem Rechtsrahmen geführt, der eindeutige Regeln für diese neue Praxis festlegt.

2. ZIELE DER VORLIEGENDEN LEITLINIEN UND VERÄNDERUNGEN GEGENÜBER DEN LEITLINIEN VON 1994

(18) In den Leitlinien der Kommission für die Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag und Artikel 61 EWR-Abkommen über staatliche Beihilfen im Luftverkehr⁽²⁾ (im Folgenden „Leitlinien im Luftverkehr“) werden nicht alle der neuen Aspekte im Zusammenhang mit der Finanzierung von Flughäfen und den Anlaufbeihilfen für neue Flugverbindungen behandelt.

(19) Sie sind vielmehr fast ausschließlich den Bedingungen für die Gewährung und die Begrenzung staatlicher Beihilfen für Luftfahrtunternehmen gewidmet, wobei Direktbeihilfen für den Flugbetrieb nur im Rahmen gemeinschaftlicher Verpflichtungen und als Beihilfen sozialer Art zulässig sind. Der Abschnitt II.3 der Leitlinien betrifft öffentliche Investitionen in neue Infrastruktur. Darin heißt es, dass „der Bau oder Ausbau von Infrastrukturanlagen (z. B. Flughäfen, [...]) eine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme [ist], die von der Kommission nicht gemäß den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen kontrolliert werden kann. (...) Dieser allgemeine Grundsatz gilt lediglich für den Bau von Infrastrukturanlagen durch die Mitgliedstaaten; er präjudiziert nicht die Bewertung möglicher Beihilfelemente im Zusammenhang mit einer Vorzugsbehandlung bestimmter Unternehmen bei der Nutzung der Infrastruktur.“ Die Leitlinien von 1994 werden durch die vorliegenden Leitlinien somit nicht ersetzt, sondern ergänzt, indem präzisiert wird, wie die Wettbewerbsregeln auf die verschiedenen Formen der Finanzierung

von Flughäfen (Abschnitt 4) sowie auf Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (Abschnitt 5) anzuwenden sind.

(20) Die Kommission berücksichtigt dabei, inwieweit die Entwicklung der Regionalflughäfen zur Verwirklichung mehrerer politischer Ziele der Union beiträgt:

— Die verstärkte Nutzung der Regionalflughäfen ist vorteilhaft, da so der Überlastung des Flugverkehrs auf den größten europäischen Flughäfen begegnet werden kann. In ihrem Weißbuch über die europäische Verkehrspolitik bis 2010⁽³⁾ heißt es: „Die Überlastung des Luftraums ist zwar bereits Gegenstand eines konkreten Aktionsplans, doch der Überlastung am Boden wird noch nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet. Mehr als die Hälfte der 50 größten europäischen Flughäfen hat die Kapazitätsgrenze am Boden jedoch bereits erreicht oder steht kurz davor.“

— Eine größere Zahl von Zugangspunkten zu inner-europäischen Flügen fördert die Mobilität der europäischen Bürger.

— Durch die Entwicklung dieser Flughäfen erhält auch die Wirtschaft der betreffenden Region neue Impulse.

Dabei ist die Angebotsgestaltung für die Regionalflughäfen häufig schwieriger als für die europäischen Großflughäfen wie London, Paris oder Frankfurt. Sie verfügen über kein großes Luftfahrtunternehmen, das seine Tätigkeit dort konzentriert, um den Fluggästen möglichst viele Anschlussverbindungen anzubieten und die Größenvorteile, die diese Struktur ermöglicht, zu nutzen. Sie verfügen unter Umständen nicht über das zum Erreichen der kritischen Größe und der Attraktivitätsschwelle notwendige Fluggastaufkommen. Ein Regionalflughafen muss zudem die Nachteile ausgleichen, die er wegen des geringeren Bekanntheitsgrads und schlechteren Images gegenüber einem größeren Flughafen hat, sei es wegen seiner extremen Randlage in der Gemeinschaft (z. B. die Azoren) oder seiner Lage inmitten einer von der Wirtschaftskrise betroffenen Region (z. B. das ehemalige Kohlerevier um Charleroi).

(21) Die Kommission unterstützt in den vorliegenden Leitlinien die Entwicklung von Regionalflughäfen, wacht aber zugleich über die uneingeschränkte Wahrung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit, damit der Wettbewerb bei öffentlichen Finanzierungen von Flughäfen und Beihilfen zugunsten von Luftfahrtunternehmen nicht in einem Ausmaß verfälscht wird, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

⁽¹⁾ Entscheidung 2004/393/EG der Kommission vom 12. Februar 2004 über die Vorteilsgewährung seitens der Region Wallonien und des Flughafenbetreibers Brussels South Charleroi Airport zugunsten des Luftfahrtunternehmens Ryanair bei dessen Niederlassung in Charleroi (ABl. L 137 vom 30.4.2004, S. 1).

⁽²⁾ Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags sowie des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr (ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5).

⁽³⁾ Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370 endg.

- (22) Dieses Konzept muss sich auch mit den allgemeinen verkehrspolitischen Zielen decken, insbesondere dem der Intermodalität mit der Eisenbahn. Die Gemeinschaft hat in den letzten Jahren sowohl politisch als auch finanziell die ehrgeizigen Programme für den Bau eines Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes tatkräftig unterstützt. Der Hochgeschwindigkeitszug ist eine in Bezug auf Zeitaufwand, Preis, Komfort und nachhaltige Entwicklung äußerst interessante Alternative zum Flugzeug. Trotz der noch zu unternehmenden Anstrengungen zur Ausweitung des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes auf die gesamte EU sollte man die Kapazitäten der Hochgeschwindigkeitszüge als Alternative zum Flugzeug nutzen und entsprechende Verbindungen von hoher Qualität anbieten. Die Akteure des Eisenbahn- und des Luftverkehrssektors sollten ermutigt werden, auf der Grundlage von Artikel 81 EG-Vertrag die Zusammenarbeit zwischen Schiene und Luftverkehr im Interesse der Reisenden anzustreben.
- (23) Dort wo sich die vorliegenden Leitlinien mit der Frage befassen, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt oder nicht, wird zur Information die allgemeine Auslegung der Kommission zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Leitlinien angegeben. Diese Standpunkte dienen allein der Orientierung und präjudizieren nicht die Auslegung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz.

3. GELTUNGSBEREICH UND GEMEINSCHAFTLICHE VEREINBARKEITSREGELN

3.1. Anwendungsbereich und Rechtsgrundlage

- (24) Die vorliegenden Rahmenbedingungen legen fest, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die Finanzierung von Flughäfen mit öffentlichen Mitteln und staatliche Anlaufbeihilfen für Flugverbindungen von der Kommission unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Vorschriften und Verfahren für staatliche Beihilfen beurteilt werden. Die Kommission stützt sich dabei auf Artikel 86 Absatz 2 bzw. Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a, b und c EG-Vertrag.
- (25) Artikel 86 Absatz 2 des Vertrags ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, von den Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen auszunehmen, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert und die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.
- (26) Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag enthält eine Aufstellung der Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Die Buchstaben a und c dieses Absatzes ermöglichen Freistellungen zugunsten von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Regionen und/oder gewisser Wirtschaftszweige.

- (27) In ihren Mitteilungen und anderen Bestimmungen über Regionalbeihilfen hat die Kommission die Bedingungen festgelegt, die erfüllt sein müssen, damit Regionalbeihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c des Vertrags als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Laut diesen Bestimmungen sind Betriebsbeihilfen⁽¹⁾ für Flughäfen oder Luftfahrtunternehmen (ebenso wie Anlaufbeihilfen) nur in Ausnahmefällen und unter strengen Auflagen in den am stärksten benachteiligten Regionen Europas zulässig, nämlich den unter die Ausnahmebestimmung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag fallenden Regionen sowie Regionen in äußerster Randlage oder mit geringer Bevölkerungsdichte⁽²⁾.
- (28) Gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b können Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Besondere Erwähnung finden dabei Vorhaben innerhalb der trans-europäischen Netze, zu denen auch Flughafenprojekte zählen können.
- (29) Finden die vorgenannten Bestimmungen keine Anwendung, so prüft die Kommission auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c, ob Beihilfen für Flughäfen oder Anlaufbeihilfen zulässig sind. Im Folgenden werden die bei dieser Prüfung zugrunde gelegten Kriterien beschrieben.

3.2. Vorliegen staatlicher Beihilfen

3.2.1. Wirtschaftliche Tätigkeit von Flughafenbetreibern

- (30) Der Vertrag ist in Bezug auf die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten neutral. Entscheidend für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe ist die Frage, ob der Begünstigte eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt⁽³⁾. Luftfahrtunternehmen üben ohne Zweifel eine wirtschaftliche Tätigkeit aus. Ebenso dient ein Flughafen,

⁽¹⁾ Betriebsbeihilfen werden in den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung definiert als Beihilfen, „mit denen die laufenden Ausgaben des Unternehmens gesenkt werden sollen“ (Ziffer 4.15), während Beihilfen für Erstinvestitionen sich auf „die Anlageinvestition bei der Errichtung einer neuen Betriebsstätte, bei der Erweiterung einer bestehenden Betriebsstätte oder bei der Vornahme einer grundlegenden Änderung des Produkts oder des Produktionsverfahrens einer bestehenden Betriebsstätte“ beziehen (Ziffer 4.4).

⁽²⁾ Vgl. Ziffer 4.15 ff. der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung.

⁽³⁾ Nach Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten, eine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Vgl. Rechtssache C 35/96, Urteil vom 18. Juni 1998, Kommission gegen Italien (Slg. 1998, I-3851) sowie Rechtssachen C 180/98 bis 184/98, Pavlov (Slg. 2000, I-6451).

unabhängig von seiner Rechtsform und der Art seiner Finanzierung, der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Er stellt somit ein Unternehmen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag dar und fällt unter die Vorschriften für staatliche Beihilfen ⁽¹⁾.

- (31) In der Rechtssache „Aéroports de Paris“ ⁽²⁾ vertritt der Gerichtshof die Auffassung, dass der Betrieb und die Bewirtschaftung eines Flughafens, wozu die Erbringung von Flughafendienstleistungen für Luftfahrt- und Dienstleistungsunternehmen auf Flughäfen zählt, als Tätigkeit wirtschaftlicher Art anzusehen ist, weil dabei erstens „Luftfahrtgesellschaften und verschiedenen Dienstleistern Flughafenanlagen gegen Zahlung einer von ihm [dem Betreiber] frei festgesetzten Abgabe zur Verfügung [gestellt werden]“ und diese Tätigkeit zweitens „keine Ausübung hoheitlicher Gewalt darstellt“. Deshalb üben Flughafenbetreiber grundsätzlich eine wirtschaftliche Tätigkeit gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag aus, die unter die Vorschriften über staatliche Beihilfen fällt.
- (32) Allerdings sind nicht alle Aktivitäten eines Flughafenbetreibers notwendigerweise wirtschaftlicher Art. Vielmehr muss differenziert und festgestellt werden, inwieweit die einzelnen Aktivitäten wirtschaftliche Tätigkeiten darstellen oder nicht ⁽³⁾.
- (33) Wie der Gerichtshof festgestellt hat, gehören Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art und unterliegen nicht den Vorschriften über staatliche Beihilfen. Zu nennen sind hier die Bereiche Gefahrenabwehr, Flugsicherung, Polizei, Zoll etc. Generell müssen die für diese Tätigkeiten vorgesehenen Finanzmittel unbedingt auf den Ausgleich der durch diese Tätigkeiten verursachten Kosten beschränkt bleiben und dürfen nicht für Tätigkeiten wirtschaftlicher Art verwendet werden ⁽⁴⁾. In ihrer Mitteilung vom 10. Oktober 2001 über die Folgen der Attentate des 11. September stellt die Kommission fest: „Wenn bestimmte Maßnahmen auch direkt den Luftfahrtunternehmen sowie anderen Beteiligten der Branche wie Flughäfen, Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten und Anbieter von Flugsicherungsdienstleistungen auferlegt werden, so darf ihre Finanzierung durch den Staat selbstverständlich nicht zu Betriebsbeihilfen Anlass geben, die mit dem EG-Vertrag unvereinbar sind.“

⁽¹⁾ Rechtssachen C-159/91 und C-160/91, Urteil vom 17. Februar 1993, Poucet und Pistre gegen AGF und Cancava (Slg. 1993, I-637).

⁽²⁾ Rechtssache T-128/98, Urteil vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Slg. II-3929), bestätigt in der Rechtssache C-82/01, Urteil vom 24. Oktober 2002, Randnr. 75-79 (Slg. 2002, I-09297).

⁽³⁾ Rechtssache C-364/92, Urteil vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft mbH gegen Eurocontrol (Slg. 1994, I-43).

⁽⁴⁾ Rechtssache C-343/95, Urteil vom 18. März 1997, Cali & Figli gegen Servizi Ecologici Porto di Genova (Slg. 1997, I-1547). Beschluss der Kommission vom 19. März 2003, N 309/2002, Luftsicherheit — Ausgleich der Betriebsverluste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Beschluss N 438/2002 der Kommission vom 16. Oktober 2002, Subventionen zugunsten der Hafenverwaltungen für die Durchführung hoheitlicher Aufgaben.

3.2.2. Tätigkeiten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

- (34) Einige der Flughafentätigkeiten können von den zuständigen Behörden als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden. Die Behörden erlegen dann dem Flughafenbetreiber eine Reihe gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf, um sicherzustellen, dass dem allgemeinen öffentlichen Interesse angemessen gedient wird. In diesem Fall kann dem Flughafenbetreiber für die zusätzlichen Kosten, die ihm im Rahmen seiner gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehen, ein Ausgleich gewährt werden. So kann in Ausnahmefällen auch der Betrieb eines Flughafens insgesamt als ein Dienst von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachtet werden. Einem solchen Flughafen — beispielsweise in einer abgelegenen Region — könnten dann von den Behörden gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt und gegebenenfalls entsprechende Ausgleichsleistungen gewährt werden. Der Betrieb eines Flughafens insgesamt als ein Dienst von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sollte jedoch keine Aktivitäten beinhalten, die außerhalb der Kernfunktionen angesiedelt unter Punkt 53 Ziffer iv aufgeführt sind.
- (35) Die Kommission weist in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Altmark ⁽⁵⁾ hin, das in diesem Bereich für Rechtssicherheit gesorgt hat. Der Gerichtshof stellte fest, dass Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen keine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 EG-Vertrag darstellen, wenn die folgenden vier Bedingungen erfüllt sind:

(1) Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.

(2) Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, wurden zuvor objektiv und transparent aufgestellt.

(3) Der Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.

⁽⁵⁾ Rechtssache C-280/00, Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark (Slg. 2003, I-7747).

- (4) Wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.
- (36) Sofern die Bedingungen des Altmark-Urteils erfüllt werden, stellen Leistungen, die einem Flughafenbetreiber als Ausgleich für die ihm auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gewährt werden, keine staatlichen Beihilfen dar.
- (37) Andere öffentliche Zuschüsse für Flughäfen als die oben aufgeführten können eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 darstellen, wenn sie sich auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel auswirken.
- 3.2.3. Auswirkungen von Flughafenfinanzierungen auf Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten*
- (38) Der Wettbewerb zwischen den Flughäfen lässt sich anhand der Auswahlkriterien der Luftfahrtunternehmen beurteilen, insbesondere indem Faktoren wie die Art der erbrachten Flughafendienste und ihre Nutzer, Bevölkerung bzw. wirtschaftliche Tätigkeiten, Überlastung, Anbindung im Landverkehr und Höhe der für die Inanspruchnahme von Flughafeninfrastruktur und -diensten erhobenen Entgelte miteinander verglichen werden. Die Höhe der Abgaben ist insofern von Bedeutung, als öffentliche Zuschüsse dazu verwendet werden könnten, die Flughafenabgaben künstlich niedrig zu halten und so größere Verkehrsanteile zu gewinnen. Dies kann erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben.
- (39) Die Kommission vertritt in diesen Leitlinien jedoch die Ansicht, dass mit Hilfe der in Abschnitt 1.2.1 aufgestellten Kategorien festgestellt werden kann, inwieweit die Flughäfen miteinander konkurrieren und die Förderung eines einzelnen Flughafens den Wettbewerb beeinträchtigen kann.

Generell wird die Ansicht vertreten, dass öffentliche Zuschüsse zugunsten nationaler und Gemeinschaftsflughäfen (Kategorien A und B) die Gefahr einer Wettbewerbsverfälschung oder Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten in sich bergen. Andererseits dürften Zahlungen für kleine Regionalflughäfen (Kategorie D) den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen.

- (40) Neben diesen allgemeinen Indikatoren gibt es jedoch keine Bewertungsmethode, die den verschiedenen Situationen, insbesondere in Bezug auf Flughäfen der Kategorien C und D, gerecht würde.

Deshalb müssen Maßnahmen, die möglicherweise eine staatliche Beihilfe für einen Flughafen darstellen, notifiziert werden, damit ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten untersucht werden können und gegebenenfalls ihre Zulässigkeit festgestellt werden kann.

- (41) Die Kommission hat beschlossen, als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährte Zahlungen für Flughäfen der Kategorie D, sofern dort Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, unter bestimmten Voraussetzungen von der Vorschrift der obligatorischen Notifizierung auszunehmen und als zulässige staatliche Beihilfen anzusehen⁽¹⁾.

3.2.4. Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers

- (42) Gemäß seinem Artikel 295 lässt der EG-Vertrag die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt. Die Mitgliedstaaten dürfen demzufolge Unternehmen besitzen und führen und von öffentlichen oder privaten Unternehmen Aktien erwerben oder sich anderweitig an ihnen beteiligen.
- (43) Daraus folgt, dass die Kommission öffentliche Stellen, die Kapitalanteile bestimmter Unternehmen erwerben, weder bevorzugen noch benachteiligen darf. Ferner ist es nicht Aufgabe der Kommission, sich über die von den Unternehmen gewählten Formen der Finanzierung zu äußern.
- (44) In den vorliegenden Leitlinien wird deshalb weder nach der Rechtsform der Begünstigten noch nach ihrer Zugehörigkeit zum öffentlichen oder privaten Sektor unterschieden. Jede Bezugnahme auf Flughäfen oder Betreiberunternehmen schließt automatisch sämtliche Rechtsformen ein.
- (45) Die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Gleichheit entbinden die Behörden und öffentlichen Unternehmen nicht von ihrer Pflicht zur Anwendung der Wettbewerbsregeln.
- (46) Daher wird die Kommission sowohl bei der öffentlichen Finanzierung von Flughäfen als auch bei Mitteln, die öffentliche Stellen Luftfahrtunternehmen direkt oder indirekt gewähren, generell prüfen, ob „ein privater Investor in einer vergleichbaren Lage unter Zugrund-

⁽¹⁾ Entscheidung der Kommission vom 13. Juli 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten Unternehmen als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden.

elegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte.“⁽¹⁾

- (47) Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass „der Gleichheitsgrundsatz, auf den sich die Regierungen für das Verhältnis zwischen öffentlichen Unternehmen und privaten Unternehmen im Allgemeinen berufen, voraussetzt, dass beide Gruppen sich in einer vergleichbaren Lage befinden. Die privaten Unternehmen legen jedoch [...] ihre Produktions- und Vertriebsstrategie insbesondere mit Rücksicht auf Rentabilitätsanforderungen fest. Die Entscheidungen der öffentlichen Unternehmen dagegen können im Zusammenhang mit der Verfolgung der Interessen des Allgemeinwohls durch die öffentlichen Stellen, die auf diese Entscheidungen einwirken können, dem Einfluss andersgearteter Faktoren ausgesetzt sein.“⁽²⁾ Das Kriterium der zu erwartenden Rentabilität für den tatsächlichen Geldgeber ist daher von zentraler Bedeutung.
- (48) Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass das Verhalten des öffentlichen Investors mit dem voraussichtlichen Verhalten eines Privatinvestors, der eine globale oder sektorale Strukturpolitik verfolgt und sich von längerfristigen Rentabilitätsaussichten leiten lässt, verglichen werden muss.⁽³⁾ Diese Erwägungen gelten insbesondere für Infrastrukturinvestitionen.
- (49) Jegliche Verwendung staatlicher Mittel zugunsten von Flughafenbetreibern oder Luftfahrtunternehmen durch die Mitgliedstaaten oder öffentliche Stellen ist daher nach Maßgabe dieser Grundsätze zu beurteilen. Handeln die Mitgliedstaaten oder Behörden wie ein marktwirtschaftlich orientierter privater Wirtschaftsteilnehmer im hier beschriebenen Sinne, so stellen diese Vorteile keine Beihilfe dar.
- (50) Erhält jedoch ein Unternehmen öffentliche Mittel zu Bedingungen, die günstiger sind (d. h. geringere Kosten verursachen) als die, die ein privater Wirtschaftsteilnehmer einem Unternehmen in ähnlicher Finanz- und Wettbewerbslage stellen würde, so stellt dieser Vorteil eine staatliche Beihilfe dar.
- (51) In Bezug auf Anlaufbeihilfen kann der Fall eintreten, dass der Betreiber eines öffentlichen Flughafens einem Luftfahrtunternehmen aus eigenen, durch seine Flughafen-tätigkeit erwirtschafteten Mitteln finanzielle Vorteile

gewährt, die keine staatliche Beihilfe darstellen, wenn der Betreiber nachweist, z. B. durch einen Geschäftsplan mit den Rentabilitätsaussichten seiner wirtschaftlichen Tätigkeit als Flughafenbetreiber, dass er als privater Investor handelt. Gewährt dagegen der Betreiber eines privaten Flughafens entsprechende Finanzhilfen, die ihm zu diesem Zweck von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt wurden, so handelt es sich um eine Umverteilung öffentlicher Mittel und damit um staatliche Beihilfen, da die Behörden über diese Umverteilung zu entscheiden haben.

- (52) Die Anwendung des Prinzips des privaten Investors und damit die Annahme, dass keine staatliche Beihilfe vorliegt, setzen auf Seiten des Betreibers ein solides Wirtschaftsmodell voraus; Flughafenbetreiber, die ihre Investitionen oder ihren Anteil daran nicht selbst finanzieren oder die ihre Betriebskosten zum Teil mit öffentlichen Mitteln decken, die das durch die Wahrnehmung eines allgemeinen Versorgungsauftrags gerechtfertigte Maß übersteigen, können, außer in begründeten Einzelfällen, nicht als marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber angesehen werden. Auf sie können diese Erwägungen daher kaum angewendet werden.

4. FINANZIERUNG VON FLUGHÄFEN

- (53) Die Funktionen eines Flughafens können wie folgt unterteilt werden:
- i) Errichtung der eigentlichen Flughafeninfrastruktur und -ausrüstung (Start- und Landebahnen, Abfertigungsgebäude, Vorfeldflächen, Kontrollturm) sowie der dazugehörigen Zusatzeinrichtungen (Brandschutz- und sonstige Sicherheitseinrichtungen),
 - ii) Infrastrukturbetrieb, d. h. die Instandhaltung und Verwaltung der Flughafeninfrastruktur,
 - iii) Erbringung von Flughafendiensten, die mit dem Luftverkehr in Zusammenhang stehen, u. a. Bodenabfertigungsdienste, Bereitstellung damit zusammenhängender Infrastruktureinrichtungen sowie Brandschutz-, Notfall- und Sicherheitsdienste,
 - iv) außerhalb der Kernfunktionen angesiedelte gewerbliche Aktivitäten, u. a. Bau, Finanzierung, Betrieb und Vermietung von Grundstücken und Gebäuden, und zwar neben Büros und Lagerflächen auch für Hotels, Gewerbebetriebe, Geschäfte, Restaurants und Parkplätze auf dem Flughafengelände. Da diese Aktivitäten nicht verkehrsgebunden sind, fällt ihre Finanzierung mit öffentlichen Mitteln nicht unter diese Leitlinien und wird auf der Grundlage der einschlägigen sektorbezogenen und sektorenübergreifenden Regeln geprüft.

⁽¹⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1986, Königreich Belgien gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Rechts-sache 40/85, Slg. 1986, I-2321.

⁽²⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 6. Juli 1982, Französische Republik, Italienische Republik und Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, verbundene Rechtssachen 188 bis 190/80, Slg. 1982, 2571, Entscheidungsgrund 21.

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 1991, Italienische Republik gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften („Alfa Romeo“), C-305/89, Slg. 1991, I-1603, Randnr. 20. Urteil des Gerichtshofes vom 6. März 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-228/99, Slg. 2003, II-435, Randnrn. 250-270.

(54) Die vorliegenden Leitlinien beziehen sich auf sämtliche Flughafentätigkeiten, mit Ausnahme von Sicherheitsdiensten, der Flugverkehrskontrolle und sonstiger Dienste, für die normalerweise der Mitgliedstaat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist ⁽¹⁾.

4.1. Finanzierung von Flughafeninfrastruktur

(55) Dieser Abschnitt behandelt Beihilfen zur Errichtung der eigentlichen Flughafeninfrastruktur und -ausrüstung sowie der dazugehörigen Zusatzeinrichtungen gemäß den Punkten 53 Ziffer i und 54.

(56) Infrastruktureinrichtungen sind die Grundlage der wirtschaftlichen Tätigkeit von Flughafenbetreibern. Sie bieten einem Staat aber auch die Möglichkeit, Einfluss auf die regionale Wirtschaftsentwicklung zu nehmen und raumordnungs-, verkehrspolitisch oder in anderer Weise tätig zu werden.

(57) Flughafenbetreiber, die eine wirtschaftliche Tätigkeit gemäß dem Urteil des Gerichtshofs (vgl. Punkt 30) ausüben, sollten die Kosten des Betriebs oder der Errichtung der von ihnen betriebenen Infrastruktur mit eigenen Mitteln finanzieren. Wird einem Betreiber von einem nicht als Privatinvestor agierenden Mitgliedstaat (auch auf regionaler oder kommunaler Ebene) ohne angemessene finanzielle Beteiligung Flughafeninfrastruktur zur Verfügung gestellt oder ein Zuschuss zur Finanzierung von Infrastruktur gewährt, so kann dies dem Betreiber einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern verschaffen, der zu notifizieren und auf seine Vereinbarkeit mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen zu prüfen ist.

(58) Die Kommission hatte bereits früher Gelegenheit darzulegen, unter welchen Voraussetzungen Geschäfte wie der Verkauf von Bauten oder Grundstücken ⁽²⁾ oder die Privatisierung von Unternehmen ⁽³⁾ nach ihrer Ansicht keine Elemente staatlicher Beihilfe enthalten. Generell ist dies der Fall, wenn der Verkauf zu Marktpreisen und im Rahmen eines hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungslosen Verfahrens erfolgt, das Diskriminierungen ausschließt und die Gleichbehandlung der Bieter gewährleistet. Unbeschadet der Pflichten, die sich aus den gegebenenfalls anwendbaren Regeln und Grundsätzen für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen ergeben, gelten diese Erwägungen grundsätzlich sinngemäß auch für den Verkauf oder die Bereitstellung von Infrastruktur durch öffentliche Stellen.

(59) Dennoch können in diesen Fällen Elemente staatlicher Beihilfe nicht immer von vornherein ausgeschlossen werden. So könnte eine staatliche Beihilfe vorliegen, wenn die Infrastruktur einem bestimmten Flughafenbetreiber überlassen wird, der dadurch in unzulässiger Weise begünstigt würde, oder wenn zwischen dem Verkaufspreis und dem aktuellen Preis eines Neubaus eine ungerechtfertigte Differenz besteht, die dem Käufer einen unzulässigen Vorteil verschaffen würde.

(60) Werden dem Flughafenbetreiber zusätzliche Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung gestellt, die zum Zeitpunkt, als ihm die bestehende Infrastruktur überlassen wurde, noch nicht bestanden, so muss er hierfür ein marktübliches Entgelt entrichten, das sich nach den Kosten der betreffenden Infrastruktur und der Dauer ihrer Nutzung bemisst. Für den Fall, dass der Ausbau der Infrastruktur im ursprünglichen Vertrag nicht vorgesehen war, muss zwischen der neuen und der Nutzung der bestehenden Infrastruktur ein enger Bezug bestehen und der Gegenstand des ursprünglichen Vertrags des Betreibers unverändert bleiben.

(61) Kann das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe nicht ausgeschlossen werden, so muss die Maßnahme notifiziert werden. Wird bei der Prüfung eine staatliche Beihilfe festgestellt, so kann diese gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a, b oder c bzw. Artikel 86 Absatz 2 oder ihren Durchführungsbestimmungen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden. Die Kommission prüft insbesondere die Erfüllung folgender Voraussetzungen:

— Der Bau und Betrieb der Infrastruktur dient einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse (Regionalentwicklung, Zugänglichkeit usw.).

— Die Infrastruktur ist für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig und angemessen.

— Die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden, sind zufrieden stellend.

— Alle potenziellen Nutzer erhalten einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur.

— Die Entwicklung des Handelsverkehrs wird nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft.

⁽¹⁾ Vgl. Beschluss N 309/2002 der Kommission — Frankreich: Luftsicherheit — Ausgleich der Betriebsverluste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001.

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (ABl. C 209 vom 10.7.1997, S. 3-5).

⁽³⁾ Bericht der Europäischen Kommission über die Wettbewerbspolitik, 1993, Ziff. 402 und 403.

4.2. Beihilfen für den Betrieb von Flughafeninfrastruktur

- (62) Die Kommission ist grundsätzlich der Ansicht, dass ein Flughafenbetreiber wie jeder andere Wirtschaftsteilnehmer die im Rahmen des Betriebs und der Instandhaltung der Flughafeninfrastruktur üblicherweise anfallenden Kosten aus eigener Kraft bestreiten muss. Die Finanzierung dieser Dienste mit öffentlichen Mitteln würde den Flughafenbetreiber von Ausgaben entlasten, die er bei der Ausübung seiner üblichen Tätigkeiten normalerweise zu bestreiten hätte.
- (63) Derartige Finanzierungen stellen keine staatlichen Beihilfen dar, wenn sie als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen geleistet werden, die zur Sicherstellung des Flughafenbetriebs gemäß den Bedingungen des *Altmark*-Urteils auferlegt wurden ⁽¹⁾. In allen anderen Fällen gelten Betriebskostenzuschüsse als staatliche Betriebsbeihilfen. Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt, sind solche Beihilfen nur unter bestimmten Voraussetzungen in den benachteiligten Regionen Europas gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a oder c zulässig bzw. gemäß Artikel 86 Absatz 2, sofern sie für die Erbringung eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse notwendig sind und die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.
- (64) Unter Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 hat die Kommission beschlossen, als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährte Zahlungen für Flughäfen der Kategorie D unter bestimmten Voraussetzungen als zulässige staatliche Beihilfen anzusehen (vgl. Punkt 40). Alle sonstigen als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährten Zahlungen für größere Flughäfen (Kategorien A, B und C) sowie Zahlungen, die nicht die Kriterien und Bedingungen dieses Beschlusses erfüllen, wären zu notifizieren und in jedem Einzelfall zu prüfen.
- (65) Die Kommission vergewissert sich bei ihrer Prüfung, dass der betreffende Flughafen tatsächlich mit der Erbringung eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut ist und der Ausgleich nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns zu decken.
- (66) Die Übertragung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen muss auf der Grundlage eines oder mehrerer offizieller

Dokumente erfolgen, deren Form die Mitgliedstaaten frei wählen können. Darin müssen alle Angaben enthalten sein, die zur Bestimmung der mit dem Dienst verbundenen Kosten notwendig sind, insbesondere:

- die genaue Art der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung,
- die betroffenen Betreiber und Gebiete,
- die Art der dem Flughafenbetreiber zuerkannten Sonder- bzw. Exklusivrechte,
- die Parameter zur Berechnung, Kontrolle und Änderung des Ausgleichs,
- die Mittel zur Vermeidung zu hohen oder zu niedrigen Ausgleichs sowie die entsprechenden Korrekturverfahren.

- (67) Zur Berechnung des Ausgleichs sind die aus dem Dienst von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erzielten Gesamtkosten und -einnahmen zu berücksichtigen. Genießt der begünstigte Flughafenbetreiber noch weitere mit dem Dienst im Zusammenhang stehende Sonder- oder Exklusivrechte, so sind die daraus resultierenden Einnahmen ebenfalls zu berücksichtigen. Deshalb bedarf es einer transparenten Rechnungsführung und einer getrennten Verbuchung der verschiedenen Tätigkeiten des Betreibers ⁽²⁾.

4.3. Beihilfen für die Erbringung von Flughafendiensten

- (68) Bei der Bodenabfertigung handelt es sich um eine gewerbliche Tätigkeit, die gemäß der Richtlinie 96/67/EG ab einer Fluggastschwelle von jährlich zwei Millionen dem Wettbewerb geöffnet ist ⁽³⁾.
- Flughafenbetreiber, die selber Bodenabfertigungsdienste anbieten, können von den Luftfahrtunternehmen unterschiedliche Bodenabfertigungsentgelte verlangen, sofern die Preisunterschiede durch entsprechende Kostenunterschiede begründet sind, die sich aus der Art oder dem Umfang der erbrachten Dienste ergeben ⁽⁴⁾.
- (69) Unterhalb der Schwelle von zwei Millionen Fluggästen kann der sich als Dienstleister betätigende Flughafenbetreiber seine Einnahmen und Verluste aus rein gewerblichen Tätigkeiten (z. B. Abfertigung und Park-

⁽²⁾ Obwohl nicht auf den Verkehr anwendbar, kann der Gemeinschaftsrahmen vom 13. Juli 2005 für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden, Orientierung für die Anwendung der Absätze 65 bis 67 bieten.

⁽³⁾ Vgl. Fußnote 3 auf Seite 1.

⁽⁴⁾ Randnr. 85 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens bezüglich der Niederlassung von Ryanair in Charleroi: „Hinsichtlich der Bodenabfertigungsentgelte versteht die Kommission, dass Größenvorteile erzielt werden können, wenn ein Flughafenutzer die Bodenabfertigungsdienste eines Unternehmens in erheblichem Umfang einsetzt. Deshalb überrascht es nicht, dass der für bestimmte Unternehmen geltende Preis unter dem allgemeinen Preis liegt, wenn diese Unternehmen weniger umfangreiche Dienstleistungen als andere Kunden in Anspruch nehmen.“

⁽¹⁾ Vgl. Fußnote 3 auf Seite 8.

platzgeschäft) untereinander ausgleichen. Öffentliche Mittel, die der Flughafen als Flughafenleitung oder als Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht, dürfen dabei nicht verwendet werden. Verfügt der Flughafenbetreiber bei der Abfertigung jedoch über ein Monopol, so hat er vor allem darauf zu achten, dass er nicht gegen nationale oder gemeinschaftliche Bestimmungen verstößt, insbesondere Artikel 82 EG-Vertrag (also eine beherrschende Stellung nicht missbräuchlich ausnutzt). Danach ist es Unternehmen in beherrschender Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben etwa untersagt, gegenüber Luftfahrtunternehmen unterschiedliche Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen anzuwenden und diese so im Wettbewerb zu benachteiligen.

- (70) Ab der Schwelle von zwei Millionen Fluggästen muss die Bodenabfertigung sich selbst tragen, unabhängig von anderen Einnahmen aus gewerblicher Tätigkeit und öffentlichen Mitteln, die der Flughafen als Flughafenleitung oder als Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht.

5. ANLAUFBEIHILFEN

5.1. Ziele

- (71) Kleinere Flughäfen verfügen häufig nicht über das zum Erreichen der kritischen Größe und der Rentabilitätsschwelle notwendige Fluggastaufkommen.
- (72) Absolute Zahlen für die Rentabilitätsschwelle liegen nicht vor. Der Ausschuss der Regionen schätzt diese Schwelle auf 1,5 Millionen Passagiere pro Jahr; die Studie der Universität Cranfield nennt dagegen eine Zahl von 500 000 oder gar 1 Million Fluggästen pro Jahr und zeigt damit, dass es je nach Land und Organisationsform der Flughäfen Unterschiede gibt ⁽¹⁾.
- (73) Einige Flughäfen können sich zwar behaupten, wenn Luftfahrtunternehmen, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen, ein entsprechendes Fluggastaufkommen bringen oder wenn von den Behörden Regelungen für Beihilfen sozialer Art eingeführt werden ⁽²⁾, doch bevorzugen traditionelle Luftfahrtunternehmen eingespielte, günstig gelegene Plattformen, die eine schnelle Anbindung ermöglichen, mit denen die Verbraucher vertraut sind und auf denen sie über Zeitnischen verfügen, die sie nicht aufgeben wollen. Darüber hinaus haben die über Jahre betriebenen flughafen- und luftverkehrspolitischen Maßnahmen und

Investitionen zu einer Konzentration des Verkehrs auf die großen nationalen Metropolen geführt.

- (74) Deshalb sind die Luftfahrtunternehmen nicht immer bereit, ohne entsprechenden Anreiz das Risiko einzugehen, Flugverbindungen von unbekanntem oder noch nicht getesteten Flughäfen aus zu eröffnen. Die Kommission wird daher keine Einwände erheben, wenn Luftfahrtunternehmen befristet und unter bestimmten Voraussetzungen staatliche Beihilfen erhalten, sofern sie dazu dienen, neue Flugverbindungen oder neue Frequenzen von Regionalflughäfen aus anzubieten, um ein Fluggastaufkommen anzuziehen und nach einer bestimmten Zeit die Rentabilitätsschwelle zu erreichen. Die Kommission wird darüber wachen, dass derartige Beihilfen den großen Flughäfen, die dem internationalen Flugverkehr und dem Wettbewerb bereits in hohem Maße geöffnet sind, keine Vorteile verschaffen.
- (75) In Anbetracht der oben beschriebenen allgemeinen Ziele Intermodalität und Optimierung der Infrastrukturnutzung ist es jedoch nicht hinnehmbar, Anlaufbeihilfen für neue Flugverbindungen zu gewähren, auf denen bereits entsprechende Hochgeschwindigkeitszugverbindungen bestehen.
- (76) In Übereinstimmung mit den fortgesetzten Maßnahmen der Kommission in diesem Bereich werden bestimmte Vergünstigungen für die Gebiete in äußerster Randlage, die durch ihre schlechte Anbindung benachteiligt sind, akzeptiert.

Die Kommission hat für eine ausgewogene Entwicklung dieser Gebiete Leitlinien festgelegt ⁽³⁾. Die Strategie für die Entwicklung dieser Regionen umfasst drei Schwerpunkte: Förderung der Anbindung, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und regionale Einbindung der Gebiete, die vom europäischen Festland zwar weit entfernt sind, aber in großer Nähe zu den geografischen Märkten der Karibik, Amerikas und Afrikas liegen.

Die Kommission kann deshalb akzeptieren, dass für Anlaufbeihilfen für neue Verkehrsdienste, die von Regionen in äußerster Randlage abgehen, weniger strenge Anforderungen gelten, vor allem in Bezug auf Intensität und Laufzeit, und wird gegen Beihilfen für Verbindungen zwischen diesen Regionen und benachbarten Drittländern keine Einwände erheben. Auch für die unter die Ausnahmebestimmung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag fallenden Regionen sowie Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte können in Bezug auf Intensität und Laufzeit ähnliche Bestimmungen gelten.

⁽¹⁾ „Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules“, Cranfield University, September 2002, S. 5.33 und 6.11.

⁽²⁾ Vgl. Seite 5-27 der Studie der Universität Cranfield: „In gewisser Hinsicht können im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gewährte Beihilfen für Luftverkehrsdienste als indirekte Unterstützung von Flughäfen interpretiert werden. Manche abgelegene Flughäfen in Schottland und Irland sind fast ausschließlich von Flugdiensten abhängig, die aufgrund gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durchgeführt und bezuschusst werden.“

⁽³⁾ Mitteilungen der Kommission vom 26. Mai 2004 (KOM(2004) 343 endg.) und 6. August 2004 (SEK(2004) 1030) über eine verstärkte Partnerschaft für die Regionen in äußerster Randlage.

5.2. Vereinbarkeitskriterien

- (77) Außer in den Fällen, in denen die Behörden sich wie marktwirtschaftlich handelnde private Kapitalgeber verhalten (vgl. Abschnitt 3.2.4), begünstigen Anlaufbeihilfen die betreffenden Unternehmen und können unmittelbar zu Wettbewerbsverzerrungen führen, da sie die Betriebskosten dieser Unternehmen senken.
- (78) Anlaufbeihilfen können indirekt auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Flughäfen führen, da sie die Entwicklung der Flughäfen fördern und für ein Unternehmen sogar einen Anreiz bieten können, seine Aktivitäten von einem Flughafen an einen anderen zu verlagern und eine Flugverbindung von einem Gemeinschafts- auf einen Regionalflughafen zu verlegen. Sie stellen daher in der Regel staatliche Beihilfen dar und müssen der Kommission notifiziert werden.
- (79) In Anbetracht der vorgenannten Ziele und der erheblichen Schwierigkeiten, die bei der Einrichtung neuer Flugverbindungen auftreten können, kann die Kommission solche Beihilfen genehmigen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:
- a) Empfänger der Beihilfen sind Luftfahrtunternehmen, die im Besitz einer gültigen Betriebsgenehmigung sind, die ihnen von einem Mitgliedstaat gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen erteilt wurde.
 - b) Regionalflughäfen: Die Beihilfen werden für Flugdienste zwischen Regionalflughäfen der Kategorien C und D und anderen Flughäfen in der EU gewährt. Beihilfen für Strecken zwischen nationalen Flughäfen der Kategorie B wären nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig, insbesondere wenn einer der Flughäfen in einer benachteiligten Region liegt. Vorbehaltlich einer Prüfung des jeweiligen Einzelfalls gilt dies nicht für Flugverbindungen, die von Flughäfen in Regionen in äußerster Randlage aus in benachbarte Drittländer führen.
 - c) Neue Flugverbindungen: Die Beihilfen werden nur für die Eröffnung neuer Flugverbindungen (siehe unten) oder für neue Frequenzen gezahlt, die einen Anstieg des Nettofluggastaufkommens bewirken ⁽¹⁾.

Die Beihilfe darf nicht dazu führen, dass Verkehrsanteile lediglich zwischen verschiedenen Verbindungen oder Luftfahrtunternehmen umverteilt werden. Sie darf vor allem zu keiner ungerechtfertigten Beeinträchtigung der Frequenzen oder der Wirtschaftlichkeit bestehender Verbindungen führen, die bereits von einem anderen Flughafen derselben Stadt, desselben Ballungsgebiets ⁽²⁾ oder Flughafen-systems ⁽³⁾ aus nach demselben oder einem vergleichbaren Zielort bedient werden.

Startbeihilfen für neue Flugverbindungen sind auch dann unzulässig, wenn für die Strecke bereits eine Hochgeschwindigkeitsbahnverbindung besteht.

Die Kommission akzeptiert keinerlei Missbrauch, bei dem Luftfahrtunternehmen die Befristung der Anlaufbeihilfen zu umgehen versuchen, indem sie eine Verbindung, für deren Eröffnung Beihilfen gewährt wurden, durch eine vorgeblich neue, jedoch mit vergleichbaren Diensten ausgestattete Verbindung ersetzen. Insbesondere sind Beihilfen für Luftfahrtunternehmen unzulässig, die bereits für eine bestimmte Flugverbindung eine Beihilfe ausgeschöpft haben und für eine konkurrierende Verbindung von einem anderen Flughafen derselben Stadt, desselben Ballungsgebiets oder Flughafen-systems aus nach demselben oder einem vergleichbaren Zielort eine Beihilfe beantragen. Wenn dagegen während des Beihilfezeitraums eine Verbindung durch eine andere Verbindung ersetzt wird, die ebenfalls von demselben Flughafen abgeht und diesem mindestens genauso viele Fluggäste verschafft, steht der Fortzahlung der Beihilfe für den gesamten Beihilfezeitraum nichts im Wege, sofern dadurch die Kriterien, die der Gewährung der ursprünglichen Beihilfe zugrunde liegen, nicht verletzt werden.

- d) Langfristige Wirtschaftlichkeit und degressive Staffelung: Die geförderte Verbindung muss langfristig rentabel, d. h. ohne Beihilfe kostendeckend, sein. Anlaufbeihilfen müssen deshalb degressiv gestaffelt und zeitlich begrenzt sein.
- e) Ausgleich für zusätzliche Anlaufkosten: Beihilfefähig sind nur die zusätzlichen Anlaufkosten, die sich aus der Einrichtung der neuen Verbindung oder Frequenz ergeben und die dem Luftfahrtunternehmen nicht dauerhaft entstehen. Sie betreffen beispielsweise die Marketing- und Werbeausgaben zur Bekanntmachung einer neuen Flugverbindung oder die dem Luftfahrtunternehmen am betreffenden Regionalflughafen entstandenen Einrichtungskosten, sofern es sich um einen Flughafen der Kategorie C oder D handelt und diese Kosten nicht bereits anderweitig erstattet werden. Nicht beihilfefähig sind dagegen regelmäßige Betriebskosten wie Miete oder Abschreibung der Flugzeuge, Kraftstoff, Gehälter der Besatzungen, Flughafenabgaben und Catering-Kosten. Die beihilfefähigen Kosten

⁽¹⁾ Insbesondere die Umwandlung saisonaler in ganzjährige Verbindungen oder nicht täglicher Verbindungen in solche, die mindestens einmal täglich bedient werden.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates.

⁽³⁾ Laut Definition in Artikel 2 Buchstabe m der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates.

müssen den tatsächlichen Kosten entsprechen, wie sie unter normalen Marktbedingungen anfallen.

- f) Dauer und Intensität: Die degressiv gestaffelte Beihilfe kann für maximal drei Jahre gewährt werden. Die Beihilfe darf pro Jahr 50 % der beihilfefähigen Kosten des betreffenden Jahres und über den gesamten Beihilfezeitraum durchschnittlich 30 % der beihilfefähigen Kosten nicht übersteigen.

Für Verbindungen, die von benachteiligten Regionen abgehen, d. h. Regionen in äußerster Randlage sowie solche, die unter die Ausnahmebestimmung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag fallen, und Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte, kann die degressiv gestaffelte Beihilfe für maximal fünf Jahre gewährt werden. Die Beihilfe darf pro Jahr 50 % der beihilfefähigen Kosten des betreffenden Jahres und über den gesamten Beihilfezeitraum durchschnittlich 40 % der beihilfefähigen Kosten nicht übersteigen. Wird die Beihilfe für fünf Jahre gewährt, so können während der ersten drei Jahre 50 % der beihilfefähigen Kosten erstattet werden.

In jedem Fall muss die Laufzeit einer Startbeihilfe wesentlich kürzer sein als der Zeitraum, für den das Luftfahrtunternehmen sich laut Geschäftsplan (siehe Punkt 79 Ziffer i) verpflichtet, seine Flugdienste von dem betreffenden Flughafen aus durchzuführen. Darüber hinaus ist die Beihilfe einzustellen, wenn das angestrebte Fluggastaufkommen erreicht oder die Rentabilität der Verbindung sichergestellt ist, auch wenn dies vor dem Ende des ursprünglich vorgesehenen Beihilfezeitraums der Fall sein sollte.

- g) Bezug zum Fluggastaufkommen: Die Beihilfe muss sich nach der Entwicklung der Fluggastzahlen bemessen. Um den Anreizcharakter der Beihilfe zu bewahren und die Höchstbeträge nicht zu verändern, sollte der Einheitsbetrag je Fluggast beispielsweise im Verhältnis zum Anstieg des Fluggastaufkommens verringert werden.
- h) Diskriminierungsfreie Gewährung: Öffentliche Stellen, die beabsichtigen, einem Unternehmen, sei es über einen Flughafen oder anderweitig, eine Startbeihilfe für die Eröffnung einer neuen Flugverbindung zu gewähren, müssen dies rechtzeitig und hinreichend bekannt geben, damit alle interessierten Luftfahrtunternehmen ihre Dienste anbieten können. Die Bekanntgabe muss insbesondere eine Beschreibung der betreffenden Strecke sowie objektive Kriterien für den Betrag und die Dauer der Beihilfe beinhalten. Gegebenenfalls sind dabei die Regeln und Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen zu beachten.
- i) Geschäftsplan und Auswirkungen auf andere Strecken: Luftfahrtunternehmen, die eine Startbeihilfe für einen von einer öffentlichen Stelle ausgeschriebenen

Verkehrsdienst beantragen, müssen ihrem Antrag einen Geschäftsplan beifügen, in dem dargelegt ist, wie die Rentabilität der betreffenden Strecke nach Ablauf des Beihilfezeitraums über längere Zeit sichergestellt wird. Vor Gewährung der Startbeihilfe muss die öffentliche Stelle untersuchen, welche Auswirkungen sich durch die neue Flugverbindung auf die konkurrierenden Strecken ergeben.

- j) Bekanntmachung: Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für jeden Flughafen jedes Jahr eine Liste der bezuschussten Flugverbindungen veröffentlicht wird. Dabei sind für jede Strecke die Finanzquelle, das begünstigte Unternehmen, die Höhe der Beihilfe und die Fluggastzahlen anzugeben.
- k) Rechtsmittel: Neben den Rechtsmitteln, wie sie in den Vergaberichtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG ⁽¹⁾ vorgesehen sind (sofern anwendbar), müssen in den einzelnen Mitgliedstaaten Nachprüfungsverfahren vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass die Beihilfen ohne Diskriminierung gewährt werden.
- l) Sanktionen: Sollte ein Luftfahrtunternehmen den Verpflichtungen, die es gegenüber einem Flughafen bei der Zahlung der Beihilfe eingegangen ist, nicht nachkommen, so sind Sanktionsmechanismen vorzusehen. Über ein System zur Rückforderung der Beihilfe oder zur Inanspruchnahme einer vom Luftfahrtunternehmen hinterlegten Sicherheit kann der Flughafen sicherstellen, dass das Luftfahrtunternehmen seinen Verpflichtungen nachkommt.
- (80) Kumulierung: Anlaufbeihilfen dürfen nicht mit anderen Finanzhilfen für den Betrieb einer Strecke kumuliert werden, beispielsweise Beihilfen sozialer Art für bestimmte Kategorien von Fluggästen oder Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Beihilfen sind auch dann unzulässig, wenn der Zugang zu einer Strecke nach Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, insbesondere Absatz 1 Buchstabe d, einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten wird. Entsprechend den Verhältnismäßigkeitsregeln dürfen sie auch nicht mit anderen Beihilfen für dieselben Kosten kumuliert werden, auch dann nicht, wenn diese Beihilfen in einem anderen Mitgliedstaat gezahlt werden.
- (81) Anlaufbeihilfen sind der Kommission zu notifizieren. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, anstelle einzelner Startbeihilfen vorzugsweise entsprechende Regelungen zu notifizieren, die einen stärkeren territorialen Zusammenhalt ermöglichen. Beihilfen oder Beihilferegulungen, die die vorgenannten Kriterien nicht

⁽¹⁾ Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge (ABl. L 395 vom 30.12.1989, S. 33-35). Richtlinie 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 14-20).

vollständig erfüllen, aber eine vergleichbare Situation zur Folge haben, werden von der Kommission auf Einzelfallbasis geprüft.

6. EMPFÄNGER FRÜHERER RECHTSWIDRIGER BEIHILFEN

- (82) Wurde einem Unternehmen eine Beihilfe gewährt, wegen der die Kommission eine Rückforderungsentscheidung erlassen hat, so muss, wenn die Rückforderung gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags⁽¹⁾ nicht erfolgt ist, bei der Beurteilung einer Beihilfe zur Finanzierung eines Flughafens oder einer Startbeihilfe erstens der kumulative Effekt der alten und neuen Beihilfe wie auch zweitens die Tatsache, dass die alte Beihilfe nicht zurückgezahlt worden ist, berücksichtigt werden⁽²⁾.

7. ZWECKDIENLICHE MASSNAHMEN IM SINNE DES ARTIKELS 88 ABSATZ 1

- (83) Die Kommission schlägt gemäß Artikel 88 Absatz 1 EG-Vertrag vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Beihilferegelungen, sofern sie unter die vorliegenden Leitlinien fallen, spätestens bis zum 1. Juni 2007 mit diesen in Einklang bringen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihre Zustimmung zu diesen Vorschlägen bis zum 1. Juni 2006 schriftlich zu bestätigen.

- (84) Sollte ein Mitgliedstaat bis zu diesem Termin nicht schriftlich zugestimmt haben, so verfährt die Kommission nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 und leitet gegebenenfalls das darin vorgesehene Verfahren ein.

8. ANWENDUNG

- (85) Die Kommission wendet die vorliegenden Leitlinien ab dem Datum ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* an. Notifizierungen, die vor diesem Zeitpunkt bei der Kommission eingegangen sind, werden noch nach den Regeln geprüft, die zum Zeitpunkt der Notifizierung galten.

Beihilfen zur Finanzierung von Flughafeninfrastruktur oder Überwindung von Anlaufschwierigkeiten, die ohne Genehmigung gewährt wurden und damit gegen Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag verstoßen, werden von der Kommission auf der Grundlage dieser Leitlinien geprüft, wenn die Gewährung nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* erfolgt. Andernfalls erfolgt die Prüfung nach den Regeln, die zum Zeitpunkt der Gewährung galten.

- (86) Die Kommission teilt den Mitgliedstaaten und interessierten Parteien ihre Absicht mit, die Anwendung dieser Leitlinien nach vier Jahren ausführlich zu bewerten. Je nach den Ergebnissen dieser Bewertung können die Leitlinien anschließend von der Kommission geändert werden.

⁽¹⁾ ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1. Verordnung geändert durch die Beitrittsakte von 2003.

⁽²⁾ Rechtssache C-355/95 P, Textilwerke Deggendorf/Kommission, Slg. 1997, I-2549.