



22. Veranstaltung des Berliner Gesprächskreises
zum Europäischen Beihilfenrecht e.V.
Berlin, 7. Dezember 2012

Die neuen Beihilfeleitlinien für Flughäfen und Fluggesellschaften im Zusammenhang mit der Prüfung von Infrastrukturprojekten

Henrieta Jany-Roskova

Europäische Kommission,
DG Wettbewerb, F.2 – Beihilfen Verkehr

Agenda

- I. **Status quo:**
Rahmenbedingungen, Gerichtsurteile und Entscheidungspraxis
- II. **Was sind die wichtigsten Fragen für die Überarbeitung?**
- III. **Erwägungen für die mögliche Gestaltung der neuen Leitlinien**
- IV. **Ausblick**

I. Status quo: Rahmenbedingungen, Gerichtsurteile und Entscheidungspraxis

Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsmarktes bewirkte auch einen Wandel im Wettbewerbsumfeld von Flughäfen

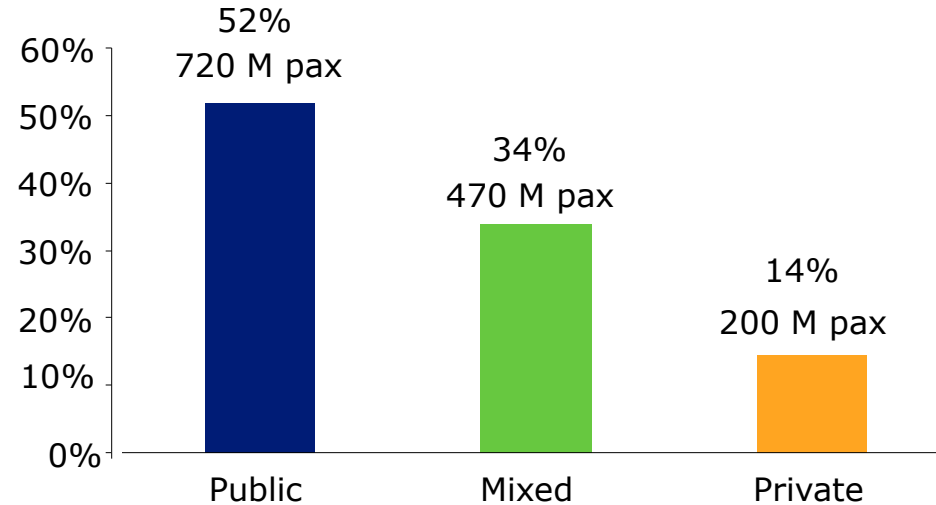
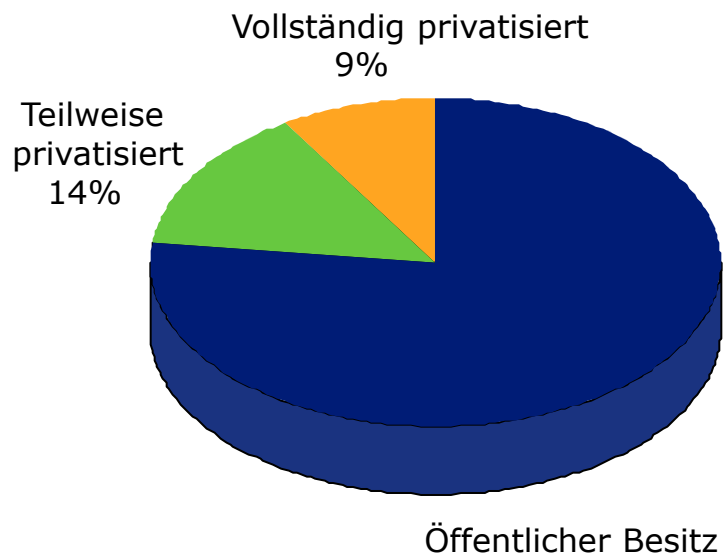
~460 europäische Flughäfen werden für den gewerbsmäßigen Luftverkehr genutzt



Regionale Flughäfen unterstützen die regionale Entwicklung, gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr von ungenutzten Kapazitäten

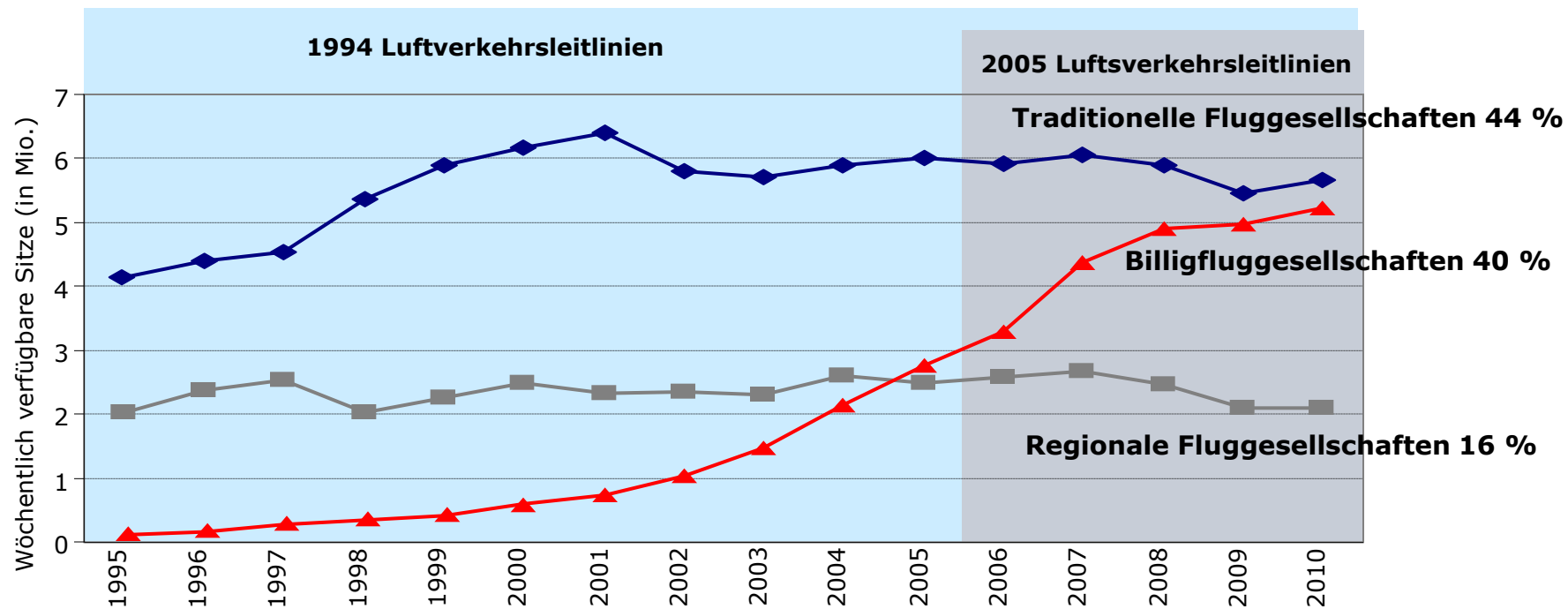
Großteil der Flughäfen ist weiterhin in öffentlichem Besitz

77 % der EU Flughäfen sind in öffentlichem Besitz



In öffentlichem Besitz stehende Flughäfen sind normalerweise kleiner, als teilweise bzw. vollständig privatisierte Flughäfen

Neue Marktteilnehmer erobern den Luftverkehrsmarkt - Markteintritt der Billigfluggesellschaften(LCCs)



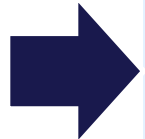
Zunehmender Wettbewerb und niedrigere Preise für die Konsumenten

Anwendbarkeit der beihilferechtlichen Vorschriften auf die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur

Urteil vom 12. Dezember 2000, *Aéroports de Paris/Kommission**:



Der Betrieb eines Flughafens, ist als wirtschaftliche Tätigkeit anzusehen, weil Luftfahrtgesellschaften und verschiedenen Dienstleistern Flughafenanlagen gegen Zahlung einer vom Betreiber frei festgesetzten Abgabe zur Verfügung gestellt werden.



Tätigkeiten im Rahmen der Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben, die sich von wirtschaftlichen Tätigkeiten des Flughafen trennen lassen, unterliegen nicht der Beihilfenkontrolle.



Finanzierung von Flughäfen unterliegt staatlicher Beihilfenkontrolle

* *T-128/98, im Rechtsmittelverfahren bestätigt durch das Urteil vom 24. Oktober 2002, *Aéroports de Paris/Kommission*, C-82/01P.*

Anwendbarkeit der beihilferechtlichen Vorschriften auf die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur

Urteil vom 24. März 2011, Flughafen Leipzig-Halle* :



Betrieb eines Flughafens (inkl. der Verwaltung von Flughafeninfrastruktur) ist eine wirtschaftliche Tätigkeit



Errichtung oder Ausbaus einer Infrastruktur, ist nicht von deren späterer wirtschaftlichen Nutzung trennbar und unterliegt dem Beihilfenrecht



Für die Einstufung einer Tätigkeit als wirtschaftliche Tätigkeit sind folgende Aspekte irrelevant:

- regional-, wirtschafts- und verkehrspolitische Auswirkungen
- Rentabilität der Maßnahmen



Tätigkeiten im Rahmen der Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben unterliegen nicht der Beihilfenkontrolle.

* T-443/08 und T-455/08 Flughafen Leipzig/Halle GmbH und Mitteldeutsche Flughafen AG/Kommission, Rechtsmittelverfahren C-288/11P.

Anwendbarkeit der beihilferechtlichen Vorschriften auf die vor dem 12. Dezember 2000 beschlossene Finanzierung

**Beschluss der Kommission vom 3. Oktober 2012, SA.23600 - C 38/2008
Finanzierung des Flughafens München, Terminal 2:**

Finanzierungsmaßnahmen, die **unwiderruflich beschlossen** wurden, bevor im Luftfahrtsektor Wettbewerb aufkam (d. h. vor 12. Dezember 2000), stellen zum Zeitpunkt ihrer Einführung zwar **keine staatlichen Beihilfen** dar, sollten jetzt aber nach Artikel 1 Buchstabe b Ziffer v der Verordnung Nr. 659/99 als bestehende Beihilfen betrachtet werden.



**Bestehende Beihilfen nach Artikel 1 Buchstabe b Ziffer v
der Verordnung Nr. 659/99**

Einzelbeihilfen



**Keine beihilfenrechtliche
Prüfung**



Beihilfenregelung

**Zweckdienliche
Maßnahmen**

Welche Tätigkeiten von Flughäfen unterliegen nicht dem Beihilferecht?

Eröffnungsbeschluss der Kommission vom 15. Juni 2011, SA.30743 Flughafen Leipzig-Halle – Finanzierung weiterer Infrastrukturmaßnahmen :



Gefahrenabwehr/Luftsicherheit, Flugsicherung, Polizei, Zoll usw.



Nach der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt: „'Luftsicherheit' ist die Kombination von Maßnahmen sowie von personellen und materiellen Ressourcen, die dazu dienen, die Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen zu schützen“.



Finanzieller Ausgleich beschränkt auf die durch hoheitliche Tätigkeiten verursachte Kosten

Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Investors im Luftverkehrsbereich

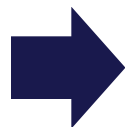
Beschluss der Kommission vom 27. Januar 2010, C 12/2008 Flughafen Bratislava und Ryanair und Beschluss der Kommission vom 25. Juli 2012, C 25/2007 Flughafen Tampere-Pirkkila und Ryanair:



Beurteilung der Maßnahme in seiner Gesamtheit unter der Berücksichtigung aller maßgeblichen Aspekte des Vorgangs und seines Kontext* (z. B. Risikominderung durch Diversifizierung der Luftfahrtunternehmen, die den Flughafen nutzen, eine bessere Verteilung der Ressourcen und eine Verringerung der Überkapazitäten)



Der ex ante Unternehmensplan berücksichtigt alle der Vereinbarung zurechenbaren Erträge ("single till" Ansatz) und Kosten, sowie eine angemessene Gewinnmarge



Die Vereinbarungen mit Ryanair leisten einen positiven Beitrag zu den finanziellen Ergebnissen der betrachteten Flughäfen (Grundlage ex ante Unternehmensplan)

* T-196/04 Ryanair/Kommission (Flughafen Charleroi)

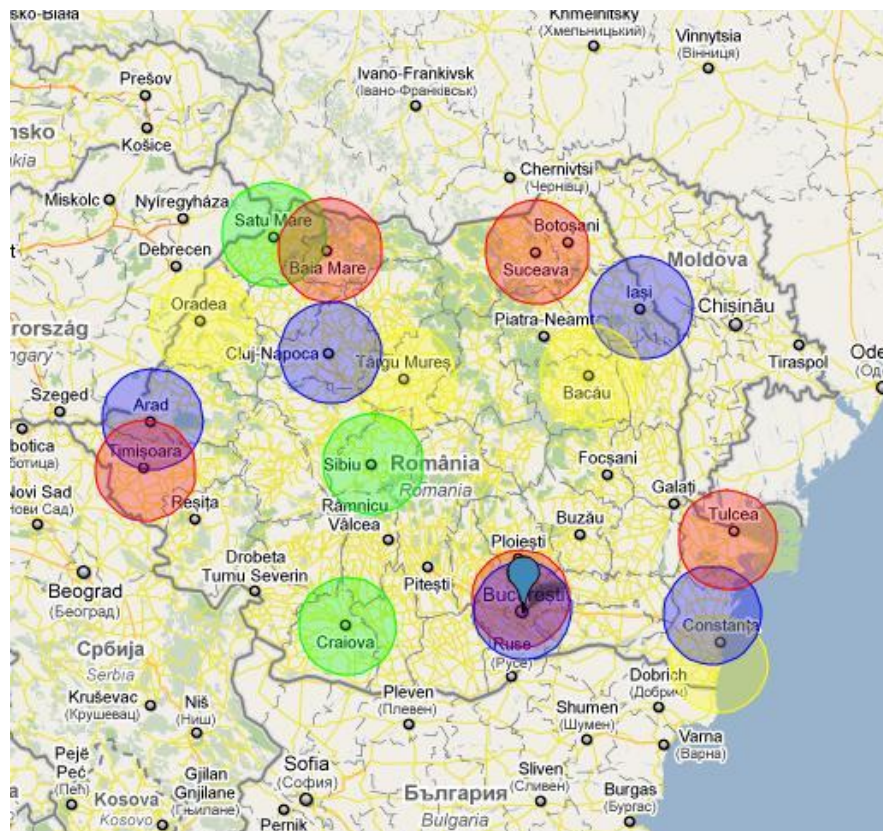
Erfüllen Beihilfen die der Vervielfältigung von unrentablen Flughäfen dienen einen klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse?

**Eröffnungsbeschluss der Kommission vom 24. Mai 2011, SA.30921
Beihilfenregelung zur Finanzierung von Rumänischen Flughäfen:**

Vervielfältigung von unrentablen Flughäfen, im selben Einzugsgebiet und ohne konkrete Aussicht auf zufriedenstellende Auslastung der Infrastruktur dient nicht dem Ziel von allgemeinem Interesse



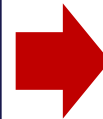
Definition des Einzugsgebiets
(z. B. Entscheidungspraxis bei
Unternehmenszusammenschlüssen
100 km und 1 Std Reisezeit)



Beihilfen an Flughäfen und Fluggesellschaften in den 2005 Flughafenleitlinien



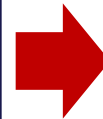
Vereinbarkeitskriterien für
Investitionsbeihilfen zur
Finanzierung der
Flughafeninfrastruktur



Keine Beihilfenintensitäten
(bis zu 100 % fallbezogene
Beurteilung), seltene
Notifizierung durch MS



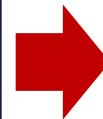
Keine Vereinbarkeitskriterien
für Betriebsbeihilfen zur
Finanzierung von Verlusten
an Flughäfen



Ausnahme Ausgleich für
DAWI → nur kleine
Flughäfen in abgelegenen
Gebieten



Anlaufbeihilfen zur
Unterstützung von neuen
Verbindungen von kleinen
regionalen Flughäfen



Nur Finanzierung von
Marketingausgaben,
seltene Anwendung

II. Was sind die wichtigsten Fragen für die Überarbeitung?

Status quo

Zunehmender Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften und Flughäfen

Positive Auswirkungen auf die regionale Entwicklung und die Zugänglichkeit

Flughafenüberkapazitäten

Überwiegende Mehrheit der Flughäfen wird derzeit subventioniert

Flughäfen sind nicht in der Lage ihre Kosten zu decken



Ziele für die Zukunft

Keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs (LCC vs. traditionelle Fluggesellschaften)

Berücksichtigung der positiven Auswirkungen auf die regionale Entwicklung und Zugänglichkeit

Vermeidung von Überkapazitäten sowie der Vervielfältigung von unrentablen Flughäfen

Verringerung der Notwendigkeit für die öffentliche Finanzierung (Staatliche Beihilfen)

Kostendeckung bei Flughäfen und mehr private (marktkonforme) Investitionen

Der Zusammenhang mit den Zielen der Beihilfenmodernisierung

**Unterstützung des
Wachstums**

**Besser priorisierte
Durchsetzung**

**Modernisierte Regeln und
schnellere Entscheidungen**

Wirtschaftliche
Verwendung öffentlicher
Mittel für Wachstum
ausgerichtete Politik

Beschränkung von
Wettbewerbs-
verzerrungen, die einen
'level playing field' im
Binnenmarkt
untergraben würden

Stärkung der Qualität der
Beihilfenkontrolle
der Kommission

**Vermeidung der Finanzierung
von Überkapazitäten in
Flughafeninfrastruktur**

**Einschränkung der
Betriebsbeihilfen für Flughäfen
und Fluggesellschaften**

Klare und transparente Regeln

Die Mehrheit der Stakeholder unterstützt die Überarbeitung der Leitlinien

Die Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der öffentlichen Konsultation (7 April – 7 Juni 2011):



- Vereinfachung und mehr Transparenz
- Größere Durchsetzung der Regeln für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Fluggesellschaften
- Besondere Regeln für kleine Flughäfen und Flughäfen in abgelegenen Gebieten
- Mehr vorhersehbare Regeln für Investitionsbeihilfen (z. B. Erläuterung der förderfähigen Kosten und max. Beihilfeintensitäten)
- Regeln zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Flughäfen im gleichen Einzugsgebiet befinden

III. Erwägungen für die mögliche Gestaltung der neuen Leitlinien

Erwägungen für die mögliche Gestaltung der neuen Leitlinien aus politischen Perspektive

Status quo

Übergangs-
zeitraum

'Steady
state'
Regime

Was wollen wir langfristig erreichen? Ein "steady state"Regime

Investitions- beihilfen für Flughäfen

Zulässige Beihilfemaximalintensitäten abhängig von der Flughafengröße

Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfe muss nachgewiesen werden

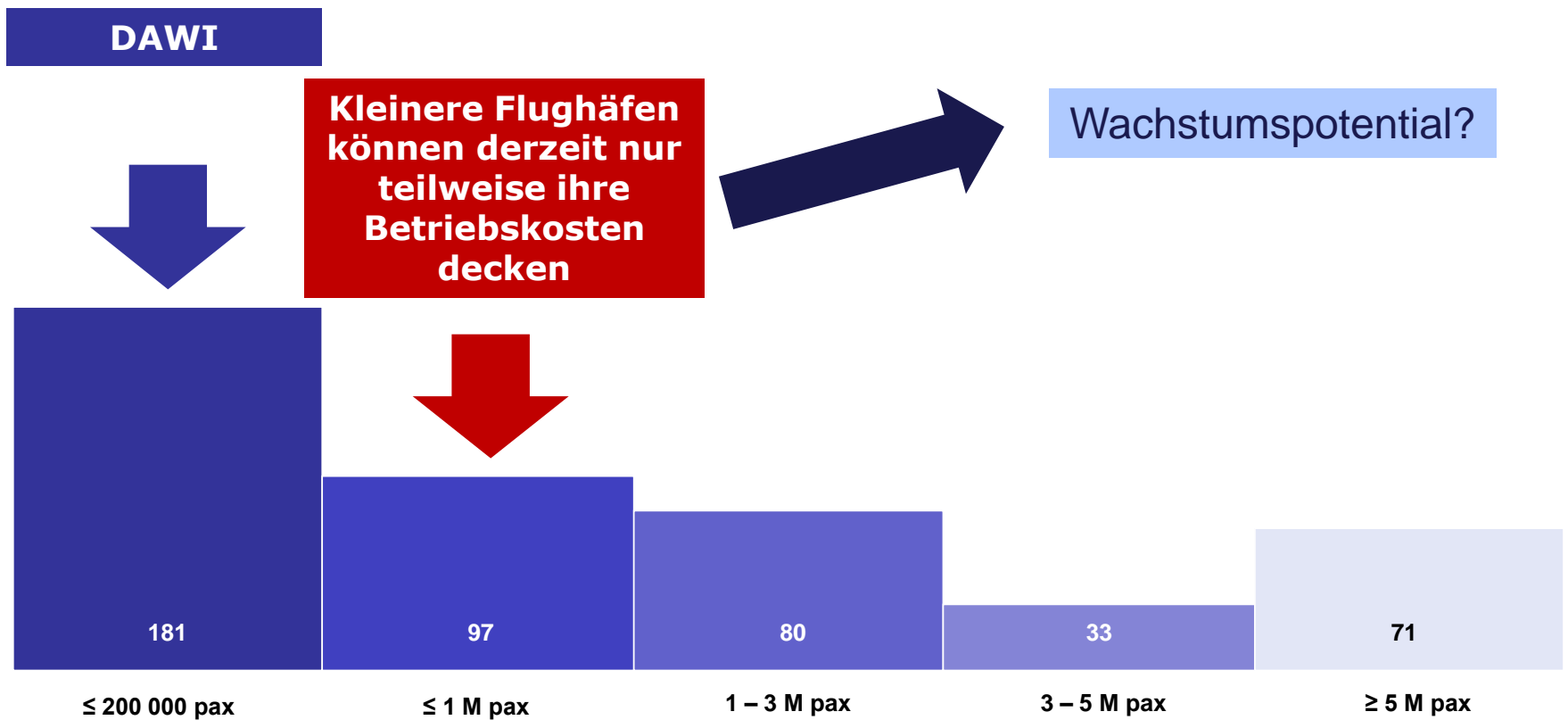
Zusätzlich geschaffene Kapazitäten erfüllen mittelfristige Nachfrage im Einzugsgebiet und führen nicht zu Vervielfältigung von unrentablen Infrastrukturen

Betriebs- beihilfen für Flughäfen

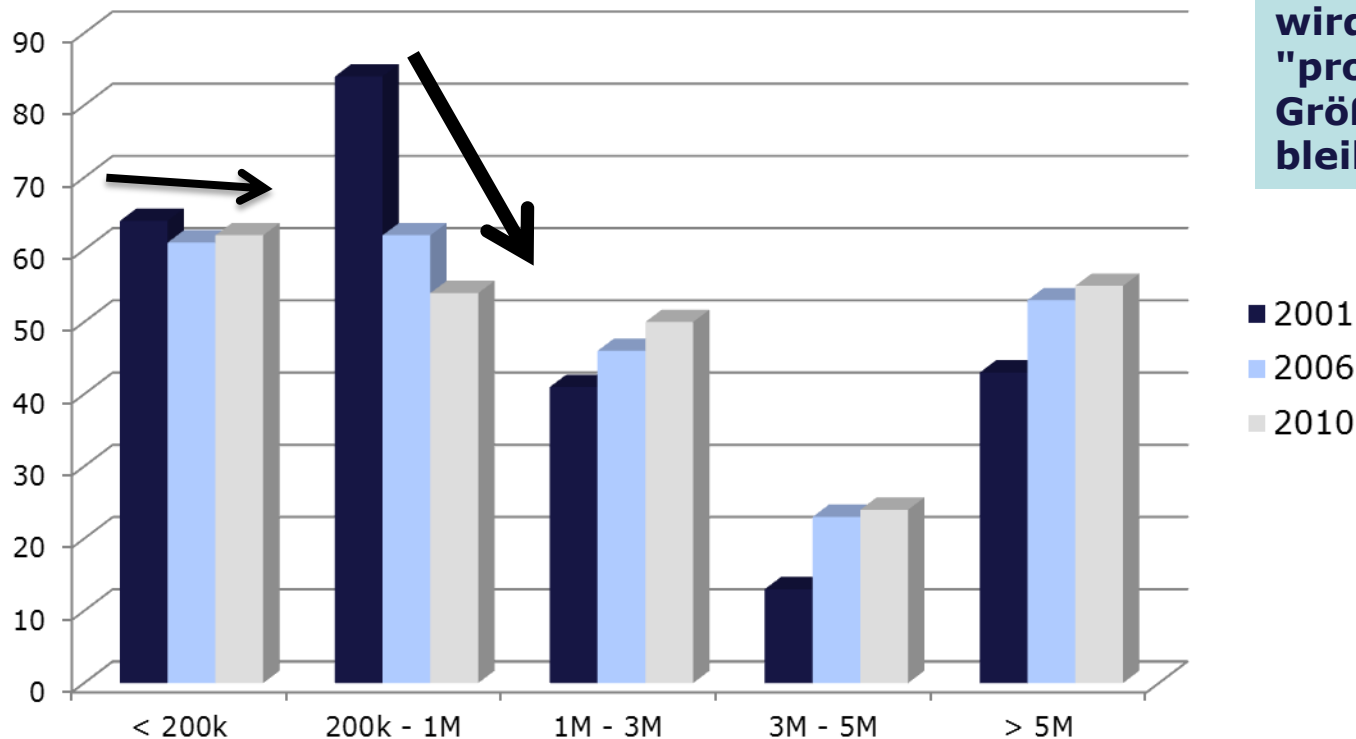
Sollten nicht notwendig sein, Flughäfen sollten in der Lage sein, ihre Kosten zu decken (Ausnahme kleinen Flughäfen bis zu 200 000, die als DAWI erklärt werden können)

Besteht ein Bedarf für einen Übergangszeitraum?

Ein Übergangszeitraum würde einen Anpassungsprozess ermöglichen
(Nutzung von 'economies of scale' und Effizienzgewinne)



Einer hohen Anzahl von Flughäfen gelingt es in eine betriebskostendeckende Größe zu wachsen



14% von Flughäfen wird nach 10 J. in der "problematischen Größenkategorie" bleiben

Berechnung basiert auf einer Stichprobe von 245 EU (Gesamtzahl der Flughäfen in EU = 462).

Quelle: ACI Europe Daten.

Wie kann die Übergangszeit gestaltet werden?

**Investitions-
beihilfen für
Flughäfen**

Kein 'phasing-in' benötigt



Sofortige Einführung des 'steady state' Regimes

**Betriebs-
beihilfen für
Flughäfen**

Betriebsbeihilfen für Flughäfen unter bestimmten Bedingungen zugelassen [mit einem Passagieraufkommen von weniger als x Mio Passagiere p. a.]

Flughafenentgelte und Beihilfen an Fluggesellschaften

"Steady state" Regime

Keine Beihilfen an Fluggesellschaften



Flughafenentgelte* =
Marktpreis
(Benchmark Analyse)



Kostenanalyse (positiver Beitrag zu
dem finanziellen Ergebnissen des
Flughafens auf Grundlage eines
ex ante Unternehmensplan)

* 'single till' Ansatz

IV. Ausblick

Die nächsten Schritte

1. Quartal 2013

2013



*Öffentliche Konsultation
(Mitgliedsstaaten,
Stakeholder und
interessierte Dritte)
anhand des Entwurfs
der neuen Leitlinien*

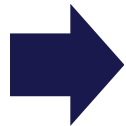
*Annahme der neuen
Leitlinien*

Zusammenfassung der wesentlichen Ziele der Überarbeitung



Klareren Ansatz für die beihilferechtliche Würdigung der Finanzierung neuer Investitionen an Flughäfen:

- Finanzierung von Investitionen, die die Nachfrage der Fluggesellschaften, Passagiere und Fracht erfüllen
- Keine Vervielfältigung von unrentablen Flughäfen



Übergangszeitraum für Betriebsbeihilfen für Flughäfen unterstützt den Anpassungsprozess



Transparente und klare Regeln