

Amtsblatt der Europäischen Union

L 179



Ausgabe
in deutscher Sprache

Rechtsvorschriften

58. Jahrgang

8. Juli 2015

Inhalt

II Rechtsakte ohne Gesetzescharakter

BESCHLÜSSE

- ★ **Beschluss (EU) 2015/1071 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe SA 26190 (2012/C) (ex 2011/NN), durchgeführt von Deutschland für den Flughafen Saarbrücken und für Luftverkehrsgesellschaften, die diesen Flughafen nutzen (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 5062) (Nur der englische Text ist verbindlich) ⁽¹⁾ 1**
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1072 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die Maßnahmen Deutschlands zugunsten der Propapier PM2 GmbH — Staatliche Beihilfe SA.23827 (2013/C) (ex NN 46/12) (ex N 582/07) (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 6837) (Nur der deutsche Text ist verbindlich) ⁽¹⁾ 54**
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1073 der Kommission vom 9. Januar 2015 über die staatliche Beihilfe SA.35888 (2013/C) (ex 2013/NN) SA.37220 (2014/C) (ex 2013/NN) SA.38225 (2014/C) (ex 2013/NN) Zyperns für Cyprus Airways (Public) Ltd (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014)9362) (Nur der englische Text ist verbindlich) ⁽¹⁾ 83**
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1074 der Kommission vom 19. Januar 2015 zu der von Italien durchgeführten staatlichen Beihilfe SA.35842 (2014/C) (ex 2012/NN) Zusätzliche Ausgleichsleistungen zugunsten von CSTP für die Erbringung von Gemeinwohldienstleistungen (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015)74) (Nur der italienische Text ist verbindlich) ⁽¹⁾ . . 112**
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1075 der Kommission vom 19. Januar 2015 zu der von Italien durchgeführten — staatlichen Beihilfe SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) Zusätzliche Ausgleichsleistungen zugunsten von Buonotourist für die Erbringung von Gemeinwohldienstleistungen (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015)75) (Nur der italienische Text ist verbindlich) ⁽¹⁾ 128**

⁽¹⁾ Text von Bedeutung für den EWR

DE

Bei Rechtsakten, deren Titel in magerer Schrift gedruckt sind, handelt es sich um Rechtsakte der laufenden Verwaltung im Bereich der Agrarpolitik, die normalerweise nur eine begrenzte Geltungsdauer haben.

Rechtsakte, deren Titel in fetter Schrift gedruckt sind und denen ein Sternchen vorangestellt ist, sind sonstige Rechtsakte.

II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2015/1071 DER KOMMISSION

vom 1. Oktober 2014

über die staatliche Beihilfe SA 26190 (2012/C) (ex 2011/NN), durchgeführt von Deutschland für den Flughafen Saarbrücken und für Luftverkehrsgesellschaften, die diesen Flughafen nutzen

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 5062)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 ⁽¹⁾,
gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,
nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme nach den oben genannten Bestimmungen ⁽²⁾ und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) In einer parlamentarischen Anfrage aus dem Jahr 2008 hatte MdEP Hiltrud Breyer die Frage nach der Finanzierung der Verkehrsholding Saarland (im Folgenden „vh Saar“), des Flughafens Saarbrücken und der Rabatte für Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen, aus öffentlichen Mitteln aufgeworfen ⁽³⁾. Die parlamentarische Anfrage wurde am 5. September 2008 von Kommissionsmitglied Tajani beantwortet. Außerdem wurde die Anfrage unter CP 171/2008 als Beschwerde registriert.
- (2) In der parlamentarischen Anfrage war der Vorwurf erhoben worden, dass die vh Saar aus dem saarländischen Landeshaushalt 11 Mio. EUR als Kapitalzuführung erhalten habe. Es wurde der Verdacht geäußert, dass diese Mittel genutzt werden, Verluste der Flughafenbetriebsgesellschaft zu kompensieren, die einer Tochtergesellschaft der vh Saar gehört. Die Flughafenbetriebsgesellschaft, ihre Muttergesellschaft und die vh Saar seien über Gewinnabführungs- und Verlustübernahmeverträge miteinander verbunden. Die Konstruktion diene dem Zweck, die unrentable Flughafenbetriebsgesellschaft verdeckt und dauerhaft zu subventionieren.
- (3) Mit Schreiben vom 31. Juli 2008, vom 24. September 2010, vom 24. März 2011 und vom 8. August 2011 forderte die Kommission von den deutschen Behörden zusätzliche Informationen an. Die deutschen Behörden antworteten mit Schreiben vom 4. November 2008, vom 17. Januar 2011, vom 14. Juni 2011 und vom 7. Oktober 2011 und erteilten in diesen weitere Auskünfte.
- (4) Mit Schreiben vom 22. Februar 2012 teilte die Kommission Deutschland ihren Beschluss mit, das förmliche Prüfverfahren gemäß Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Bezug auf die Beihilfe einzuleiten.

⁽¹⁾ Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle von Artikel 87 und 88 EG-Vertrag Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) getreten. Artikel 81 und 82 EG-Vertrag und Artikel 101 und 102 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieser Entscheidung sind Bezugnahmen auf Artikel 107 und 108 AEUV als Bezugnahmen auf Artikel 87 bzw. 88 EG-Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist. Der AEUV hat auch bestimmte terminologische Änderungen wie zum Beispiel die Ersetzung von „Gemeinschaft“ durch „Union“ und von „Gemeinsamer Markt“ durch „Binnenmarkt“ mit sich gebracht. Die Terminologie des AEUV wird in diesem Beschluss durchgängig verwendet.

⁽²⁾ ABl. C 213 vom 19.7.2012, S. 1.

⁽³⁾ E-3778/08 vom 8. Juli 2008.

- (5) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des Verfahrens („Einleitungsbeschluss“) wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽⁴⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten dazu auf, ihre Stellungnahmen zur mutmaßlichen Beihilfe einzureichen.
- (6) Die Kommission erhielt am 20. August 2012 Stellungnahmen von einem Beteiligten — Air Berlin. Sie leitete diese Stellungnahmen am 1. Oktober 2012 an die deutschen Behörden weiter, denen die Möglichkeit eingeräumt wurde, innerhalb eines Monats zu reagieren; die Stellungnahmen der deutschen Behörden sind mit Schreiben vom 29. Oktober 2012 eingegangen. Privatpersonen reichten ihre Stellungnahmen im Rahmen des vorliegenden Verfahrens ein und sagten aus, dass die dem Flughafen gewährte öffentliche Finanzierung eine staatliche Beihilfe darstellen würde.
- (7) Nach Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens forderte die Kommission mit Schreiben vom 24. Februar 2012, vom 23. April 2012, vom 16. Oktober 2012, vom 26. November 2013 und vom 14. März 2014 weitere Informationen an. Die deutschen Behörden beantworteten diese Anfragen mit Schreiben vom 17. April 2012, vom 4. Mai 2012, vom 14. Dezember 2012, vom 14. Januar 2014 und vom 3. April 2014 und erteilten in diesen Schreiben weitere Auskünfte.
- (8) Die Kommission informierte Deutschland mit Schreiben vom 24. Februar 2014 darüber, dass die Luftverkehrsleitlinien von 2014 ⁽⁵⁾ am 20. Februar 2014 angenommen wurden und forderte die deutschen Behörden auf, innerhalb von 20 Werktagen ab der Veröffentlichung der neuen Luftverkehrsleitlinien im *Amtsblatt* Stellungnahmen einzureichen. Die deutschen Behörden antworteten mit Schreiben vom 6. Mai 2014.
- (9) Die Luftverkehrsleitlinien von 2014 wurden am 4. April 2014 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ⁽⁶⁾. Sie ersetzen die Luftverkehrsleitlinien von 2005 ⁽⁷⁾.
- (10) Am 15. April 2014 wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Bekanntmachung veröffentlicht, in der Mitgliedstaaten und die Beteiligten dazu aufgefordert wurden, Stellungnahmen zur Anwendung der Luftverkehrsleitlinien von 2014 — in diesem Fall innerhalb von 20 Werktagen ab dem Datum der Veröffentlichung der Bekanntmachung — einzureichen ⁽⁸⁾. Air Berlin reichte am 5. Mai 2014 Stellungnahmen ein.
- (11) Mit Schreiben vom 17. Juni 2014 teilte Deutschland der Kommission mit, dass es die Annahme dieses Beschlusses ausnahmsweise in englischer Sprache akzeptiere.

2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN UND GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

2.1. HINTERGRUND DER PRÜFUNG

2.1.1. GESCHICHTE UND ENTWICKLUNG DES FLUGHAFENS SAARBRÜCKEN

- (12) Der Flughafen Saarbrücken ist der Flughafen der saarländischen Landeshauptstadt Saarbrücken. Öffentlich zugänglichen Informationen zufolge wurde der Flughafen im Jahr 1928 eröffnet und bis zum Jahr 1939 betrieben. In diesem Jahr wurde er nach dem Ausbruch des Krieges geschlossen. Im Jahr 1966 nahm der Flughafen dann seinen Betrieb wieder auf, als eine neue Start- und Landebahn gebaut wurde, die sich für Mittelstreckenflugzeuge eignete. 1999 wurde mit dem Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes mit einem Investitionsvolumen von rund 11,8 Mio. EUR begonnen. Das neue Abfertigungsgebäude, das laut öffentlich zugänglichen Informationen für bis zu 800 000 Passagieren pro Jahr konzipiert war, wurde im Mai 2005 eröffnet. Deutschland macht allerdings geltend, dass die tatsächliche Kapazität des Flughafens aufgrund von Einschränkungen, die sich durch die Sicherheitsinfrastruktur ergaben, lediglich 700 000 Passagiere pro Jahr betrage.
- (13) In Tabelle 1 und 2 ist die Entwicklung des Flughafens im Hinblick auf Passagierzahlen und Flugbewegungen angegeben. Der Luftfracht kommt auf dem Flughafen Saarbrücken keine größere Bedeutung zu.

Tabelle 1

Passagierzahlen von 1998–2012 ⁽¹⁾

Jahr	Kommerzielle Linienflüge	Kommerzielle Charterflüge	Kommerzielle Flüge Summe	Nichtkommerzielle Flüge	Summe
1998	126 231	293 449	419 680	10 070	429 750

⁽⁴⁾ Vgl. Fußnote 2.

⁽⁵⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3).

⁽⁶⁾ Siehe Fußnote 5.

⁽⁷⁾ ABl. C 113 vom 15.4.2014, S. 30.

⁽⁸⁾ Siehe Fußnote 7.

Jahr	Kommerzielle Linienflüge	Kommerzielle Charterflüge	Kommerzielle Flüge Summe	Nichtkommerzielle Flüge	Summe
1999	134 228	308 634	442 862	3 810	446 672
2000	149 693	332 902	482 595	1 971	484 566
2001	141 676	338 354	480 030	831	480 861
2002	144 542	316 757	461 299	946	462 245
2003	135 100	323 083	458 183	1 502	459 685
2004	128 498	331 355	459 853	1 560	461 413
2005	136 178	350 052	486 230	1 256	487 486
2006	125 188	295 033	420 221	1 422	421 643
2007	176 690	173 263	349 953	639	350 592
2008	360 694	157 226	517 920	368	518 288
2009	335 684	134 249	469 933	214	470 147
2010	331 780	159 469	491 249	166	491 415
2011	368 314	84 000	452 314	1 338	453 652
2012	364 076	61 353	425 429	414	425 843

⁽¹⁾ <http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=372>

Tabelle 2
Flugbewegungen ⁽¹⁾

Jahr	Kommerzielle Linienflüge	Kommerzielle Charterflüge	Kommerzielle Flüge Summe	Nichtkommerzielle Flüge	Summe
1998	7 240	6 021	13 261	7 558	20 819
1999	7 491	7 192	14 683	7 280	21 963
2000	7 970	8 171	16 141	4 972	21 113
2001	6 740	4 624	11 364	3 582	14 946
2002	7 979	3 957	11 936	3 228	15 164
2003	7 256	4 377	11 633	3 378	15 011
2004	6 531	4 032	10 563	3 201	13 764
2005	6 291	4 453	10 744	3 458	14 202
2006	6 469	4 539	10 980	4 047	15 055

Jahr	Kommerzielle Linienflüge	Kommerzielle Charterflüge	Kommerzielle Flüge Summe	Nichtkommerzielle Flüge	Summe
2007	7 046	4 011	11 057	3 464	14 521
2008	11 173	3 475	14 648	2 596	17 244
2009	9 686	2 912	12 598	3 093	15 691
2010	8 775	4 983	13 758	2 487	16 245
2011	7 307	4 641	11 948	2 535	14 483
2012	6 567	3 398	9 965	2 359	12 324

⁽¹⁾ http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=daten_fakten

- (14) Die wichtigsten Entwicklungen für den Flughafen bestanden im Wegzug von Hapag Lloyd im Jahr 2006 einerseits und in der Niederlassung von Air Berlin im Jahr 2007 andererseits. Die Charterfluggesellschaft Hapag Lloyd (jetzt „TUIFly“) hatte bis zu ihrem Entschluss, ihren Geschäftsbetrieb an den nahe gelegenen Flughafen Zweibrücken zu verlagern, mit mehr als 190 000 Passagieren zum Gesamtfluggastaufkommen von Saarbrücken beigetragen. Die Niederlassung von Air Berlin bedeutete andererseits eine erhebliche Steigerung des Linienflugverkehrs in Saarbrücken. Das führte dazu, dass seit dem Jahr 2007 der Linienflugverkehr für die meisten Passagiere in Saarbrücken verantwortlich ist, während bis zum Jahr 2006 der Charterflugverkehr den Geschäftsbetrieb dominiert hatte.
- (15) Was die Zukunft anbelangt, so machte Deutschland geltend, dass die Passagierzahlen laut der jüngsten Luftverkehrsprognose (August 2010) voraussichtlich auf bis zu [...] (*) Passagiere im Jahr 2020 anwachsen können.

2.1.2. GEOGRAFISCHE LAGE UND EINZUGSGEBIET

- (16) Der Flughafen Saarbrücken liegt ungefähr 10 km im Südosten der Stadt Saarbrücken. Die nächstgelegenen anderen Flughäfen sind ⁽⁹⁾:
- Flughafen Zweibrücken (ungefähr 39 km oder ungefähr 29 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),
 - Flughafen Metz–Nancy–Lorraine (ungefähr 96 km oder ungefähr 61 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),
 - Flughafen Luxemburg (ungefähr 121 km oder ungefähr 77 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),
 - Flughafen Frankfurt–Hahn (ungefähr 128 km oder ungefähr 85 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),
 - Flughafen Straßburg (ungefähr 140 km oder ungefähr 91 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),
 - Flughafen Frankfurt (Main) (ungefähr 163 km oder ungefähr 92 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw),
 - Flughafen Karlsruhe/Baden–Baden (ungefähr 161 km oder ungefähr 104 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw).

- (17) Deutschland brachte vor, dass die große Mehrheit der Passagiere aus der Region komme. Es wird geltend gemacht, dass 71 % der Passagiere aus dem Saarland, 15 % aus dem Westen von Rheinland–Pfalz (einschließlich der Region Zweibrücken) und etwa 14 % aus Frankreich, Luxemburg und der Region um Trier stammen. Der prognostizierte Anstieg der Passagierzahlen soll sich auch aus einer wachsenden Nachfrage aus der Region Saarland ergeben.

2.1.3. RECHTLICHER UND WIRTSCHAFTLICHER HINTERGRUND DES FLUGHAFENS SAARBRÜCKEN

- (18) Im Jahr 1997 wurde die Flughafen Saarbrücken GmbH, die frühere Eigentümerin und Betreiberin des Flughafens, in zwei eigenständige Gesellschaften aufgeteilt: die Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH („FSBG“) war für den Betrieb des Flughafens verantwortlich, während die Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH („FSBesitzG“) als Eigentümerin des Flughafens für die Instandhaltung der Infrastruktur verantwortlich zeichnete. Als Gegenleistung für den Betrieb und die gewerbliche Nutzung des Flughafens musste die FSBG der FSBesitzG Pachtzahlungen leisten.

(*) Geschäftsgeheimnis.

(9) Quelle: schnellste Route laut Google Maps.

- (19) Bis zum 30. Juni 2007 befanden sich die Anteile der FSBG zu 48 % im Eigentum der FSBesitzG, zu 51 % im Eigentum der Fraport AG (Betreiberin des Flughafens Frankfurt (Main)) und zu 1 % im Eigentum der Stadt Saarbrücken. Die Anteile der FSBesitzG befanden sich ihrerseits wiederum zu 99,9 % im Eigentum der vh Saar und zu 0,1 % im Eigentum des Bundeslandes Saarland. Die vh Saar war jederzeit das unmittelbare Eigentum des Bundeslandes Saarland.
- (20) Am 30. Juni 2007 verkaufte die Fraport AG ihren Anteil an der FSBG an die FSBesitzG, so dass 99 % der Anteile an der FSBG im Eigentum der FSBesitzG standen. Anfang 2008 wurden die beiden Gesellschaften zur erneuten Gründung der Flughafen Saarbrücken GmbH (nachstehend: „FSG“) fusioniert, wodurch die frühere Situation vor der teilweisen Privatisierung durch Verkauf von Anteilen an die Fraport AG im Jahr 1997 im Wesentlichen wiederhergestellt wurde. Seit 2008 bis heute befindet sich die FSG zu 100 % im Eigentum der vh Saar.
- (21) Die **vh Saar** wurde 1996 vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Saarlandes gegründet. Gegenstand der Gesellschaft ist „die Koordinierung der bei dem Bau, Ausbau und Betrieb öffentlicher Flug- und Flusshäfen im Saarland anfallenden Tätigkeiten“. In der Satzung der vh Saar war der Abschluss eines Beherrschungsvertrags mit der FSG vorgesehen. Geschäftsführung und Aufsichtsrat der vh Saar werden von der Regierung des Landes Saarland als einzigem Anteilseigner berufen. Abgesehen von der FSG, ist die vh Saar darüber hinaus auch Eigentümerin der Hafengebiete Saarland GmbH (nachstehend: „HSG“), Besitzerin und Betreiberin verschiedener Flusshäfen im Saarland.
- (22) Die **FSBesitzG** wurde am 4. Juli 1997 als Rechtsnachfolgerin der ursprünglichen FSG gegründet. Gegenstand der Gesellschaft waren „*der Bau, die Unterhaltung und die Verpachtung des Flughafens und die Beteiligung an der [FSBG]*“. Der Aufsichtsrat der FSBesitzG wurde von der saarländischen Landesregierung ernannt, der Aufsichtsratsvorsitzende von dem für den Luftverkehr zuständigen saarländischen Ministerium. Die Unternehmensleitung war hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens in der Gesellschafterversammlung der FSBG gegenüber dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen weisungsgebunden.
- (23) Die **FSBG** wurde am 4. Juli 1997 gegründet. Gegenstand der Gesellschaft war der Betrieb des Flughafens Saarbrücken. Die Unternehmensleitung musste mit einer 75 %-Mehrheit der Gesellschafterversammlung ernannt werden. Ihr Aufsichtsrat bestand aus zehn Mitgliedern, von denen fünf von der Fraport AG und fünf von der FSBesitzG ernannt wurden. Seit 2006 wurden zwei von sechs Aufsichtsratsmitgliedern von der Fraport AG und vier von der FSBesitzG ernannt.
- (24) Die **FSG** wurde am 30. August 2008 gegründet. Gegenstand der Gesellschaft ist der Betrieb des Flughafens Saarbrücken für die Zwecke des zivilen Luftverkehrs sowie damit zusammenhängender Nebengeschäfte. Die Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats werden von der saarländischen Landesregierung ernannt. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats wird von dem für die Luftfahrt zuständigen Ministerium ernannt.

2.2. ZU PRÜFENDE MASSNAHMEN UND GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

- (25) Die Kommission prüfte mehrere Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Flughafen Saarbrücken. Die Kommission prüfte, ob diese Maßnahmen staatliche Beihilfen darstellten und ob solche staatliche Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könnten.
- (26) Die folgenden Maßnahmen wurden als potenzielle staatliche Beihilfen für die vh Saar, die FSG und die FSBesitzG geprüft:
- a) die Finanzierung der vh Saar, der FSG und der FSBesitzG durch das Saarland;
 - b) die Übertragung verschiedener Grundstücke durch das Saarland an die FSBesitzG;
 - c) Bürgschaften durch das Land Saarland für Darlehen zugunsten der vh Saar und der FSBesitzG.
- (27) Der Pachtvertrag zwischen der FSBesitzG und der FSBG wurde als potenzielle staatliche Beihilfe für die FSBG geprüft.
- (28) Die folgenden Maßnahmen wurden als potenzielle staatliche Beihilfen für verschiedene Luftverkehrsgesellschaften geprüft, die am Flughafen Saarbrücken tätig sind:
- a) die im Jahr 2007 eingeführten Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften, neu angeflogene Ziele und erhöhtes Passagieraufkommen;
 - b) der Vertrag über eine Anschubfinanzierung zwischen der FSBesitzG und Cirrus Airlines;
 - c) der Marketingvertrag zwischen der FSG und Air Berlin.

2.2.1. DIE FINANZIERUNG DER vh Saar, DER FSG UND DER FSBesitzG

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

- (29) Die vh Saar ist mit ihrer Tochtergesellschaft — bis zum 30. August 2008 die FSBesitzG und seitdem die FSG — über einen Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag finanziell verbunden, was zur Folge hat, dass die vh Saar sämtliche von diesen Gesellschaften erlittenen Verluste deckte. Gleichzeitig erhielt die vh Saar von ihrer zweiten Tochtergesellschaft — HSG — erwirtschaftete Erträge sowie direkte Kapitalzuführungen von ihrem alleinigen Gesellschafter, dem Land Saarland. Durch diese Gelder wurde sichergestellt, dass die vh Saar stets über ausreichende Mittel verfügte, um die Verluste der FSBesitzG/FSG zu decken. Der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag war ursprünglich am 1. Januar 1997 zwischen der vh Saar und der Rechtsvorgängerin der FSBesitzG, der FSG abgeschlossen worden. Nach der erneuten Gründung der FSG folgte die FSG der FSBesitzG im Vertrag nach.
- (30) Die bis zum Jahr 2008 rechtlich von der FSBesitzG getrennte FSBG erwirtschaftete bis 2006 regelmäßig Gewinne. Die Gewinne wurden entweder an die Gesellschafter (bis zum 30. Juni 2007 die FSBesitzG und die Fraport AG) ausgeschüttet, wobei sie in den Jahresabschlüssen der Gesellschafter im folgenden Jahr als Einnahmen ausgewiesen wurden, oder sie wurden reinvestiert. Nachdem die FSBesitzG die alleinige Gesellschafterin der FSBG geworden war, wurde der beträchtliche Jahresverlust im Jahr 2007 durch eine entsprechende Kapitalzuführung durch die FSBesitzG gedeckt. Die FSBesitzG und die FSBG fusionierten Anfang 2008, was zur Folge hatte, dass der kombinierte Verlust nunmehr von der vh Saar gedeckt wurde.
- (31) Die Entwicklung der Verluste der FSBesitzG/FSG und der entsprechenden Kapitalzuführungen durch die vh Saar, die durch Kapitalzuführungen des Saarlands und durch andere Einnahmen finanziert wurden, stellt sich seit dem Jahr 2000 folgendermaßen dar:

Tabelle 3

Jährliche Verluste der FSBesitzG/FSG in EUR

Jahr	FSBesitzG	FSG
2000	-2 168 916	
2001	-2 785 473	
2002	-4 164 538	
2003	-3 099 253	
2004	-2 770 680	
2005	-3 917 320	
2006	-8 400 703	
2007	-8 171 099	
2008		-4 548 264
2009		-9 306 512
2010		-8 805 707
2011		-10 065 522
2012		-18 449 926
Summe (2000–2009)	-49 332 758	
Summe (2000–2012)	-86 653 913	

- (32) Der geschätzte Verlust der FSG für das Jahr 2013 beläuft sich auf 9 427 000 EUR.
- (33) Die EBITDA-Entwicklung der FSBesitzG/FSG im Zeitraum von 2000–2012 verlief folgendermaßen:

Tabelle 4
EBITDA-Entwicklung in EUR ⁽¹⁾

Jahr	EBITDA
2000 (*)	937 000
2001 (*)	-156 000
2002 (*)	-832 000
2003 (*)	56 000
2004 (*)	704 000
2005 (*)	-732 000
2006 (*)	-5 307 000
2007 (*)	-4 392 000
2008	-1 840 000
2009	-5 237 000
2010	-5 237 000
2011	-3 528 000
2012	-4 937 700
Insgesamt	-30 501 700

⁽¹⁾ EBITDA einschließlich öffentlicher Finanzierung und Ausgleichsleistungen für Tätigkeiten mit hoheitlichem Bezug oder Tätigkeiten, die als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden; siehe Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 5. Mai 2012, Anhang II.

(*) Da Eigentümerin und Betreiberin in diesen Jahren separate Gesellschaften (FSBesitzG und FSBG) waren, wird das EBITDA als Summe der EBITDA der beiden Gesellschaften ausgewiesen.

- (34) Für das Jahr 2013 wird das EBITDA der FSG wieder negativ auf einen Betrag von -5 144 000 EUR geschätzt.
- (35) Deutschland machte geltend, dass der Großteil der Kosten für den Zeitraum 2000–2009 auf die Investition in und die Instandhaltung von Infrastruktur, auf Zinszahlungen für Darlehen, die zur Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen aufgenommen wurden, und auf Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen zurückgeführt werden könnten. Die Gesamtkosten für diese Tätigkeiten belaufen sich mutmaßlich auf ungefähr [...]. Diese Kosten sollen nicht im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Flughafendienstleistungen stehen, sondern stammen ausschließlich aus der Schaffung und dem Betrieb von Infrastrukturen.

Tabelle 5

Kosten für Infrastruktur und Sicherheit 2000–2009

1	Sonstige Infrastrukturinvestitionen	[...]
---	-------------------------------------	-------

2	Sonstige Instandhaltung von Infrastruktur	[...]
	Summe Sonstige Infrastrukturen (1 und 2)	[...]
3	Summe Kapitalkosten ⁽¹⁾	[...]
4	Investitionen in Sicherheitsinfrastruktur	[...]
5	Sonstige Sicherheitsaufwendungen	[...]
	Summe Sicherheitsaufwendungen (4 und 5)	[...]
	Summe (1 bis 5)	[...]

⁽¹⁾ Deutschland erklärt, dass die Kapitalkosten aufgrund des verwendeten Rechnungsführungssystems nicht in einzelne Aufwendungen für Sicherheit oder sonstige Infrastruktur aufgliedert werden könnten.

(36) Deutschland ⁽¹⁰⁾ erklärte, dass im Zeitraum von 2000–2009 die folgenden Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden seien:

i) *Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes mit Nebenanlagen im Jahr 2000 (Nettokosten in Höhe von ungefähr [...]).*

(37) Die jährliche Kapazität des alten Abfertigungsgebäudes belief sich auf 390 000 Passagiere pro Jahr ⁽¹¹⁾. Diese Zahl wurde im Jahr 1996 erstmals überschritten. In diesem Jahr erreichte das Passagieraufkommen am Flughafen Saarbrücken Airport die Zahl von 395 000 Passagieren und stieg bis zum Jahr 2000 weiter auf 484 566 Passagiere an. Den Ausführungen Deutschlands zufolge war das alte Abfertigungsgebäude insbesondere in den Hauptreisemonaten (im Sommer) häufig überlastet, was zu langen Wartezeiten und zu überfüllten Passagierbereichen oder dazu führte, dass Passagiere außerhalb des Abfertigungsgebäudes warten mussten. Darüber hinaus habe das alte Abfertigungsgebäude die Sicherheitsanforderungen nicht mehr erfüllt. Das neue Abfertigungsgebäude ist mit einer neuen Sicherheitsanlage ausgerüstet. Das alte Abfertigungsgebäude dient mittlerweile als Warte- und Flugsteigbereich.

ii) *Umsetzung der Start- und Landebahn und der Sicherheitsflächen in den Jahren 2009–2010 (Nettokosten einschließlich der Elektroarbeiten ungefähr [...])*

(38) In den Jahren 2009–2010 wurden die Start- und Landebahn und die Sicherheitsflächen realisiert, wozu eine Reihe von Bau- und Sicherheitsmaßnahmen gehörten, die ergriffen wurden, um die Sicherheit der Flughafeninfrastruktur zu erhöhen und sie an die geltenden Sicherheitsanforderungen anzupassen. Es wurden insbesondere die Standorte für die Lichter der Start- und Landebahn angepasst, damit die Piloten die Signale besser sehen konnten, die Befeuerung der Start- und Landebahn wurde installiert und die Aufbauten der Start- und Landebahnkurve wurden an die Bedürfnisse moderner Flugzeuge angepasst.

iii) *Instandhaltung der Start- und Landebahn im Jahr 2009 (Nettokosten in Höhe von ungefähr [...])*

(39) In den Jahren 2009–2010 wurde die Start- und Landebahn außerdem instand gesetzt, um Schäden an den Flugzeugen zu verhindern, die am Flughafen operierten.

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

(40) Im Einleitungsbeschluss wird als erstes festgestellt, dass die Finanzierung der vh Saar durch das Saarland und der FSBesitzG/FSG durch die vh Saar unter anderem durch die Übertragung staatlicher Mittel erfolgte, die entweder direkt übertragen wurden oder weil die vh Saar vollständig durch das Saarland kontrolliert wurde und ihre Maßnahmen dem Saarland zuzurechnen sind. Die Aktivitäten der FSBesitzG, der FSGB und der FSG sowie möglicherweise derjenigen der vh Saar selbst liefen außerdem auf wirtschaftliche Tätigkeiten hinaus.

(41) Im Einleitungsbeschluss wurde erklärt, dass auf Grundlage der verfügbaren Informationen der Anschein bestünde, dass der vh Saar selbst kein Vorteil entstanden sei, da sie offensichtlich alle vom Saarland erhaltenen Gelder an die FSBesitzG/die FSG weitergeleitet habe. Deutschland wurde gebeten, weitere Auskünfte darüber zu erteilen, ob die vh Saar irgendwelche erhaltenen öffentlichen Gelder für einen anderen Zweck oder eine andere Aktivität behalten habe. Im Hinblick auf die FSBesitzG/die FSG, wurde im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass die von der vh Saar erhaltenen Gelder die Kosten reduzierten, die normalerweise der Flughafen hätte tragen müssen, und daher einen wirtschaftlichen Vorteil darstellten.

⁽¹⁰⁾ Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 17. Januar 2011, Anlage 6 und vom 16. April 2012, S. 9.

⁽¹¹⁾ Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 9.

- (42) Im Einleitungsbeschluss wurde als nächstes abgeschätzt, ob die Finanzierung als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Sinne des Urteils in der Rechtssache *Altmark* charakterisiert werden könne. Es wurde festgestellt, dass auf Grundlage der verfügbaren Informationen das vierte Kriterium des *Altmark*-Urteils anscheinend nicht erfüllt sei. Es wurde insbesondere festgestellt, dass der Betrieb des Flughafens niemals öffentlich ausgeschrieben wurde und dass sich die Finanzierung nicht auf eine Analyse der Kosten stützte, die einem typischen, ordnungsgemäß betriebenen und in angemessener Weise mit den notwendigen Betriebsmitteln ausgestatteten Unternehmen angefallen wären. Da die Kriterien im *Altmark*-Urteil kumulativ sind, war diese Erkenntnis ausreichend für die vorläufige Schlussfolgerung, dass die Finanzierung diesem Urteil zufolge nicht als Ausgleich für eine DAWI angesehen werden könne.
- (43) Auf Grundlage der verfügbaren Informationen konnte die Finanzierung anscheinend auch nicht als im Einklang mit der Verhaltensweise eines rational marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers angesehen werden. Es wurde insbesondere festgestellt, dass Deutschland weder einen Geschäftsplan, noch sonstige Unterlagen vorgelegt hatte, die aufzeigt hätten, dass ein Gewinn zu erwarten gewesen sein. Im Gegenteil wiesen die steigenden jährlichen Verluste eher darauf hin, dass der Flughafen ohne die finanzielle Unterstützung durch das Saarland über die *vh Saar* nicht rentabel wäre, was als Hinweis darauf hätte angesehen werden können, dass es sich bei dem Flughafen um ein Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten gehandelt habe. Die Kommission nahm daher den vorläufigen Standpunkt ein, dass die Finanzierung des Flughafens durch die *vh Saar* nicht im Einklang mit dem Grundsatz eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers stehe und bat Deutschland um Stellungnahme zur finanziellen Lage des Flughafens.
- (44) Schließlich wurde festgestellt, dass die Finanzierung selektiv sei, dass die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen würde oder drohen würde, den Wettbewerb zu verfälschen und dass aufgrund der Nähe zu einer Reihe von Flughäfen in anderen Mitgliedstaaten eine Auswirkung auf den Handel innerhalb der Union vorzuliegen scheine. Die Kommission kam daher zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Finanzierung tatsächlich auf eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags hinauslaufe.

Vereinbarkeit

- (45) Im Einleitungsbeschluss wurde zunächst erörtert, ob die Finanzierung des Flughafens als eine mit dem DAWI-Beschluss von 2005 vereinbare Beihilfe gelten könne⁽¹²⁾. Es wurde festgestellt, dass keine Informationen vorgelegt worden waren, die nachgewiesen hätten, dass die Region, in der der Flughafen liegt, ohne den Flughafen so isoliert wäre, dass die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Region gefährdet wäre. Da das Einzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken auch von anderen Flughäfen in der Region bedient werden könnte, kam die Kommission zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Definition des Betriebs des Flughafens Saarbrücken als DAWI im Rahmen des DAWI-Beschlusses von 2005 einen offensichtlichen Fehler darstellte.
- (46) Im Einleitungsbeschluss wird des Weiteren festgestellt, dass der Flughafen in jedem Fall nicht ordnungsgemäß mit der DAWI der Bereitstellung von Flughafendienstleistungen betraut worden ist, dass unklar sei, ob sich die Finanzierung auf das Kerngeschäft des Flughafens beschränke und dass die Ausgleichsparameter nicht im Voraus festgelegt worden seien. Dementsprechend kam die Kommission zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Finanzierung die Bedingungen des DAWI-Beschlusses von 2005 nicht erfüllte.
- (47) Es wurde außerdem untersucht, ob die in Abschnitt 4.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllt worden sind. Diese Bedingungen ähneln den im DAWI-Beschluss von 2005 enthaltenen Bedingungen. Das Fehlen eines ordnungsgemäßen Betrauungsaktes und das Fehlen von Bestimmungen, die die Finanzierung auf das Kerngeschäft des Flughafens einschränkten, führten *unter anderem* zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Finanzierung nicht als im Einklang mit Abschnitt 4.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 stehend angesehen werden konnte.
- (48) Im Einleitungsbeschluss wurde weiter untersucht, ob die Finanzierung mit Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 vereinbar angesehen werden könne. Es wurde festgestellt, dass der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag nicht speziell dem Zweck diene, Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren, sondern schlicht und einfach alle Verluste deckte, die von dem Betrieb des Flughafens stammten. Darüber hinaus wurde im Einleitungsbeschluss auch festgestellt, dass ein solches Instrument im Hinblick auf Investitionen schwerlich Anreize bewirken konnte und dass Deutschland lediglich für das Jahr 2020 ein positives EBITDA prognostizierte, nicht aber ein positives Gesamtergebnis. Schließlich wurde die Ansicht vertreten, dass der Betrieb des Flughafens den Betrieb des nahe gelegenen Flughafens in Zweibrücken scheinbar negativ beeinflusste. Die Kommission brachte daher ihre Zweifel im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Finanzierung mit Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 zum Ausdruck.
- (49) Der Einleitungsbeschluss befasste sich abschließend mit der möglichen Vereinbarkeit der Finanzierung mit den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien⁽¹³⁾. Deutschland wurde gebeten, zu klären, ob der Flughafen als Unternehmen angesehen werden könnte, das sich in Schwierigkeiten befindet, und — falls ja — ob Maßnahmen gemäß den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien ergriffen worden seien.

⁽¹²⁾ Beschluss 2005/842/EU der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 67).

⁽¹³⁾ Mitteilung der Kommission: Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (2004) (ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2).

- (50) Zusammenfassend nahm die Kommission den vorläufigen Standpunkt ein, dass die Finanzierung der vh Saar, der FSBesitzG, und der FSG durch direkte Darlehen an die vh Saar durch das Saarland und Kapitalzuführungen durch die vh Saar in die FSBesitzG/die FSG eine staatliche Beihilfe darstellte. Sie brachte auf der Grundlage der verfügbaren Informationen ihre Zweifel bezüglich der Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt zum Ausdruck.

2.2.2. DIE ÜBERTRAGUNG VERSCHIEDENER GRUNDSTÜCKE AN DIE FSBesitzG

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

- (51) Seit 1998 hat Deutschland mehrere Grundstücke an den Flughafen übertragen, die dem Vorbringen Deutschlands zufolge einen Gesamtwert von 240 000 EUR hatten. Von den verschiedenen Grundstücken sind lediglich drei nach dem Jahr 2000 übertragen worden. Deutschland erklärte, dass diese Grundstücke einen Gesamtwert von [...] aufwiesen. In den Jahren 2002 und 2003 wurden zwei Grundstücke [...] übertragen und im Jahr 2004 kaufte der Flughafen ein weiteres Grundstück zu einem Preis von [...].

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

- (52) Im Einleitungsbeschluss wurde zunächst festgestellt, dass die Übertragung von staatseigenem Land auf eine Übertragung staatlicher Mittel hinausliefe. Da der Betrieb und der Bau von Flughafeninfrastruktur als eine Aufgabe angesehen werden muss, die erst ab dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris* (12. Dezember 2000) in den Geltungsbereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen fällt, waren für die Prüfung der staatlichen Beihilfen lediglich Übertragungen maßgeblich, die nach diesem Datum stattgefunden haben. Deutschland wurde gebeten zu klären, welche Grundstücke nach 2000 übertragen worden sind und wie viel sie wert waren. Die Kommission stellte ferner fest, dass die Übertragung nicht mit dem Grundsatz eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers im Einklang stand, selektiv war und — aus den gleichen Gründen, die in Bezug auf die allgemeine Finanzierung angeführt wurden — den Wettbewerb verfälschte und sich auf den Binnenhandel in der Union auswirkte.
- (53) Deutschland machte geltend, dass das übertragene Land zumindest teilweise für Sicherheitsmaßnahmen benötigt wurde (wie zum Beispiel den Bau von Sicherheitszäunen), weswegen diese Maßnahmen keine staatlichen Beihilfen nach Maßgabe von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen könnten. Die Kommission forderte Deutschland auf zu erklären, welche Maßnahmen mit der Sicherheit des Luftverkehrs und mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse in direktem Zusammenhang stehen und brachte ihre Zweifel zum Ausdruck, ob der Bau der Sicherheitszäune in Wirklichkeit nicht nur dem Zweck diene, den sicheren Betrieb eines Flughafens zu gewährleisten und somit auch Kosten darstelle, die notwendiger Bestandteil der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Flughafenbetreibers sind. Deutschland wurde außerdem gebeten anzugeben, ob auf alle deutschen Flughäfen dieselben Finanzierungsbedingungen für Tätigkeiten zutreffen, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen oder ob manche Flughäfen diese Kosten ganz oder teilweise selbst zu tragen haben, während bei anderen Flughäfen die Kosten von der öffentlichen Hand übernommen werden.
- (54) Dementsprechend ist im Einleitungsbeschluss die vorläufige Schlussfolgerung vertreten worden, dass die Übertragung von Grundstücken staatliche Beihilfen nach Maßgabe von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstelle.

Vereinbarkeit

- (55) Im Einleitungsbeschluss wurde daran erinnert, dass es die Verantwortung der Mitgliedstaaten sei, sich auf mögliche Gründe für die Vereinbarkeit zu berufen und nachzuweisen, dass die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind. Es wurde festgestellt, dass die deutschen Behörden aufgrund der Tatsache, dass sie die fragliche Grundstücksübertragung nicht als staatliche Beihilfe betrachteten, auch keine Argumente bezüglich der Vereinbarkeit vorgebracht hatten. Die Kommission hat Deutschland aufgefordert, zu erklären, ob die Grundstücksübertragung mit den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien vereinbar sein könnte. Die Kommission erklärte weiter, dass sie auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Annahme des Einleitungsbeschlusses verfügbaren Informationen Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt habe.

2.2.3. BÜRGSCHAFTEN FÜR DARLEHEN ZUGUNSTEN DER vh Saar UND DER FSBesitzG

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

- (56) Das Land Saarland gewährte der FSBesitzG bei drei Gelegenheiten Bürgschaften (zwei im Jahr 1998, eine im Jahr 1999), jedes Mal ohne jedwede Vergütung dafür zu erhalten. Darüber hinaus stellte das Saarland zwei Patronatserklärungen als Sicherheit für zwei von der vh Saar aufgenommene Darlehen aus. Die vh Saar übertrug diese Darlehen auf die FSBesitzG.

Tabelle 6

Bürgschaften und Patronatserklärungen

Jahr	Darlehensbetrag (in EUR)	Laufzeit des Darlehens	Begünstigte
1998	[...]	30. Dez. 2017	FSBesitzG
	[...]	1. Okt. 2017	FSBesitzG
1999	11 453 000	—	FSBesitzG
2005	3 700 000	31. Jan. 2021	vh Saar
2006	10 000 000	31. Aug. 2039	vh Saar

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens*Vorliegen einer Beihilfe*

- (57) Im Einleitungsbeschluss wurde festgestellt, dass für die Bewertung der staatlichen Beihilfe aus denselben Gründen, die in Erwägungsgrund 52 erwähnt wurden, lediglich Bürgschaften maßgeblich waren, die nach dem Jahr 2000 gewährt wurden. Aufgrund der damals verfügbaren Informationen ging die Kommission davon aus, dass die Bürgschaft zur Deckung eines Darlehens in Höhe von 11 453 000 EUR nach dem Jahr 2000 gewährt worden ist. Die Kommission erklärte, dass die Bürgschaft für dieses Darlehen sowie die Patronatserklärungen, die für die von der vh Saar in den Jahren 2005 und 2006 aufgenommenen Darlehen ausgestellt wurden, staatliche Beihilfen nach der Mitteilung über Bürgschaften darstellten, weil sie 100 % der Darlehen abdeckten und weil das Saarland keinerlei Vergütung für die Bürgschaft/die Patronatserklärungen erhalten hatte⁽¹⁴⁾. In Bezug auf die Selektivität, die Wettbewerbsverfälschung und die Auswirkungen auf den Handel galten dieselben Erwägungen wie diejenigen, die in Bezug auf die allgemeine Finanzierung der FSBesitzG/FSG durch die vh Saar dargelegt wurden.

Vereinbarkeit

- (58) Im Einleitungsbeschluss wurde davon ausgegangen, dass die Bürgschaft für das Darlehen in Höhe von 11 453 000 EUR nach dem Jahr 2000 gewährt worden ist. Im Einleitungsbeschluss wurde festgestellt, dass das zugrunde liegende Darlehen zur Finanzierung des neuen Abfertigungsgebäudes diente und es wurde die Vereinbarkeit der Bürgschaft mit Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 bewertet. Die Kommission kam im Einleitungsbeschluss zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass es zweifelhaft sei, dass das neue Abfertigungsgebäude einem klar festgelegten Ziel des öffentlichen Interesses diene (da nicht klar sei, ob das Einzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken nicht auch durch andere nahe gelegene Flughäfen bedient werden könnte), ob das Abfertigungsgebäude für die Funktionsweise des Flughafens notwendig sei, ob der Flughafen über zufriedenstellende mittelfristige Aussichten verfügte (da Deutschland keine Angaben dazu eingereicht hatte, wann der Flughafen rentabel würde), ob alle Nutzer gleichen und nicht diskriminierenden Zugang zur Infrastruktur hatten (da nicht klar sei, ob alle Nutzer dieselben Vorteile erhielten wie Cirrus und Air Berlin), und schließlich, ob es die Entwicklung des Handels in einem Maße beeinträchtigte, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.
- (59) Was die Patronatserklärungen von 2005 und 2006 betrifft, so wurde im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass Deutschland nicht erklärt hatte, welchem Zweck das zugrunde liegende Darlehen diene. Aus diesem Grund und weil Deutschland keine Argumente zur Vereinbarkeit dieser Maßnahmen eingereicht hatte, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die in diesen Maßnahmen verwickelte staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt unvereinbar sei.

2.2.4. DER PACTHVERTRAG ZWISCHEN DER FSBesitzG UND DER FSBG

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

- (60) Nachdem die ursprüngliche FSG im Jahr 1997 in die FSBesitzG und in die FSBG aufgeteilt worden war, pachtete die FSBG die Flughafeninfrastruktur von der FSBesitzG. Im Rahmen des Pachtvertrags vom 7. Juli 1997 musste die FSBG einen festen monatlichen Betrag in Höhe von [...] pro Jahr zuzüglich Umsatzsteuer zahlen. Am 3. August 2006 unterzeichneten die FSBG und die FSBesitzG einen neuen Pachtvertrag, der rückwirkend zum 1. Juli 2006 in Kraft trat.

⁽¹⁴⁾ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. C 155 vom 20.6.2008, S. 10).

- (61) Im Rahmen des Vertrags von 2006 wurde die feste jährliche Pachtzahlung auf [...] pro Jahr festgesetzt. Darüber hinaus musste die FSBG einen bestimmten Anteil ihres jährlichen Gewinns übertragen. [...].
- (62) Auf der Grundlage dieser Verträge zahlte die FSBG die folgenden Beträge als Pacht für die Flughafeninfrastruktur an die FSBesitzG:

Tabelle 7

Von der FSBG geleistete Pachtzahlungen

Jahr	Pachtzahlung
2000	[...]
2001	[...]
2002	[...]
2003	[...]
2004	[...]
2005	[...]
2006	[...]
2007	[...]

- (63) Da FSBG und FSBesitzG Anfang 2008 fusionierten, waren nach diesem Datum keine Pachtzahlungen mehr fällig.

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens*Vorliegen einer Beihilfe*

- (64) Im Einleitungsbeschluss wurde zunächst festgestellt, dass der abgeänderte Pachtvertrag zwischen der FSBesitzG und der FSBG abgeschlossen worden war, somit ohne die direkte Beteiligung öffentlicher Behörden. Es wurde jedoch festgestellt, dass sich die FSBesitzG zu 100 % im Eigentum der öffentlichen Hand befand (0,1 % gehörten dem Land Saarland direkt und 99,9 % der vh Saar, die selbst zu 100 % im Eigentum des Landes Saarland steht), wodurch die FSBesitzG ein öffentliches Unternehmen war. Die Kommission stellte ferner fest, dass das Saarland aufgrund der verschiedenen Kontrollmechanismen eine umfassende Kontrolle über die FSBesitzG ausübte und kam zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass für den Fall, dass der FSBG mit dem Pachtvertrag tatsächlich ein Vorteil in Form eines unter dem marktüblichen Entgelt liegenden Pachtzinses gewährt wurde, dieser Vorteil daher dem Staat zuzurechnen und aus staatlichen Mitteln finanziert wäre.
- (65) Im Einleitungsbeschluss wurde dann dargelegt, dass die FSBG vom Jahr 2000 an wirtschaftliche Tätigkeiten ausgeübt habe und somit als Unternehmen anzusehen sei. Zum Zeitpunkt des Einleitungsbeschlusses hatte die Kommission keinerlei Informationen zu den Pachtverträgen vor dem Jahr 2000 und zu der Frage erhalten, ob der bis zum Jahr 2006 bestehende Pachtvertrag nach dem Jahr 2000 geändert worden war. Der Vertrag, der bis zum Jahr 2006 in Kraft war, könnte somit eine bestehende Beihilfe dargestellt haben. Deutschland wurde gebeten, zu dieser Frage weitere Informationen vorzulegen.
- (66) Was die Frage betrifft, ob der Pachtvertrag der FSBG einen Vorteil gewährte, legte die Kommission im Einleitungsbeschluss ihre Zweifel darüber dar, ob die von der FSBG abgeschlossenen Pachtverträge den marktüblichen Bedingungen entsprachen. Die Kommission bat Deutschland dementsprechend um umfassende Informationen über die finanziellen Beziehungen zwischen der FSBesitzG und der FSBG sowie über die Bestimmung der Bedingungen des Pachtvertrags und die ihnen zugrunde liegende wirtschaftliche Begründung.
- (67) Auf der Grundlage dieser Erwägungen kam die Kommission im Einleitungsbeschluss zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die von der FSBG geleisteten Pachtzahlungen ein Element staatlicher Beihilfe enthielt.

Vereinbarkeit

- (68) Die Kommission weist im Einleitungsbeschluss darauf hin, zur vorläufigen Schlussfolgerung gekommen zu sein, dass die Pachtzahlungen staatliche Beihilfen im Sinne von Betriebsbeihilfen enthielt, da die von der FSBG zu tragenden Betriebskosten durch die unterhalb der marktüblichen Preise liegenden Pachtzahlungen reduziert worden seien. Die Kommission wies im Einleitungsbeschluss darauf hin, dass eine solche Betriebsbeihilfe im Prinzip nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sei und forderte Deutschland auf, zu erklären, ob diese Hilfe unter die „Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung“ fallen könnte oder aber andere Argumente zur Vereinbarkeit vorzubringen.

2.2.5. RABATTE FÜR LUFTVERKEHRSGESELLSCHAFTEN

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

- (69) Bis zum Jahr 2007 sah die in Saarbrücken geltende Flughafenentgeltordnung keinerlei Rabatte für Luftverkehrsgesellschaften vor. Am 1. April 2007 führte die FSBG eine neue Entgeltordnung ein, die für Luftverkehrsgesellschaften, die bestimmte Bedingungen erfüllten, eine Reihe von Rabatten vorsah. Diese Entgeltordnung wurde auch von der FSBesitzG/der FSG nach der Fusion der beiden Gesellschaften übernommen.
- (70) In der Flughafenentgeltordnung von 2007 wurden drei Arten von Rabatten eingeführt. Die ersten beiden Rabatte konnten nicht kombiniert werden, während der dritte zusätzlich zu sämtlichen anderen erhaltenen Rabatten gewährt werden konnte.
- a) Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften: Für Flüge einer erstmalig am Flughafen Saarbrücken operierenden Fluggesellschaft wurden folgende Rabatte gewährt: auf Bewegungs-, Start-/Land- und Passagierentgelte 50 % im ersten Jahr, 30 % im zweiten Jahr und 20 % im dritten Jahr;
- b) Rabatte für neu angeflogene Ziele: Für Flugverbindungen zu Zielen, die in den letzten 12 Monaten vor Aufnahme der neuen Flugstrecke vom Flughafen Saarbrücken aus nicht bedient worden sind, wurden Rabatte derselben Größenordnung auf die gleichen Entgelte gewährt, wie die Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften;
- c) Rückerstattung bei erhöhtem Passagieraufkommen: Luftverkehrsgesellschaften, die während eines Kalenderjahres zwischen 60 000 und 100 000 Passagiere von/nach Saarbrücken beförderten, und Luftverkehrsgesellschaften, die während eines Kalenderjahres mehr als 100 000 Passagiere von/nach Saarbrücken beförderten, erhielten im Folgejahr eine Rückzahlung in Höhe von 5 % bzw. 10 % des im betrachteten Jahr getätigten Umsatzes aus den gesamten Passagierentgelten.

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens*Vorliegen einer Beihilfe*

- (71) Die Kommission ging im Einleitungsbeschluss davon aus, dass die neue Entgeltordnung vom 1. April 2007 von der FSBesitzG übernommen worden ist. Auf dieser Grundlage wurde im Einleitungsbeschluss dann darauf hingewiesen, dass die Einführung dieser neuen Entgeltordnung aufgrund der umfassenden Kontrolle, die die öffentlichen Behörden über die FSBesitzG ausübten, dem Staat zuzurechnen sei. In dem Maße, in dem die Entgeltordnung ein Entgelt vorsah, das unter dem marktüblichen Entgelt lag, stellte die Entgeltordnung folglich eine Übertragung staatlicher Mittel dar, die dem Staat zuzurechnen sei.
- (72) Deutschland machte geltend, dass die Rabatte durch wirtschaftliche Erwägungen begründet seien und dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers entsprächen. Im Einleitungsbeschluss wurde jedoch betont, dass Deutschland der Kommission bisher keine hinreichenden Informationen vorgelegt habe, um eine genaue Prüfung dieser Behauptung zu ermöglichen. Deutschland wurde daher gebeten, umfassende Informationen zu den Kosten und Einnahmen des Flughafens vorzulegen, insbesondere zu Kosten im Zusammenhang mit dem kommerziellen Passagierluftverkehrsbetrieb. Darüber hinaus bat die Kommission um Klärung der Frage, ob die Entgeltordnung diskriminierungsfrei für alle Luftverkehrsgesellschaften gegolten habe.
- (73) Die Kommission hat im Einleitungsbeschluss abschließend Zweifel daran zum Ausdruck gebracht, dass die Rabatte in der Entgeltordnung vom 1. April 2007 durch eine objektive Begründung gerechtfertigt sein könnten, die ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer akzeptieren würde. Die Kommission konnte somit nicht ausschließen, dass den Luftverkehrsgesellschaften, die von den Rabatten profitierten, ein Vorteil gewährt wurde. Da die Rabatte wahrscheinlich auch den Wettbewerb verfälschten und sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirkten, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Rabatte staatliche Beihilfen darstellten.

Vereinbarkeit

- (74) Im Einleitungsbeschluss wurde weiter untersucht, ob die Rabatte als mit dem Binnenmarkt vereinbare Anlaufbeihilfe gemäß Abschnitt 5 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 angesehen werden könnten. In ihrer Prüfung brachte die Kommission Zweifel darüber zum Ausdruck, dass die unterschiedlichen Bedingungen für die Vereinbarkeit der Anlaufbeihilfe erfüllt würden.

- (75) Im Einleitungsbeschluss wurde insbesondere Folgendes festgestellt:
- a) Es wäre zweifelhaft, ob der Rabatt für einen Anstieg des Fluggastaufkommens die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe c der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllte, da er keine Eröffnung einer neuen Flugverbindung oder einer neuen Frequenz vorsah.
 - b) Es wäre zweifelhaft, ob der Rabatt für einen Anstieg des Fluggastaufkommens die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe d der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllte, da er weder degressiv gestaffelt noch zeitlich begrenzt sei.
 - c) Es wäre zweifelhaft, ob sämtliche Rabatte die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe f der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da keine Fluggesellschaft dazu verpflichtet war, die erhaltenen Rabatte zurückzuzahlen, wenn sie ihre Flugdienste auf dem Flughafen Saarbrücken mindestens drei Jahre lang durchführt.
 - d) Es wäre zweifelhaft, ob die Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften und neu angeflogene Ziele die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe g der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da sie nicht an die Entwicklung der Passagierzahlen gekoppelt seien.
 - e) Es wäre zweifelhaft, ob zumindest die Rabatte für einen Anstieg des Fluggastaufkommens die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe i der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da sie keine vorherige Vorlage eines Geschäftsplans erforderten.
 - f) Es wäre zweifelhaft, ob alle Rabatte die Bedingung aus Randnummer 79 Buchstabe j der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da offensichtlich keine der erforderlichen Informationen veröffentlicht worden seien.
 - g) Es wäre zweifelhaft, ob alle Rabatte die Bedingung aus Randnummer 80 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllten, da nicht klar wäre, ob sie kombiniert werden könnten, und da es den Anschein habe, dass zumindest der Rabatt für den Anstieg der Passagierzahlen mit den anderen beiden Rabatten kombiniert werden könne.
- (76) Da es nicht den Anschein habe, dass die kumulativen Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit der Anlaufbeihilfe erfüllt seien, und da offensichtlich keine anderen Vereinbarkeitsgründe vorlägen, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Rabatte eine unvereinbare staatliche Beihilfe darstellten.

2.2.6. ANLAUFBEIHILFE FÜR Cirrus Airlines

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

- (77) Am 27. Januar 2005 unterzeichnete die FSBesitzG mit der Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH (im Folgenden „Cirrus“) einen Vertrag über eine Anlauffinanzierung mit einer Laufzeit von einem Jahr. Gegenstand des Vertrags war die Steigerung der Passagierzahlen auf der Strecke nach [...]. In dem Vertrag ist dargelegt, dass eine Steigerung der Passagierzahlen nur erreicht werden kann, wenn der Beförderungspreis erheblich gesenkt werden kann und Cirrus für die Passagiere attraktiv wird. Ferner wird von hohen Verlusten in der Anlaufphase ausgegangen. Der Flughafen erklärte sich daher bereit, das Projekt mit einer Anlauffinanzierung zu unterstützen.
- (78) Als Beginn des Flugbetriebs wurde der 29. März 2005 festgelegt. Der Vertrag basierte auf einem Geschäftsplan, der Angaben zu Passagierzahlen und durchschnittlichem Nettoertrag enthielt. Der einzusetzende Flugzeugtyp war in dem Vertrag ebenfalls festgelegt.
- (79) In dem Vertrag verpflichtete sich Cirrus dazu, die Strecke zwischen Saarbrücken und [...] im Linienverkehr mit einer Frequenz von [...] Flügen an [...] Tagen pro Woche, [...] Flügen [...] zu bedienen. Im Vertrag hieß es ausdrücklich, dass Cirrus [...]. Der Vertrag wurde anschließend mehrmals ausgeweitet und abgeändert und lief schließlich am 31. Dezember 2006 ab.
- (80) Die vertraglich fällig werdende Vergütung wurde nach der folgenden Formel berechnet:

[...]

Während der Laufzeit des Vertrags bekam Cirrus von der FSBesitzG den folgenden jährlichen Vergütungsbetrag bezahlt:

Tabelle 8

Zahlungen an Cirrus Airlines in EUR

Jahr	Nettovergütung	Bruttovergütung
2005	[...]	[...]
2006	[...]	[...]

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens*Vorliegen einer Beihilfe*

- (81) Im Einleitungsbeschluss wurde zunächst festgestellt, dass der Beschluss der FSBesitzG eine Übertragung staatlicher Mittel beinhalte und dem Staat zuzurechnen sei. Cirrus sei außerdem eindeutig ein Unternehmen, das wirtschaftliche Tätigkeiten ausübe. Die Frage bestände somit darin, ob Cirrus durch den Vertrag ein Vorteil gewährt wurde, den Cirrus auf dem Markt nicht auch auf andere Art und Weise hätte erhalten können. Da Deutschland keine Erklärung dazu abgegeben hat, aus welchen Motiven der Vertrag mit Cirrus geschlossen wurde, wurden die deutschen Behörden aufgefordert, sich dazu zu äußern, ob ihrer Ansicht nach die FSBesitzG als marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber gehandelt habe, und falls ja der Kommission entsprechende Unterlagen vorzulegen, mit denen diese Ansicht unterstützt würde.
- (82) Im Einleitungsbeschluss wurde darauf hingewiesen, dass der Kommission zum Zeitpunkt der Annahme des Beschlusses keine Angaben darüber vorlägen, wie die deutschen Behörden die betreffenden Einnahmen- und Kostenposten dem Vertrag zugerechnet hätten. Auf dieser Grundlage kam die Kommission zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass der Vertrag mit Cirrus eine staatliche Beihilfe darstelle.

Vereinbarkeit

- (83) Im Einleitungsbeschluss wurde untersucht, ob der Vertrag mit Cirrus als vereinbare Anlaufbeihilfe gemäß Abschnitt 5 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 angesehen werden könnte. In ihrer Prüfung brachte die Kommission Zweifel darüber zum Ausdruck, dass die unterschiedlichen Bedingungen für die vereinbare Anlaufbeihilfe erfüllt würden.
- (84) Im Einleitungsbeschluss wurde insbesondere festgestellt, dass der Vertrag mit Cirrus die folgenden Bedingungen offensichtlich nicht erfülle:
- Randnummer 79 Buchstabe c der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da die Flugverbindung von Cirrus zwischen Saarbrücken und [...] offenbar bereits bestand und keine Angaben zu neuen Frequenzen vorgelegt wurden, die zu einem Anstieg des Passagieraufkommens führen könnten;
 - Randnummer 79 Buchstabe d der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag weder degressiv gestaffelt, noch wirklich zeitlich begrenzt zu sein scheine, weil er bereits mehrmals verlängert worden sei. Zudem sei auch nicht klar, ob Cirrus die langfristige Rentabilität der Flugverbindung nachgewiesen habe;
 - Randnummer 79 Buchstabe e der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag keine Begrenzung der Finanzierung auf die zusätzlichen Anlaufkosten vorsah;
 - Randnummer 79 Buchstabe f erster Absatz der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag kein festes Enddatum und keinerlei Begrenzung der Beihilfe abhängig von den Kosten vorsehe;
 - Randnummer 79 Buchstabe f dritter Absatz der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob der Zeitraum, während dessen Cirrus Beihilfe gewährt wurde, wesentlich kürzer sei als der Zeitraum, für den sich Cirrus verpflichtete, ihre Flugdienste von Saarbrücken aus durchzuführen;
 - Randnummer 79 Buchstabe g der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da die Beihilfe offenbar nicht an die Entwicklung der Passagierzahlen gekoppelt sei;
 - Randnummer 79 Buchstabe h der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob der Vertrag vor dem Vertragsabschluss bekannt gegeben und anderen Luftverkehrsgesellschaften ebenfalls zugänglich gemacht worden ist;

- h) Randnummer 79 Buchstabe i der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, dass der FSBetriebG im Zusammenhang mit den Verträgen mit Cirrus ein Geschäftsplan vorgelegen habe und ob der Flughafen untersucht habe, welche Auswirkungen sich durch die Beihilfe auf die konkurrierenden Strecken ergeben würden;
 - i) Randnummer 79 Buchstabe j der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da die erforderliche Liste der bezuschussten Strecken offensichtlich nicht veröffentlicht worden sei;
 - j) Randnummer 79 Buchstabe k der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es zweifelhaft sei, ob die deutschen Behörden die erforderlichen Nachprüfungsverfahren für die Bearbeitung möglicher Beschwerden vorgesehen haben;
 - k) Randnummer 80 der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da es den Anschein habe, dass die Rabattregelung von 2007 mit den vertraglichen Beihilfen kombiniert werden könne, die Cirrus erhalten habe.
- (85) Da es nicht den Anschein habe, dass die kumulativen Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit mit der Anlaufbeihilfe erfüllt seien, und da offensichtlich keine anderen Vereinbarkeitsgründe vorlägen, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass der Vertrag mit Cirrus eine unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle.

2.2.7. MARKETINGVERTRAG MIT Air Berlin

Ausführliche Beschreibung der Maßnahme

- (86) Am 6. April 2011 unterzeichnete die FSG einen Marketingvertrag mit der Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (im Folgenden „Air Berlin“) mit einer Laufzeit bis 2. Mai 2014. In dem Marketingvertrag verpflichtet sich Air Berlin zur Erbringung von Marketing- und Werbendienstleistungen für die FSG. In dem Vertrag ist wörtlich festgelegt: „[...]“ Die FSG erwartete von der Frequenzerhöhung höhere Einnahmen aus dem Flugbetrieb und aus luftverkehrs-unabhängigen Aktivitäten. Außerdem wurde Air Berlin zur Vermarktung der beiden Verbindungen von und nach Saarbrücken verpflichtet (Informationen über die Frequenzerhöhung in der Presse, durch E-Mails, Mitteilungen an Reiseveranstalter, Zeitschriften, Printmedien, beim Check-in, an Bord, im Rundfunk usw.). Die FSG vergütete Air Berlin für die Marketingdienstleistung mit insgesamt [800 000 EUR — 1 700 000 EUR].

Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

Vorliegen einer Beihilfe

- (87) Ebenso wie der Vertrag mit Cirrus warf auch der mit Air Berlin abgeschlossene Vertrag die Frage auf, ob dieser Vertrag mit den Marktbedingungen vereinbar war. Alle anderen Bedingungen, wie zum Beispiel die nicht zurechenbare Übertragung staatlicher Mittel galten als erfüllt.
- (88) Deutschland hatte geltend gemacht, eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt zu haben, der zufolge der Vertrag für den Flughafen langfristig rentabel wäre. Deutschland hatte diese Analyse der Kommission aber nicht vorgelegt, weshalb die Kommission auch nicht prüfen konnte, wie der Flughafen die erwarteten Kosten und Einnahmen berechnete, die sich aus dem Vertrag ergaben. Die Kommission stellte fest, dass dem Flughafen aus dem Vertrag offenbar kein weiterer Vorteil als die erwartete Steigerung der Passagierzahlen erwuchs und der Vertrag selbst daher lediglich als Mittel für einen Sonderrabatt auf die Flughafenentgelte erscheine, die noch dazu mit den im Rahmen der Flughafenentgeltordnung von 2007 vorgesehenen Rabatten kombiniert wurden.
- (89) Auf der Grundlage dieser Erwägungen kam die Kommission im Einleitungsbeschluss zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass Air Berlin mit dem Marketingvertrag ein selektiver Vorteil verschafft wurde. Da die vorläufige Ansicht vertreten wurde, dass alle anderen Elemente staatlicher Beihilfen ebenfalls vorlagen, kam die Kommission zur vorläufigen Schlussfolgerung, dass dieser Vertrag ein Element staatlicher Beihilfe enthalte.

Vereinbarkeit

- (90) Im Einleitungsbeschluss wurde untersucht, ob der Marketingvertrag als eine vereinbare Anlaufbeihilfe gemäß Abschnitt 5 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 angesehen werden könnte. In ihrer Prüfung brachte die Kommission Zweifel darüber zum Ausdruck, dass die unterschiedlichen Bedingungen für die vereinbare Anlaufbeihilfe erfüllt würden.
- (91) Im Einleitungsbeschluss wurde insbesondere festgestellt, dass der Vertrag mit Air Berlin die folgenden Bedingungen offensichtlich nicht erfüllte:
- a) Randnummer 79 Buchstabe d der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da unklar sei, ob Air Berlin die langfristige Rentabilität der Flugverbindung nachgewiesen habe;
 - b) Randnummer 79 Buchstabe e der Luftverkehrsleitlinien von 2005, da der Vertrag keine Begrenzung der Finanzierung auf die zusätzlichen Anlaufkosten vorsah;

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
Neues Zugangs-kontrollsystem													
Container Tor 1													
Rollwegbeschilderung													
Unterbrechungsfreie Stromvers. (Notstrom)													
Abstellfläche Ost, bombenbedrohte Flz.													
Erweiterung S/L-Bahnköpfe, RESA													
Flughafennavigation													
Summe p.A.													

(¹) Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 5. Mai 2012, Anhang II.

- (95) Deutschland macht geltend, dass jedwede Finanzierung für Flughafensicherheitsmaßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz*, für Maßnahmen für die Flugverkehrskontrolle und die Luftsicherheit gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* und für die Feuerwehr in den öffentlichen Aufgabenbereich falle. Deutschland vertritt die Auffassung, dass die Außenumzäunung um den Flughafen und Bestreifungswege, ein Container-Tor, Rollbahnbeschilderung, Notstrom, Abstellplätze für bombenbedrohte Flugzeuge und Erweiterungen von Sicherheitsflächen an den Start- und Landebahnköpfen (Runway End Safety Areas, RESA) unter § 8 *Luftsicherheitsgesetz* und damit ebenfalls in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen.
- (96) Im Hinblick auf die Flugverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* macht Deutschland geltend, dass der Staat die Kosten für diese Maßnahmen nicht für alle Flughäfen decke, dass die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Flughäfen aber gerechtfertigt sei und daher keinen Vorteil enthalte. In § 27 Buchstabe c Absatz 2 wird konkreter zwischen bestimmten Flughäfen unterschieden, bei denen die Finanzierung dieser Sicherheitsmaßnahmen auf Bundesebene aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen für notwendig angesehen wird, und zwischen Flughäfen, bei denen solche Maßnahmen aus Bundessicht als nicht unbedingt notwendig angesehen werden. Das Bundesverkehrsministerium hat bisher die Finanzierung mehrerer Flughäfen als aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Erwägungen als notwendig anerkannt, darunter auch den Flughafen Saarbrücken. Aus diesem Grund ist die Finanzierung von Regionalflughäfen, die diese Kosten normalerweise selbst tragen müssten, nicht diskriminierend. Die Finanzierung der Luftverkehrskontrolle und der Luftsicherheitsmaßnahmen ist — unabhängig davon, ob sie auf Bundesebene unmittelbar durch den Staat oder von den Ländern getragen wird — in allen Fällen Bestandteil des öffentlichen Aufgabenbereichs.
- (97) Darüber hinaus werden beispielsweise die Kosten für die Feuerwehr nicht auf Bundesebene reguliert, sondern fallen in den Zuständigkeitsbereich der *Länder*, weshalb die Feuerwehr auch nicht auf allen Flughäfen vom Staat finanziert wird. Die unterschiedliche Behandlung der Flughäfen hat sowohl historische als auch objektive Gründe. Als Hauptgrund ist zu nennen, dass es die Natur eines Flughafenbetriebs mit sich bringt, dass kleinere Regionalflughäfen die hohen Festkosten in Verbindung mit einer Flughafenfeuerwehr nicht tragen können und dass diese Kosten daher von dem jeweiligen *Bundesland* getragen werden.

- (98) Was die vh Saar betrifft, macht Deutschland geltend, dass diese Gesellschaft nicht als Unternehmen angesehen werden könne. Erstens erklären die deutschen Behörden, dass die vh Saar nicht selbst auf dem Markt tätig sei, sondern lediglich Anteile an anderen Gesellschaften (nämlich dem Flughafen und der HSG) halte. Die deutschen Behörden verweisen auf ein Urteil des Gerichtshofs⁽¹⁵⁾ und erinnern damit daran, dass das reine Halten von Anteilen an anderen Gesellschaften allein selbst dann keine wirtschaftliche Tätigkeit darstelle, wenn es sich dabei um einen kontrollierenden Anteil handle. Weiter wird geltend gemacht, dass eine Ausnahme von diesem Grundsatz, der zufolge eine Holdinggesellschaft dann eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe, wenn sie Einfluss auf die Gesellschaften ausübt, an denen sie Anteile besitzt, im Falle der vh Saar keine Anwendung finden könne.

Vorteil

- (99) Deutschland macht im Hinblick auf die vh Saar geltend, dass die Gesellschaft keinerlei Vorteile von staatlichen Mitteln erhalten habe, da sie alle vom Saarland erhaltenen Gelder an die FSBesitzG bzw. die FSG weitergegeben habe. Folglich streitet Deutschland ab, dass die vh Saar als eine Begünstigte angesehen werden könne.
- (100) Was die Gelder betrifft, die die FSBesitzG und die FSG von der vh Saar über den Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag erhalten haben, macht Deutschland geltend, dass damit kein Vorteil gewährt worden sei, da die FSBesitzG/die FSG mit der gesamten Finanzierung lediglich einen Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Sinne des Urteils in der Rechtssache *Altmark* erhalten hätten.

Altmark-Kriterium 1: Betrauung mit einer DAWI

- (101) Deutschland macht geltend, dass der Betrieb des Flughafens, einschließlich des Baus und der Instandhaltung der notwendigen Infrastruktur eine DAWI darstelle. Der Begriff einer DAWI wird von Deutschland als Dienstleistung festgelegt, die auf einem Markt erbracht wird und in einer zuverlässigen und stabilen Versorgung besteht, an der die Öffentlichkeit ein allgemeines Interesse hat, die der Markt selbst nicht erbringen kann und die von einer juristischen Person erbracht wird, die mit einer entsprechenden Verpflichtung betraut wurde.
- (102) Im Hinblick auf den Betrieb des Flughafens Saarbrücken ist Deutschland der Auffassung, dass dazu das Angebot von Dienstleistungen auf einem Markt gehöre. Deutschland macht weiter geltend, dass der Flughafen aufgrund der Tatsache, dass er ein Fluggastaufkommen von weniger als 500 000 Passagieren pro Jahr aufweise und somit unter der in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 genannten Schwelle liege, ab der ein Flughafen als rentabel angesehen werden könne, Dienstleistungen anbiete, die auf dem Markt andernfalls nicht angeboten werden würden.
- (103) Die deutschen Behörden vertreten die Auffassung, dass der Flughafen Saarbrücken mit der Verpflichtung betraut worden sei, diese Dienstleistungen zu erbringen. Diese Verpflichtung, so erklärt Deutschland, ergebe sich aus der Betriebszulassung und den Bestimmungen des deutschen Luftfahrtrechts. Deutschland verweist insbesondere auf § 45 Absatz 1 der Luftverkehrszulassungsordnung, der vorsieht, dass ein Flughafenunternehmen „den Flughafen in betriebssicherem Zustand zu halten und ordnungsgemäß zu betreiben“ habe. Die Verpflichtung zum Betrieb beinhaltet auch die Pflicht, Flugzeugen ohne jedwede Diskriminierung während der regulären Betriebsstunden, die in der Betriebszulassung festgelegt sind und vom Flughafenbetreiber nicht einseitig geändert werden können, Flughafen-dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Jeglicher Verstoß gegen die Verpflichtung zum Flughafenbetrieb würde zu Geldbußen in Höhe von bis zu 50 000 EUR gemäß § 108 Luftverkehrszulassungsordnung in Verbindung mit § 58 Absatz 1 Nummer 10 und Absatz 2 Luftverkehrsgesetz führen. Deutschland macht schließlich geltend, dass das Bundesland den ordnungsgemäßen Betrieb des Flughafens durch seine umfassende Kontrolle des Betreibers sicherstelle.
- (104) In seiner Stellungnahme zur Feststellung im Einleitungsbeschluss, dass offensichtlich kein förmlicher Betrauungsakt in Kraft sei, macht Deutschland geltend, dass durch die Kombination der in Erwägungsgrund 103 genannten Faktoren und insbesondere durch die vom Saarland ausgeübte umfassende und strenge Kontrolle über den Flughafen sichergestellt werde, dass die Betrauungszwecke in mindestens derselben Weise realisiert werden, wie dies der Fall wäre, wenn ein förmlicher Betrauungsakt in Kraft wäre.
- (105) Zur Unterstützung seiner Behauptung, dass der Betrieb des Flughafens eine DAWI darstelle, macht Deutschland geltend, dass der Flughafen einen wesentlichen Bestandteil der Verkehrsinfrastruktur im Saarland darstelle, der insbesondere dafür notwendig sei, die Region mit dem restlichen Land und mit wichtigen Luftverkehrsdrehkreuzen zu verbinden. Die besondere Bedeutung dieser Verbindung solle sich aus der geografischen Lage des Saarlands am Rand Deutschlands, weit entfernt von den wichtigen Ballungszentren des Landes ergeben.

⁽¹⁵⁾ Rechtssache C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al.*, Randnummer 111.

- (106) Erstens diene der Flughafen angeblich den Bewohnern der Region, indem er deren touristische und private Verkehrsbedürfnisse befriedige. Das Saarland solle sich immer mehr zu einem Tourismusziel entwickeln. Zweitens macht Deutschland geltend, dass der Flughafen Saarbrücken für die Verbindung der wissenschaftlichen, kulturellen und sozialen Einrichtungen des Saarlands, die sich überwiegend in Saarbrücken befänden, von entscheidender Bedeutung sei. Drittens wird die Bedeutung des Flughafens für die lokale Wirtschaft und die regionale Entwicklung hervorgehoben, insbesondere vor dem Hintergrund des derzeitigen Strukturwandels weg von einer auf den Kohlenbergbau gestützten Wirtschaft und hin zu einer internationalen und innovativen Wirtschaft. Deutschland weist darauf hin, dass Unternehmen ihre Entscheidung für einen Umzug ins Saarland oftmals auf die Tatsache stützen, dass es dort einen Flughafen gebe. Deutschland bezieht sich ferner auf eine Studie aus dem Jahr 2009, der zufolge die Nachfrage nach der Bereitstellung von Personenbeförderung im Luftverkehr in Zukunft wachsen werde.
- (107) Deutschland untermauert sein vorstehendes Vorbringen durch die Behauptung, dass die stetige Erhöhung des Fluggastaufkommens in Saarbrücken während der letzten Jahrzehnte, die Ergebnisse einer Studie, die weiteres Wachstumspotenzial aufzeigten und die Tatsache, dass andere Flughäfen in der Region die lokale Nachfrage nicht befriedigen könnten, die Bedeutung des Flughafens für die lokale Bevölkerung und Wirtschaft klar beweisen würden. Deutschland beruft sich auf die Luftverkehrsleitlinien von 2005, in denen es heißt, dass „(...) in Ausnahmefällen auch der Betrieb eines Flughafens insgesamt als ein Dienst von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachtet werden“ könne, beispielsweise, wenn der Flughafen in einer „isolierten Region“ gelegen sei. Deutschland macht weiter geltend, dass es sich bei Saarbrücken wegen seiner geografischen Lage und wegen des derzeitigen Strukturwandels der lokalen Wirtschaft um einen solchen Ausnahmefall handle⁽¹⁶⁾. Deutschland macht schließlich geltend, dass mit der Finanzierung keine Tätigkeiten finanziert würden, die über die grundlegenden Tätigkeiten aus Randnummer 53 Ziffer vi der Luftverkehrsleitlinien von 2005 hinausgingen.
- (108) Deutschland bringt als nächstes vor, dass die Existenz einer DAWI nicht durch die angeblich fehlende Notwendigkeit des Flughafens untergraben werden könne. Deutschland macht geltend, dass andere Flughäfen in der Region nicht die Bedürfnisse befriedigen könnten, die der Flughafen Saarbrücken befriedigt. Es wird insbesondere vorgebracht, dass die anderen Flughäfen in der Region entweder zu weit vom Kerneinzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken entfernt seien (wie zum Beispiel die Flughäfen in Luxemburg, Metz–Nancy–Lorraine und Frankfurt–Hahn) oder wegen ihrer kleineren Größe und ihrem eingeschränkten Dienstleistungsangebot nicht mit Saarbrücken verglichen werden könnten (vor allem Zweibrücken).

Altmark-Kriterium 2: Ausgleichsparameter

- (109) Deutschland macht geltend, dass der Zweck des zweiten *Altmark*-Kriteriums darin bestehe, einen übermäßig hohen Ausgleich zu verhindern und eine effiziente Nutzung öffentlicher Finanzierungen sicherzustellen. Deutschland bringt vor, dass der Zweck des zweiten Kriteriums aufgrund der strengen Kontrolle, die von den lokalen Behörden über den Flughafen ausgeübt werde und durch die ein verantwortliches wirtschaftliches Verhalten sichergestellt werde sowie aufgrund der Tatsache, dass die Tätigkeiten des Flughafens auf die Erbringung einer DAWI beschränkt sind, erfüllt sei. Deutschland beteuert schließlich, dass die Finanzierungsmodalitäten in jedem Fall so konzipiert seien, dass jegliche Möglichkeit für eine missbräuchliche Geltendmachung des DAWI-Ausgleichs ausgeschlossen sei.

Altmark-Kriterium 3: Vermeidung eines übermäßig hohen Ausgleichs

- (110) Deutschland behauptet, dass die öffentliche Finanzierung niemals über den Betrag hinausgegangen sei, der unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Einnahmen notwendig war, um die Erbringung der DAWI zu erleichtern. Es wird darauf hingewiesen, dass die Tätigkeiten des Flughafens auf die Erbringung der in Rede stehenden DAWI beschränkt seien, mit der Folge, dass keine sonstigen Kosten entstanden seien, die hätten quersubventioniert werden können. Es wird weiter vorgebracht, dass die Infrastruktur und der Flughafenbetrieb notwendig und angemessen seien, um die Flugverkehrsbedürfnisse im Einzugsbereich des Flughafens Saarbrücken zu befriedigen. Die FSBesitzG und die FSG haben keine Gewinne erwirtschaftet und erwirtschaften keine Gewinne und die FSBG erzielte lediglich marginale Gewinne. Deutschland macht geltend, dass die lokalen Behörden die Nutzung öffentlicher Mittel streng überwachten und eingegriffen hätten, wenn es zu Ineffizienzen gekommen wäre.

Altmark-Kriterium 4: öffentliche Ausschreibung oder Benchmarking

- (111) Da der Flughafen schon lange Zeit Bestand hatte, bevor die Erbringung von Flughafendienstleistungen als eine wirtschaftliche Tätigkeit angesehen wurde, machen die deutschen Behörden geltend, sie hätten die DAWI deshalb nicht ausgeschrieben, sondern sich lieber weiterhin auf den bestehenden Flughafen verlassen. Die deutschen Behörden machen dennoch geltend, dass das vierte Kriterium erfüllt sei, da Deutschland der Ansicht sei, dass die lokalen Behörden die Tätigkeiten des Flughafens streng überwacht und dadurch sichergestellt hätten, dass lediglich effiziente Kosten rückerstattet worden seien. Dem Saarland liegen zwar keine präzisen Angaben über andere Regionalf Flughäfen vor, es geht aber davon aus, dass die Effizienz des Flughafens Saarbrücken durchschnittlich sei und dass die lokalen Behörden jedwede Ineffizienz erkannt und beseitigt hätten. Deutschland macht schließlich geltend, dass aufgrund der verschiedenen Unterschiede, die zwischen den Regionalf Flughäfen in Deutschland beständen, ein einfacher Vergleich nicht sinnvoll sei. In dieser Situation solle sich die Kommission mit der Tatsache zufrieden geben, dass kein Hinweis dafür vorliege, dass Saarbrücken ineffizient sei.

⁽¹⁶⁾ Luftverkehrsleitlinien von 2005, Randnummer 34.

Zwischenfazit zu Altmark/DAWI

- (112) Da Deutschland der Auffassung ist, dass alle vier *Altmark*-Kriterien erfüllt seien, macht es geltend, dass die Finanzierung des Flughafens aus staatlichen Mitteln keinen Vorteil darstelle, sondern lediglich einen Ausgleich für die Erbringung einer DAWI.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

- (113) Deutschland erklärt, dass das Saarland den Betrieb des Flughafens Saarbrücken wegen dessen großer struktureller und wirtschaftlicher Bedeutung für die Region nicht als eine gewinnorientierte Geschäftstätigkeit, sondern als eine DAWI ansehe. Demzufolge stelle eine Schließung des Flughafens keine Option dar und es läge deshalb auch keine Kosten-Nutzen-Analyse für eine Schließung vor.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

- (114) Deutschland argumentiert, dass die Finanzierung des Flughafens weder den Wettbewerb verfälsche, noch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtige, und macht geltend, dass die Finanzierung keine staatliche Beihilfe darstelle. In diesem Zusammenhang erinnert Deutschland daran, dass in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegt sei, dass die Finanzierung eines kleinen Regionalflughafens mit weniger als einer Million Passagiere „den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen“ dürften⁽¹⁷⁾. Der Flughafen Saarbrücken fällt in diese Flughafenkategorie und Deutschland vertritt die Auffassung, dass keine Gründe dafür vorliegen, von dieser allgemeinen Annahme abzuweichen: der Flughafen Saarbrücken ist ein typischer Regionalflughafen, der die Bedürfnisse der Bevölkerung in dieser Region befriedigt und in der Tat kommt der Großteil der Passagiere aus der Region.
- (115) Im Hinblick auf die anderen Flughäfen in der Region und insbesondere diejenigen, die in anderen Mitgliedstaaten gelegen sind, wird geltend gemacht, dass das Einzugsgebiet des Flughafens Saarbrücken und die umliegenden Gebiete abdeckt, sich aber wohl kaum in andere Mitgliedstaaten erstrecken dürfte. In der Tat stammen angeblich lediglich [unter 14 %] der Passagiere entweder aus Frankreich [...] oder aus Luxemburg [...]. Deutschland ist der Auffassung, dass die einzigen ausländischen Flughäfen, die in potenziellem Wettbewerb mit Saarbrücken stehen, die Flughäfen in Metz-Nancy-Lorraine und in Luxemburg sind. Diese beiden Flughäfen liegen allerdings über eine Stunde Fahrtzeit von Saarbrücken entfernt, so dass sich ihre Einzugsbereiche — ausgehend von der Annahme, dass der Einzugsbereich eines Flughafens alle Orte erfasst, von denen dieser Flughafen innerhalb von 60 Minuten erreicht werden kann — nur marginal überschneiden. Noch stärker zählt die Tatsache, dass die Orte, in denen die Einzugsbereiche dieser Flughäfen sich überschneiden, dünn besiedelt sind und wenige Passagiere hervorbringen sollen, während der Kerneinzugsbereich des Flughafens Saarbrücken nicht in den Einzugsbereich der genannten ausländischen Flughäfen fällt.
- (116) Darüber hinaus wird geltend gemacht, dass die Profile der beiden genannten ausländischen Flughäfen und des Flughafens Saarbrücken sehr unterschiedlich sind: Luxemburg ist deutlich größer (ungefähr 1,5 Millionen Passagiere pro Jahr) und bietet vielfältigere Flugverbindungen an, während Metz-Nancy-Lorraine erheblich kleiner ist und ausschließlich Linienflüge innerhalb von Frankreich und Charterflüge nach Nordafrika anbietet. Deutschland vertritt die Auffassung, dass insbesondere im Hinblick auf den Flughafen Luxemburg kein Wettbewerb besteht, da sich die beiden Flughäfen eher ergänzen, als dass sie sich gegenseitig ersetzen würden.
- (117) Im Hinblick auf die benachbarten Flughäfen in Deutschland macht Deutschland geltend, dass der Flughafen Saarbrücken weder mit dem Flughafen Frankfurt-Hahn, noch mit dem Flughafen Zweibrücken im Wettbewerb steht. Was den erstgenannten Flughafen betrifft, so wird geltend gemacht, dass sich die Einzugsbereiche aufgrund der Entfernung zwischen den beiden Flughäfen lediglich geringfügig überschneiden, dass Frankfurt-Hahn viel größer ist (ungefähr 3,5 Millionen Passagiere pro Jahr), und fast ausschließlich internationale Flugverbindungen durch Billigfluggesellschaften anbietet, die Saarbrücken nicht bedienen. Zudem ist die Luftfracht in Frankfurt-Hahn ein wichtiger Faktor, während sie in Saarbrücken keine Rolle spielt.
- (118) In Bezug auf Zweibrücken betont Deutschland, dass der Flughafen Zweibrücken aufgrund seiner Nähe zu Saarbrücken zwar sehr wahrscheinlich in Wettbewerb mit dem dortigen Flughafen stehe, diese beiden Flughäfen sich in Wirklichkeit aber ergänzen und nicht umeinander konkurrieren. Während Zweibrücken keine Linienflüge anbietet, sondern ausschließlich für Charterflüge genutzt wird, hat sich Saarbrücken auf Linienflüge für Geschäftsreisende spezialisiert. Diese unterschiedlichen Profile spiegeln sich auch in der jeweiligen Infrastruktur wider, wobei die hochwertigeren Einrichtungen des Flughafens Saarbrücken typisch für Flughäfen sind, die sich auf Linienflüge konzentrieren. Darüber hinaus spielt die Luftfracht in Zweibrücken sehr wohl eine Rolle, in Saarbrücken dagegen aufgrund der kurzen Start- und Landebahn und wegen des Nachtflugverbots gar nicht.

⁽¹⁷⁾ Luftverkehrsleitlinien von 2005, Randnummer 39 Absatz 2.

- (119) Aufbauend auf der wahrgenommenen gegenseitigen Ergänzung zwischen den Flughäfen Zweibrücken und Saarbrücken erklärt Deutschland, dass eine engere Zusammenarbeit zwischen den beiden Flughäfen geplant ist. Die jeweiligen Landesregierungen haben bereits beschlossen, in Zukunft enger zusammenzuarbeiten und planen die Schaffung eines gemeinsamen Flughafens („Saar-Pfalz-Airport“) mit den beiden Standorten Saarbrücken und Zweibrücken. Die Zusammenarbeit sollte zu Synergieeffekten führen und Fördermittel einsparen. Schließlich hebt Deutschland die Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen in der Region hervor (beide Flughäfen verfügen zusammen genommen bereits über 750 000 Passagiere) und macht geltend, dass diese Nachfrage nur von Saarbrücken und Zweibrücken zusammen ordnungsgemäß befriedigt werden kann, vor allem, weil die anderen benachbarten Flughäfen nicht als Ersatz dienen können.
- (120) Deutschland weist darauf hin, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten selbst dann durch keinerlei Fördermaßnahmen beeinträchtigt würde, wenn festgestellt würde, dass die Flughäfen in Saarbrücken, Zweibrücken und Frankfurt–Hahn miteinander im Wettbewerb stehen. Alle drei Flughäfen liegen in Deutschland, ihre Betreibergesellschaften sind deutsche Gesellschaften und die Gesellschafter sind deutsche Gebietskörperschaften.
- (121) Schließlich wird geltend gemacht, dass jede Wettbewerbsverfälschung und jede Auswirkung auf den Handel so marginal wäre, dass im vorliegenden Fall eine „De-minimis-Regel“ gelten sollte, was zur Schlussfolgerung führt, dass eine etwaige Wirkung dieser Art nicht nennenswert ist.

3.1.2. BESTEHENDE BEIHILFE UND VEREINBARKEIT

- (122) Alternativ dazu und falls die Kommission dem Argument Deutschlands, dass die Finanzierungsmaßnahmen keine staatliche Beihilfe darstellen, nicht folgen sollte, macht Deutschland geltend, dass die Maßnahmen eine bestehende Beihilfe darstellen, in jedem Fall sowohl vereinbar mit als auch von der Anmeldepflicht im Rahmen des DAWI-Beschlusses von 2005 freigestellt sind, die in den Abschnitten 4.1 und 4.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegten Vereinbarkeitskriterien erfüllen und gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags als vereinbar gerechtfertigt werden können.

Bestehende Beihilfe

- (123) Deutschland weist darauf hin, dass für den Fall, dass der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag zwischen der vh Saar und der FSBesitzG/der FSG als staatliche Beihilfe angesehen werden sollte, es sich dabei um eine bestehende Beihilfe handeln würde. Der entsprechende Vertrag, die Rechtsgrundlage zur Deckung des jährlichen Defizits, wurde am 7. Mai 1996 abgeschlossen und ist der Aussage Deutschlands zufolge seitdem nicht mehr geändert worden. Sollte die Kommission zu dem Ergebnis kommen, dass der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag eine unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle, würde sich dieses Ergebnis lediglich auf die Zukunft auswirken.

DAWI-Beschluss von 2005

- (124) Deutschland macht geltend, dass die Finanzierung unter den DAWI-Beschluss von 2005 falle, da die Anwendbarkeitskriterien für Beihilfen für Flughäfen (weniger als eine Million Passagiere pro Jahr oder weniger als 100 Mio. EUR Umsatz in den beiden Jahren vor der Betrauung; weniger als 30 Mio. EUR als Ausgleich pro Jahr) erfüllt sind. Deutschland macht weiter geltend, dass die in den Artikeln 4 und 5 des DAWI-Beschlusses von 2005 verankerten Bedingungen (Betrauung mit einer DAWI, kein übermäßig hoher Ausgleich) aus den gleichen Gründen erfüllt seien, wie diejenigen, die im Hinblick auf die *Altmark*-Kriterien angeführt wurden.
- (125) Deutschland wiederholt außerdem noch einmal, dass in der Region eine erhebliche Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen bestehe, die von den benachbarten Flughäfen nicht befriedigt werden könne und weist daher die Andeutung im Einleitungsbeschluss ab, dass der Flughafen nicht notwendig wäre, um die lokale Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen zu befriedigen. Deutschland weist darauf hin, dass maßgebliche Studien nachweisen, dass aufgrund einer prognostizierten Erhöhung des Passagieraufkommens, das die benachbarten Flughäfen nicht befriedigen werden können (Deutschland verweist auf seine diesbezüglichen Erläuterungen im Hinblick auf die fehlende Ersetzbarkeit der Flughäfen und den entsprechenden fehlenden Wettbewerb unter ihnen) weiteres Wachstumspotenzial bestehe.
- (126) Was schließlich die Andeutungen im Einleitungsbeschluss betrifft, dass ein förmlicher Betrauungsakt, eine Einschränkung auf die grundlegenden Tätigkeiten eines Flughafens sowie eine transparente Festlegung der Ausgleichsparameter fehlen würden, so verweist Deutschland zurück auf sein Vorbringen bezüglich der Einhaltung der *Altmark*-Kriterien und macht geltend, dass die dort angeführte Begründung im vorliegenden Zusammenhang gleichermaßen gelte.

DAWI-Beschluss von 2012

- (127) Deutschland erwähnt, dass der DAWI-Beschluss von 2012, der für die im vorliegenden Beschluss in Rede stehenden Maßnahmen erst nach Ablauf des Übergangszeitraums in 2014 gelten wird, nur für die Zukunft relevant sein wird, und dann insbesondere für die geplante Zusammenarbeit zwischen den Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken.

Luftverkehrsleitlinien von 2005

- (128) Deutschland behauptet, dass die allgemeinen Finanzierungsmaßnahmen gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit Abschnitt 4.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 (Beihilfe für den Betrieb von Flughafeninfrastruktur) mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Zur Unterstützung dieses Vorbringens verweist Deutschland lediglich zurück auf die Argumente, die in Bezug auf die Einhaltung der *Altmark*-Kriterien vorgelegt wurden sowie auf den DAWI-Beschluss von 2005.
- (129) Im Hinblick auf die Vereinbarkeit gemäß Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 (Finanzierung von Flughafeninfrastruktur) macht Deutschland geltend, dass alle dort festgelegten Bedingungen erfüllt seien.

Der Bau und der Betrieb der Infrastruktur erfüllen ein klar festgelegtes Ziel allgemeinen Interesses (regionale Entwicklung, Zugänglichkeit usw.)

- (130) Deutschland verweist auf sein Vorbringen bezüglich des Bestehens einer DAWI zum Nachweis der Tatsache, dass der Flughafen Saarbrücken ein Ziel eines allgemeinen Interesses erfüllt. Deutschland wiederholt, dass der Flughafen die Luftverkehrsbedürfnisse der lokalen Bevölkerung befriedigt, dass die Zugänglichkeit der Region nicht von den benachbarten Flughäfen sichergestellt werden kann und dass der Flughafen für die wirtschaftliche Entwicklung der Region von entscheidender Bedeutung ist.

Die Infrastruktur ist notwendig und dem Ziel angemessen

- (131) Deutschland ist der Auffassung, dass die Infrastruktur — insbesondere das Abfertigungsgebäude, das seit dem Jahr 2000 genutzt wird und die modernisierte Start- und Landebahn — zum Erreichen des Ziels unbedingt notwendig sind und weder unverhältnismäßig groß, noch aufwändig sind. Die Investitionen in die Infrastruktur waren notwendig, um die Infrastruktur instand zu halten oder die abgenutzte Infrastruktur zu ersetzen und um den Flughafen an das erhöhte Fluggastaufkommen, die gestiegenen Erwartungen an den Komfort sowie an die strengeren Sicherheitsanforderungen anzupassen. Ohne die Investitionen wäre der Flughafen nicht betriebsfähig. Deutschland erinnert außerdem daran, dass die bestehende Infrastruktur vor dem Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes (der im Jahr 1999 begonnen wurde) regelmäßig überlastet war [...]. Deutschland macht schließlich geltend, dass die notwendigen Investitionen nicht aus dem Eigenkapital der Gesellschaft hätten finanziert werden können.

Die Infrastruktur verfügt über zufriedenstellende mittelfristige Nutzungsaussichten

- (132) Ausgehend von der bereits bestehenden Nutzung und dem erwarteten weiteren Anstieg der Passagierzahlen ist Deutschland der Auffassung, dass die Infrastruktur über mehr als zufriedenstellende Nutzungsaussichten verfügt. Deutschland bezieht sich auf eine Prognose der Luftverkehrsentwicklung in der Region, die nachweist, dass die Nachfrage weiter ansteigen werde.
- (133) Deutschland macht geltend, dass zum Zeitpunkt des Baubeginns des neuen Abfertigungsgebäudes im Jahr 1999 nicht vorhersehbar gewesen sei, dass die Ereignisse des 11. September 2001 in den USA, die Aschewolke nach dem Vulkanausbruch auf Island im Jahr 2010 und die weltweite Wirtschaftskrise zwischen 2008 und 2011 die Passagierzahlen in Saarbrücken negativ beeinflussen würden. Diese Ereignisse sollen den gesamten europäischen Flugverkehrssektor beeinträchtigt und eine ansonsten positive Entwicklung verzögert haben. Dennoch ist der positive Trend, der sich bereits im Jahr 1999 abzeichnete, nach Ansicht Deutschlands immer noch erkennbar, was erwarten lässt, dass die Kapazität des Flughafens Saarbrücken mittelfristig vollständig genutzt werden werde (auch unter Berücksichtigung der geplanten Zusammenarbeit mit dem Flughafen Zweibrücken).
- (134) In Bezug auf die finanziellen Aussichten weist Deutschland darauf hin, dass für das Jahr 2020 mit einem positiven EBITDA gerechnet werde und dass dies ausreichend sei, um die Anforderung der zufriedenstellenden mittelfristigen Nutzungsaussichten zu erfüllen. Deutschland erinnert daran, dass die Kommission selbst anerkannt habe, dass Regionalflyghäfen nicht grundsätzlich Gewinne erwirtschaften, die wieder in die Infrastruktur investiert werden könnten, eine Tatsache, die die Vereinbarkeit der Fördermaßnahmen gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 nicht ausschließen dürfe.

Alle potenziellen Nutzer der Infrastruktur haben gleichen und nichtdiskriminierenden Zugang zu dieser.

- (135) Da alle Luftverkehrsgesellschaften über einen nichtdiskriminierenden Zugang zum Flughafen verfügen und unter die allgemein geltende Entgeltordnung, einschließlich der darin enthaltenen Rabatte fallen, ist Deutschland der Ansicht, dass dieses Kriterium erfüllt ist. Deutschland weist darauf hin, dass insbesondere die Rabatte nicht so konzipiert seien, dass sie *de facto* einen selektiven Vorteil für einige Luftverkehrsgesellschaften bewirken würden. Schließlich macht Deutschland geltend, dass die einzelnen Verträge mit Cirrus und Air Berlin in diesem Zusammenhang nicht relevant seien und dass in jedem Fall alle Luftverkehrsgesellschaften die Möglichkeit hatten, solche Verträge abzuschließen.

Die Entwicklung des Handels wird nicht in einem Maße beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

- (136) Deutschland ist es nicht klar, wie die „moderate“ Erweiterung der Infrastruktur am Flughafen Saarbrücken sich negativ auf den Handel auswirken könnte oder hätte auswirken können. Deutschland erinnert daran, dass die Kommission akzeptiert hat, dass die Förderung kleiner Regionalf Flughäfen in der Regel keine solche Auswirkung habe. Was mögliche Auswirkungen auf den Flughafen Zweibrücken betrifft, so wiederholt Deutschland, dass die beiden Flughäfen nicht im Wettbewerb zueinander stehen, sondern als einander ergänzend anzusehen sind. Deutschland macht außerdem geltend, dass die Infrastrukturmaßnahmen keinerlei Auswirkungen auf die Flughäfen Metz–Nancy–Lorraine und Luxemburg hatten, die dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderlaufen würden.

Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV

- (137) Deutschland versichert, dass die finanzielle Förderung für den Flughafen zumindest für den Zeitraum zwischen 2000 und 2005 als mit dem Binnenmarkt vereinbar gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV angesehen werden könne. Zum Nachweis der Bedeutung des Flughafens Saarbrücken für die regionale wirtschaftliche Entwicklung und die Zugänglichkeit der Region verweist Deutschland auf sein Vorbringen in Bezug auf das Bestehen einer DAWI. Von der finanziellen Förderung haben fast ausschließlich Infrastrukturprojekte profitiert, die im Einklang mit regionalen Entwicklungszielen standen. Beispielt ha ft reicht Deutschland umfassende Erklärungen zur Notwendigkeit der drei größten einzelnen Infrastrukturinvestitionen ein.
- (138) Was Anreizeffekte betrifft, so erklärt Deutschland, dass der Flughafen für Unternehmen außerhalb der Region einen wichtigen Anreiz darstelle, im Saarland zu investieren. Ebenso erhalten auch bereits im Saarland ansässige Unternehmen einen Anreiz, weiter zu expandieren und weitere Investitionen zu tätigen. Deutschland macht geltend, dass das Saarland angesichts seiner schwierigen Haushaltslage die finanzielle Förderung des Flughafens überdenken würde, wenn es keine Anreizeffekte gäbe. Schließlich betont Deutschland ein weiteres Mal, dass der Betrieb des Flughafens Zweibrücken nicht beeinträchtigt werde.

3.2. DIE ÜBERTRAGUNG VERSCHIEDENER GRUNDSTÜCKE AN DIE FSbesitzG

3.2.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (139) Deutschland ist der Meinung, dass die Grundstücksübertragung Sicherheitszwecken diene und in den öffentlichen Aufgabenbereich fiel, somit also außerhalb des Geltungsbereichs des Artikels 107 Absatz 1 AEUV lag. Konkret wird geltend gemacht, dass die übertragenen Grundstücke nach der Änderung der Start- und Landebahn notwendig waren, um die Start- und Landebahnköpfe mit erweiterten Sicherheitsflächen zu umgeben und den bestehenden Sicherheitszaun anzupassen. Die Sicherung des Flughafengeländes liegt nach Auffassung Deutschlands im öffentlichen Interesse und stellt keine wirtschaftliche Tätigkeit, sondern eine hoheitliche Aufgabe dar. Hintergrund dieser Sicherheitsmaßnahmen waren Gesetzesänderungen, die nach den Ereignissen des 11. September 2001 in den USA vorgenommen wurden.
- (140) Darüber hinaus macht Deutschland geltend, dass die nach dem Jahr 2000 erfolgte Grundstücksübertragung mit einem Gesamtwert von [...] aus den gleichen Gründen weder den Wettbewerb verfälscht, noch den Handel beeinträchtigt habe, die im Hinblick auf die allgemeinen Finanzierungsmaßnahmen angeführt worden sind. Auf der Grundlage ihres geringen Werts würde die Grundstücksübertragung unter die De-minimis-Regel fallen.

3.3. BÜRGschaften FÜR DARLEHEN ZUGUNSTEN DER VH SAAR UND DER FSbesitzG

3.3.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (141) Im Einleitungsbeschluss wurde davon ausgegangen, dass von den drei bekannten Bürgschaften für die FSbesitzG lediglich eine nach dem Jahr 2000 gewährt wurde. Deutschland erklärt jedoch, dass die in Rede stehende Bürgschaft in Wirklichkeit im Laufe des Jahres 1999 gewährt worden sei, das heißt also vor dem ausschlaggebenden Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris*. Es wird daher geltend gemacht, dass keine der drei Bürgschaften staatliche Beihilfemaßnahmen darstellen können. Für den Fall, dass die Kommission dennoch zu dem Ergebnis kommen sollte, dass diese Bürgschaften staatliche Beihilfen darstellten, macht Deutschland geltend, dass sie dann als bestehende Beihilfen bewertet werden müssten, mit der Folge, dass jedweder Beschluss der Kommission lediglich Wirkungen *ex nunc* (für die Zukunft) hätte.
- (142) Im Hinblick auf die Patronatserklärungen verweist Deutschland auf seine Begründung bezüglich der allgemeinen Finanzierungsmaßnahme zum Nutzen des Flughafens (Erwägungsgründe 93–121) und macht geltend, dass diese hier gleichermaßen anwendbar ist.

3.3.2. VEREINBARKEIT

- (143) Deutschland argumentiert, dass die Maßnahmen, sollten sie als staatliche Beihilfen gewertet werden, gemäß den in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegten Bedingungen mit dem Binnenmarkt vereinbar wären. Deutschland verweist in dieser Hinsicht auf die bezüglich der allgemeinen Finanzierungsmaßnahme vorgebrachten Argumente und macht geltend, dass diese hier gleichermaßen anwendbar sind.

3.4. DER PACTHVERTRAG ZWISCHEN DER FSbesitzG UND DER FSBG

3.4.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (144) Deutschland unterscheidet zwischen dem im Jahr 1997 abgeschlossenen Pachtvertrag, der bis zum 1. Juli 2006 in Kraft war und dem Pachtvertrag, der ab dem 1. Juli 2006 bis zur Fusion der FSbesitzG und der FSBG gegolten hat.
- (145) Im Hinblick auf den Pachtvertrag von 1997 wird geltend gemacht, dass dieser, sollte er als staatliche Beihilfe bewertet werden, eine bestehende Beihilfe darstellen würde. Sollte die Kommission in ihrem Beschluss zu dem Ergebnis gelangen, dass es sich dabei um eine unvereinbare staatliche Beihilfe handle, würde ein solcher Beschluss lediglich für die Zukunft Wirkungen haben, nicht für die Vergangenheit.
- (146) In Bezug auf den Pachtvertrag von 2006 macht Deutschland geltend, dass dieser Vertrag lediglich einer Änderung der bestehenden Beihilfe gleichkam und nicht als neue Beihilfe einzustufen war. Deutschland hebt hervor, dass sich vor allem das Recht, auf dessen Grundlage ein solcher Pachtvertrag abgeschlossen werden könnte, nicht geändert hatte. Deutschland behauptet, dass die Rechtsgrundlage geändert werden müsse, um den Pachtvertrag als neue Beihilfe einzustufen zu können.
- (147) Darüber hinaus macht Deutschland geltend, dass der Pachtvertrag von 2006 den damals geltenden Marktbedingungen entsprach. Deutschland argumentiert, dass variable Pachtzahlungen nicht ungewöhnlich seien und dass nichts darauf hindeute, dass der tatsächlich in Rechnung gestellte Betrag ungewöhnlich niedrig sei. Darüber hinaus wird geltend gemacht, dass die variable Pachtzahlung auch die Möglichkeit in sich barg, erheblich höhere Pachtzahlungen zu erhalten als im Rahmen des früheren Vertrags. Es wird geltend gemacht, dass die Handlungsfähigkeit der FSBG durch den Pachtvertrag von 2006 verbessert wurde. Schließlich bringt Deutschland vor, dass es im Interesse der FSbesitzG sei, Fraport als Gesellschafter zu behalten, da die Beteiligung dieser Gesellschaft den Zugang zu Know-how ermöglichte und zu Synergieeffekten führte.
- (148) Trotz der Tatsache, dass keine Unterlagen vorliegen, die nachweisen, wie die Pachtzahlungen berechnet wurden, ist Deutschland in jedem Fall der Auffassung, dass der tatsächliche Betrag der Pachtzahlungen nicht von Bedeutung ist, da die enge Verbindung zwischen der FSbesitzG und der FSBG bedeutete, dass die wirtschaftliche Gesamtauswirkung neutral war. Eine höhere Pachtzahlung hätte dazu geführt, dass die FSbesitzG weniger Geld von der vh Saar erhalten hätte, wohingegen eine niedrigere Pachtzahlung durch höhere Überweisungen von der vh Saar ausgeglichen worden wäre.
- (149) Im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel verweist Deutschland auf die diesbezüglich im Zusammenhang mit den allgemeinen Finanzierungsmaßnahmen vorgebrachten Argumente, die Deutschlands Ansicht nach hier gleichermaßen anwendbar sind.

3.5. RABATTE FÜR LUFTVERKEHRSGESELLSCHAFTEN

3.5.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (150) Deutschland macht geltend, dass die im Jahr 2007 eingeführten Rabatte auf die Flughafenentgelte wirtschaftlich vernünftig waren, dass mit ihnen kein selektiver Vorteil gewährt wurde und dass sie weder den Wettbewerb verfälschten, noch Auswirkungen auf den Handel hatten.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

- (151) Nach dem Wegzug von Hapag Lloyd/TUIFly im Jahr 2006 sind die Passagierzahlen am Flughafen Saarbrücken um 30 % gefallen. In dieser Situation waren nach Auffassung Deutschlands Maßnahmen notwendig, um sicherzustellen, dass die bestehende Kapazität mittel- und langfristig angemessen genutzt wurde und um die Wettbewerbsfähigkeit und die Attraktivität des Flughafens aufrechtzuerhalten. Die frühere Flughafenentgeltordnung hatte sich als Wettbewerbsnachteil erwiesen, da der Flughafen von allen Flughäfen in Deutschland die höchsten Entgelte aufwies. Deutschland macht geltend, dass die Rabatte nach dem Jahr 2006 tatsächlich zu einem stetigen Anstieg der Passagierzahlen führten. Deutschland verdeutlicht die positive Auswirkung der Rabatte, indem auf die Entscheidung von Air Berlin verwiesen wird, den Flughafen Saarbrücken zu bedienen, eine Entscheidung, die erst getroffen wurde, nachdem die Rabatte in Kraft waren.
- (152) Deutschland unterstreicht sein Argument, dass die Rabatte wirtschaftlich sinnvoll waren mit dem Hinweis darauf, dass diese Rabatte lediglich an neue Luftverkehrsgesellschaften oder für neue Flugverbindungen gewährt wurden. Folglich, so wird geltend gemacht, konnte davon ausgegangen werden, dass die Rabatte keine unmittelbare Auswirkung auf den Status quo haben würden, sondern zu einem Anstieg der Passagierzahlen in der Zukunft führen würden. Der wirtschaftliche Sinn wird angeblich auch dadurch unterstrichen, dass der Rabatt nicht über 50 % der Investitionskosten der neuen Fluggesellschaft oder der neuen Flugverbindung hinausgehen konnte.

- (153) Deutschland macht geltend, dass die Rabatte wirtschaftlich sinnvoll waren und bringt vor, dass es aufgrund der Tatsache, dass die Rabatte allen Luftverkehrsgesellschaften angeboten wurden, unmöglich gewesen sei, im Voraus präzise Berechnungen der Kosten und Nutzen der Rabatte vorzunehmen. Die Kosten einer Schließung des Flughafens wurden andererseits nicht abgeschätzt, da eine Schließung des Flughafens niemals zur Debatte stand.

Selektivität

- (154) Gestützt auf die Tatsache, dass die im Jahr 2007 eingeführten Rabatte allen Luftverkehrsgesellschaften zur Verfügung standen, macht Deutschland geltend, dass die Maßnahme nicht selektiv war. Die veröffentlichte Entgeltordnung, von der die Rabatte ein Bestandteil waren, war allgemein und abstrakt gehalten, die Rabatte fanden automatisch auf alle am Flughafen Saarbrücken operierenden Luftverkehrsgesellschaften Anwendung, die die entsprechenden Daten vorlegten, und der Flughafen verfügte bei der Anwendung der Rabatte über keinen Ermessensspielraum.
- (155) Deutschland macht geltend, dass der Zweck der Rabatte in der Steigerung der Attraktivität des Flughafens Saarbrücken bestanden habe und nicht darin, eine bestimmte Fluggesellschaft zu begünstigen. Eine *de-facto*-Selektivität würde außerdem durch die Tatsache ausgeschlossen, dass dieselben Entgelte für alle Flugzeuge Anwendung fanden, deren höchstzulässige Startmasse (*Maximum Take Off Weight*, MTOW) größer war als 5 700 kg, wodurch alle Flugzeuge im gewerblichen Luftverkehr gleich behandelt wurden und nicht zwischen Inlandsflügen und internationalen Flügen unterschieden wurde. Schließlich machten die Rabatte auch im Hinblick auf die Anzahl der Landungen keinen Unterschied.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

- (156) Im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel verweist Deutschland auf die diesbezüglich im Zusammenhang mit den allgemeinen Finanzierungsmaßnahmen vorgebrachten Argumente, die Deutschlands Ansicht nach hier gleichermaßen anwendbar sind.

3.6. ANLAUFBEIHILFE FÜR CIRRUS AIRLINES

3.6.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (157) Deutschland macht geltend, dass die FSBesitzG beim Abschluss des Vertrags mit Cirrus handelte, wie ein privater Investor hätte handeln können, mit der Folge, dass die an Cirrus geleisteten Zahlungen keine staatliche Beihilfen darstellten. Darüber hinaus wird vorgebracht, dass die Maßnahme weder den Wettbewerb verfälschte, noch Auswirkungen auf den Handel hatte.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

- (158) Deutschland ist der Auffassung, dass der Zweck des Vertrags mit Cirrus darin bestand, einen Anstieg der Passagierzahlen herbeizuführen. Der Anstieg sollte durch eine höhere Frequenz der Flüge nach [...] und durch den Einsatz moderner Flugzeuge erzielt werden. Sowohl durch die höhere Frequenz als auch durch die Verpflichtung zum Einsatz moderner Flugzeuge sollten vor allem der Komfort und die Flexibilität für Geschäftsreisende verbessert werden.
- (159) Deutschland macht geltend, dass die häufigen Änderungen des Vertrags nachweisen, dass die FSBesitzG die wirtschaftliche Entwicklung streng überwachte und in der Lage war, schnell auf wirtschaftliche Notwendigkeiten zu reagieren. Die kurze Frist für die Kündigung des Vertrags (30 Tage) scheint ein weiterer Hinweis für den Fokus der FSBesitzG auf die wirtschaftliche Nachhaltigkeit des Vertrags zu sein, und ermöglichte es dieser, den Vertrag zu kündigen, falls die Ziele nicht erreicht werden konnten. Die langfristige Rentabilität sollte schließlich dadurch verstärkt werden, dass Cirrus als *Home Carrier* in Saarbrücken etabliert wurde. Den Angaben Deutschlands zufolge liegen jedoch keine präzise Daten zu den erwarteten Kosten und Nutzen vor.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

- (160) Im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel verweist Deutschland auf die diesbezüglich im Zusammenhang mit den im Jahr 2007 eingeführten Rabatten auf Flughafenentgelte vorgebrachten Argumente, die Deutschlands Ansicht nach hier gleichermaßen anwendbar sind.

3.6.2. VEREINBARKEIT

- (161) Deutschland macht geltend, dass die Zahlungen an Cirrus, selbst wenn sie als staatliche Beihilfen bewertet werden sollten, als mit der Anlaufbeihilfe gemäß den in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 sowie in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV festgelegten Bedingungen gerechtfertigt werden können.

- (162) Deutschland erinnert daran, dass durch den Vertrag mit Cirrus die Frequenz der Dienstleistung dieser Fluggesellschaft auf der Flugverbindung [...] erhöht wurde, dass die FSBesitzG diesen Vertrag im Hinblick darauf abgeschlossen hat, dass dieser rentabel sein solle, und dass die Auswirkung der erhöhten Frequenz auf andere Flugverbindungen nicht geprüft werden konnte, weil keine andere Fluggesellschaft [...] von Saarbrücken aus bediente, und macht geltend, dass die maßgeblichen Bedingungen erfüllt sind. Deutschland erklärt weiter, dass keine weiteren Hochgeschwindigkeitsverbindungen zwischen Saarbrücken und [...] bestehen und dass die Zahlungen im Rahmen des Vertrags nicht mit den Rabatten auf die Flughafenentgelte kombiniert wurden (die Flughafenentgeltordnung mit den Rabatten trat erst nach Ablauf des Vertrags mit Cirrus in Kraft). Schließlich erklärt Deutschland, dass Bestehen des Vertrags deshalb nicht (auf einer Liste oder anderweitig) veröffentlicht zu haben und deshalb kein spezifisches Rechtsbehelfsverfahren bereitgestellt zu haben, weil Deutschland in dem Vertrag keine Elemente einer staatlichen Beihilfe erkannt habe.

3.7. MARKETINGVERTRAG MIT AIR BERLIN

3.7.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (163) Deutschland bringt vor, dass der Marketingvertrag mit Air Berlin nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers abgeschlossen wurde und dass Air Berlin durch den Vertrag kein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV gewährt werde. Darüber hinaus wird vorgebracht, dass die Maßnahme weder den Wettbewerb verfälschte, noch Auswirkungen auf den Handel hatte.

Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers

- (164) Vor dem Abschluss des Vertrags mit Air Berlin bewertete die FSG die Kosten und die erwarteten Einnahmen und kam zum Schluss, dass der Vertrag für den Flughafen rentabel wäre. Deutschland erklärt, dass die ursprünglichen Erwartungen zwar nicht gänzlich erfüllt worden seien, dass eine Hochrechnung der vorliegenden realen Daten aber zeige, dass der Vertrag nach wie vor eindeutig rentabel ist.
- (165) In diesem Zusammenhang bestreitet Deutschland die Andeutung im Einleitungsbeschluss, dass nämlich der Marketingvertrag abgesehen von der Erhöhung der Passagierzahlen auf den Air-Berlin-Flügen keinen wirklichen Wert für den Flughafen gehabt habe. Deutschland macht geltend, dass durch die in dem Vertrag vereinbarten Marketingtätigkeiten das Profil des Flughafens verbessert und die Region als Reiseziel ins Blickfeld gerückt werde, was wiederum die Möglichkeit in sich berge, weitere (luftverkehrsunabhängige) Einnahmen zu erwirtschaften. Deutschland macht geltend, dass Verbraucher, wenn eine Fluggesellschaft ein Reiseziel vermarktet, nicht nur die Tatsache beachten, dass diese Fluggesellschaft dieses Reiseziel bediene, sondern auch für die Region insgesamt als Reiseziel sensibilisiert werden.
- (166) Deutschland stellt außerdem das im Einleitungsbeschluss enthaltene vorläufige Ergebnis in Frage, dass der Marketingvertrag in Wirklichkeit zusätzliche spezielle Rabatte für Air Berlin eingeführt habe. Deutschland stellt fest, dass der Marketingvertrag für den Flughafen vielmehr in einer solchen Weise einen wirklichen wirtschaftlichen Wert habe, dass ein privater Investor einen solchen Vertrag ebenfalls abgeschlossen hätte und davon ausgegangen wäre, dass dieser bereits nach drei Jahren rentabel gewesen wäre.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

- (167) Im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel verweist Deutschland auf die diesbezüglich im Zusammenhang mit den im Jahr 2007 eingeführten Rabatten auf Flughafenentgelte vorgebrachten Argumente, die Deutschlands Ansicht nach hier gleichermaßen anwendbar sind.

4. VON Air Berlin ERHALTENE STELLUNGNAHMEN

- (168) Bevor Air Berlin argumentiert, dass die beiden Maßnahmen, die sie unmittelbar betreffen — die allgemeine Rabattregelung für Flughafenentgelte und der zwischen der FSG und Air Berlin abgeschlossene Marketingvertrag — den Vorschriften über staatliche Beihilfen entsprächen, bringt die Fluggesellschaft zunächst die allgemeine Bemerkung vor, dass sie der Ansicht sei, dass in der Region Saarbrücken eine echte Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen bestehe. Sie hebt hervor, dass die Flüge von Air Berlin nach [...] und [...] einen „Sitzladefaktor“ erreichen, der vergleichbar ist mit dem Sitzladefaktor, der auf den Flügen von Air Berlin nach denselben Zielen von [...] aus erreicht werde. Darüber hinaus ist Air Berlin der Meinung, dass keiner der anderen bestehenden Flughäfen in der Region eine tragfähige Alternative zu Saarbrücken wäre, was wiederum eine Auswirkung auf den Handel ausschließe. Air Berlin hebt insbesondere hervor, niemals die benachbarten Flughäfen [...] als einen alternativen Stützpunkt in Betracht gezogen zu haben, da die Nachfrage nach Flügen nach [...] — ein Urlaubsziel, für das hauptsächlich deutsche Touristen schwärmen — nicht mit der Nachfrage nach diesen Flugzielen am Flughafen Saarbrücken vergleichbar sei.

4.1. RABATTE FÜR LUFTVERKEHRSGESELLSCHAFTEN

- (169) Im Hinblick auf die in der Flughafenentgeltordnung von 2007 enthaltenen Rabatte argumentiert Air Berlin genau wie Deutschland, dass die Rabatte wegen ihres abstrakten und allgemeinen Charakters nicht als selektiv gelten könnten. Wo immer eine Fluggesellschaft die aufgelisteten Bedingungen erfüllt, würden ihr die Rabatte ohne jedweden Ermessensspielraum seitens des Flughafens gewährt.
- (170) Darüber hinaus bestreitet Air Berlin die Tatsache, dass es zwischen Luftverkehrsgesellschaften aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten Wettbewerb gebe. Air Berlin bringt vor, dass lediglich eine Fluggesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat von Saarbrücken aus operiert und macht geltend, dass die Annahme, dass die Maßnahmen eine Auswirkung auf den Handel hätten, nicht haltbar sei.
- (171) Air Berlin behauptet außerdem, dass das Rabattsystem alle Bedingungen erfülle, die im Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Charleroi* festgelegt wurden, nämlich dass die Rabatte zeitlich begrenzt sind, degressiv gestaffelt sind und nicht für mehr als 50 % der tatsächlichen Anlauf- und Marketingkosten zur Verfügung stehen.
- (172) Schließlich bringt Air Berlin vor, dass die Flughafenentgelte am Flughafen Saarbrücken im Vergleich zu anderen deutschen Flughäfen nicht besonders niedrig seien. Air Berlin macht geltend, dass die Passagierentgelte in [...] zwischen [...] und [...] niedriger seien.

4.2. MARKETINGVERTRAG MIT Air Berlin

- (173) Air Berlin erklärt, dass die Entwicklung der Passagierzahlen seit dem Abschluss des Vertrags die zum damaligen Zeitpunkt gehegten Erwartungen bestätige. Auf dieser Grundlage könne davon ausgegangen werden, dass die Erhöhung der luftverkehrsabhängigen und luftverkehrsunabhängigen Einnahmen, die FSG mit dem Vertrag erwirtschaften wollte, realisiert würden.
- (174) Des Weiteren führt Air Berlin die verschiedenen über [...] verfügbaren Verbindungen sowie die verschiedenen Marketingmaßnahmen, die Air Berlin ergriffen hat, um den Flughafen Saarbrücken zu bewerben. Air Berlin bringt vor, dass die Kombination aus erhöhter Frequenz, attraktiven Verbindungen und die Bewerbung des Flughafens Saarbrücken als Urlaubs- und Geschäftsziel einen erheblichen Wert für den Flughafen und die Region als Ganzes darstellten. Folglich sei der Vertrag der Auffassung Air Berlins zufolge für den Flughafen wirtschaftlich sinnvoll und hätte somit auch von einem privaten Investor abgeschlossen werden können.

5. PRÜFUNG

5.1. FINANZIERUNG DER VH SAAR, DER FSG UND DER FSBESITZG (KAPITALZUFÜHRUNGEN IN DIE vh Saar, KAPITALZUFÜHRUNGEN IN DIE FSBesitzG/FSG ZUR DECKUNG VON VERLUSTEN)

- (175) Die zu prüfende Finanzierung der vh Saar, der FSG und der FSBesitzG bestand aus den folgenden Maßnahmen: die vh Saar führte Kapital in die FSBesitzG/die FSG, um deren Verluste zu decken. Die vh Saar finanzierte dies mit Kapitalzuführungen, die sie vom Saarland erhielt und durch andere Einnahmen.

5.1.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (176) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags 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“.
- (177) Die Kriterien in Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags sind kumulativ. Um daher zu bestimmen, ob die in Rede stehende Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags darstellt, müssen alle folgenden Bedingungen erfüllt sein. Die finanzielle Unterstützung muss also:
- vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden;
 - bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen;
 - den Wettbewerb verfälschen oder drohen, den Wettbewerb zu verfälschen und
 - den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Wirtschaftliche Tätigkeit und Unternehmensbegriff

- (178) Nach ständiger Rechtsprechung muss die Kommission zunächst feststellen, ob die vh Saar, die FSG und die FSBesitzG Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags sind. Der Begriff „Unternehmen“ umfasst jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und ihrer Finanzierungsform⁽¹⁸⁾. Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die im Angebot von Waren und Dienstleistungen auf einem Markt besteht⁽¹⁹⁾.
- (179) Der Gerichtshof bestätigte in seinem Urteil in der Rechtssache „Flughafen Leipzig–Halle“, dass der Betrieb eines Flughafens zu gewerblichen Zwecken und der Bau der Flughafeninfrastruktur eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt⁽²⁰⁾. Sobald ein Flughafenbetreiber wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, indem er Flughafendienstleistungen gegen Vergütung anbietet, stellt er unabhängig von seinem rechtlichen Status und seiner Finanzierungsform ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags dar, und die Vorschriften des Vertrags über staatliche Beihilfen können daher auch auf Vorteile Anwendung finden, die diesem Flughafenbetreiber durch den Staat oder durch staatliche Mittel gewährt werden⁽²¹⁾.
- (180) Im Hinblick auf den Zeitpunkt, von dem an der Bau und der Betrieb eines Flughafens zu einer wirtschaftlichen Tätigkeit wurden, erinnert die Kommission daran, dass es aufgrund der allmählichen Entwicklung der Marktkräfte in der Flughafenbranche nicht möglich ist, ein genaues Datum zu bestimmen. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat jedoch die Entwicklung bei dem Charakter der Flughafentätigkeiten anerkannt, und in seinem Urteil in der Rechtssache „Flughafen Leipzig/Halle“ hat das Gericht festgestellt, dass von dem Jahr 2000 ab die Anwendung der Vorschriften zu staatlichen Beihilfen auf die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur nicht länger ausgeschlossen werden könne. Deshalb müssen Betrieb und Bau von Flughafeninfrastruktur ab dem Urteil in der Rechtssache „Aéroports de Paris“ (12. Dezember 2000) als eine der Beihilfenkontrolle unterliegende Aufgabe betrachtet werden.
- (181) In dieser Hinsicht stellt die Kommission fest, dass die Infrastruktur, die Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist, seit dem Jahr 1997 von dem Flughafenbetreiber FSBG betrieben wurde, während die FSBesitzG die Flughafeninfrastruktur besaß und instand hielt.
- (182) Seit 2008 ist die FSG sowohl Eigentümerin als auch Betreiberin des Flughafens Saarbrücken. Die Flughafenbetreiberin — bis 2008 die FSBG und seitdem die FSG — stellt Nutzern die Nutzung ihrer Dienstleistungen und Infrastruktur in Rechnung, während die Eigentümerin der Infrastruktur — die FSBesitzG bis 2008 — die Infrastruktur an die Flughafenbetreiberin gegen eine Pachtzahlung verpachtete. Tatsächlich wird die Flughafeninfrastruktur in Saarbrücken dadurch sowohl von der Eigentümerin als auch von der Betreiberin der Infrastruktur kommerziell verwertet. Daraus folgt, dass die juristischen Personen, die diese Infrastruktur kommerziell verwerten — die FSBesitzG, die FSBG und die FSG — ab dem 12. Dezember 2000, dem Datum des Urteils in der Rechtssache *Aéroports de Paris* Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags darstellen.
- (183) Im Hinblick auf die vh Saar brachte Deutschland vor, dass die vh Saar als eine Holdinggesellschaft nicht als ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags angesehen werden könne. Die Kommission erinnert daran, dass nach Auffassung des Gerichtshofs „[d]er bloße Besitz von Beteiligungen, auch von Kontrollbeteiligungen, (...) nicht schon eine wirtschaftliche Tätigkeit der Einheit dar(stellt), die diese Beteiligungen hält, wenn mit ihm nur die Ausübung der Rechte, die mit der Eigenschaft eines Aktionärs oder Mitglieds verbunden sind, und gegebenenfalls der Bezug von Dividenden einhergeht, die bloß die Früchte des Eigentums an einem Gut sind“⁽²²⁾. Gleichzeitig hat der Gerichtshof Folgendes festgestellt: „Übt dagegen eine Einheit, die Kontrollbeteiligungen an einer Gesellschaft hält, diese Kontrolle tatsächlich durch unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme auf die Verwaltung der Gesellschaft aus, ist sie als an der wirtschaftlichen Tätigkeit des kontrollierten Unternehmens beteiligt anzusehen.“

⁽¹⁸⁾ Rechtssache C–35/96 *Kommission/Italien* Slg. 1998 I–3851; C–41/90 *Höfner und Elser* Slg. 1991 I–1979; Rechtssache C–244/94 *Fédération Française des Sociétés d’Assurances/Ministère de l’Agriculture et de la Pêche* Slg. 1995 I–4013; Rechtssache C–55/96 *Job Centre* Slg. 1997 I–7119.

⁽¹⁹⁾ Rechtssache 118/85 *Kommission/Italien* Slg. 1987 2599; Rechtssache 35/96 *Kommission/Italien* Slg. 1998 I–3851.

⁽²⁰⁾ Verbundene Rechtssachen T–443/08 und T–455/08 *Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig Halle GmbH/Kommission*, („Leipzig/Halle–Urteil“), Slg. 2011 II–1311, insbesondere Randnummern 93 und 94; bestätigt durch Rechtssache C–288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen und Flughafen Leipzig–Halle/Kommission*, [2012] noch nicht gemeldet.

⁽²¹⁾ Rechtssachen C–159/91 und C–160/91, *Poucet/AGV und Pistre/Cancave* Slg. 1993 I–637.

⁽²²⁾ Rechtssache C–222/04, *Ministero dell’Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA et al.*, Slg. 2006, I–289, Randnummer 111.

- (184) Die Kommission erinnert daran, dass die satzungsmäßige Funktion der vh Saar die Koordinierung „der bei dem Bau, Ausbau und Betrieb öffentlicher Flug- und Flusshäfen im Saarland anfallenden Tätigkeiten“ ist. Diese Koordinierung würde typischerweise über die reine Ausübung von Rechten in Verbindung mit dem Status eines Gesellschafters hinausgehen. Gleichzeitig besteht kein Hinweis darauf, dass die vh Saar tatsächlich die Kontrolle über die FSBesitzG oder die FSG ausübt oder unmittelbar selbst an der Geschäftsführung dieser Gesellschaften beteiligt ist. Vor diesem Hintergrund ist nicht ganz klar, ob die vh Saar als Unternehmen charakterisiert werden kann. Die Kommission ist allerdings der Ansicht, dass sie diese Frage angesichts der Erwägungen im nachstehenden Erwägungsgrund 203, dass die vh Saar nämlich keinen Vorteil erhalten habe, offen lassen kann.

Öffentliches Aufgabengebiet

- (185) Während die FSBesitzG, die FSG und die FSBG daher als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags anzusehen sind, muss daran erinnert werden, dass nicht alle Tätigkeiten eines Flughafeneigentümers und -betreibers unbedingt wirtschaftlicher Art sein müssen⁽²³⁾.
- (186) Wie der Gerichtshof festgestellt hat⁽²⁴⁾, 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. Zu solchen Tätigkeiten gehören beispielsweise Sicherheit, Luftverkehrskontrolle, Polizei und Zoll. Die Finanzierung muss sich strikt auf den Ausgleich der Kosten beschränken, die bei diesen Tätigkeiten anfallen und darf nicht für die Finanzierung anderer wirtschaftlicher Tätigkeiten verwendet werden⁽²⁵⁾.
- (187) Daher stellt die Finanzierung von Tätigkeiten, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen oder von Infrastruktur, die unmittelbar mit diesen Tätigkeiten im Zusammenhang steht, keine staatliche Beihilfe dar⁽²⁶⁾. Auf einem Flughafen werden z. B. Tätigkeiten in den Bereichen Flugsicherung, Polizei, Zoll, Brandbekämpfung, die zum Schutz der zivilen Luftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen erforderlichen Tätigkeiten und Investitionen in die zur Durchführung dieser Tätigkeiten erforderliche Infrastruktur und Ausrüstung im Allgemeinen als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten eingestuft⁽²⁷⁾.
- (188) Die öffentliche Finanzierung nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten, die notwendigerweise mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sind, darf jedoch nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Luftverkehrsgesellschaften und Flughafenmanagern führen. Der ständigen Rechtsprechung zufolge liegt ein Vorteil vor, wenn der Staat Unternehmen von mit deren wirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Kosten befreit⁽²⁸⁾. Wenn es daher in einem bestimmten Rechtssystem normal ist, dass Luftverkehrsgesellschaften oder Flughafenmanager die Kosten bestimmter Dienstleistungen tragen, während einige andere Luftverkehrsgesellschaften oder Flughafenmanager, die für dieselben öffentlichen Behörden die gleichen Dienstleistungen erbringen, diese Kosten nicht tragen müssen, genießen die letztgenannten unter Umständen selbst dann einen Vorteil, wenn diese Dienstleistungen selbst als nicht wirtschaftlich angesehen werden. Daher ist eine Analyse des für den Flughafenbetreiber geltenden Rechtsrahmens erforderlich, um zu prüfen, ob Flughafenmanager oder Luftverkehrsgesellschaften in diesem Rechtsrahmen die Kosten für die Erbringung einiger Tätigkeiten tragen müssen, die selbst vielleicht nicht wirtschaftlich sind, aber zur Erbringung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten gehören.
- (189) Deutschland erklärt, dass die folgenden Tätigkeiten als in den öffentlichen Aufgabenbereich fallend anzusehen sind, was zur Folge hat, dass ihre Ausübung keine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen würde: Flughafensicherheitsmaßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz*⁽²⁹⁾ (Zäune um den Flughafen und Kontrollwege, ein Container-Gate, Start- und Landebahnschilder, Notstrom, Parkplätze für Flugzeuge unter Bombendrohungen und Erweiterungen von Sicherheitsflächen an den Start- und Landebahnenenden (Runway End Safety Areas, RESA) unter § 8 *Luftsicherheitsgesetz*); die Feuerwehr und Luftverkehrskontrolle und Luftverkehrssicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz*.

⁽²³⁾ Rechtssache C-364/92 *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol* Slg. 1994 I-43.

⁽²⁴⁾ Beschluss der Kommission N309/02 vom 19. März 2003 über Luftsicherheit — Ausgleich der Betriebsverluste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001.

⁽²⁵⁾ Rechtssache C-343/95 *Cali & Figli/Servicei ecologici porto di Genova* Slg. 1997 I-1547; Beschluss der Kommission N309/02 vom 19. März 2003; Beschluss der Kommission N438/2002 vom 16. Oktober 2002, Beihilfe zur Unterstützung der Behördenfunktionen auf dem belgischen Hafensektor.

⁽²⁶⁾ Beschluss der Kommission N309/02 vom 19. März 2003.

⁽²⁷⁾ Vgl. insbesondere Rechtssache C-364/92 *SAT/Eurocontrol* Slg. 1994, I-43, Randnummer 30, und Rechtssache C-113/07 P *Selex Sistemi Integrati/Kommission*, Slg. 2009, I-2207, Randnummer 71.

⁽²⁸⁾ Siehe z. B. Rechtssache C-172/03 *Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck* Slg. 2005 I-01627, Randnummer 36 und die dort angeführte Rechtsprechung.

⁽²⁹⁾ Zu Maßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* gehören unter anderem der Bau von Flughafeninfrastruktur, die ausreichende Sicherheitskontrollen ermöglicht; bestimmte Maßnahmen in Verbindung mit Gepäck und Fracht; die Sicherung von Sicherheitsbereichen; die Kontrolle von Personen, die die Sicherheitsbereiche betreten und Waren, die dort eingeführt werden; die Schulung von Sicherheitspersonal; die Beseitigung und das Entladen von Flugzeugen, die Sicherheitsgefährdungen darstellen.

- (190) Die Kommission ist der Ansicht, dass Maßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz*, Maßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* und die Feuerwehr grundsätzlich als Tätigkeiten angesehen werden können, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen.
- (191) Im Hinblick auf Maßnahmen, die sich ausschließlich auf die betriebliche Sicherheit beziehen, vertritt die Kommission jedoch die Auffassung, dass die Gewährleistung eines sicheren Flughafenbetriebs ein normaler Bestandteil der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Flughafenbetreibers darstelle⁽³⁰⁾. Vorbehaltlich einer ausführlicheren Überprüfung im Hinblick auf einzelne Tätigkeiten und Kosten (siehe Erwägungsgründe 196–197), ist die Kommission der Ansicht, dass Maßnahmen, die zur Gewährleistung eines sicheren Flughafenbetriebs konzipiert sind, keine Tätigkeiten darstellen, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen. Jedes Unternehmen, das einen Flughafen betreiben will, muss die Sicherheit der Anlagen und Einrichtungen, wie zum Beispiel die Start- und Landebahn und die Vorfeldflächen gewährleisten.
- (192) Im Hinblick auf den Rechtsrahmen hat Deutschland vorgebracht, dass bezüglich der Feuerwehr keine Rechtsvorschriften bestehen, die diese Kosten unbedingt dem Flughafenbetreiber auferlegen. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Vergütung der Kosten für die Feuerwehr regionalen Zuständigkeiten unterliegt und diese Kosten in der Regel durch die maßgeblichen regionalen Behörden übernommen werden. Die Vergütung dieser Kosten ist auf den Umfang beschränkt, der zur Deckung dieser Kosten nötig ist.
- (193) In Bezug auf die Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen ist in § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* vorgegeben, dass die Kosten im Zusammenhang mit den Maßnahmen aus § 27 Buchstabe c *Luftverkehrsgesetz* für eine Reihe bestimmter Flughäfen vom Staat gedeckt werden. Flughäfen sind dann zur als „anerkannte Flughäfen“ gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* berechtigt, ihre Kosten erstattet zu bekommen, wenn das Bundesverkehrsministerium eine Notwendigkeit für die Luftverkehrskontrolle und für Luftverkehrssicherheitsmaßnahmen aus Sicherheitsgründen und aus verkehrspolitischen Interessen anerkannt hat⁽³¹⁾. Deutsche Flughäfen, die nicht anerkannt wurden, sind nicht berechtigt, ihre Kosten gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* erstattet zu bekommen und müssen daher die Kosten im Zusammenhang mit den gemäß § 27 Buchstabe c *Luftverkehrsgesetz* vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich selbst tragen. Diese Kosten gehören zum Betrieb von Flughäfen dazu. Da einige Flughäfen diese Kosten selbst tragen müssen, andere dagegen nicht, könnte den letztgenannten Flughäfen ein Vorteil gewährt werden, selbst wenn die Kontroll- und Luftsicherheitsmaßnahmen als nicht wirtschaftlich angesehen werden können. Die Kommission stellt fest, dass der Flughafen Saarbrücken als Flughafen anerkannt worden ist, der dazu berechtigt ist, die Kosten gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* erstattet zu bekommen. Andere Flughäfen müssen diese Kosten selbst tragen. Daher wird dem Flughafen Saarbrücken mit der Erstattung seiner Kosten im Zusammenhang mit Flugverkehrskontrolle und den Sicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* ein Vorteil gewährt, selbst wenn die Kontroll- und Luftsicherheitsmaßnahmen als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten angesehen werden können.
- (194) Im Hinblick auf die Maßnahmen gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* hat es den Anschein, als sei Deutschland der Auffassung, dass alle Kosten im Zusammenhang mit den dort vorgeschriebenen Maßnahmen von den öffentlichen Behörden getragen werden können. Die Kommission stellt jedoch fest, dass gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* lediglich die Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Unterhaltung von Räumen und Flächen erstattet werden können, die für die Durchführung der in § 5 *Luftsicherheitsgesetz* angeführten Tätigkeiten notwendig sind. Alle sonstigen Kosten müssen vom Flughafenbetreiber getragen werden. In dem Maße, in dem die öffentliche Finanzierung, die der FSBesitzG bzw. der FSG gewährt wurde, diese Unternehmen von Kosten befreite, die sie gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* hätten tragen müssen, ist diese öffentliche Prüfung nicht von einer Prüfung im Rahmen der Beihilfevorschriften der Europäischen Union befreit.

Schlussfolgerung zum öffentlichen Aufgabengebiet

- (195) Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen findet es die Kommission angemessen, im Hinblick auf die Investitionskosten und die Betriebsausgaben, die angeblich in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen, konkretere Schlussfolgerungen zu ziehen.

⁽³⁰⁾ Beschluss der Kommission vom 20. Februar 2014 im Beihilfeprüfverfahren SA.35847 (2012/N) — Tschechische Republik — Flughafen Ostrava, noch nicht im ABl. veröffentlicht, Randnummer 16.

⁽³¹⁾ § 27 Buchstabe d Absatz 1 *Luftverkehrsgesetz*: „Flugsicherungsdienste und die dazu erforderlichen flugsicherungstechnischen Einrichtungen werden an den Flugplätzen vorgehalten, bei denen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einen Bedarf aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen anerkennt“.

- (196) In Bezug auf die Betriebsausgaben akzeptiert die Kommission, dass Betriebsausgaben im Zusammenhang mit der Feuerwehr als Ausgaben für öffentliche Aufgabenbereiche eingestuft werden, sofern die Vergütung dieser Kosten strikt auf das beschränkt ist, was zur Ausübung dieser Tätigkeiten notwendig ist. Was die Betriebskosten im Zusammenhang mit Maßnahmen betrifft, die gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* ergriffen wurden, so ist die Kommission der Auffassung, dass lediglich diejenigen Kosten, für die der Flughafenbetreiber gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* zur Rückerstattung berechtigt ist, als Kosten in Verbindung mit Tätigkeiten des öffentlichen Aufgabenbereichs einzustufen sind. Im Hinblick auf die Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* stellte die Kommission fest, dass Saarbrücken einer der Flughäfen ist, die zur Rückerstattung dieser Kosten berechtigt sind, während andere Flughäfen dazu nicht berechtigt sind und vertritt die Auffassung, dass die Deckung von Betriebskosten im Zusammenhang mit der Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* dem Flughafen Saarbrücken einen Vorteil gewährt, auch wenn die Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten angesehen werden können. Gleichermaßen können Betriebskosten im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Betriebssicherheit des Flughafens nicht als Kosten im Zusammenhang mit Tätigkeiten des öffentlichen Aufgabenbereichs eingestuft werden.
- (197) Was die zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2012 getätigten Investitionen betrifft, so akzeptiert die Kommission, dass Investitionen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Feuerwehr als Ausgaben für öffentliche Aufgabenbereiche eingestuft werden, sofern die Vergütung dieser Kosten strikt auf das beschränkt ist, was zur Ausübung dieser Tätigkeiten notwendig ist. Was die Investitionen im Zusammenhang mit Maßnahmen betrifft, die gemäß § 8 *Luftsicherheitsgesetz* getätigt wurden, so ist die Kommission der Auffassung, dass lediglich diejenigen Kosten, für die der Flughafenbetreiber gemäß § 8 Absatz 3 *Luftsicherheitsgesetz* zur Rückerstattung berechtigt ist, als Kosten in Verbindung mit Tätigkeiten des öffentlichen Aufgabenbereichs einzustufen sind. Im Hinblick auf Investitionen im Zusammenhang mit der Luftverkehrskontrolle und mit Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe c Absatz 2 *Luftverkehrsgesetz* stellt die Kommission fest, dass Saarbrücken einer der Flughäfen ist, die zur Rückerstattung dieser Kosten berechtigt sind, und vertritt die Auffassung, dass die Deckung derjenigen Investitionen im Zusammenhang mit der Luftverkehrskontrolle und mit Luftsicherheitsmaßnahmen gemäß § 27 Buchstabe d *Luftverkehrsgesetz* dem Flughafen Saarbrücken einen Vorteil gewährt, auch wenn die Luftverkehrskontrolle und die Luftsicherheitsmaßnahmen als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten angesehen werden können. Gleichermaßen können Investitionen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Betriebssicherheit des Flughafens nicht als Kosten im Zusammenhang mit Tätigkeiten des öffentlichen Aufgabenbereichs eingestuft werden. Dies bedeutet insbesondere, dass die Investitionen in Zäune rund um den Flughafen, Start- und Landebahnschilder und die Erweiterungen von Sicherheitsflächen an den Start- und Landebahnen nicht als Tätigkeiten angesehen werden können, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen.
- (198) Unabhängig davon, ob diese Kosten rechtlich so eingestuft werden, dass sie in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen oder nicht, wurde in jedem Fall nachgewiesen, dass sie nach dem geltenden Rechtsrahmen von dem Flughafenbetreiber zu tragen sind. Würde der Staat also diese Kosten übernehmen, würde der Flughafenbetreiber somit von Kosten befreit, die er normalerweise hätte tragen müssen.

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat

- (199) Um eine staatliche Beihilfe zu sein, muss die betreffende Maßnahme aus staatlichen Mitteln finanziert werden und der Beschluss zur Gewährung der Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein.
- (200) Der Begriff der staatlichen Beihilfe erfasst jeden gewährten Vorteil, der aus staatlichen Mitteln finanziert oder vom Staat selbst oder von einer zwischengeschalteten Stelle im Auftrag des Staates gewährt wird⁽³²⁾. Die Mittel der lokalen Behörden sind für die Anwendung von Artikel 107 der staatlichen Mittel des Vertrags⁽³³⁾.
- (201) Die Kapitalzuführungen für die vh Saar stammen unmittelbar aus dem Haushalt des Landes Saarland und stellen daher staatliche Mittel dar.
- (202) In Bezug auf die Finanzierung der FSBesitzG/FSG durch die vh Saar ist festzustellen, dass die vh Saar zu 100 % Eigentum des Landes Saarland ist und daher ein öffentliches Unternehmen darstellt. Die Finanzierung der FSBesitzG/der FSG durch die vh Saar stellt somit einen Verlust staatlicher Mittel dar. Was die Zurechenbarkeit des Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrags und der in seinem Rahmen vorgenommenen Übertragungen betrifft, so stellt die Kommission fest, dass die Satzung, durch die die vh Saar durch das Ministerium für Wirtschaft des Landes Saarland gegründet wurde, vom 7. Mai 1996 datiert. Genau an diesem Tag wurde auch der

⁽³²⁾ Rechtssache C-482/99 *Frankreich/Kommission* („*Stardust Marine*“), Slg. 2002 I-4397.

⁽³³⁾ Urteil vom 12. Mai 2011 in den verbundenen Rechtssachen T-267/08 und T-279/08, *Nord-Pas-de-Calais*, noch nicht veröffentlicht, Randnummer 108.

Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag zwischen der vh Saar und der FSBesitzG/der FSG abgeschlossen. Der Aussage Deutschlands zufolge handelt die vh Saar unter der „umfassenden rechtlichen und faktischen Kontrolle des Landes Saarland“ als alleinige Gesellschafterin. In dieser Hinsicht stellt die Kommission zunächst fest, dass die vh Saar ihren Jahresberichten zufolge als die FSBesitzG/die FSG kontrollierend angesehen werden kann⁽³⁴⁾. Gemäß der Satzung ernennt die Regierung des Saarlands den Aufsichtsrat der vh Saar und der Vorsitzende des Aufsichtsrats ist ein Vertreter des für den Luftverkehr zuständigen Landesministeriums. Die Satzung sieht außerdem vor, dass der Vorstand von der Hauptversammlung ernannt wird, die aus Vertretern des Eigentümers, also des Saarlands, besteht. Schließlich sieht die Satzung auch vor, dass die vh Saar mit der FSG einen Kontrollvertrag⁽³⁵⁾ abschließen muss. Auf der Grundlage dieser Informationen ist die Kommission der Ansicht, dass der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag zwischen der vh Saar und der FSBesitzG/der FSG sowie die im Rahmen dieses Vertrags erfolgten Übertragungen dem Staat zuzurechnen sind.

Wirtschaftlicher Vorteil

- (203) Deutschland hat bestätigt, dass alle öffentlichen Mittel für die vh Saar gänzlich zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrags mit der FSBesitzG/der FSG verwendet werden, das heißt also, dass alle Mittel von der vh Saar an die FSBesitzG bzw. die FSG weitergegeben werden. Da die vh Saar somit lediglich eine Mittlerin ist, über die die Finanzierung vom Staat an die FSBesitzG/die FSG weitergegeben wird, kann die vh Saar nicht selbst als Empfängerin eines wirtschaftlichen Vorteils angesehen werden.

FSBesitzG/FSG: DAWI

- (204) Ein Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags ist ein wirtschaftlicher Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen — also ohne Eingreifen des Staates — nicht erhalten hätte⁽³⁶⁾. Maßgeblich ist lediglich die Auswirkung der Maßnahme auf das Unternehmen und nicht die Ursache oder das Ziel des staatlichen Eingreifens⁽³⁷⁾. Immer wenn die finanzielle Lage des Unternehmens als Folge des staatlichen Eingreifens verbessert wird, liegt ein Vorteil vor.
- (205) Die Kommission erinnert weiter daran, dass „Mittel, die der Staat einem Unternehmen unter Umständen, die den normalen Marktbedingungen entsprechen, unmittelbar oder mittelbar zur Verfügung stellt, nicht als staatliche Beihilfen anzusehen sind“⁽³⁸⁾. Um zu bestimmen, ob der FSBesitzG/der FSG durch die öffentliche Finanzierung des Flughafens Saarbrücken ein Vorteil gewährt wird, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätten, muss die Kommission im vorliegenden Fall das Verhalten der öffentlichen Anteilseigner, die die Finanzierung bereitstellen, mit dem Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber vergleichen, der durch Aussichten einer langfristigen Rentabilität geleitet wird⁽³⁹⁾.
- (206) Dabei sollten etwaige positive Rückwirkungen auf die Wirtschaft der Region, in der der Flughafen liegt, keine Rolle spielen, da der Gerichtshof geklärt hat, dass die maßgebliche Frage für die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers darin besteht, ob „ob ein privater Gesellschafter in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte“⁽⁴⁰⁾.
- (207) In seinem Stardust–Marine–Urteil stellte der Gerichtshof fest, „dass man sich für die Prüfung der Frage, ob sich der Staat wie ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat, in den Kontext der Zeit zurückversetzen muss, in der die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen getroffen wurden, um beurteilen zu können, ob das Verhalten des Staates wirtschaftlich vernünftig ist, und dass man sich jeder Beurteilung aufgrund einer späteren Situation enthalten muss“⁽⁴¹⁾.
- (208) Darüber hinaus hat der Gerichtshof in der EDF–Rechtssache Folgendes erklärt: „Wirtschaftliche Bewertungen, die nach Gewährung dieses Vorteils erstellt werden, die rückblickende Feststellung der tatsächlichen Rentabilität der vom betroffenen Mitgliedstaat getätigten Kapitalanlage oder spätere Rechtfertigungen der tatsächlich gewählten Vorgehensweise reichen demgegenüber nicht für den Nachweis aus, dass dieser Mitgliedstaat vor oder gleichzeitig mit dieser Gewährung eine solche Entscheidung in seiner Eigenschaft als Anteilseigner getroffen hat“⁽⁴²⁾.

⁽³⁴⁾ Die vh Saar und die FSBesitzG/die FSG können als verbundene Gesellschaften im Sinne von § 290 HGB angesehen werden.

⁽³⁵⁾ Vertrag, durch den eine Gesellschaft die Leitung der Gesellschaft einem anderen Unternehmen unterwirft.

⁽³⁶⁾ Rechtssache C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) und andere/La Poste und andere* Slg. 1996 I-3547, Randnummer 60 und Rechtssache C-342/96 *Königreich Spanien/Kommission der Europäischen Gemeinschaften* Slg. 1999, I-2459, Randnummer 41.

⁽³⁷⁾ Rechtssache 173/73 *Italienische Republik/Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Slg. 1974 709, Randnummer 13.

⁽³⁸⁾ Rechtssache C-482/99 *Frankreich/Kommission („Stardust Marine“)* Slg. 2002 I-4397, Randnummer 69.

⁽³⁹⁾ Rechtssache C-305/89 *Italien/Kommission („Alfa Romeo“)* Slg. 1991 I-1603; Rechtssache T-296/97 *Alitalia/Kommission*, Slg. 2000 II-3871.

⁽⁴⁰⁾ Rechtssache 40/85 *Belgien/Kommission*, Slg. 1986, I-2321.

⁽⁴¹⁾ Rechtssache C-482/99 *Frankreich/Kommission*, Slg. 2002 I-04397.

⁽⁴²⁾ Rechtssache C-124/10P *Europäische Kommission/Électricité de France (EDF) 2012*, noch nicht veröffentlicht in Slg., („EDF–Urteil“), Randnummer 85.

- (209) Um den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers anwenden zu können, muss sich die Kommission zu den Zeitpunkten zurückversetzen, an denen die einzelnen Entscheidungen zur Finanzierung der in Rede stehenden Maßnahmen getroffen wurden. Die Kommission muss ihre Prüfung außerdem auf die Informationen und Annahmen stützen, die den entsprechenden lokalen Behörden zu dem Zeitpunkt zur Verfügung standen, an dem die Entscheidung bezüglich der finanziellen Regelungen der in Rede stehenden Maßnahmen getroffen wurde.
- (210) Die Kommission nimmt Deutschlands Vorbringen zur Kenntnis, dass es dem Land Saarland, dem der Flughafen Saarbrücken gehört und das ihn finanziert, nicht um eine Kapitalrendite geht, sondern die Finanzierung vielmehr im Zusammenhang mit der Bereitstellung wichtiger Infrastruktur betrachtet. Das ist mit einer der Gründe dafür, weshalb den Aussagen Deutschlands zufolge keine Analyse der Kosten einer potenziellen Schließung des Flughafens vorliege. Die Kommission stellt weiter fest, dass der Flughafen seit dem Jahr 2000 wachsende Verluste verursacht hat und dass ein positives EBIDTA, nicht aber ein positives Gesamtergebnis erst für das Jahr 2020 erwartet wird. Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen kann die öffentliche Finanzierung der FSBesitzG/der FSG nicht als mit dem Grundsatz eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vereinbar eingestuft werden.

FSBesitzG/FSG: DAWI Ausgleich

- (211) Deutschland hat geltend gemacht, dass die öffentliche Finanzierung im vorliegenden Fall den Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse darstelle, mit dem kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt werde. Nach dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Altmark* ⁽⁴³⁾ wird mit dem Ausgleich für die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dann kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt, wenn vier kumulative Bedingungen erfüllt sind:
- a) Erstens muss das empfangende Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen betraut sein und die Verpflichtungen müssen klar definiert sein („*Altmark-Kriterium 1*“).
 - b) Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen („*Altmark-Kriterium 2*“).
 - c) Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken („*Altmark-Kriterium 3*“).
 - d) Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen 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 Gemeinwohlverpflichtungen 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 („*Altmark-Kriterium 4*“).
- (212) Gemäß dem *Altmark-Kriterium 4* muss der Betrag des Ausgleichs entweder im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge bestimmt werden oder stattdessen auf der Grundlage einer Analyse der Kosten, die einem typischen, gut geführten Unternehmen entstanden wären. Im Fall des Flughafens Saarbrücken wurde der Betrieb des Flughafens nicht ausgeschrieben, sondern vielmehr der staatseigenen Gesellschaft FSBesitzG/FSG anvertraut. Der Betrag des Ausgleichs wurde auch nicht auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt, die einem durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen angefallen wären. Die Finanzierungsmodalitäten waren und sind so gestaltet, dass jeglicher durch die FSBesitzG/FSG verursachte Verlust aus staatlichen Mitteln gedeckt wird, unabhängig davon, ob solche Verluste den Kosten entsprechen, die einem typischen, gut geführten Unternehmen entstanden wären.
- (213) Zur Erfüllung des *Altmark-Kriteriums 4* genügt es nicht, dass die Behörden des Landes Saarland, das als alleiniger Gesellschafter über umfassende Aufsichts- und Kontrollbefugnisse verfügt, geltend machen, die effiziente Nutzung der Mittel sichergestellt zu haben. Deutschland macht zwar geltend, dass lediglich Kosten, die infolge eines effizienten Betriebs angefallen sind, gedeckt worden wären, im Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag ist eine solche Begrenzung dagegen nicht vorgesehen, sondern in diesem Vertrag wird die Deckung aller Verluste vorgesehen, die verursacht worden sind.
- (214) Es genügt auch nicht, die Kosten des Flughafens Saarbrücken mit den Kosten anderer staatseigener Unternehmen zu vergleichen, die in anderen Sektoren tätig sind, da daraus keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Effizienz des Flughafenbetreibers gezogen werden können. Ein Vergleich mit anderen Flughafenbetreibern ist nach Aussage Deutschlands nicht versucht worden, da die Ansicht vertreten worden sei, dass Regionalflughäfen im Hinblick auf ihre Kosten und Einnahmen zu große Unterschiede aufwiesen, um einen sinnvollen Vergleich vornehmen zu können.

⁽⁴³⁾ Rechtssache C-280/00, *Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Slg. 2003, I-7747, Randnummern 87–93.

- (215) In seiner endgültigen Analyse stützt sich Deutschland daher hauptsächlich auf die eigene Einschätzung, dass kein Hinweis dafür vorliege, dass der Flughafenbetreiber in Saarbrücken ineffizient wäre. Deutschland hat vorgebracht, dass die Kommission in der Vergangenheit fehlende Hinweise auf Ineffizienz als ausreichend für die Einhaltung des *Altmark-Kriteriums 4* akzeptiert habe. Die Kommission stellt jedoch fest, dass sich der Beschluss, auf den sich Deutschland bezieht, keineswegs ausschließlich auf fehlende Hinweise für Ineffizienz stützt. In diesem Fall war die Kommission aus unterschiedlichsten Gründen zur Ansicht gelangt, dass das *Altmark-Kriterium 4* erfüllt wäre und hatte betont, dass sich die Begründung auf die „*besonderen tatsächlichen und rechtlichen Hindernissen, die in diesem Fall überwiegen*“ stützte⁽⁴⁴⁾.
- (216) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass das *Altmark-Kriterium 4* im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist. Da die vier *Altmark-Kriterien* streng kumulativ sind, ist es daher nicht notwendig, zu prüfen, ob die anderen Kriterien eingehalten werden.

Selektivität

- (217) In Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags wird vorgesehen, dass eine Maßnahme „*bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen*“ müsse, um als staatliche Beihilfe definiert werden zu können. Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass von der öffentlichen Finanzierung lediglich die FSBesitzG/die FSG profitiert. Daher ist sie eindeutig selektiv im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

- (218) Wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern auf dem Binnenmarkt stärkt, so sind die letztgenannten als durch diese Beihilfe beeinträchtigt anzusehen⁽⁴⁵⁾. Durch den wirtschaftlichen Vorteil, der dem Flughafenbetreiber im vorliegenden Fall durch die Maßnahme gewährt wurde, wird dessen wirtschaftliche Stellung gestärkt, da der Flughafenbetreiber seine Geschäftstätigkeit aufnehmen kann ohne die damit einhergehenden Investitions- und Betriebskosten zu tragen.
- (219) Wie in den Erwägungsgründen 178 ff. untersucht, ist der Betrieb eines Flughafens eine wirtschaftliche Tätigkeit. Wettbewerb findet einerseits zwischen Flughäfen statt, um Luftverkehrsgesellschaften und den entsprechenden Luftverkehr (P und Fracht) anzuziehen und andererseits zwischen Flughafenmanagern, die unter Umständen miteinander im Wettbewerb stehen, um mit dem Management eines bestimmten Flughafens betraut zu werden. Darüber hinaus können insbesondere im Hinblick auf Billigfluggesellschaften und Charterfluggesellschaften auch Flughäfen miteinander konkurrieren, die nicht in denselben Einzugsbereichen und sogar in unterschiedlichen Mitgliedstaaten gelegen sind, um diese Luftverkehrsgesellschaften anzuziehen.
- (220) Wie in Randnummer 40 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erwähnt und in Randnummer 45 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 bestätigt, dürfen selbst kleine Flughäfen nicht vom Anwendungsbereich des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ausgeschlossen werden.
- (221) Der Flughafen Saarbrücken dient derzeit ungefähr 425 000 Passagieren pro Jahr und hat in der Vergangenheit ungefähr 520 000 Passagieren gedient. Den von Deutschland vorgelegten Prognosen ist zu entnehmen, dass die Passagierzahlen bis zum Jahr 2020 voraussichtlich auf bis zu [...] Passagieren pro Jahr ansteigen werden. Wie in Erwägungsgrund 16 oben festgestellt, befindet sich der Flughafen Saarbrücken in unmittelbarer Nähe zum Flughafen Zweibrücken (39 Kilometer) und zwei Autostunden sechs weiteren Flughäfen entfernt. Den von Deutschland vorgelegten Daten zufolge stammen ungefähr [unter 14 %] der Passagiere, die den Flughafen Saarbrücken nutzen, aus anderen Mitgliedstaaten. Vor dem Hintergrund dieser Tatsachen ist die Kommission der Auffassung, dass durch die öffentliche Finanzierung der FSBesitzG/der FSG der Wettbewerb verfälscht wird oder bedroht ist, verfälscht zu werden und dass zumindest eine potenzielle Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten vorliegt.
- (222) Abgesehen von diesen allgemeinen Erwägungen ist die Kommission außerdem der Auffassung, dass der Flughafen Saarbrücken in unmittelbarem Wettbewerb zum Flughafen Zweibrücken steht oder zumindest gestanden hat. Erstens ist festzustellen, dass TUIFly, ehemals der größte Kunde des Flughafens Saarbrücken, diesen Flughafen verlassen und im Jahr 2007 nach Zweibrücken gezogen ist. Zweitens wurden für einen längeren Zeitraum (ungefähr vier Jahre) Flüge nach Berlin sowohl von Zweibrücken (Germanwings) als auch von Saarbrücken (Air Berlin und Luxair) aus parallel angeboten, was den zwischen den beiden Flughäfen und zwischen den Luftverkehrsgesellschaften bestehenden Wettbewerb aufzeigt⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ Siehe ABl. L 219 vom 24.8.2007, S. 9, Randnummern 111 ff.

⁽⁴⁵⁾ Rechtssache T-214/95 *Het Vlaamse Gewest/Kommission* Slg. 1998 II-717.

⁽⁴⁶⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 1. Oktober 2014 im Beihilfeprüfverfahren SA.27339 — Deutschland — Flughafen Zweibrücken, noch nicht im ABl. veröffentlicht.

- (223) Abgesehen von diesen beiden Indikatoren für den Wettbewerb zwischen den Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken gibt es auch Hinweise darauf, dass — trotz des offiziellen Vorbringens von Deutschland, dass sich die beiden Flughäfen niemals als in direkter Konkurrenz zueinander befindlich angesehen hätten — Beamte des Landes Rheinland-Pfalz das Vorliegen einer Wettbewerbssituation klar wahrgenommen haben. In zwei internen Vermerken der rheinland-pfälzischen Regierung, die im Jahr 2003 verfasst wurden, vertreten die Verfasser den Standpunkt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Flughäfen Zweibrücken und Saarbrücken derzeit nicht möglich/ratsam wäre. In einem Vermerk wird vielmehr erklärt, dass die Beziehung zwischen den beiden Flughäfen zumindest so lange die Fraport AG am Flughafen Saarbrücken beteiligt sei, von Wettbewerb geprägt sei ⁽⁴⁷⁾ ⁽⁴⁸⁾. In den Vermerken heißt es weiter, dass „aus Sicht von Rheinland-Pfalz (...) davon ausgegangen werden (könne), dass der Flughafen Zweibrücken in diesem Wettbewerb langfristig die Vorherrschaft gewinnen werde“ ⁽⁴⁹⁾. Diese Erklärungen zeigen an, dass die Beziehung zwischen den beiden Flughäfen allerspätestens im Jahr 2003 tatsächlich als von Wettbewerb geprägt wahrgenommen worden ist.
- (224) Deutschland vertritt den Standpunkt, dass die öffentliche Finanzierung kleiner Regionalflughäfen gemäß Randnummer 39 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 „den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen“ dürfte. Deutschland macht außerdem geltend, dass der Wettbewerb mit anderen Flughäfen durch eine Reihe von Faktoren beschränkt werde, wie zum Beispiel Geschäftsmodell, Größe und Entfernung. Eine jegliche Verzerrung des Wettbewerbs oder eine Auswirkung auf den Handel wäre in jedem Fall minimal.
- (225) Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die in den Erwägungsgründen 221 bis 223 beschriebenen Indikatoren beweisen, dass eine Verfälschung des Wettbewerbs und eine Auswirkung auf den Handel zumindest potenziell vorliegen. Die Kommission betont, dass die Bestimmung des Begriffs „staatliche Beihilfe“ nicht erfordert, dass die Verfälschung des Wettbewerbs oder die Auswirkung auf den Handel signifikant oder wesentlich sein muss, auch wenn die Kommission der Ansicht ist, dass dies angesichts der Nähe der Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken und aufgrund ihrer oben aufgezeigten direkten Konkurrenzbeziehung tatsächlich der Fall war.
- (226) Es bestehen internationale Flüge vom Flughafen Saarbrücken nach Zielen wie Mallorca oder Ankara oder anderen Urlaubszielen. Die Start- und Landebahn in Saarbrücken ist ausreichend lang (2 000 m) und ermöglicht es Luftverkehrsgesellschaften, Mittelstreckenflüge zu internationalen Zielen zu bedienen.
- (227) Vor diesem Hintergrund ist die öffentliche Finanzierung, die der FSBesitzG/der FSG gewährt wurde, so anzusehen, als könne der Wettbewerb durch sie wahrscheinlich verfälscht werden und als könne sie eine Auswirkung auf den Handel haben.

5.1.2. BESTEHENDE BEIHILFE UND NEUE BEIHILFE

- (228) Die Kommission erinnert daran, dass Beihilfemaßnahmen gemäß Artikel 1 Buchstabe b Ziffer v der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ⁽⁵⁰⁾ dann als bestehende Beihilfen gelten, wenn nachgewiesen werden kann, dass sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eingeführt wurden, keine Beihilfe waren und später aufgrund der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu Beihilfen wurden, ohne dass sie eine Änderung durch den betreffenden Mitgliedstaat erfahren haben. Deutschland bringt vor, dass der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag zwischen der FSBesitzG/der FSG und der vh Saar, der die Grundlage für die Deckung des jährlichen Defizits darstellt, die als staatliche Beihilfe angesehen wurde, in Kraft getreten sei, als die öffentliche Finanzierung von Flughäfen noch nicht als staatliche Beihilfe angesehen wurde und dass dieser Vertrag seitdem nicht geändert worden sei.
- (229) Die Kommission erinnert daran, dass es aufgrund der allmählichen Entwicklung der Marktkräfte in der Flughafenbranche nicht möglich ist, ein genaues Datum zu bestimmen, ab dem der Betrieb eines Flughafens zweifelsfrei als wirtschaftliche Tätigkeit hätte betrachtet werden sollen. Wie in Erwägungsgrund 180 angegeben, müssen Betrieb und Bau von Flughafeninfrastruktur ab dem Urteil in der Rechtssache „Aéroports de Paris“ (12. Dezember 2000) als eine der Beihilfenkontrolle unterliegende Aufgabe betrachtet werden.
- (230) Aufgrund der vor dem Urteil in der Rechtssache „Aéroports de Paris“ bestehenden Unsicherheit konnte der Staat hingegen zu Recht davon ausgehen, dass die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur keine staatliche Beihilfe darstellte. Daraus folgt, dass die Kommission derartige Finanzierungsmaßnahmen, deren Bewilligung vor dem Urteil in der Rechtssache „Aéroports de Paris“ erfolgte, nicht mehr auf der Grundlage der Beihilfenvorschriften in Frage stellen kann.
- (231) Folglich stellten staatliche Beihilfen, die Flughafenbetreibern vor dem Datum des Urteils in der Rechtssache „Aéroports de Paris“ gewährt wurden, zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens keine staatlichen Beihilfen dar und wurden ab dem 12. Dezember 2000 zu bestehenden Beihilfen.

⁽⁴⁷⁾ Die Fraport AG hielt bis zum 30. Juni 2007 einen Anteil in Höhe von 51 % an der FSBG.

⁽⁴⁸⁾ Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettsitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 27. Mai 2003, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15. Mai 2003.

⁽⁴⁹⁾ Einschätzung des rheinland-pfälzischen Innenministeriums, 15. Mai 2003.

⁽⁵⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/199 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

- (232) Im vorliegenden Fall trat der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag zwischen der FSBesitzG/der FSG und der vh Saar (in dessen Rahmen die einzelnen Kapitalzuführungen erfolgten) im Jahr 1996 in Kraft und wurde der Aussage Deutschlands zufolge seitdem nicht geändert. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die gemäß diesem Vertrag gewährte jährliche öffentliche Finanzierung von dem Jahr 2000 an als bestehende Beihilfe anzusehen ist.
- (233) Die Kommission ist jedoch weiter der Auffassung, dass die bestehende Beihilfe ab dem 1. Juni 2007 zu neuer Beihilfe wurde. In Randnummer 83 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 hat die Kommission gemäß dem jetzigen Artikel 108 Absatz 1 AEUV den Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen vorgeschlagen und sie gebeten, all ihre bestehenden Beihilferegulungen, die von diesen Leitlinien erfasst werden, im Einklang mit diesen Leitlinien bis spätestens zum 1. Juni 2007 vorzulegen. Die Mitgliedstaaten wurden um ihre schriftliche Zustimmung gebeten. Sollte ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nicht nachkommen, wird die bestehende Beihilfe nach dem in den entsprechenden Maßnahmen festgelegten Datum unrechtmäßig und ist Gegenstand einer Rückforderung.
- (234) Deutschland hat die entsprechenden Maßnahmen mit Schreiben vom 30. Mai 2006 akzeptiert. Da Deutschland der Ansicht war, dass der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag eine Beihilferegulung darstellte, die die Grundlage für im Laufe der Zeit wiederholt geleistete Beihilfezahlungen bildete, musste Deutschland sicherstellen, dass die Beihilferegulung spätestens zum 1. Juni 2007 den Luftverkehrsleitlinien von 2005 entsprach. Von diesem Zeitpunkt an stellte die öffentliche Finanzierung der FSBesitzG/der FSG keine bestehende Beihilfe mehr dar.

5.1.3. SCHLUSSFOLGERUNG

- (235) Angesichts der in den Erwägungsgründen 176 bis 225 vorgebrachten Argumenten, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die öffentliche Finanzierung, die der FSBesitzG/der FSG zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2012 in Form der Deckung ihrer jährlichen Verluste gewährt wurde (siehe die in den Tabellen 3 und 4 aufgeschlüsselten finanzielle Daten) staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt, sofern sie im Zusammenhang mit Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Aufgabenbereichs stand und somit vom 1. Juni 2007 an eine neue Beihilfe darstellte.
- (236) Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass die der vh Saar gewährten Kapitalzuführungen insbesondere vor dem Hintergrund der in Erwägungsgrund 203 vorgebrachten Argumente keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellten, da die vh Saar alle erhaltenen öffentlichen Mittel weitergegeben hat und daher selbst keinen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat.

5.1.4. RECHTMÄSSIGKEIT DER BEIHILFE

- (237) Gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen Mitgliedstaaten die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen unterrichten und dürfen die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.
- (238) Da die Finanzierung der FSBesitzG/der FSG bereits zur Verfügung gestellt worden ist, vertritt die Kommission die Auffassung, dass Deutschland das Verbot aus Artikel 108 Absatz 3 AEUV nicht eingehalten hat⁽⁵¹⁾.

5.1.5. VEREINBARKEIT

5.1.5.1. **Die Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien von 2014 und 2005**

- (239) Artikel 107 Absatz 3 AEUV sieht bestimmte Ausnahmen von der in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten Regel vor, dass staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar sind. Die in Rede stehende Beihilfe kann lediglich auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c geprüft werden, wo Folgendes festgelegt ist: „*Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, sowie sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft*“, können als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.
- (240) In dieser Hinsicht bieten die Luftverkehrsleitlinien von 2014 einen Rahmen zur Beurteilung, ob Beihilfen für Flughäfen gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.

⁽⁵¹⁾ Rechtssache T 109/01 *Fleuren Compost/Kommission*, Slg. 2004, II-127.

- (241) Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 ist die Kommission der Ansicht, dass die Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln⁽⁵²⁾ für unrechtmäßige Investitionsbeihilfen für Flughäfen gilt. Falls die unrechtmäßige Investitionsbeihilfe vor dem 4. April 2014 gewährt wurde, wird die Kommission in dieser Hinsicht die Vereinbarkeitsregeln anwenden, die zu dem Zeitpunkt in Kraft waren, an dem die unrechtmäßige Investitionsbeihilfe gewährt wurde. Die Kommission ist in Erwägungsgrund 238 bereits zu dem Schluss gekommen, dass die jährliche Deckung der Verluste durch die vh Saar eine vor dem 4. April 2014 gewährte unrechtmäßige staatliche Beihilfe darstellt. Entsprechend wendet die Kommission auf vor dem 4. April 2014 gewährte rechtswidrige Investitionsbeihilfen für Flughäfen die in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 dargelegten Grundsätze an⁽⁵³⁾.
- (242) Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Bestimmungen in der Bekanntmachung über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln für anhängige Fälle unzulässiger Betriebsbeihilfen für Flughäfen, die vor dem 4. April 2014 bewilligt wurden, nicht gelten sollten. Vielmehr wird die Kommission die in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 dargelegten Grundsätze auf alle Betriebsbeihilfen (anhängige Anmeldungen und nicht angemeldete rechtswidrige Beihilfen) für Flughäfen anwenden, auch wenn die Beihilfe vor dem 4. April 2014 und dem Beginn des Übergangszeitraums bewilligt wurde⁽⁵⁴⁾.

5.1.5.2. Unterscheidung zwischen Investitionsbeihilfe und Betriebsbeihilfe

- (243) Angesichts der in den Erwägungsgründen 241 und 242 zitierten Bestimmungen der Luftverkehrsleitlinien von 2014 muss die Kommission bestimmen, ob die in Rede stehende Maßnahme eine rechtswidrige Investitionsbeihilfe oder eine rechtswidrige Betriebsbeihilfe darstellt.
- (244) Gemäß Randnummer 25 Ziffer 18 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 wird der Begriff „Investitionsbeihilfe“ bestimmt als *„eine Beihilfe zur Finanzierung von Anlagevermögen, insbesondere zur Deckung der Kapitalkosten–Finanzierungslücke“*. Darüber hinaus kann sich eine Investitionsbeihilfe gemäß Randnummer 25 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 sowohl auf eine vorab geleistete Zahlung beziehen (also Investitionskosten vorab decken) als auch auf Beihilfen, die in Form von regelmäßigen Tranchen ausbezahlt werden (zur Deckung von Kapitalkosten, im Hinblick auf jährliche Abschreibung und Finanzierungskosten).
- (245) Eine Betriebskostenbeihilfe bezieht sich andererseits auf die Deckung der gesamten oder eines Teils der Betriebskosten eines Flughafens, die bestimmt sind als *„die mit der Erbringung von Flughafendienstleistungen verbundenen Kosten eines Flughafens; dazu gehören Kostenkategorien wie Personalkosten, Kosten für fremdvergebene Dienstleistungen, Kommunikation, Abfallentsorgung, Energie, Instandhaltung, Mieten und Verwaltung, jedoch weder Kapitalkosten, Marketingunterstützung bzw. andere Anreize, die der Flughafen den Luftverkehrsgesellschaften bietet, noch Kosten für Aufgaben mit hoheitlichem Bezug“*⁽⁵⁵⁾.
- (246) Vor dem Hintergrund dieser Begriffsbestimmungen kann davon ausgegangen werden, dass der Teil der jährlichen Kapitalzuführungen, der dazu verwendet wurde, die jährlichen Betriebsverluste⁽⁵⁶⁾ der FSBesitzG/der FSG ohne die in dem EBITDA enthaltenen Kosten, die wie in den Erwägungsgründen 186 bis 197 festgestellt wurde, in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen, zu decken, Betriebsbeihilfen für die FSBesitzG/die FSG darstellen.
- (247) Die Kommission stellt fest, dass die FSBesitzG/die FSG insgesamt bis zu [...] zur Deckung ihrer Verluste in den Jahren 2000–2012 erhalten haben. In diesem Zeitraum belief sich das kumulierte EBITDA der FSBesitzG (FSBG)/FSG auf ungefähr – [...]. Von diesem Betrag wären die Kosten abzuziehen, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen⁽⁵⁷⁾. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass sich der maximale Betrag für die der FSBesitzG/der FSG in Umsetzung des Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrags in den Jahren 2000–2012 gewährte Betriebsbeihilfe auf etwa [...] beläuft.

⁽⁵²⁾ ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22.

⁽⁵³⁾ Randnummer 173 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁵⁴⁾ Randnummer 172 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁵⁵⁾ Randnummer 25 Ziffer 22 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁵⁶⁾ Angegeben in „Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation“ (nachstehend: EBITDA).

⁽⁵⁷⁾ Es liegen jedoch keine präzisen Zahlen zu den Kosten im Zusammenhang mit dem öffentlichen Aufgabenbereich in den Jahren 2000–2012 vor.

- (248) Schließlich stellt der Teil der jährlichen Kapitalzuführungen, der Verluste der FSBesitzG/der FSG deckt, die nicht bereits im EBITDA enthalten sind (also die jährliche Abschreibung von Vermögenswerten, Finanzierungskosten und sonstige Kosten), abzüglich der Kosten, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen, wie in den Erwägungsgründen 186 bis 197 festgestellt, eine Investitionsbeihilfe zugunsten der FSBesitzG/der FSG dar.
- (249) Angesichts der Erwägungen in den Erwägungsgründen 247 bis 248 kann der Schluss gezogen werden, dass sich der maximale Betrag der Investitionsbeihilfe auf ungefähr [...] beläuft⁽⁵⁸⁾.

5.1.5.3. **Investitionsbeihilfe**

- (250) Gemäß Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 muss die Kommission untersuchen, ob die unter Buchstabe a bis e dargelegten kumulativen Bedingungen eingehalten werden:
- a) der Bau und der Betrieb der Infrastruktur erfüllen ein klar festgelegtes Ziel allgemeinen Interesses (regionale Entwicklung, Zugänglichkeit usw.);
 - b) die Infrastruktur ist notwendig und dem gesteckten Ziel angemessen;
 - c) die Infrastruktur verfügt über zufriedenstellende mittelfristige Nutzungsaussichten, insbesondere hinsichtlich der Nutzung der bestehenden Infrastruktur;
 - d) alle potenziellen Nutzer der Infrastruktur haben gleichen und nichtdiskriminierenden Zugang zu dieser und
 - e) die Entwicklung des Handels wird nicht in einem Maße beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- (251) Darüber hinaus müssen staatliche Beihilfen für Flughäfen ebenso wie alle anderen staatliche Beihilfemaßnahmen mit einem Anreizeffekt verbunden sein und sollten notwendig und dem verfolgten rechtmäßigen Ziel angemessen sein, um als vereinbar eingestuft werden zu können.

Der Bau und der Betrieb der Infrastruktur erfüllen ein klar festgelegtes Ziel allgemeinen Interesses (regionale Entwicklung, Zugänglichkeit usw.)

- (252) Die geprüften Investitionsbeihilfemaßnahmen zielten auf die Finanzierung des Baus eines neuen Abfertigungsgebäudes mit einer Kapazität von 700 000 Passagieren ab, weil das alte Abfertigungsgebäude (mit einer Kapazität von 390 000 Passagieren) bereits einige Jahre vor Beginn der Bauarbeiten überlastet war. Darüber hinaus wurde die Investitionsbeihilfe zur Finanzierung einer Reihe von Maßnahmen genutzt, die dazu beigetragen haben, den Flughafen an die aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur anzupassen und ihn voll betriebsfähig zu halten.
- (253) Der Aussage Deutschlands zufolge bestand der Hauptzweck der Finanzierung der Infrastruktur am Flughafen Saarbrücken in der Verbesserung der Luftverkehrszugänglichkeit der Region, indem der Flughafen entlastet wurde und somit in der Stimulierung der regionalen Entwicklung.
- (254) Der Flughafen Saarbrücken spielt für die Entwicklung der Region im Hinblick auf den derzeitigen Strukturwandel der Region und ihrer Abkehr von der Bergbau- und stahlerzeugenden Industrie hin zu einer technologie- und dienstleistungsorientierten Region, für die eine gute Verbindung zu den wichtigsten deutschen Geschäftszentren unabdingbar ist, eine entscheidende Rolle. Der Flughafen Saarbrücken befriedigt darüber hinaus die Anschlussbedürfnisse der Region insbesondere im Hinblick auf ihre sich entwickelnden Forschungseinrichtungen und akademischen Einrichtungen. Das Geschäftsprofil des Flughafens Saarbrücken entspricht diesen Bedürfnissen der Region, da es eine gut entwickelte und bequeme Infrastruktur für eine Reihe von Linienflügen zu den wichtigsten Geschäftszentren in Deutschland anbietet (Berlin, Hamburg und in der Vergangenheit auch München).
- (255) Die Kommission stellt fest, dass angesichts der Nähe zwischen Saarbrücken und Zweibrücken eine mögliche Dopplung der Flughafeninfrastruktur gegen die Erkenntnis sprechen könnte, dass der Bau und der Betrieb der Infrastruktur in Saarbrücken ein klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse erfüllt. Die Kommission stellt jedoch fest, dass Zweibrücken bis zum Jahr 2006 keine kommerziellen Flughafendienstleistungen für den Luftverkehr angeboten hat⁽⁵⁹⁾, womit Saarbrücken der einzige Flughafen war, der in der Region Flugverbindungen bereitgestellt hat. Nach dem Jahr 2006, als der Flughafen Zweibrücken den kommerziellen Luftverkehrsmarkt betrat, hat er im Wesentlichen die Infrastruktur in Saarbrücken verdoppelt⁽⁶⁰⁾; gleichzeitig kann nicht der Schluss gezogen werden, dass die laufende Finanzierung des bereits vorher bestehenden Flughafens Saarbrücken aufgrund des Markteintritts des Flughafens Zweibrücken plötzlich zu einer Doppelfinanzierung geworden ist.

⁽⁵⁸⁾ Die Kommission stellt fest, dass keine präzisen Zahlen zu den Kosten vorliegen, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen. Vor diesem Hintergrund sieht sich die Kommission nicht in der Lage, den präzisen Betrag der Investitionsbeihilfe zu bestimmen, die der FSBesitzG/der FSG gewährt wurde.

⁽⁵⁹⁾ Siehe Fußnote 46.

⁽⁶⁰⁾ Siehe Fußnote 46.

- (256) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Bau und der Betrieb der Infrastruktur am Flughafen Saarbrücken ein klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse erfüllt.

Die Infrastruktur ist notwendig und dem gesetzten Ziel angemessen

- (257) Die Investitionsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken muss notwendig und dem verfolgten Ziel angemessen sein. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob die Investition nicht eine Verdoppelung einer bestehenden unrentablen Infrastruktur darstellt.
- (258) Erstens stellt die Kommission fest, dass das neue Abfertigungsgebäude, durch das die jährliche Kapazität des Flughafens von 390 000 Passagieren auf 700 000 Passagiere erhöht wurde, im Jahr 2000 gebaut wurde. Die jährliche Kapazität des alten Abfertigungsgebäudes war im Jahr 1996 zum ersten Mal überschritten worden und die Passagierzahlen stiegen bis zum Jahr 2000 weiter auf 484 566 Passagiere an. Während des Zeitraums von 1996 bis 2000 war das alte Abfertigungsgebäude insbesondere im Sommer häufig überlastet, was zu langen Wartezeiten und zu überfüllten Passagierbereichen oder dazu führte, dass Passagiere außerhalb des Abfertigungsgebäudes warten mussten. Darüber hinaus habe das alte Abfertigungsgebäude die Sicherheitsanforderungen nicht mehr erfüllt. Das neue Abfertigungsgebäude ist mit einer neuen Sicherheitsanlage ausgerüstet. Darüber hinaus wurden in 2009–2010 zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen auf der Start- und Landebahn und Sicherheitsflächen umgesetzt. Es wurden insbesondere die Standorte für die Lichter der Start- und Landebahn angepasst, damit die Piloten die Signale besser sehen konnten, die Befeuerung der Start- und Landebahn wurde installiert und die Aufbauten der Start- und Landebahnkurve wurden an die Bedürfnisse moderner Flugzeuge angepasst. Schließlich wurde die Start- und Landebahn instand gesetzt, um Schäden an den Flugzeugen zu verhindern, die am Flughafen operierten. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Investitionen in die Infrastruktur notwendig waren, um den Flughafen an die wachsenden Passagierzahlen anzupassen und um die aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur einzuhalten. Der Flughafen konnte der Anbindung und der Entwicklung der Region nur mit der gebauten Infrastruktur dienen.
- (259) Zweitens stellte die neue Investition keine Verdopplung bestehender unrentabler Infrastruktur dar, weil drei der am nächsten gelegenen Flughäfen Luxemburg (121 km von Saarbrücken), Metz–Nancy–Lorraine (96 km von Saarbrücken) und Frankfurt–Hahn (128 km von Saarbrücken) nicht im selben Einzugsbereich gelegen sind und Geschäftsmodelle verfolgen, die sich erheblich vom Geschäftsmodell des Flughafens Saarbrücken unterscheiden. Saarbrücken bietet hauptsächlich Linienflüge an, die Saarbrücken mit den wichtigsten deutschen Geschäftszentren (Berlin, Hamburg und in der Vergangenheit auch München) und mit einer Reihe von Urlaubszielen verbinden. Luxemburg bietet hauptsächlich Linienflüge in europäische Hauptstädte an, Metz–Nancy–Lorraine konzentriert sich auf Linienflüge in französische Städte und Ziele in Nordafrika und das Geschäftsmodell von Frankfurt–Hahn stützt sich auf Billigfluggesellschaften, die Flüge in eine Reihe von Urlaubszielen anbieten, nicht aber zu anderen deutschen Städten sowie Luftfrachtbeförderung.
- (260) Die einzige Verdoppelung von Infrastruktur, die festgestellt werden kann, ist zwischen Saarbrücken und Zweibrücken (39 km von Saarbrücken). Es muss jedoch gesagt werden, dass Saarbrücken ein gut etablierter Flughafen ist, der beschlossen hat, in ein neues Abfertigungsgebäude zu investieren, um das bestehende alte Abfertigungsgebäude zu entlasten, als seine Passagierzahlen stetig angewachsen waren und als der Flughafen Zweibrücken noch keine Flughafen–Luftverkehrsdienstleistungen für den kommerziellen Luftverkehr angeboten hatte⁽⁶¹⁾. Die Investitionsentscheidung des Flughafens Saarbrücken war wirtschaftlich gerechtfertigt und notwendig, um die Anbindung der Region sicherzustellen. Es war daher der Flughafen Zweibrücken, der die verfügbare Infrastruktur verdoppelt hat, als die Entscheidung zu seiner Umwandlung von einem Militärflughafen in einen kommerziellen Flughafen getroffen wurde⁽⁶²⁾.
- (261) Die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Investitionsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken ergibt sich daher aus dessen Überlastung sowie aus der Notwendigkeit, die aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur zu erfüllen. Die errichtete Infrastruktur war notwendig für den Flughafen, um die Anbindung und die Entwicklung der Region zu bedienen. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die in Rede stehende Infrastruktur für die verfolgten Ziele notwendig und angemessen ist.

⁽⁶¹⁾ Siehe Fußnote 46.

⁽⁶²⁾ Siehe Fußnote 46.

Die Infrastruktur verfügt über zufriedenstellende mittelfristige Nutzungsaussichten, insbesondere hinsichtlich der Nutzung der bestehenden Infrastruktur

- (262) Der Luftverkehr in Deutschland und in Europa ist nach einem Zeitraum eines erheblichen Wachstums in den letzten Jahren durch die Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 negativ beeinflusst worden, die in Deutschland zu einem Rückgang des Fluggastaufkommens um 4,6 % im Jahr 2009 und somit zu einem der schlechtesten Jahre für den Luftverkehr geführt hat. Der allgemeine Wachstumstrend im Luftverkehr ist jedoch nicht zu einem Halt gekommen, sondern wurde lediglich verzögert. Seit Juni 2010 sind im Hinblick auf das Fluggastaufkommen in Deutschland monatliche Wachstumsraten zu verzeichnen, die um 7 % höher lagen als die monatlichen Wachstumsraten aus dem Vorjahr. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass sich Deutschland Prognosen zufolge seit dem Jahr 2009 eines starken Wirtschaftswachstums in Höhe von rund 3 % pro Jahr erfreute. Die Wachstumsrate des Luftverkehrsmarktes ist in der Regel höher als das allgemeine Wirtschaftswachstum⁽⁶³⁾.
- (263) Die zufriedenstellende mittelfristige Nutzung des neuen Abfertigungsgebäudes am Flughafen Saarbrücken wird durch die Tatsache bestätigt, dass die jährlichen Passagierzahlen deutlich über der oberen Kapazitätsgrenze (also 390 000 Passagiere pro Jahr) des alten Abfertigungsgebäudes lagen. Der einzige deutliche Rückgang der Passagierzahlen war im Jahr 2007 zu verzeichnen und fiel mit einem deutlichen Anstieg der Passagierzahlen auf dem Flughafen Zweibrücken zusammen. Das kann durch die Tatsache erklärt werden, dass die Fluggesellschaft Hapag Lloyd/TUIFly im Jahr 2007 vom Flughafen Saarbrücken wegzog und ihren Geschäftsbetrieb vom Flughafen Zweibrücken eröffnete. Die Lage änderte sich deutlich im Jahr 2008 als der Flughafen Saarbrücken mit 518 288 Passagieren einen absoluten Spitzenwert bei seinem Fluggastaufkommen verzeichnete. Aufgrund der Finanzkrise in Deutschland konnte dieses Niveau der Aussage Deutschlands zufolge in den folgenden Jahren nicht aufrechterhalten werden⁽⁶⁴⁾.
- (264) Die monatliche Kapazität des Flughafens Saarbrücken beläuft sich auf [...] Passagiere. Spätestens seit dem Jahr 2005 wird diese Kapazität in den Sommermonaten (Juli bis September) voll ausgeschöpft oder sogar überschritten⁽⁶⁵⁾. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass der Flughafen Saarbrücken die neuen Kapazitäten bereits jetzt in einem großen Maße nutzt und dass die mittelfristigen Aussichten für die Nutzung der Kapazitäten zufriedenstellend sind.

Alle potenziellen Nutzer der Infrastruktur haben gleichen und nichtdiskriminierenden Zugang zu dieser

- (265) Gemäß den von Deutschland übermittelten Informationen⁽⁶⁶⁾ war die Infrastruktur stets für alle potenziellen Nutzer ohne jedwede kommerziell ungerechtfertigte Diskriminierung offen.

Die Entwicklung des Handels wird nicht in einem Maße beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft

- (266) Gemäß Randnummer 39 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 kann die Kategorie des Flughafens einen Hinweis auf das Ausmaß bieten, in dem Flughäfen miteinander im Wettbewerb stehen und somit auf das Ausmaß, in dem die öffentliche Finanzierung, die einem Flughafen gewährt wird, den Wettbewerb verfälschen kann. Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 dürfte die Finanzierung kleiner Regionalflughäfen (Kategorie D) zwar weder zu einer Verfälschung des Wettbewerbs, noch zu einer Auswirkung auf den Handel in einem Maße führen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, das war jedoch nicht auf die Annahme gestützt und damit sollte auch nicht angedeutet werden, dass Wettbewerbsverfälschungen und Beeinträchtigungen des Handels ausgeschlossen würden.
- (267) Die jährliche Kapazität des alten Abfertigungsgebäudes am Flughafen Saarbrücken belief sich auf 390 000 Passagiere. Nach dem Bau des neuen Abfertigungsgebäudes stieg die jährliche Kapazität des Flughafens auf 700 000 Passagiere an. Mit dieser Kapazität fällt ein Flughafen nach der Festlegung in Randnummer 15 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 unter die Kategorie D „kleiner Regionalflughafen“. Seit dem Jahr 2000 ist das jährliche Fluggastaufkommen auf dem Flughafen Saarbrücken stabil auf einem Niveau von rund 500 000 Passagieren geblieben, was auf die Hälfte der Passagierzahl hinausläuft, die als Obergrenze für einen kleinen Regionalflughafen festgelegt wurde. Darüber hinaus ist der Flughafen Saarbrücken ein typischer regional ausgerichteter Flughafen, was sich in der Tatsache widerspiegelt, dass eine erhebliche Anzahl der Passagiere, die diesen Flughafen nutzen, aus dem Saarland kommen. Die Zahl der Passagiere, die aus den Grenzgebieten von Frankreich und Luxemburg kommen, ist beschränkt und belief sich im Jahr 2008 auf [weniger als 14 %] ([...] aus Frankreich und [...] aus Luxemburg)⁽⁶⁷⁾.
- (268) Berücksichtigt man das Konzept eines Einzugsbereichs von rund 100 km und einer Fahrtzeit von 60 Minuten, kann davon ausgegangen werden, dass drei der am nächsten zu Saarbrücken gelegenen Flughäfen, nämlich der Flughafen Luxemburg (121 km von Saarbrücken), der Flughafen Metz–Nancy–Lorraine (97 km von Saarbrücken) und der Flughafen Frankfurt–Hahn (128 km von Saarbrücken) nicht im selben Einzugsbereich liegen. Sie verfolgen außerdem Geschäftsmodelle, die sich von dem Geschäftsmodell des Flughafens Saarbrücken deutlich unterscheiden.

⁽⁶³⁾ Aktualisierte Stellungnahme zur Nachfrageprognose für den Flughafen Kassel–Calden, Intraplan Consult GmbH, 12. März 2012, S. 8.

⁽⁶⁴⁾ Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 65.

⁽⁶⁵⁾ Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 9 und Anlage 2.

⁽⁶⁶⁾ Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 66.

⁽⁶⁷⁾ Übermittlung von Informationen durch Deutschland vom 16. April 2012, S. 33.

- (269) Was den Flughafen Luxemburg betrifft, so sind die Geschäftsmodelle der Flughäfen Luxemburg und Saarbrücken unterschiedlich. Der Flughafen Luxemburg ist mit rund 1,5 Mio. Passagieren pro Jahr erheblich größer als der Flughafen Saarbrücken. Er bietet eine Vielzahl an Linienflügen und Charterflügen an — letztere in europäische Hauptstädte. Diese Auswahl der Zielorte bedient in einem großen Maße die Bedürfnisse der Bediensteten der in Luxemburg ansässigen internationalen Einrichtungen. Im Gegensatz dazu bietet der Flughafen Saarbrücken hauptsächlich Linienflüge in eine Reihe deutscher Städte an, die als deutsche Geschäftszentren gelten (Berlin, Hamburg, München) sowie Flüge zu einer Reihe von Urlaubszielen.
- (270) Was den Flughafen Metz–Nancy–Lorraine betrifft, so kann festgestellt werden, dass es hier in Bezug auf Flüge, die von diesem Flughafen und vom Flughafen Saarbrücken angeboten werden, kaum zu Überschneidungen kommt, weil der Flughafen Metz–Nancy–Lorraine hauptsächlich Linienflüge zu französischen Städten und Charterflüge nach Nordafrika anbietet.
- (271) Wettbewerbsverfälschungen zwischen dem Flughafen Saarbrücken und dem Flughafen Frankfurt–Hahn können aufgrund der Entfernung zwischen diesen beiden Flughäfen, die sich auf zwei Stunden Fahrt beläuft, im Großen und Ganzen ebenfalls ausgeschlossen werden. Darüber hinaus wird der Flughafen Frankfurt–Hahn hauptsächlich von Billigfluggesellschaften (Ryanair) bedient und die Luftfracht ist in seinem Geschäftsmodell ein ziemlich wichtiger Bestandteil, während der Flughafen Saarbrücken hauptsächlich Linienflüge zu Zielen in Deutschland anbietet und nur eingeschränkten Luftfrachtverkehr aufweist.
- (272) Von größerer Bedeutung ist die Konkurrenzbeziehung zwischen dem Flughafen Saarbrücken und dem Flughafen Zweibrücken, die sich aufgrund ihrer Nähe (39 km bzw. 34 Minuten Fahrtzeit) und aufgrund der großen Überschneidung ihrer Einzugsbereiche ergibt. Deutschland bringt vor, dass die beiden Flughäfen über unterschiedliche Geschäftsmodelle verfügen: Der Flughafen Saarbrücken ist ein gut etablierter Flughafen (der vor über 80 Jahren eröffnet wurde) und verfügt über eine ausgeklügeltere Infrastruktur, die Passagieren einen größeren Komfort bietet (mit einem großen Anteil an Geschäftsreisenden). Er bietet hauptsächlich Linienflüge zu wichtigen deutschen Geschäftszentren und zu einer Reihe von Urlaubszielen an. Der Flughafen Zweibrücken weist eine Infrastruktur mit eher geringem Komfort auf und sein Geschäftsmodell stützt sich auf Billigfluganbieter, Urlaubsflüge und Luftfrachtbeförderung. Die Kommission stellt jedoch fest, dass es trotz der Tatsache, dass die Geschäftsmodelle der beiden Flughäfen in gewissem Maße unterschiedlich sind, klar ist, dass das Kerngeschäft des Flughafens Zweibrücken (Urlaubsflüge, insbesondere nach Antalya und Palma de Mallorca) auch von Saarbrücken bedient wird. Es stimmt, dass sich Saarbrücken ansonsten auf Linienflüge in wichtige Städte wie Luxemburg, Berlin und Hamburg konzentriert. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass Zweibrücken offensichtlich nur über ein eingeschränktes Geschäft verfügt, das nicht von Saarbrücken bedient wird oder von Saarbrücken bedient werden könnte.
- (273) Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass ein deutlicher Anstieg des Fluggastaufkommens auf dem Flughafen Zweibrücken im Jahr 2007 mit einem ziemlich schroffen Rückgang der Passagierzahl auf dem Flughafen Saarbrücken im selben Jahr zusammenfiel. Es hat daher den Anschein, dass die Geschäftspläne der Flughäfen, obwohl sie sich in einem gewissen Maße gegenseitig ergänzen, auch miteinander im Wettbewerb stehen.
- (274) Gleichzeitig ist festzustellen, dass Saarbrücken seit mehr als 80 Jahren ein gut etablierter Flughafen ist. Nach dem Bau des neuen Abfertigungsgebäudes im Jahr 2000 stieg die jährliche Kapazität des Flughafens von 390 000 Passagieren auf 700 000 Passagiere an. Diese Kapazität konnte allerdings nie gänzlich genutzt werden, möglicherweise, weil im Jahr 2006 auch der Flughafen Zweibrücken damit begann, Dienstleistungen für den kommerziellen Luftverkehr mit allmählich wachsenden Passagierzahlen anzubieten. Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der beiden Flughäfen (Saarbrücken ist seit über 80 Jahren Teil der deutschen Flughafenlandschaft), ihrer geografischen Lage (Überschneidung der Einzugsbereiche) und der freien Kapazität am Flughafen Saarbrücken zu dem Zeitpunkt, an dem der Flughafen Zweibrücken den kommerziellen Luftverkehrsmarkt im Jahr 2006 betrat, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Eröffnung des Flughafens Zweibrücken eine unnötige Verdoppelung der Infrastruktur mit verzerrender Auswirkung auf den Wettbewerb darstellt und nicht umgekehrt.
- (275) Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die dem Flughafen Saarbrücken gewährte Investitionsbeihilfe weder den Wettbewerb verfälscht, noch den Handel in einem Maße beeinträchtigt, der dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Die Beihilfe ist notwendig und angemessen; Anreizeffekt

- (276) Die Kommission hat festzustellen, ob die staatliche Beihilfe, die dem Flughafen Saarbrücken gewährt wurde, das Verhalten der Begünstigten in solcher Weise geändert hat, dass diese Tätigkeiten aufgenommen hat, die zum Erreichen des Ziels von gemeinsamem Interesse beitragen, die i) sie ohne die Beihilfe nicht ausüben würde oder ii) die sie nur in geringem Umfang oder auf andere Weise ausüben würde. Darüber hinaus wird die Beihilfe nur dann als angemessen betrachtet, wenn dasselbe Ergebnis nicht mit einer geringeren Beihilfe und geringerer Wettbewerbsverfälschung erreicht werden könnte. Das bedeutet, dass die Höhe und die Intensität der Beihilfe auf das für die Durchführung der zu fördernden Tätigkeit absolute erforderliche Minimum beschränkt werden müssen.

- (277) Gemäß den von Deutschland übermittelten Informationen hätte die Investition ohne die Beihilfe nicht realisiert werden können. Aus Tabelle 3 scheint hervorzugehen, dass der Flughafen nach wie vor Verluste generiert. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass die Beihilfe notwendig war, um Investitionen zu tätigen und die Flughafeninfrastruktur zu entlasten sowie um die aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur einzuhalten. Ohne die Beihilfe hätte der Flughafen Saarbrücken die erwartete Nachfrage der Luftverkehrsgesellschaften und der Passagiere im Einzugsbereich nicht decken können und das Niveau der wirtschaftlichen Tätigkeit des Flughafens wäre gesenkt worden. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die in Rede stehende staatliche Beihilfemaßnahme mit einem Anreizeffekt verbunden ist, dass sich der Beihilfebetrags auf das Minimum beschränkt, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird, und somit angemessen ist.

Schlussfolgerung

- (278) Die Kommission kommt demnach zu dem Schluss, dass die Investitionsbeihilfe, die dem Flughafen Saarbrücken gewährt wurde, mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar ist, da sie die in Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegten Vereinbarkeitsbedingungen erfüllt.
- (279) Die Kommission ist weiter der Auffassung, dass sie keine weiteren von Deutschland vorgebrachten Gründe bezüglich der potenziellen Vereinbarkeit prüfen muss, da sie zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die staatliche Beihilfe für die FSBesitzG/die FSG im Rahmen von Abschnitt 4.1 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 vereinbar ist.

5.1.5.4. **Betriebsbeihilfe**

- (280) In Abschnitt 5.1.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 werden die Kriterien festgelegt, die die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen mit dem Binnenmarkt gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV anwenden wird. Gemäß Randnummer 172 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 wendet die Kommission diese Kriterien auf alle Fälle an, die Betriebsbeihilfen für Flughäfen betreffen, einschließlich anhängende Notifizierungen und rechtswidrig nicht gemeldete Beihilfen.
- (281) Vor dem Datum des Inkrafttretens der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gewährte rechtswidrige Betriebsbeihilfen können bis zum vollen Umfang der nicht gedeckten Betriebskosten als vereinbar erklärt werden, vorausgesetzt die folgenden Bedingungen⁽⁶⁸⁾ werden erfüllt:
- (282) Für Betriebsbeihilfen, die ab dem Veröffentlichungsdatum der Luftverkehrsleitlinien von 2014 für einen Übergangszeitraum von 10 Jahren gewährt werden können, gelten die folgenden Vereinbarkeitskriterien:
- Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse:* diese Bedingung ist unter anderem erfüllt, wenn durch die Beihilfe die Mobilität von Bürgern der Union und die Anbindung von Gebieten erhöht oder die regionale Entwicklung erleichtert wird⁽⁶⁹⁾;
 - Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen:* die Beihilfe muss auf Situationen abzielen, in denen sie wesentliche Verbesserungen bewirken kann, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann⁽⁷⁰⁾;
 - Vorliegen eines Anreizeffekts:* diese Bedingung ist erfüllt, wenn ohne die Betriebsbeihilfe und unter Berücksichtigung möglicherweise vorhandener Investitionsbeihilfen und des Verkehrsaufkommens der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde⁽⁷¹⁾;
 - Angemessenheit des Beihilfebetrags (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum):* um angemessen zu sein, müssen Betriebsbeihilfen auf das Minimum beschränkt bleiben, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird⁽⁷²⁾;
 - Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten⁽⁷³⁾.*

⁽⁶⁸⁾ Gemäß Randnummer 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gelten nicht alle der in Abschnitt 5.1 der Leitlinien festgelegten Bedingungen für in der Vergangenheit gewährte Beihilfen.

⁽⁶⁹⁾ Randnummern 113 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁷⁰⁾ Randnummern 116 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁷¹⁾ Randnummern 124 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁷²⁾ Randnummern 125 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁷³⁾ Randnummern 131 und 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

Die Betriebsbeihilfe trägt zu einem klar definierten Ziels von gemeinsamem Interesse bei

- (283) Die geprüfte Betriebsbeihilfe, die aus den Verlusten der FSBesitzG/der FSG seit dem Jahr 2000 sowie den entsprechenden Kapitalzuführungen durch die vh Saar besteht, welche wie in Tabelle 3 nachgewiesen durch vom Saarland erhaltene Kapitalzuführungen finanziert wurden, hatte zum Ziel, das angemessene Betriebsniveau des Flughafens Saarbrücken aufrechtzuerhalten.
- (284) Gemäß Randnummer 113 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 werden Betriebsbeihilfen für Flughäfen als Beitrag zum Erreichen eines Ziels von gemeinsamem Interesse angesehen, wenn sie die Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern der Union und die Anbindung von Gebieten erhöhen, der Überlastung des Luftraums an den großen Drehkreuz-Flughäfen in der Union entgegenwirken oder die regionale Entwicklung erleichtern.
- (285) Wie in Erwägungsgrund 235 erläutert, leistete die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken einen Beitrag zur Anbindung und Entwicklung der Region im Hinblick auf den derzeitigen Strukturwandel der Region und ihrer Abkehr von der Bergbau- und stahlerzeugenden Industrie hin zu einer technologie- und dienstleistungsorientierten Region sowie ihrer Entwicklung zu einem regionalen Forschungszentrum und akademischen Zentrum. Der Ausbau des Flughafens Saarbrücken stützte sich außerdem auf eine solide Prognose des Fluggastaufkommens, da die erweiterte Kapazität des Flughafens bereits jetzt in einem hohen Maße genutzt wird.
- (286) Es könnte allerdings problematisch sein, dass die Flughafeninfrastruktur am Flughafen Saarbrücken durch eine ähnliche Infrastruktur am Flughafen Zweibrücken verdoppelt wurde. In einem Verdopplungsszenario gehen die Luftverkehrsleitlinien von 2014 in Randnummer 114 davon aus, dass die staatliche Beihilfe keinen Beitrag zum Erreichen eines Ziels von gemeinsamem Interesse leistet. Betrachtet man die Abfolge der Ereignisse im Zusammenhang mit der Erweiterung des Flughafens Saarbrücken und der Umwandlung des Flughafens Zweibrücken von einem Militärflughafen in einen Zivilflughafen, ist klar ersichtlich, dass der Gewinnabführungs- und Verlustübernahmevertrag, in dessen Rahmen die Verluste des Flughafens Saarbrücken ausgeglichen worden sind, zu einem Zeitpunkt abgeschlossen wurde, zu dem der Flughafen Zweibrücken den Markt für kommerziellen Luftverkehr noch nicht betreten hatte und der Flughafen Saarbrücken bereits seit einigen Jahren überlastet war. Daher trifft das Verdopplungsargument eher auf die staatliche Beihilfe zu, die dem Flughafen Zweibrücken gewährt wurde⁽⁷⁴⁾.
- (287) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Betriebsbeihilfe, die dem Flughafen Saarbrücken gewährt wurde, einen Beitrag zum Erreichen des Ziels von gemeinsamem Interesse leistete, die Anbindung und die regionale Entwicklung der Region Saarland durch den Betrieb einer sicheren Verkehrsinfrastruktur zu verbessern und die Verkehrsbedürfnisse der Region zu decken.

Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen

- (288) Gemäß Randnummer 116 ff. der Luftverkehrsleitlinien von 2014 wird eine Betriebsbeihilfe für einen Flughafen als notwendig angesehen, wenn sie wesentliche Verbesserungen bewirken kann, die der Markt selbst nicht herbeiführen 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 Flughäfen mit 200 000 bis 700 000 Passagieren im Jahr wohl nicht in der Lage sind, einen erheblichen Teil ihrer Betriebskosten selbst zu tragen.
- (289) Seit dem Bau des neuen Abfertigungsgebäudes hat sich das jährliche Fluggastaufkommen am Flughafen Saarbrücken bei etwa 500 000 Passagieren stabilisiert, was gut unter den 700 000 Passagieren liegt, die in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 als Obergrenze für diese Kategorie an Regionalflyghäfen festgesetzt wurden. Obwohl die Kapazität des Flughafens zumindest in [...] voll genutzt wird, ist der Flughafen nicht in der Lage, genug Einnahmen zu erwirtschaften, um seine Betriebskosten zu decken, was die Luftverkehrsleitlinien von 2014 als typisch für Flughäfen dieser Größe kennzeichnen.
- (290) Die Kommission ist dementsprechend der Ansicht, dass die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken notwendig ist.

⁽⁷⁴⁾ Siehe Fußnote 46.

Geeignetheit einer staatlichen Beihilfe als politisches Instrument

- (291) Gemäß Randnummer 120 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 sollte die Betriebsbeihilfe ein geeignetes politisches Instrument für die Verwirklichung des angestrebten Ziels oder die Beseitigung der Schwierigkeiten, die die Beihilfe veranlasst haben, sein. Da der Flughafen Saarbrücken auf Betriebsebene Verluste verursacht, besteht das einzige geeignete Instrument in Betriebsbeihilfe, die den Flughafen in die Lage versetzt, seinen Betrieb fortzusetzen und damit die Anbindung der Saarlandregion sicherzustellen. Andere Instrumente, wie zum Beispiel Investitionsbeihilfen oder Regulierungsmaßnahmen scheinen nicht angemessen zu sein, um die finanziellen Probleme des Flughafens Saarbrücken auf Betriebsebene zu beheben. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die dem Flughafen Saarbrücken gewährte Betriebsbeihilfe ein geeignetes Instrument darstellt.

Vorliegen eines Anreizeffekts und Angemessenheit des Beihilfebetrags (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum)

- (292) Gemäß Randnummer 124 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 hat eine Betriebsbeihilfe dann einen Anreizeffekt, wenn ohne die Betriebsbeihilfe und unter Berücksichtigung möglicherweise vorhandener Investitionsbeihilfen und des Verkehrsaufkommens der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde.
- (293) Der Flughafen Saarbrücken hat eine Investitionsbeihilfe zum Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes und zur Umsetzung der aktuellen Anforderungen an eine moderne Flughafeninfrastruktur erhalten. Dadurch wurde der Flughafen in die Lage versetzt, die Anbindungs- und Verkehrsbedürfnisse der Saarlandregion zu befriedigen, was darin zum Ausdruck kam, dass sich die Passagierzahlen im Laufe der letzten Jahre auf einem Niveau von 500 000 Passagieren pro Jahr stabilisiert haben. Trotz ziemlich stabiler Passagierzahlen ist der Flughafen dennoch nicht in der Lage, seine Betriebskosten zu decken. Ohne die Betriebsbeihilfe könnte der Flughafen das aktuelle Flugverkehrsniveau nicht aufrechterhalten und seine wirtschaftliche Tätigkeit müsste reduziert werden. Gleichzeitig hat die Beihilfe den zur Deckung der Betriebsverluste erforderlichen Betrag nicht überschritten, weshalb sich der Beihilfebetrag auf das notwendige Minimum beschränkt.
- (294) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken mit einem Anreizeffekt verbunden und angemessen ist.

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

- (295) Gemäß Randnummer 131 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 berücksichtigt die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen die Verfälschungen des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel. Ein Hinweis auf potenzielle Wettbewerbsverfälschungen oder eine Beeinträchtigung des Handels kann in der Tatsache bestehen, dass sich der Flughafen im Einzugsgebiet eines anderen Flughafens mit ungenutzten Kapazitäten befindet.
- (296) Berücksichtigt man, wie in den Erwägungsgründen 237 ff. dargelegt, das Konzept eines Einzugsbereichs von rund 100 km und einer Fahrtzeit von 60 Minuten, kann davon ausgegangen werden, dass drei der am nächsten zu Saarbrücken gelegenen Flughäfen, nämlich der Flughafen Luxemburg (121 km von Saarbrücken), der Flughafen Metz–Nancy–Lorraine (96 km von Saarbrücken) und der Flughafen Frankfurt–Hahn (128 km von Saarbrücken) nicht im selben Einzugsbereich liegen und Geschäftsmodelle befolgen, die sich von dem Geschäftsmodell des Flughafens Saarbrücken deutlich unterscheiden. Saarbrücken bietet hauptsächlich Linienflüge an, die Saarbrücken mit den wichtigsten deutschen Geschäftszentren (Berlin, Hamburg und in der Vergangenheit auch München) und mit einer Reihe von Urlaubszielen verbinden. Luxemburg bietet hauptsächlich Linienflüge in europäische Hauptstädte an, Metz–Nancy–Lorraine konzentriert sich auf Linienflüge in französische Städte und Ziele in Nordafrika und das Geschäftsmodell von Frankfurt–Hahn stützt sich auf Billigfluggesellschaften sowie Luftfrachtbeförderung.
- (297) Das Problem der Verdopplung der Flughafeninfrastruktur im selben Einzugsbereich ergibt sich lediglich im Hinblick auf den Flughafen Zweibrücken. Wenn jedoch, wie in Erwägungsgrund 252 erklärt, die Abfolge der Ereignisse im Zusammenhang mit der Erweiterung des Flughafens Saarbrücken und der Umwandlung des Flughafens Zweibrücken von einem Militärflughafen in einen Zivilflughafen berücksichtigt wird, durch die die ungenutzten Kapazitäten im Saarlandgebiet geschaffen wurde, kann der Schluss gezogen werden, dass es der Flughafen Zweibrücken ist, der die Infrastruktur mit wettbewerbsverzerrender Wirkung unnötig verdoppelt hat.

Schlussfolgerung

- (298) Auf der Grundlage der obigen Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Betriebsbeihilfe, die dem Flughafen Saarbrücken gewährt wurde, mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vor dem Hintergrund der in Abschnitt 5.1.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 festgelegten Vereinbarkeitsbedingungen vereinbar ist.

- (299) Die Kommission ist weiter der Auffassung, dass sie keine weiteren von Deutschland vorgebrachten Gründe bezüglich der potenziellen Vereinbarkeit prüfen muss, da sie zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die Betriebsbeihilfe für die FSBesitzG/die FSG im Rahmen der Luftverkehrsleitlinien von 2014 vereinbar ist.

5.2. DIE ÜBERTRAGUNG VERSCHIEDENER GRUNDSTÜCKE AN DIE FSBesitzG

5.2.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (300) Aus den in den Erwägungsgründen 179 bis 182 dargelegten Gründen muss die FSBesitzG ab dem Jahr 2000 als Unternehmen angesehen werden.

Was also die verschiedenen Grundstücksübertragungen betrifft, die im Einleitungsbeschluss erwähnt wurden, sind für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses lediglich diejenigen maßgeblich, die nach dem Jahr 2000 stattfanden. Übertragungen, die vor dem Jahr 2000 stattfanden, kamen keinem Unternehmen zugute und konnten daher nicht als staatliche Beihilfe gelten. Im Hinblick auf die Übertragungen, die nach dem Jahr 2000 stattfanden, bringt Deutschland vor, dass diese aus Sicherheitsgründen notwendig waren und somit in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen und von einer Prüfung im Rahmen der Beihilfavorschriften befreit sind. Nach Auffassung Deutschlands fallen die Übertragungen unter § 8 *Luftverkehrsgesetz*. Nach derselben Logik wie in den Erwägungsgründen 186 bis 194 ist die Kommission der Ansicht, dass Maßnahmen gemäß § 8 *Luftverkehrsgesetz* im Prinzip als Tätigkeiten angesehen werden können, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen. In dem Maße, in dem die Grundstücksübertragung jedoch die FSBesitzG bzw. die FSG von Kosten befreite, die sie gemäß § 8 Absatz 3 *Luftverkehrsgesetz* hätten tragen müssen, ist diese Übertragung nicht von einer Prüfung im Rahmen der Beihilfavorschriften der Europäischen Union befreit.

- (301) Nach dem Jahr 2000 fanden drei Grundstücksübertragungen statt, zwei von ihnen [...] (2002 und 2003) und eine gegen Bezahlung (2004). Die Grundstücke wurden von dem Land Saarland übertragen. Dementsprechend kann die Kommission den Schluss ziehen, dass die Grundstücksübertragungen an die FSBesitzG staatliche Mittel in Form direkter Zuschüsse aus dem Staatshaushalt beinhalten und somit dem Staat zuzurechnen sind.
- (302) Die beiden Grundstücksübertragungen, die kostenlos erfolgten, müssen als Gewährung eines Vorteils für die FSBesitzG angesehen werden, den sie auf dem Markt nicht auch auf andere Art und Weise hätte erhalten können. Deutschland hat eine interne Bewertung des Werts der beiden Grundstücke vorgelegt, der zufolge sich der kombinierte Marktwert auf ungefähr [...] beläuft. Das dritte Grundstück wurde für einen Preis von [...] verkauft. Deutschland hat eine Bewertung der Grundstücke vorgelegt, die im Jahr 2002 übertragen wurden. Gemäß dieser Bewertung hatten die übertragenen Grundstücke außerhalb des ursprünglichen Zauns einen Wert von [...]; die Grundstücke auf dem Flughafengelände hatten einen Wert von [...]. Deutschland macht geltend, dass diese Bewertung auch zur Bestimmung des Werts des im Jahr 2004 verkauften Grundstücks verwendet werden kann. Auf dieser Grundlage schätzte Deutschland, dass sich der Wert des im Jahr 2004 verkauften Grundstücks zum Zeitpunkt der Transaktion auf [...] belief, was dem Preis entspricht, den die FSBesitzG bezahlt hat. In dieser Hinsicht stellt die Kommission zunächst fest, dass die Bewertung, auf die Deutschland Bezug nimmt, nicht durch einen unabhängigen Sachverständigen durchgeführt wurde, sondern intern durch das Referat im saarländischen Finanzministerium, das für den Verkauf von Grundstücken verantwortlich ist. Darüber hinaus hat Deutschland keine Erklärung dazu vorgelegt, wie Deutschland zu dieser Schlussfolgerung gelangt ist. Es blieb insbesondere unklar, welche Grundstücke auf dem Flughafengelände gelegen waren und welche außerhalb davon. Die Kommission kann daher nicht ausschließen, dass der bezahlte Preis unter dem Marktwert lag und der FSBesitzG somit ein Vorteil gewährt wurde. Da lediglich die FSBesitzG von den drei Grundstücksübertragungen profitierte, muss außerdem davon ausgegangen werden, dass diese Übertragungen selektiv waren. Schließlich verfälschen die Übertragungen nach derselben Logik wie in den Erwägungsgründen 218 bis 225 wahrscheinlich den Wettbewerb und haben eine Auswirkung auf den Handel. Demzufolge stellte die Übertragung der drei Grundstücke eine staatliche Beihilfe dar.
- (303) Die Kommission ist darüber hinaus der Auffassung, dass die Beihilfe als Investitionsbeihilfe einzustufen ist, weil sie sich auf die kostenlose Übertragung von Anlagevermögen bezog.

5.2.2. VEREINBARKEIT

- (304) Die Investitionsbeihilfe wurde dazu verwendet, die Erweiterung der Sicherheitsflächen an den Start- und Landebahnenden (RESA) zu ermöglichen. Wie in Abschnitt 5.1.5.3 dargelegt, erfolgte diese Investition im Hinblick darauf, den Flughafen voll betriebsfähig zu halten und dadurch die regionale Entwicklung zu verbessern. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Investitionsbeihilfe in Form einer Grundstücksübertragung außerdem alle anderen Bedingungen zur Feststellung der Vereinbarkeit gemäß Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllt, da die in Abschnitt 5.1.5.3 dargelegten Gründe gleichermaßen zutreffen. Daher wird der Schluss gezogen, dass die Investitionsbeihilfe in Form der Grundstücksübertragung gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

5.3. BÜRGSCHAFTEN FÜR DARLEHEN ZUGUNSTEN DER *vh Saar* UND DER *FSBesitzG*

5.3.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (305) Die Kommission stellt fest, dass das Land Saarland bei drei Gelegenheiten Bürgschaften für Darlehen der *FSBesitzG* übernommen hat, ohne dafür eine Vergütung zu erhalten. Die Kommission stellt jedoch ebenfalls fest, dass diese Bürgschaften alle vor dem Jahr 2000 gewährt worden sind. Da die *FSBesitzG* im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erst ab dem Jahr 2000 als Unternehmen angesehen werden kann, ist die Kommission der Auffassung, dass die Bürgschaften keinem Unternehmen einen Vorteil gewährt haben und somit keine staatliche Beihilfe darstellen.
- (306) Was die Patronatserklärungen für die *vh Saar* betrifft, erinnert die Kommission an ihre frühere Schlussfolgerung in Erwägungsgrund 203, dass die *vh Saar* die erhaltene Finanzierung zur Erfüllung ihrer Finanzierungsverpflichtungen gegenüber dem Flughafen Saarbrücken verwendet. Die von der *vh Saar* im Anschluss an die Patronatserklärungen aufgenommenen Darlehen wurden ebenfalls an den Flughafen Saarbrücken weitergegeben. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass von dem in diesen Patronatserklärungen enthaltenen Vorteil nicht die *vh Saar* profitierte, sondern dass der darin gegebenenfalls enthaltene Vorteil an den Flughafen weitergegeben wurde.
- (307) Was den Vorteil für den Flughafen betrifft, wurden die durch die Patronatserklärungen besicherten Darlehen zur Finanzierung von Investitionen in Infrastruktur weitergegeben. Falls die Patronatserklärungen eine Beihilfe enthielten, wäre diese daher aus den in Abschnitt 5.1.5.3 dargelegten Gründen gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar.

5.4. DER PACTHVERTRAG ZWISCHEN DER *FSBesitzG* UND DER *FSBG*

5.4.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (308) Die Kommission hat bereits in Erwägungsgrund 181 bestimmt, dass die *FSBG* ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellte. Daher muss lediglich geprüft werden, ob die Pachtverträge der *FSBG* einen Vorteil gewährten, ob ein solcher Vorteil aus staatlichen Mitteln gewährt wurde und ob dieser Vorteil den Wettbewerb verfälschte und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigte.

Unterscheidung zwischen bestehender und neuer Beihilfe

- (309) Die Kommission stellt zunächst fest, dass zwischen dem Pachtvertrag, der am 7. Juli 1997 abgeschlossen wurde und bis zum 1. Juli 2006 in Kraft war („der Vertrag von 1997“) und dem Vertrag, der vom 1. Juli 2006 an in Kraft war („der Vertrag von 2006“), unterschieden werden muss. Wie oben dargelegt wurde, kann der Bau und der Betrieb eines Flughafens erst ab dem Jahr 2000 als eine wirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden, was zur Folge hat, dass jedwede staatliche Beihilferegulierung, die vor diesem Datum in Kraft gesetzt wurde, sofern sie als staatliche Beihilfe zu bewerten wäre, nach diesem Datum eine *bestehende Beihilfe* darstellen würde (siehe Abschnitt 5.1.2). Daher muss nicht weiter untersucht werden, ob der Vertrag von 1997 (der feste jährliche Pachtzahlungen vorsah) tatsächlich auf eine Beihilfe hinauslief, weil er in jedem Fall als bestehende Beihilfe einzustufen wäre.
- (310) Andererseits kann der Abschluss eines neuen Pachtvertrags durch die *FSBG* im Jahr 2006 mit geänderten Bedingungen zur Bestimmung des jährlich zu zahlenden Pachtzinses (insbesondere der Einführung eines neuen Preiselements, nämlich der Übertragung eines bestimmten Anteils des jährlichen Gewinns der *FSBG*) nicht lediglich als eine „Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann“ angesehen werden⁽⁷⁵⁾. Der Vertrag von 2006 kann daher, falls er auf eine staatliche Beihilfe hinauslaufen sollte, nicht als bestehende Beihilfe angesehen werden, sondern würde vielmehr eine neue Beihilfe darstellen.

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat

- (311) Um eine staatliche Beihilfe zu sein, muss die betreffende Maßnahme aus staatlichen Mitteln finanziert werden und der Beschluss zur Gewährung der Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein.

⁽⁷⁵⁾ Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

- (312) Der Vertrag von 2006 wurde zwischen der FSBesitzG und der FSBG abgeschlossen. Die FSBesitzG befand sich (indirekt) zu 100 % im Eigentum des Staates, der sich somit in einer Position befand, Kontrolle über die Gesellschaft auszuüben. Die Einwilligung in einen Pachtvertrag mit einem unter dem Marktpreis liegenden Pachtzins würde für diese Gesellschaft und ihren Eigentümer, also letzten Endes das Saarland entgangene Einnahmen zur Folge haben, die somit aus staatlichen Mitteln finanziert würden. Im Hinblick auf die Zurechenbarkeit an den Staat stellt die Kommission fest, dass die Mitglieder des Aufsichtsrats der FSBesitzG laut Satzung der FSBesitzG von der Regierung des Saarlands ernannt werden und dass der Aufsichtsratsvorsitzende von dem für Luftverkehr zuständigen Ministerium ernannt wird. Der Abschluss des Vertrags von 2006 erforderte die Zustimmung des Aufsichtsrats⁽⁷⁶⁾, der die Regierung des Saarlands vertritt. Die Kommission kann daher den Schluss ziehen, dass die Maßnahme dem Staat zugerechnet werden kann.

Wirtschaftlicher Vorteil

- (313) Um zu bestimmen, ob der FSBG mit dem Vertrag von 2006 ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde, müssen entweder die Bedingungen dieses Vertrags mit den Bedingungen verglichen werden, die zum maßgeblichen Zeitpunkt für die gleiche Vertragsart marktüblich waren, oder — sollte das nicht möglich sein — es muss geprüft werden, ob ein gewinnorientierter marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer ein solches Geschäft abgeschlossen hätte.
- (314) Deutschland hat keinerlei Belege vorgelegt, die nachweisen, dass der Vertrag von 2006 den zum damaligen Zeitpunkt marktüblichen Bedingungen entsprach. Daher muss untersucht werden, ob ein vorsichtig marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer, der einen angemessenen Gewinn hätte erwirtschaften wollen, den Vertrag von 2006 abgeschlossen hätte.
- (315) Die Kommission stellt fest, dass die FSBesitzG zumindest seit dem Jahr 2000 beständig Verluste verursacht hat (siehe Tabelle 3). In Anbetracht der Tatsache, dass der Pachtvertrag mit der FSBG praktisch seine einzige Einnahmequelle darstellte (abgesehen von der jährlichen Deckung seiner Verluste durch die vh Saar), würde es vernünftig erscheinen, dass ein umsichtig marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer an der Stelle der FSBesitzG versucht hätte, seine eigenen Kosten durch die Einnahmen aus diesem Pachtvertrag zu decken. Die der FSBesitzG entstandenen Kosten waren höher als die Einnahmen, die sie aus der Verpachtung des Flughafens an die FSBG erhielt. Es hat außerdem nicht den Anschein, als habe die FSBesitzG beim Abschluss des Vertrags von 2006 eine bestimmte langfristige Rentabilitätsstrategie verfolgt.
- (316) Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen kann der Abschluss des Vertrags von 2006 nicht als im Einklang mit dem Grundsatz eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers angesehen werden und somit wurde der FSBG mit diesem Vertrag ein Vorteil zuerkannt.

Selektivität

- (317) In Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags wird vorgesehen, dass eine Maßnahme „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen“ müsse, um als staatliche Beihilfe definiert werden zu können. Da durch den Vertrag von 2006 lediglich die FSBG profitierte, kann er als selektiv im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden.

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

- (318) Schließlich wurde durch die Maßnahme aus den in Abschnitt 5.1.1 erläuterten Gründen der Wettbewerb wahrscheinlich verfälscht und sie hatte eine Auswirkung auf den Handel.

Schlussfolgerung

- (319) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass der Vertrag von 2006 eine staatliche Beihilfe für die FSBG beinhaltete. Der Vertrag ist als Betriebsbeihilfe zu bewerten.

5.4.2. VEREINBARKEIT

- (320) Wie in Abschnitt 5.1.5.4 beschrieben, kann eine vor dem Datum des Inkrafttretens der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gewährte Betriebsbeihilfe bis zum vollen Umfang der nicht gedeckten Betriebskosten als vereinbar erklärt werden, vorausgesetzt die folgenden Bedingungen⁽⁷⁷⁾ werden erfüllt:

- Beitrag zur Verwirklichung eines genau definierten Ziels von gemeinsamem Interesse;
- Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen;
- Vorliegen eines Anreizeffekts;

⁽⁷⁶⁾ Siehe § 10 Buchstabe i der Satzung der FSBesitzG, dem zufolge jedwede Änderung im Pachtvertrag zwischen der FSBesitzG und der FSBG vom Aufsichtsrat der FSBesitzG genehmigt werden musste.

⁽⁷⁷⁾ Gemäß Randnummer 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gelten nicht alle der in Abschnitt 5.1 der Leitlinien festgelegten Bedingungen für in der Vergangenheit gewährte Beihilfen.

- Angemessenheit des Beihilfebetrags (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum);
 - Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten.
- (321) Die geprüfte Betriebsbeihilfe, die sich auf die Verpachtung von Flughafeninfrastruktur unter dem Marktpreis bezog, hatte die Aufrechterhaltung eines angemessenen Betriebsniveaus des Flughafens Saarbrücken zum Ziel.
- (322) Gemäß Randnummer 113 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 werden Betriebsbeihilfen für Flughäfen als Beitrag zum Erreichen eines Ziels von gemeinsamem Interesse angesehen, wenn sie die Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern der Union und die Anbindung von Gebieten erhöhen, der Überlastung des Luftraums an den großen Drehkreuz-Flughäfen in der Union entgegenwirken oder die regionale Entwicklung erleichtern.
- (323) Wie in Erwägungsgrund 254 erläutert, leistete die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Saarbrücken einen Beitrag zur Anbindung und zur Entwicklung der Region. Aus den in Erwägungsgrund 284 dargelegten Gründen gilt das Verdoppelungsargument eher für die dem Flughafen Zweibrücken gewährte staatliche Beihilfe.
- (324) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Betriebsbeihilfe, die der FSBG gewährt wurde, einen Beitrag zum Erreichen des Ziels von gemeinsamem Interesse leistete, die Anbindung und die regionale Entwicklung der Region Saarland durch den Betrieb einer Verkehrsinfrastruktur zu verbessern und die Verkehrsbedürfnisse der Region zu decken.
- (325) Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 kann es für kleinere Flughäfen schwierig sein, die Finanzierung ihres Geschäftsbetriebs ohne öffentliche Förderung zu gewährleisten. Gemäß Randnummer 118 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 sind Flughäfen mit einem Fluggastaufkommen von unter 700 000 Passagieren im Jahr wohl nicht in der Lage, einen erheblichen Teil ihrer Betriebskosten selbst zu tragen. Das Fluggastaufkommen am Flughafen Saarbrücken lag konstant unter 700 000 Passagieren im Jahr. Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass die Beihilfe notwendig war, weil sie eine Verbesserung der Anbindung der Region ermöglichte, die durch den Markt selbst nicht zustande gekommen wäre.
- (326) Wie oben dargelegt, erhielt der Flughafen Saarbrücken eine Investitionsbeihilfe, die den Flughafen in die Lage versetzte, die Anbindungs- und Verkehrsbedürfnisse der Saarlandregion zu befriedigen (siehe Erwägungsgrund 285). Trotz ziemlich stabiler Passagierzahlen ist der Flughafen nicht in der Lage, seine Betriebskosten zu decken. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die FSBG auch in den Jahren 2006 und 2007 Verluste machte, als der Vertrag von 2006 in Kraft war (die ausgewiesenen Verluste beliefen sich auf –214 709 EUR in 2006 und auf –2 737 773 EUR in 2007). Die Verluste entstanden trotz der Tatsache, dass die von der FSBG in diesen Jahren bezahlte Pacht niedriger war als im Rahmen des Vertrags von 1997 (siehe **Tabelle 7**). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die in dem Vertrag von 2006 enthaltene Beihilfe mit einem Anreizeffekt verbunden war und den zur Deckung der Betriebsverluste erforderlichen Betrag nicht überschritten hat, somit also auf das Minimum beschränkt blieb, das erforderlich war, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wurde.
- (327) Ausgehend von dieser Grundlage kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 festgelegten Vereinbarkeitsbedingungen erfüllt sind.

5.5. RABATTE FÜR LUFTVERKEHRSGESELLSCHAFTEN/MARKETINGVERTRÄGE

5.5.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (328) Durch Erbringung von Luftverkehrsdienstleistungen üben Luftverkehrsgesellschaften eine wirtschaftliche Tätigkeit aus und stellen daher Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar. Es muss untersucht werden, ob die Regelungen zwischen den Luftverkehrsgesellschaften und dem in Rede stehenden Flughafen den erstgenannten einen wirtschaftlichen Vorteil gewährten.

Wirtschaftlicher Vorteil

- (329) Stehen einem Flughafen öffentliche Mittel zur Verfügung, so kann eine Beihilfe für eine Luftverkehrsgesellschaft grundsätzlich ausgeschlossen werden, wenn die Beziehung zwischen dem Flughafen und der Luftverkehrsgesellschaft mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im Einklang steht. Das Vorliegen eines Vorteils kann normalerweise ausgeschlossen werden, wenn a) der für die Flughafendienstleistungen erhobene Preis dem Marktpreis entspricht oder b) durch eine Ex-ante-Analyse aufgezeigt werden kann, dass die Vereinbarung zwischen Flughafen und Luftverkehrsgesellschaft einen positiven inkrementellen Beitrag zum Gewinn des Flughafens leisten wird und Teil einer langfristig auf Rentabilität abzielenden Gesamtstrategie ist.

- (330) Bei der Beurteilung der Frage, ob eine von einem Flughafen mit einer Luftverkehrsgesellschaft geschlossene Vereinbarung dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entspricht, sollten neben den Flughafenentgelten (abzüglich eventueller Nachlässe, Marketingunterstützung oder Anreizsysteme) auch die durch die Tätigkeiten der Luftverkehrsgesellschaft voraussichtlich generierten Einnahmen aus nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten berücksichtigt werden. Ebenso müssen alle inkrementellen Kosten, die dem Flughafen im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Luftverkehrsgesellschaft am Flughafen voraussichtlich entstehen, berücksichtigt werden. Diese inkrementellen Kosten können alle Ausgaben- bzw. Investitionskategorien umfassen, wie zum Beispiel inkrementelle Personal-, Ausrüstungs- und Investitionskosten, die durch die Präsenz der Luftverkehrsgesellschaft am Flughafen entstehen. Wenn der Flughafen zum Beispiel ein Abfertigungsgebäude oder andere Einrichtungen insbesondere aufgrund der Bedürfnisse einer bestimmten Luftverkehrsgesellschaft neu errichten oder ausbauen muss, sollten die entsprechenden Kosten bei der Berechnung der inkrementellen Kosten berücksichtigt werden. Kosten, die der Flughafen unabhängig von der Vereinbarung mit der Luftverkehrsgesellschaft in jedem Falle zu tragen hätte, sollten in die Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten hingegen nicht einbezogen werden.
- (331) Darüber hinaus muss die Flughafeninfrastruktur allen Luftverkehrsgesellschaften offen stehen und nicht an eine bestimmte Luftverkehrsgesellschaft gebunden sein, um auszuschließen, dass der sich aus einer vereinbarten Beihilfe ergebende Vorteil nicht an eine bestimmte Luftverkehrsgesellschaft weitergegeben wird.
- (332) Vor diesem Hintergrund wird die Kommission die am Flughafen Saarbrücken geltende Gesamtentgeltordnung ebenso prüfen, wie die einzelnen Verträge zwischen den Luftverkehrsgesellschaften und dem Flughafen Saarbrücken, die von dem Geltungsbereich der Flughafenentgeltordnung abweichen oder außerhalb dieses Geltungsbereichs liegen.

Rabatte für Luftverkehrsgesellschaften

- (333) Am 1. April 2007 wurde am Flughafen Saarbrücken eine neue Entgeltordnung eingeführt (Entgeltordnung von 2007). Diese Entgeltordnung sah Rabatte für Luftverkehrsgesellschaften vor, die bestimmte Bedingungen erfüllten. Die Entgeltordnung von 2007 bot insbesondere Rabatte für neue Luftverkehrsgesellschaften, neu angeflogene Ziele und erhöhtes Passagieraufkommen an. Bis zu diesem Zeitpunkt waren in der Entgeltordnung keine Rabatte vorgesehen. Der Flughafen Saarbrücken hat eine neue Entgeltordnung angenommen, die am 1. September 2013 in Kraft trat und die Entgeltordnung von 2007 ersetzte. Die Entgeltordnung von 2013 ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.
- (334) Bei der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers auf die in Rede stehende Maßnahme muss die Kommission zunächst bestimmen, ob der verlangte Preis einem Marktpreis entspricht. Diesbezüglich hat die Kommission starke Zweifel, dass zum jetzigen Zeitpunkt ein geeigneter Referenzwert ermittelt werden kann, der die Feststellung eines tatsächlichen Marktpreises für von Flughäfen angebotene Dienste erlauben würde. Wenn kein Referenzwert ermittelt werden kann, muss die Kommission die inkrementelle Rentabilität der Entgeltordnung von 2007 durch eine Ex-ante-Analyse prüfen.
- (335) Die Entgeltordnung von 2007 wurde eingeführt, um die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Saarbrücken zu verbessern. Bei der Erstellung der Entgeltordnung von 2007 analysierte der Flughafenbetreiber die Passagierzahlen, die Flughafenbewegungen sowie die finanziellen Ergebnisse der Jahre 1997–2006. Der Aussage Deutschlands zufolge hat eine damals durchgeführte Marktanalyse aufgezeigt, dass Saarbrücken einer der teuersten Flughäfen in Deutschland wäre. Die Kommission stellt fest, dass TUIFly Ende 2006 von Saarbrücken weggezogen ist. Darüber hinaus sah sich der Flughafen Saarbrücken nach dem Jahr 2006 einer neuen Konkurrenz durch den Flughafen Zweibrücken gegenüber. All diese Faktoren zusammen führten dazu, dass der Flughafen Saarbrücken seine Preisgestaltungspolitik überdachte und eine überarbeitete Entgeltordnung einführte, die Anreize in Form von Rabatten anbot, um die künftige Tragfähigkeit und Rentabilität des Flughafens sicherzustellen.
- (336) Laut den verfügbaren Informationen wurde für die Entgeltordnung von 2007 zwar keine Ex-ante-Rentabilitätsstudie vorbereitet, Deutschland hat aber vorgebracht, dass der Flughafen Saarbrücken erwartete, dass praktisch keine zusätzlichen Investitionen erforderlich wären, um zusätzliche Flughafendienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften zu erbringen und dass keine zusätzlichen Betriebskosten anfallen würden. Daher war nach Deutschlands Ansicht keine Ex-ante-Rentabilitätsstudie erforderlich. Somit wurden die inkrementellen Kosten auf die angebotenen Anreize beschränkt. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Entgeltordnung von 2007 Rabatte tatsächlich nur für neue Luftverkehrsgesellschaften, neu angeflogene Ziele und erhöhtes Passagieraufkommen angeboten hat, was zur Folge hatte, dass sie sich nicht negativ auf den Status quo des Flughafens auswirkte. Die Kommission stellt fest, dass die Kapazität des Flughafens Saarbrücken vor der Einführung der Entgeltordnung von 2007 nur zu 50 % genutzt wurde. Tatsächlich gingen die Passagierzahlen von 487 000 im Jahr 2005 auf 350 000 im Jahr 2007 zurück, dagegen wäre die potenzielle jährliche Kapazität des Flughafens bei 700 000 Passagieren gelegen. Die Kommission stellt fest, dass der Flughafen Saarbrücken nach dem Wegzug von TUIFly über ungenutzte Kapazitäten verfügte, was zur Folge hatte, dass ein zusätzliches Fluggastaufkommen bewältigt werden konnte ohne die Infrastruktur aufzurüsten oder zusätzliche Anlagen zu erwerben oder neues Personal einzustellen. Deutschland bestätigte, dass keine Notwendigkeit dafür bestand, neues Personal einzustellen oder die bestehende Infrastruktur oder sonstige Anlagen zu erweitern, um neue Luftverkehrsgesellschaften oder Flugverbindungen zu bedienen (beispielsweise waren die bestehenden Gepäckförderbänder und das bestehende Personal ausreichend).

- (337) Mit jeder neuen Fluggesellschaft und mit jeder neuen Flugverbindung würden sowohl luftverkehrsbezogene als auch nicht luftverkehrsbezogene Einnahmen erwirtschaftet werden. Angesichts der Tatsache, dass das Niveau der Kosten stabil blieb, würde jede neue Fluggesellschaft und jede neue Flugverbindung nach Auffassung Deutschlands einen positiven Beitrag zur Rentabilität des Flughafens leisten. Die Tatsache, dass es Saarbrücken nach der Einführung der neuen Entgeltordnung von 2007 tatsächlich gelang, eine Reihe neuer Luftverkehrsgesellschaften zu gewinnen (wie zum Beispiel Air Berlin, die ihren Betrieb ab Saarbrücken Ende 2007 eröffnete) und neue Flugverbindungen einzurichten deutet ebenfalls darauf hin, dass die rabattorientierte Strategie zur Ausweitung der Geschäftstätigkeit erfolgreich war. Die verfügbaren Daten weisen schließlich nach, dass die Entgeltordnung von 2007 zu einem allmählichen Anstieg der Einnahmen für den Flughafen führte (von [...] in 2007 auf [...] in 2010).
- (338) Die Kommission stellt weiterhin fest, dass sie bei der Prüfung von zwischen einem Flughafen und Luftverkehrsgesellschaften geschlossenen Vereinbarungen auch berücksichtigen sollte, in welchem Maße die einer Prüfung unterzogenen Vereinbarungen im Rahmen einer zumindest langfristig auf Rentabilität abzielenden Gesamtstrategie des Flughafens zu betrachten sind. In dieser Hinsicht muss die Kommission die Nachweise berücksichtigen, die zu dem Zeitpunkt verfügbar waren, zu dem die Entgeltordnung von 2007 erstellt worden ist sowie die Entwicklungen, die damals nach vernünftigem Ermessen hätten erwartet werden können. Dabei sind insbesondere die vorherrschenden Marktbedingungen, vor allem die durch die Liberalisierung des Luftverkehrsmarkts, den Markteintritt und die Entwicklung von Billigfluggesellschaften und anderen Punkt-zu-Punkt-Fluggesellschaften eingeleiteten Marktänderungen, Änderungen in der Organisationsstruktur und in der Wirtschaftsstruktur der Flughafenbranche sowie der Grad der Diversifizierung und Komplexität der von den Flughäfen ausgeübten Funktionen, die Verbesserung des Wettbewerbs zwischen Luftverkehrsgesellschaften und Flughäfen, das unsichere wirtschaftliche Umfeld aufgrund der Änderungen in den vorherrschenden Marktbedingungen und jedwede sonstige Unsicherheit im wirtschaftlichen Umfeld zu berücksichtigen. Die Kommission stellt, wie in Erwägungsgrund 335 beschrieben, fest, dass mehrere Gründe (wie zum Beispiel die neue Konkurrenz von Zweibrücken nach dem Jahr 2006 und der Wegzug von TUIFly ab Ende 2006) dazu führten, dass der Flughafen Saarbrücken eine überarbeitete Entgeltordnung in Betracht zog, bei der Rabatte einen notwendigen Schritt darstellten, die zukünftige Tragfähigkeit und Rentabilität des Flughafens sicherzustellen.
- (339) Schließlich stellt die Kommission fest, dass die Flughafeninfrastruktur allen Luftverkehrsgesellschaften offen steht und nicht an eine bestimmte Luftverkehrsgesellschaft gebunden ist.
- (340) Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen akzeptiert die Kommission, dass eine Steigerung der Geschäftstätigkeit zu praktisch keinen inkrementellen Kosten führte, sondern dass von der Erwirtschaftung inkrementeller Einnahmen ausgegangen werden konnte. Die Kommission akzeptiert, dass der Flughafen Saarbrücken durch die Annahme der Entgeltordnung von 2007 und den darin enthaltenen Rabatten wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer handelte. Daher wurde den betroffenen Luftverkehrsgesellschaften durch die Maßnahme keinerlei wirtschaftlicher Vorteil gewährt.

Marketingvertrag mit Air Berlin

- (341) In dem zwischen Air Berlin und dem Flughafen Saarbrücken am 6. April 2011 abgeschlossenen Vertrag haben die beiden Parteien vereinbart, dass Air Berlin die Frequenz ihrer Flüge nach und von Berlin um zusätzliche fünf Hin- und Rückflüge pro Woche und die Frequenz ihrer Flüge nach und von [...] um zusätzliche drei Hin- und Rückflüge pro Woche bis Ende April 2014 erhöhen würde. Als Gegenleistung für diese Frequenzerhöhung und für die Verpflichtung von Air Berlin, die neue Frequenz zu bewerben, verpflichtete sich der Flughafen Saarbrücken dazu, Air Berlin in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt [800 000 EUR — 1 700 000 EUR] zu zahlen.
- (342) Deutschland legte eine von der FSG durchgeführte Analyse der Rentabilität des Vertrags vor, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses erwartet werden konnte. Es wurde geltend gemacht, dass die erhöhte Frequenz abgesehen von den direkten Marketingzahlungen keinerlei zusätzliche Kosten⁽⁷⁸⁾ für den Flughafen verursachen würde, der nach der Aussage Deutschlands den zusätzlichen Luftverkehr auf der Grundlage der bestehenden Infrastruktur und mit dem bestehenden Personal bewältigen konnte. Die Analyse stützte sich auf folgende Erwartungen:

Tabelle 10

Ex-ante-Rentabilität des Marketingvertrags mit Air Berlin (Zahlen in EUR)

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Inkrementelle Einnahmen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inkrementelle Kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽⁷⁸⁾ Die in Tabelle 10 präsentierten inkrementellen Kosten betreffen die Marketingzahlungen.

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Ergebnis	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (343) Die von der FSG durchgeführte und von Deutschland eingereichte Ex-ante-Analyse diskontierte zwar die künftigen Zahlungen nicht auf das Datum zurück, an dem der Vertrag abgeschlossen wurde, dennoch ist klar, dass davon ausgegangen wurde, dass der Vertrag rentabel wäre. Deutschland bestätigte, dass die erhöhte Frequenz, wie von dem Marketingvertrag vorgesehen, nicht dazu geführt hat, dass neues Personal eingestellt oder bestimmte Investitionen getätigt werden mussten: Insgesamt gesehen wurden die Erwartungen des Flughafens im Großen und Ganzen erfüllt und der Vertrag hat sich als rentabel erwiesen. In diesem Zusammenhang hat Deutschland eine Projektion für die Laufzeit des Vertrags vorgelegt, die sich auf die in den ersten acht Monaten der Vertragslaufzeit (von April 2011 bis Januar 2012) erzielten Gewinne stützt, der zufolge der Vertrag rentabel zu sein scheint.
- (344) Nach Untersuchung des Vertrags und der Erwartungen der FSG zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ist die Kommission zur Überzeugung gelangt, dass der Vertrag einen Beitrag zur Rentabilität des Flughafens Saarbrücken geleistet hat, da die erwarteten inkrementellen Einnahmen höher waren als die erwarteten inkrementellen Kosten. Da der Vertrag damit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers entspricht, wurde Air Berlin durch den Vertrag kein Vorteil gewährt.

Schlussfolgerung

- (345) Nachdem die Kommission zur Erkenntnis gelangt ist, dass die Entgeltordnung von 2007 und die darin enthaltenen Rabatte sowie der Marketingvertrag von 2011 zwischen Air Berlin und dem Flughafen Saarbrücken den betreffenden Luftverkehrsgesellschaften keinen Vorteil gewährten, müssen die anderen Kriterien für das Vorliegen einer Beihilfe nicht geprüft werden. Es kann der Schluss gezogen werden, dass den in Rede stehenden Luftverkehrsgesellschaften keine staatliche Beihilfe gewährt worden ist.

5.6. ANLAUFBEIHILFE FÜR CIRRUS AIRLINES

- (346) Die Kommission stellt fest, dass Cirrus Airlines, die in den Jahren 2005 und 2006 direkte Zahlungen von der FSBesitzG erhalten hat, im Januar 2012 Insolvenz angemeldet hat; das Insolvenzverfahren wurde im April 2012 eröffnet. Infolgedessen hat Cirrus Airline ihre wirtschaftliche Tätigkeit eingestellt. Da das Ergebnis des Insolvenzverfahrens nicht klar ist, ist die Kommission derzeit nicht in der Lage, zu der Frage Stellung zu beziehen, ob die Prüfung der Zahlungen an Cirrus Airlines unter Umständen gegenstandslos geworden ist. Die Zahlungen an die Cirrus Airline sind daher nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

- (347) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Finanzierung der FSBesitzG/der FSG über Kapitalzuführungen zur Deckung der Verluste in den Jahren 2000–2012 eine staatliche Beihilfe darstellt, soweit sie sich auf Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Aufgabenbereichs bezog. Die Beihilfe ist ab dem 1. Juni 2007 als neue Beihilfe zu bewerten. Ein Teil der Beihilfe ist eine vereinbare Investitionsbeihilfe gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 und ein Teil der Beihilfe ist eine vereinbare Betriebsbeihilfe gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014. Die Kommission kommt ferner zu dem Schluss, dass die der vh Saar gewährten Kapitalzuführungen keine staatliche Beihilfe darstellen, da die vh Saar alle erhaltenen öffentlichen Mittel weitergegeben hat und daher selbst keinen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat.
- (348) Die Übertragung von Grundstücken ohne Vergütung oder zu einem Preis unter dem Marktpreis in den Jahren 2002, 2003 und 2004 stellt insofern eine staatliche Beihilfe dar, als sie mit Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Aufgabengebiets verbunden war. Die Beihilfe ist gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 als Investitionsbeihilfe vereinbar.
- (349) Die Bürgschaften für Darlehen wurden sämtlich vor dem Jahr 2000 gewährt und stellen somit keine staatliche Beihilfe dar. Der gegebenenfalls in den Patronatserklärungen enthaltene Vorteil wurde von der vh Saar an die FSBesitzG/die FSG weitergegeben.
- (350) Der Pachtvertrag von 2006 beinhaltet eine staatliche Beihilfe für die FSBG, die gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 eine vereinbare Betriebsbeihilfe darstellt.
- (351) Luftverkehrsgesellschaften wurde durch die Entgeltordnung von 2007 und durch den Marketingvertrag mit Air Berlin kein Vorteil gewährt. Die Anlaufbeihilfe zugunsten der Cirrus Airline ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

(352) Schließlich stellt die Kommission fest, dass Deutschland mit Schreiben vom 17. Juni 2014 der Kommission mitgeteilt hat, dass es die Annahme dieses Beschlusses ausnahmsweise in englischer Sprache akzeptiere —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe, die Deutschland für den Flughafen Saarbrücken durchgeführt hat, ist im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Die Maßnahmen, die Deutschland für Luftverkehrsgesellschaften durchgeführt hat (Entgeltordnung von 2007, Marketingvertrag mit Air Berlin), stellen keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 1. Oktober 2014

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA

Vizepräsident

BESCHLUSS (EU) 2015/1072 DER KOMMISSION**vom 1. Oktober 2014****über die Maßnahmen Deutschlands zugunsten der Propapier PM2 GmbH — Staatliche Beihilfe SA.23827 (2013/C)
(ex NN 46/12) (ex N 582/07)***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 6837)***(Nur der deutsche Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 8. Oktober 2007, das bei der Kommission am selben Tag registriert wurde, meldete Deutschland nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV eine geplante Beihilfe zugunsten der Propapier PM2 GmbH (siehe Punkt 2.2 „Der Beihilfeempfänger“) für ein großes Investitionsvorhaben in Eisenhüttenstadt (Brandenburg-Nordost, Deutschland) auf der Grundlage der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013⁽¹⁾ (im Folgenden „Regionalbeihilfeleitlinien“) an. Die geplante Beihilfe wurde unter der Nummer N 582/07 registriert.
- (2) Im Anschluss an die Übermittlung zusätzlicher Informationen, den Eingang mehrerer förmlicher Beschwerden⁽²⁾ und ein Treffen mit Vertretern Deutschlands und des Beihilfeempfängers nahm die Kommission am 2. April 2008 die Entscheidung⁽³⁾ an, keine Einwände gegen die angemeldete Beihilfe zu erheben.
- (3) Nach der Annahme der Entscheidung der Kommission am 2. April 2008 erhielt die Kommission weitere Vorbringen von den Beschwerdeführern, die die Würdigung durch die Kommission und die Annahme der Entscheidung, keine Einwände gegen die Beihilfemaßnahme zu erheben, anfochten. Die Smurfit Kappa Group plc (im Folgenden „Smurfit Kappa“) übermittelte am 24. Juni 2008 ebenfalls Informationen und ersuchte die Kommission um die Aufhebung der Entscheidung mit der Begründung, dass die Propapier PM2 GmbH & Co. KG weitere Beihilfen in Form von Infrastrukturförderung erhalten habe. Die Kommission leitete eine getrennte Untersuchung unter der Nummer SA.36147 (C 30/10)⁽⁴⁾ ein, um den vorgenannten Vorbringen nachzugehen.
- (4) Am 5. August 2008 erhob Smurfit Kappa beim Gericht der Europäischen Union Klage auf Aufhebung der Kommissionsentscheidung vom 2. April 2008.
- (5) Mit Schreiben vom 7. November 2008 unterrichtete Deutschland die Kommission über die Durchführung der geförderten Investition. Mit den Schreiben vom 22. Dezember 2008 und 13. Januar 2010 unterrichtete Deutschland die Kommission über einige Änderungen am angemeldeten Vorhaben.
- (6) Mit dem Urteil des Gerichts vom 10. Juli 2012, T-304/08, Smurfit Kappa Group plc/Kommission wurde die genannte Entscheidung der Kommission vom 2. April 2008 (im Folgenden „die aufgehobene Entscheidung“) für nichtig erklärt. Aus diesem Grund musste die Kommission die Beihilfemaßnahme erneut beurteilen und einen neuen Beschluss fassen; sie befindet sich damit in derselben Situation wie am 2. April 2008⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13.

⁽²⁾ Hierzu zählten förmliche Beschwerden der folgenden Verbände: Swedish Forest Industries Federation und Finnish Forest Industry Federation, 20. Dezember 2007 (registriert unter dem Aktenzeichen CP 365/07), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken, 3. Januar 2008 (registriert unter dem Aktenzeichen CP 3/08) und von Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose, 22. Februar 2008 (registriert unter dem Aktenzeichen CP 47/08).

⁽³⁾ ABl. C 131 vom 29.5.2008, S. 6.

⁽⁴⁾ ABl. C 7 vom 12.1.2011, S. 10.

⁽⁵⁾ Vgl. Beschluss der Kommission vom 23. März 2011 in der Beihilfesache C 28/05 für die Glunz AG (AbI. L 228 vom 3.9.2011, S. 22) und Beschluss der Kommission vom 11. Mai 2012 in der Beihilfesache SA.28855 (N 373/09) (ex C 10/09, ex N 528/08) für ING — Restructuring aid (AbI. C 260 vom 29.8.2012, S. 1).

- (7) Am 14. August 2012 fand ein Treffen zwischen Vertretern der Kommission und Deutschlands statt, bei dem auch Vertreter des Beihilfeempfängers zugegen waren. Deutschland übermittelte Anmerkungen mit Schreiben vom 24. August 2012 und 5. Februar 2013.
- (8) Es sei darauf hingewiesen, dass die in Rede stehende Beihilfe zunächst von der Kommission genehmigt werden musste, bevor Deutschland die Beihilfe gewähren durfte. Deutschland hatte erst nach der Annahme der letztlich aufgehobenen Kommissionsentscheidung vom 2. April 2008 mit der Auszahlung der Beihilfe begonnen. Infolge der Nichtigerklärung durch das Gericht ist jedoch so vorzugehen, als wäre die aufgehobene Entscheidung der Kommission nie erlassen und die von Deutschland geplante Beihilfe nicht ordnungsgemäß von der Kommission genehmigt worden. Deshalb hat die Kommission diesen Fall unter der Nummer SA.23827 (2012/NN-46) in das Register der nicht angemeldeten Beihilfen eingetragen.
- (9) Mit Schreiben vom 15. Mai 2013 unterrichtete die Kommission Deutschland über ihren Beschluss, zu der der Propapier PM2 GmbH gewährten staatlichen Beihilfe mit regionaler Zielsetzung ein Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten (im Folgenden „Eröffnungsbeschluss“). Der Eröffnungsbeschluss der Kommission wurde am 8. August 2013 im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽⁶⁾ veröffentlicht. Beteiligte wurden aufgefordert, ihre Stellungnahmen abzugeben.
- (10) Mit Schreiben vom 15. Juli 2013 (2013/073407) nahm Deutschland Stellung.
- (11) Die Kommission forderte mit E-Mail vom 20. September 2013 (2013/092832) und mit Schreiben vom 20. November 2013 (2013/113552) zusätzliche Informationen an, die Deutschland mit Schreiben vom 16. Oktober 2013 (2013/102801), 9. Dezember 2013 (2013/123872) und 21. Januar 2014 (2014/007118) übermittelte.
- (12) Smurfit Kappa übermittelte als Beteiligter Stellungnahmen mit Schreiben vom 6. September 2013 (2013/090228) (diese Stellungnahme wurde mit Schreiben vom 13. September 2013 (2013/091012) an Deutschland weitergeleitet) und kündigte mögliche weitere Stellungnahmen an. Mit Schreiben vom 30. September 2013 (2013/095929) forderte die Kommission Smurfit Kappa auf, seine Stellungnahmen bis 30. Oktober 2013 vorzulegen. Mit E-Mail vom 30. Oktober 2013 (2013/107610) erklärte Smurfit Kappa, keine weiteren Stellungnahmen abgeben zu wollen, ersuchte jedoch um Informationen zum Verfahren. Die Kommission beantwortete dies mit Schreiben vom 29. November 2013 (2013/119741). Mit Schreiben vom 14. Oktober 2013 (2013/101451) antwortete Deutschland auf die Stellungnahmen von Smurfit Kappa.
- (13) Mit Schreiben vom 30. September 2013 (2013/095932, 2013/095939, 2013/095941, 2013/095942) setzte die Kommission die früheren Beschwerdeführer (Swedish Forest Industries Federation und Finnish Forest Industry Federation, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken und Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose), die im Rahmen der vorläufigen Untersuchung vor dem Erlass der aufgehobenen Entscheidung Beschwerde eingelegt hatten (siehe Erwägungsgrund 2), über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens in Kenntnis und forderte sie zur Übermittlung von Stellungnahmen auf. Keiner dieser Beschwerdeführer legte Stellungnahmen vor.

2. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG

2.1. ZIEL

- (14) Deutschland beabsichtigte, die regionale Entwicklung zu fördern, indem es der Propapier PM2 GmbH & Co. KG eine regionale Investitionsbeihilfe für die Errichtung einer neuen Papierfabrik in Eisenhüttenstadt gewährte; Eisenhüttenstadt liegt in Brandenburg-Nordost, einem Fördergebiet nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV, in dem der regionale Beihilfenhöchstsatz gemäß der Fördergebietskarte Deutschlands für den Zeitraum 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2013 bei 30 % Bruttosubventionsäquivalenten (BSÄ) liegt ⁽⁷⁾.

2.2. DER BEIHILFEEMPFÄNGER

- (15) Der in der aufgehobenen Entscheidung angegebene Beihilfeempfänger war die Propapier PM2 GmbH & Co. KG, ein zur Progroup AG (im Folgenden „Progroup“) gehöriges Großunternehmen.

⁽⁶⁾ ABl. C 230 vom 8.8.2013, S. 39.

⁽⁷⁾ Staatliche Beihilfe N 459/06 (AbI. C 295 vom 5.12.2006, S. 6).

- (16) Die Unternehmensbeziehung zwischen dem Beihilfeempfänger und dem Konzern setzt sich wie folgt zusammen: Am Kapital der Propapier PM2 GmbH & Co. KG ist als persönlich haftende Gesellschafterin der Kommanditgesellschaft die Propapier PM2 Beteiligungs GmbH mit [...] (*) % beteiligt. An der Propapier PM2 Beteiligungs GmbH sind mit [...] % die Propapier Papiererzeugung GmbH und mit [...] % Herr Jürgen Heindl beteiligt. Alleinige Gesellschafterin der Propapier Papiererzeugung GmbH war die Progroup, an der Herr Jürgen Heindl über die JH-Holding GmbH [...] % der Aktien hielt. Die verbleibenden [...] % der Aktien der Progroup verteilten sich wie folgt: Zwei Gesellschafter hielten jeweils eine Beteiligung von [...] %, und ein weiterer Gesellschafter hielt einen Anteil von [...] %. Keiner dieser Gesellschafter verfügte über Sonderstimmrechte.
- (17) Die Progroup produziert und vertreibt über ihre Tochtergesellschaften Wellpappenrohpaper und Wellpappe. Im Jahr 2007 zum Zeitpunkt der Anmeldung wurde Wellpappe in Werken in Europa produziert, und zwar von der Prowell GmbH & Co. KG und ihren Tochtergesellschaften Prowell S.A., Frankreich, Prowell s.r.o., Tschechische Republik, und ab Ende 2008 Prowell Sp. z.o.o., Polen. Wellpappenrohpaper wurde von der Propapier Papiererzeugung GmbH hergestellt. Die übrigen Gesellschaften der Progroup bieten Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Wellpappe an.
- (18) Das Vorhaben beinhaltete, wie in der ursprünglichen Anmeldung von 2007 beschrieben, die Errichtung eines Kraftwerks zur Versorgung des neuen Papierwerks. Der Hauptteil des Investitionsvorhabens bestand in der Errichtung des Papierwerks, das von der Propapier PM2 GmbH & Co. KG selbst errichtet und betrieben werden sollte. Das Kraftwerk, das den Dampf und den Strom für den Herstellungsprozess im Papierwerk liefert, sollte hingegen von der ebenfalls zur Progroup gehörenden Propower GmbH (im Folgenden „Propower“) errichtet und finanziert werden; Propower gehört demselben Konzern an und hält die verbleibenden [...] % an der Propapier PM2 GmbH & Co. KG. Im Rahmen eines Pachtvertrags zwischen den Parteien sollte der Propapier PM2 GmbH & Co. KG das Nutzungsrecht an dem Kraftwerk übertragen werden.
- (19) Deutschland erklärte, dass nach deutschem Steuerrecht Wirtschaftsgüter, die zum Sonderbetriebsvermögen eines Gesellschafters (in diesem Falle Propower) einer Personengesellschaft (in diesem Falle Propapier PM2 GmbH & Co. KG) gehören, für steuerliche Zwecke dem Vermögen der Personengesellschaft und nicht dem Vermögen des Gesellschafters zugerechnet werden, auch wenn der Gesellschafter zivilrechtlicher Eigentümer des Wirtschaftsguts ist. Dies sei eine Folge der steuerrechtlichen Transparenz von Personengesellschaften. Folglich könnte die Propapier PM2 GmbH & Co. KG die Beihilfe für das gesamte Investitionsvorhaben einschließlich für den Bau des von Propower zu betreibenden Kraftwerks beantragen.
- (20) Nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung hat Deutschland der Kommission mitgeteilt, dass das Kraftwerk nicht mehr Bestandteil des geförderten Investitionsvorhabens ist und dass keine Beihilfe für den Bau des Kraftwerks beantragt wurde bzw. bewilligt werde. Propower sollte an die EnBW Energy Solutions GmbH (ESG), eine Tochtergesellschaft der EnBW Energie Baden-Württemberg AG, verkauft werden.
- (21) Da nach deutschem Gesellschaftsrecht eine Kommanditgesellschaft aus mindestens zwei Gesellschaftern bestehen muss, davon ein Gesellschafter mit beschränkter Haftung, wurde die Propapier PM2 GmbH & Co. KG nach dem Ausstieg von Propower aufgelöst. Die andere Gesellschafterin, die Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, wurde von einer Investmentgesellschaft in eine operative Gesellschaft mit dem Namen Propapier PM2 GmbH (im Folgenden „Propapier“) umfirmiert und war fortan Empfängerin der Beihilfemaßnahme.
- (22) Deutschland gab an, dass die Propapier Papiererzeugung GmbH nun unter dem Namen Propapier PM1 GmbH firmiert und alle Anteile von Propapier PM2 GmbH hält.

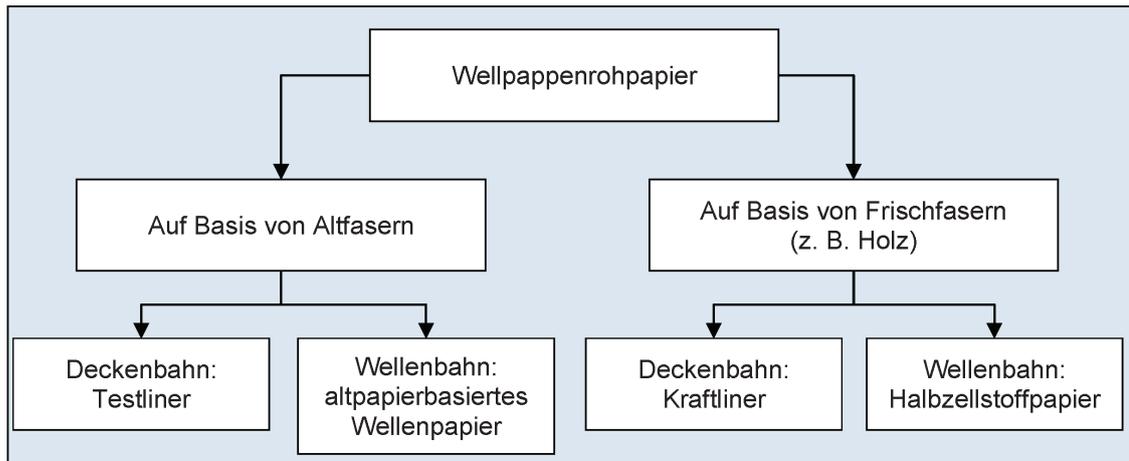
2.3. DAS INVESTITIONSVORHABEN

2.3.1. PRODUKTE UND TECHNOLOGIE

- (23) Bei Wellpappenrohpaper handelt es sich um Papier, das für die Herstellung von Wellpappe produziert wird. Der Begriff umfasst sowohl Liner (Deckenpapier) als auch Wellenpapier. Der Liner bildet eine glatte Innen- oder Außendecke, während das Wellenpapier für die gewellte Lage verwendet wird. Wellpappenrohpaper besteht aus Naturholzfasern oder Altfasern. Liner aus Holzfasern (im Folgenden: „Frischfasern“) werden als Kraftliner bezeichnet, Liner aus Altfasern werden Testliner genannt. Wellenpapier aus Frischfasern heißt Halbzellstoffpapier, Wellenpapier aus Altfasern wird als altpapierbasiertes Wellenpapier bezeichnet. Aus Altpapier hergestelltes Wellpappenrohpaper umfasst sämtliches Wellpappenrohpaper aus Altfasern, d. h. Testliner und altpapierbasiertes Wellenpapier. Abbildung 1 veranschaulicht die verschiedenen Arten von Wellpappenrohpaper.

(*) Unterliegt dem Berufsgeheimnis.

Abbildung 1



- (24) Wellpappenrohpapier bildet die Grundlage für die Herstellung von Wellpappe (dabei werden Deckenbahnen mit Wellenpapier verbunden). Die Wellpappe wird zu Wellpappeschachteln weiterverarbeitet, die für Verpackungszwecke genutzt werden.
- (25) Im Papierwerk sollten zwei Sorten von Wellpappenrohpapier hergestellt werden: Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellenpapier aus Altfasern (altpapierbasiertes Wellenpapier).
- (26) Gemäß der Geschäftsplanung zum Zeitpunkt der Anmeldung sollte ein großer Teil (rund 75 %) des in dem geförderten Werk hergestellten Wellpappenrohapiers innerhalb der Progroup zur Herstellung des nachgelagerten Produkts, der Wellpappe, verwendet werden. Die Progroup verkauft Wellpappe als Endprodukt. Das nicht intern verwendete Wellpappenrohpapier sollte an Dritte verkauft werden. Die Progroup war nicht an der Herstellung der Wellpappeschachteln für die Endkunden beteiligt.
- (27) Das zu errichtende Papierwerk sollte die Altpapieraufbereitung, eine Papiermaschine zur Herstellung von Wellpappenrohpapier, ein Betriebsgebäude, ein Ersatzteilmagazin, Gebäude für Werkstätten und ein Papierrollenlager umfassen.
- (28) Das Kraftwerk sollte den für die Produktion benötigten Dampf erzeugen. Zur effizienten Nutzung der Wärmeenergie sollte mit dem Kraftwerk zugleich genügend Strom erzeugt werden, um rund [< 60] % des Strombedarfs der Propapier zu decken.

2.3.2. DURCHFÜHRUNG DES VORHABENS

- (29) Die Durchführung des Investitionsvorhabens begann im Dezember 2007 und sollte bis Mitte 2010 zum Abschluss gebracht werden. Die volle Produktionskapazität von 615 000 Tonnen Wellpappenrohpapier pro Jahr sollte nach und nach bis 2015 erreicht werden.

2.4. FÖRDERFÄHIGE AUSGABEN

- (30) Die förderfähigen Investitionskosten werden anhand der Kosten der Erstinvestition berechnet. In der ursprünglichen Anmeldung beliefen sich die im Einklang mit den Regionalbeihilfeleitlinien berechneten förderfähigen Ausgaben auf 643 862 500 EUR (Nominalbetrag) bzw. 586 722 900 EUR (abgezinster Betrag)⁽⁸⁾ für Gebäude, Anlagen und Ausrüstung sowie sonstige Kosten.
- (31) Unter die Kategorie ‚Sonstige Kosten‘ fielen unter anderem Aufwendungen für Innenausstattung, IT und Softwarelizenzen. Deutschland bestätigte, dass Softwarelizenzen im Wert von [...] EUR nur in der Betriebsstätte, die die Beihilfe erhält, genutzt würden, und dass sie als abschreibungsfähige Aktiva angesehen, von Dritten erworben und fünf Jahre lang in dieser Betriebsstätte verbleiben würden.

⁽⁸⁾ Zum Zwecke dieses Beschlusses werden förderfähige Kosten und Beihilfebeträge unter Anwendung des zum Zeitpunkt der Anmeldung geltenden Referenzzinses, d. h. in diesem Falle 5,42 % (siehe Punkt 41 der Regionalbeihilfeleitlinien) auf das Jahr der ursprünglichen Anmeldung abgezinst.

- (32) Nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung teilte Deutschland der Kommission mit, dass sich die förderfähigen Kosten nach Ausschluss des Kraftwerks aus dem geförderten Vorhaben entsprechend reduziert hatten. Die insgesamt anfallenden förderfähigen Kosten des geänderten Vorhabens belaufen sich auf 385 944 683 EUR (Nominalbetrag) bzw. 352 974 825 EUR (abgezinster Betrag).

2.5. FINANZIERUNG DES VORHABENS

- (33) Nach der ursprünglichen Anmeldung Deutschlands sollten rund 73 % der Gesamtkosten des Vorhabens durch beihilfefreie Bankdarlehen finanziert werden (insbesondere wären diese Darlehen nicht durch staatliche Garantien gedeckt gewesen). Weitere 14 % der Gesamtkosten sollten aus Eigenmitteln bestritten werden, und der verbleibende Betrag sollte über die Beihilfe finanziert werden.
- (34) Deutschland bestätigte, dass auch nach dem Wegfall der Kraftwerksinvestition die Bedingung, dass der Beihilfeempfänger einen beihilfefreien Eigenbeitrag von mehr als 25 % der gesamten förderfähigen Kosten leisten werde, noch erfüllt sei.

2.6. RECHTSGRUNDLAGE

- (35) In der ursprünglichen Anmeldung wurde für die Beihilfe die folgende Rechtsgrundlage angegeben:
- Investitionszulagengesetz 2007 vom 15. Juli 2006 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Februar 2007 (BGBl. 2007 I, S. 282) (freigestellte Regelung XR 6/2007⁽⁹⁾);
 - Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I, S. 1861), zuletzt geändert durch Art. 102 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I, S. 2304), in Verbindung mit dem 36. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GA) für den Zeitraum 2007 bis 2010 (BT-Drs. 16/5215 vom 27. April 2007) (freigestellte Regelung XR 31/2007⁽¹⁰⁾);
 - Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ — GA — (GA-G) vom 7. Dezember 2006 (Abl. für Brandenburg Nr. 51 vom 27. Dezember 2006, S. 798);
 - Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, S. 106) mit den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO).
- (36) Deutschland teilte nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung mit, dass die gesamte Beihilfe ausschließlich auf der Grundlage des Investitionszulagengesetzes 2007, d. h. der nach der Gruppenfreistellungsverordnung freigestellten Beihilferegelung XR 6/2007 gewährt wird.

2.7. DIE BEIHILFEMASSNAHME

- (37) Der Beihilfeempfänger hatte die Beihilfe am 15. Mai 2007, d. h. vor Beginn der Arbeiten im Dezember 2007, beantragt, woraufhin Deutschland, vorbehaltlich des Ergebnisses einer eingehenden Prüfung, schriftlich bestätigt hatte, dass die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit erfüllt sind (Schreiben der Investitionsbank des Landes Brandenburg vom 24. Mai 2007).
- (38) Der von Deutschland angemeldete Beihilfebetrag belief sich auf insgesamt 82 509 500 EUR (Nominalbetrag) bzw. 72 145 700 EUR (abgezinster Betrag). Deutschland bestätigte, dass diese Beihilfe nicht mit anderen Beihilfen für dieselben förderfähigen Kosten kumuliert wird.
- (39) Später teilte Deutschland mit, dass die Beihilfe in Höhe von 50 559 153 EUR (Nominalbetrag) bzw. 44 172 973 EUR (abgezinster Betrag) für das verkleinerte Investitionsvorhaben an Propapier ausbezahlt worden war. Deutschland führte ferner aus, dass die Beihilfeintensität der ausgezahlten Beihilfe über der in der aufgehobenen Entscheidung festgelegten Beihilfeintensität von 12,30 % BSÄ lag und der auf der Grundlage der reduzierten förderfähigen Kosten errechnete abgezinste Betrag 43 415 903 EUR betrug.

⁽⁹⁾ Veröffentlicht in ABl. C 41 vom 24.2.2007, S. 9. Nach der Verordnung (EG) Nr. 1628/2006 der Kommission vom 24. Oktober 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf regionale Investitionsbeihilfen der Mitgliedstaaten durchgeführte Regelung (Gruppenfreistellungsverordnung für regionale Investitionsbeihilfen) (Abl. L 302 vom 1.11.2006, S. 29).

⁽¹⁰⁾ Veröffentlicht in ABl. C 102 vom 5.5.2007, S. 11. Die Beihilferegelung wird nach der Gruppenfreistellungsverordnung für regionale Investitionsbeihilfen (siehe Fußnote 9) durchgeführt.

- (40) Im Rahmen der ursprünglichen Anmeldung hatte Deutschland zugesagt, die Beihilfeshöchstintensität von 12,30 % BSÄ einzuhalten. Infolgedessen bestätigte Deutschland mit Schreiben vom 21. Januar 2014, dass es bei Propapier die Rückerstattung von insgesamt 1 099 539 EUR erwirkt hat, was dem Betrag der zu viel gewährten Beihilfe einschließlich Zinsen entspricht.
- (41) Bewilligungsbehörde für die Investitionszulage ist das Finanzamt Frankfurt (Oder).

2.8. BEITRAG ZUR REGIONALEN ENTWICKLUNG

- (42) Brandenburg-Nordost war eine Region mit beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Problemen, in der sich das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2004 auf 76,3 % des EU-27-Durchschnitts⁽¹¹⁾ belief und die Arbeitslosenquote im Jahr 2005 bei 19,8 % lag, was 220 % des EU-27-Durchschnitts und 178 % des Durchschnitts in Deutschland entsprach.
- (43) Um die regionale Entwicklung in diesem Gebiet voranzutreiben, hielt Deutschland es für erforderlich, die Papierherstellungs- und -verarbeitungsbranche zu unterstützen und zu fördern, da dieser Wirtschaftszweig neues Wirtschaftspotenzial für Brandenburg-Nordost versprach. Die Papierfabrik, mit der eine Schlüsseltechnologie in die Region gebracht wurde, sollte zur Ansiedlung einer neuen Primärindustrie und zur Erweiterung der Wertschöpfungskette (Wellpappenanlagen, Verpackung usw.) führen. Außerdem sollte die Investition in ein modernes Papierwerk verdeutlichen, dass Eisenhüttenstadt sein wirtschaftliches Profil diversifizieren und nicht mehr nur eine auf Metallindustrie fokussierte Monostruktur sein will. Die Herstellung von Wellpappenroh papier aus Altfasern steht im Einklang mit dem Plan der Stadt Eisenhüttenstadt, am Standort Recyclingwirtschaft zu etablieren.
- (44) Gemäß der ursprünglichen Anmeldung sollten durch das Investitionsvorhaben 150 direkte Arbeitsplätze (darunter 36 im Kraftwerk) und etwa 450 indirekte Arbeitsplätze geschaffen werden⁽¹²⁾.

3. WETTBEWERBSRECHTLICHE BEDENKEN UND GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES VERFAHRENS

- (45) In der aufgehobenen Entscheidung kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Schwellenwerte nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien nicht überschritten wurden. Die Kommission gab außerdem an, dass es nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien nur in Fällen, in denen einer der in Punkt 68 Buchstaben a oder b festgelegten Schwellenwerte überschritten ist, im Ermessen der Kommission lag, eingehend zu prüfen, ob die Vorteile der Beihilfe stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen. Die Kommission vertrat außerdem die Auffassung, dass durch die Einhaltung der für Marktanteile und Kapazitätssteigerungen festgelegten Schwellenwerte und die Absenkung der Beihilfeshöchstintensitäten nach Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien sichergestellt wird, dass eine etwaige wettbewerbsverzerrende Wirkung der Beihilfe ein im Hinblick auf das Ziel der regionalen Entwicklung angemessenes Maß nicht überschreitet. Sie machte ebenfalls geltend, dass die Voraussetzungen der Regionalbeihilfeleitlinien sicherstellen, dass die Beihilfe einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leistet. Vor diesem Hintergrund erklärte die Kommission die Maßnahme für mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag vereinbar.
- (46) Das Gericht vertrat in seinem Urteil in der Rechtssache T-304/08 die Auffassung, dass mit der Erfüllung aller einschlägigen Vereinbarkeitskriterien der Regionalbeihilfeleitlinien nicht ausreichend erwiesen ist, dass sich die entsprechende Maßnahme positiv auf die regionale Entwicklung auswirken wird; darüber hinaus ergebe sich aus Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien nicht, dass die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens bei Nichtüberschreitung der für Marktanteile und Kapazitätssteigerungen festgelegten Schwellenwerte ausgeschlossen ist⁽¹³⁾. Das Gericht erklärte weiter, dass die Kommission allein auf der Grundlage der in der aufgehobenen Entscheidung vorgenommenen Feststellungen nicht alle Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt im Hinblick auf die Ausnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV ausräumen konnte, da die Anwendung dieser Ausnahme voraussetze, dass die Vorteile der Maßnahme stärker ins Gewicht fallen als ihre Nachteile, seien diese auch noch so begrenzt. Im Urteil des Gerichts wird folglich betont, dass die Kommission verpflichtet ist, in Fällen, in denen Bedenken hinsichtlich der positiven Auswirkungen der Beihilfe bestehen, das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten, auch wenn die Schwellenwerte nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien nicht überschritten sind.
- (47) In den Erwägungsgründen 118 und 127 des Eröffnungsbeschlusses nahm die Kommission Bezug auf die Argumentation der Beschwerdeführer, dass die durch das Propapier-Vorhaben geschaffene Kapazität auf den für die Bewertung von Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien angegebenen relevanten Märkten einen Wert von 5 %

⁽¹¹⁾ Gemessen in Kaufkraftstandards.

⁽¹²⁾ Nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung teilte Deutschland mit, dass durch das Vorhaben insgesamt 675 Arbeitsplätze in der Region entstanden seien (davon 36 im Kraftwerk). Propapier selbst beschäftigt 123 Arbeiter und 23 Angestellte. Darüber hinaus hat Propapier 11 Ausbildungsplätze geschaffen.

⁽¹³⁾ Siehe Randnummer 88 des Urteils des Gerichts in der Rechtssache T-304/08.

überschreiten würde und die Beihilfe zugunsten von Propapier den Wettbewerb in einem Sektor, der mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen habe, stark verfälschen würde. Den Beschwerdeführern zufolge habe die Branche mit Kapazitätsverringerungen reagiert, die von Propapier neu zu schaffende Kapazität würde jedoch die im Sektor bestehenden Probleme durch die Schaffung neuer Kapazitäten verschärfen; diese würden die Kapazitäten der Werke ersetzen, die stillgelegt worden seien, um wieder einen ausgewogenen Wettbewerb auf dem Markt für Wellpappenroh papier zu ermöglichen.

- (48) In ihrem Eröffnungsbeschluss äußerte die Kommission Zweifel dahin gehend, ob der Sektor tatsächlich mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen hat und ob die Beihilfe zugunsten von Propapier dazu beitragen würde, diese aufrechtzuerhalten oder zu verstärken. Die Kommission lies außerdem die Frage, ob die zu berücksichtigende kapazitätssteigernde Wirkung tatsächlich 5 % des sichtbaren Verbrauchs auf dem relevanten Markt überschreitet, offen und nahm diesbezüglich Stellungnahmen Dritter entgegen. Die Kommission gab an, dass sie in Anbetracht der Informationen, die ihr vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung vorlagen, nicht zweifelsfrei feststellen konnte, ob die positiven Auswirkungen der Beihilfe die negativen Folgen (die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten) überwiegen und ob der in Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien festgelegte Schwellenwert nicht überschritten wurde.
- (49) Die Kommission forderte deshalb die Mitgliedstaaten und Beteiligten auf, zur Frage der korrekten Anwendung der Prüfung nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien Stellung zu nehmen. Insbesondere bat die Kommission um die Übermittlung von Informationen, die einen Rückschluss darauf zulassen, ob der relevante Markt im Zeitraum 2001-2006 mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen hatte, ob die angemeldete Beihilfe eine solche Situation aufrechterhalten oder verstärkt haben könnte und ob die positiven Auswirkungen der Beihilfe zugunsten von Propapier die negativen Folgen in Form von Wettbewerbsverzerrungen und einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten hätten überwiegen können.

4. STELLUNGNAHME DES BESCHWERDEFÜHRERS SMURFIT KAPPA

4.1. VORBEMERKUNGEN

- (50) Smurfit Kappa betont, dass an erster Stelle Deutschland dafür nachweisen muss, dass das Propapier-Vorhaben nicht zu inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen führt, und nicht Smurfit Kappa.
- (51) Smurfit Kappa beharrt darauf, dass laut dem Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-304/08 die Kommission verpflichtet ist, zu prüfen, ob die erwarteten Vorteile der Beihilfe die Wettbewerbsverzerrungen und die Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten überwiegen, und merkt an, dass die Schwellenwerte nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien seit der Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nicht mehr von Bedeutung sind.

4.2. MARKTABGRENZUNG

- (52) Smurfit Kappa nimmt zu den vorläufigen Abgrenzungen des sachlich relevanten Marktes laut dem Eröffnungsbeschluss der Kommission Stellung (die den Abgrenzungen in der aufgehobenen Entscheidung entsprechen) und verweist auf seinen Antrag beim Gericht vom 5. August 2008 auf Aufhebung der ursprünglichen Beihilfeentscheidung N 582/07 (im Folgenden ‚Antrag‘), in dem Smurfit Kappa angab, dass diese Abgrenzungen nicht korrekt sind.
- (53) Nach Auffassung von Smurfit Kappa existiert kein Markt für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellpapier aus Altpapier, und Propapier habe mit seiner neuen PM2-Papiermaschine niemals vorgehabt, Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² herzustellen, sondern vielmehr Wellstoff und Testliner III mit einem Gewicht von 70/110 g/m² sowie Wellpapier mit einem Gewicht von 70/130 g/m² (Information aus Pressemeldungen), was implizit nahelege, dass ein noch enger gefasster Markt zu berücksichtigen ist. Daher fordert Smurfit Kappa die Kommission auf, die sachlich relevanten Märkte genauer abzugrenzen.

4.3. BERECHNUNG DER KAPAZITÄTSSTEIGERUNG

- (54) Smurfit Kappa verweist auf Informationen aus Interviews und Pressemeldungen, laut denen die neue Papierfabrik in der Lage sein wird, jährlich 650 000 Tonnen oder sogar bis zu 750 000 Tonnen Wellpappenroh papier herzustellen, was weit über der von Deutschland angemeldeten Kapazität liegt. Smurfit Kappa kommt zu dem Schluss, dass sich die Kommission nicht auf die von Deutschland gemeldeten Zahlen verlassen, sondern eigene Ermittlungen anstellen sollte.

- (55) Smurfit Kappa baut den Großteil seiner Argumentation auf der Studie von London Economics (Economic analysis of State aid given to Progroup AG⁽¹⁴⁾) aus dem Jahr 2007 auf, die Smurfit Kappa in Auftrag gegeben hatte und die ergeben hat, dass die Progroup durch die Expansion der Produktion von einem Nettokäufer von Wellpappenrohpapier zu einem Nettoverkäufer in einer Größenordnung von 250 000 Tonnen pro Jahr wird. Bei einer Gesamtkapazität der neuen PM2-Fabrik von 650 000 Tonnen pro Jahr (angenommene Zahl von Smurfit Kappa) würde dies den Bedarf des Unternehmens an fremdbeschafftem Wellpappenrohpapier um 400 000 Tonnen pro Jahr senken. Smurfit Kappa schließt daraus, dass die vollständigen 650 000 Tonnen pro Jahr in die Daten zum freien Markt einfließen müssten (d. h. dem Markt für Verkäufe an ausschließlich Dritte, also ohne unternehmensinterne Lieferungen).
- (56) Smurfit Kappa bringt vor, dass der ‚Verlagerungseffekt‘ (im Sinne der Definition in der Studie von London Economics) zu berücksichtigen ist: Laut Smurfit Kappa würden die Wellpappenrohpaapiere, die konzernintern verwendet werden, letztlich auf Kosten der Verkäufe anderer Hersteller auf dem freien Markt gehen, d. h., die Progroup werde diese Wellpappenrohpaapiere nicht mehr auf dem freien Markt beziehen. Die tatsächliche Kapazitätssteigerung errechne sich folglich aus den neuen Verkäufen von Propapier auf dem freien Markt plus den ‚frei gewordenen‘ Verkäufen anderer Hersteller auf dem freien Markt. Dies ergebe laut Smurfit Kappa die tatsächliche neue Produktionsgesamtkapazität.
- (57) Smurfit Kappa legte eine Excel-Tabelle vom 30. Juni 2008 vor (Annex A.10 des Antrags) und verwendet einige Zahlen aus einem Bericht von Henry Poole Consulting⁽¹⁵⁾ aus dem Jahr 2007. Diese Tabelle weist für die Progroup im Jahr 2008 einen Bedarf am 240 000 Tonnen pro Jahr auf dem Markt für aus Altpapier hergestelltem Wellpappenrohpapier auf und prognostiziert für das Jahr 2010 (also nach dem Investitionsvorhaben) für Propapier ein Produktionsvolumen von 285 000 Tonnen pro Jahr an aus Altpapier hergestelltem und auf dem Markt verkauften Wellpappenrohpapier. Smurfit Kappa ist der Ansicht, dass die Summe dieser beiden Werte (525 000 Tonnen pro Jahr, errechnet aus 285 000 Tonnen pro Jahr, die nicht konzernintern verwendet werden, plus 240 000 Tonnen pro Jahr, die die Progroup nicht mehr auf dem freien Markt beziehen muss) die Gesamtauswirkungen des geförderten Investitionsvorhabens auf den freien Markt für Wellpappenrohpapier ausmacht und demnach für die Berechnung der Kapazitätssteigerung im Sinne des Punktes 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien herangezogen werden muss.
- (58) Außerdem weist Smurfit Kappa den von Propapier angegebenen Wert von 150 000 Tonnen pro Jahr für die Kapazitätssteigerung in Bezug auf Wellpappenrohpapier auf dem freien Markt zurück. Smurfit Kappa gibt an, dass das von der Progroup neu gebaute Wellpappewerk in Stryków (Polen) lediglich ca. 100 000 Tonnen Altpapier pro Jahr verwenden wird. Selbst wenn dieser zusätzliche Bedarf von den 650 000 Tonnen pro Jahr abgezogen würde, bliebe eine Gesamtkapazität von 550 000 Tonnen pro Jahr übrig.
- (59) Ausgehend davon schließt Smurfit Kappa, dass die Kapazitätssteigerung aus dem geförderten Investitionsvorhaben von Propapier den in Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien genannten Schwellenwert von 5 % (gemessen an den Zahlen von 2006 für den freien Markt für Wellpappenrohpapier) überschreitet.

4.4. ÜBERKAPAZITÄT

- (60) Smurfit Kappa führt an, dass der Markt für Wellpappenrohpapier im relevanten Zeitraum 2001 bis 2006 mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen hatte. Laut Smurfit Kappa sei der Markt durch ein fehlendes angemessenes Nachfragewachstum geprägt gewesen, während neue Kapazitäten in erster Linie durch staatliche Beihilfen vorangetrieben worden seien, was die Überkapazitäten noch verstärkt habe. Die Folge sei gewesen, dass andere Papierhersteller Produktionsstätten schließen mussten, um wettbewerbsfähig zu bleiben (Smurfit Kappa schloss 14 Papiermaschinen im Zeitraum 2001 bis 2008). Smurfit Kappa verweist auf die Studie von London Economics, aus der hervorgeht, dass neue Kapazitäten (insbesondere solche, die durch staatliche Beihilfen gefördert werden) ernstzunehmende negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben. Die Studie führt große Schwierigkeiten auf dem europäischen Markt für Wellpappenrohpapier für den Zeitraum 2002 bis 2006 an und verweist auf ernsthafte Probleme mit Überkapazitäten in diesem Sektor. Die Zahlen basieren auf Daten der Groupement Ondulé sowie von Smurfit Kappa und ergeben eine Kapazitätsauslastung von unter 90 % für den Zeitraum 2003 bis 2005. Die Werte für 2006 und 2007 liegen über 90 %, jedoch enthält die Studie für diese Jahre auch alternative Zahlen, die wiederum eine Kapazitätsauslastung von unter 90 % ergeben, ‚wenn es keinen Kapazitätsabbau gegeben hätte.‘

⁽¹⁴⁾ Economic analysis of State aid given to Progroup AG, London Economics, 9. November 2007.

⁽¹⁵⁾ Henry Poole Consulting: Strategic Planning Aid for Corrugated Europe (03/07).

4.5. BEITRAG ZUR REGIONALEN ENTWICKLUNG UND ABWÄGUNG DER POSITIVEN UND DER NEGATIVEN AUSWIRKUNGEN

- (61) Hinsichtlich der Abwägung der positiven und der negativen Auswirkungen der Beihilfe im Hinblick auf die Wettbewerbsverzerrung auf einem Markt, der sich durch strukturelle Überkapazitäten auszeichnet, gibt Smurfit Kappa an, dass es an sich nicht zur technologischen Entwicklung eines Gebiets beiträgt, wenn eine Papiermaschine anderswo gebaut und dann in das betreffende Gebiet transportiert und dort installiert wird. Smurfit Kappa fügt hinzu, dass das Vorhaben abgesehen von dem Kraftwerk und der Abwasseraufbereitungsanlage, die beide Teil des Propapier-Vorhabens sind, keine zusätzlichen Investitionen für das Gebiet anziehen wird und keine Effizienzgewinne durch die Anhäufung von Papierfabriken zu erwarten sind. Eine Erweiterung der Wertschöpfungskette sei nicht zu erwarten, da es beispielsweise in dem Gebiet keine Kunden für Wellpappe gebe und es daher nicht gerechtfertigt sei, ein Wellpappewerk zu bauen.
- (62) Weiterhin gibt Smurfit Kappa an, dass im Jahr 2007 bereits abzusehen war, dass ungeachtet der Anzahl und Qualität der durch die Propapier-Investition geschaffenen Arbeitsplätze die Anzahl der anderswo verloren gehenden Arbeitsplätze höher sein würde.
- (63) Auf der Grundlage der im Eröffnungsbeschluss angegebenen Zahlen berechnet Smurfit Kappa, dass sich die Beihilfe für jeden geschaffenen direkten Arbeitsplatz auf 350 000 EUR belaufe. Smurfit Kappa stellt in Frage, ob diese Arbeitsplätze in der Region dauerhaft erhalten bleiben und ob diese als qualitativ hochwertige Arbeitsplätze eingestuft werden können. Außerdem hält Smurfit Kappa es für fraglich, ob die Region tatsächlich von diesen Arbeitsplätzen profitiert, da ein Teil der Propapier-Mitarbeiter aus anderen Gebieten pendelt. Smurfit Kappa bezweifelt, dass die Tatsache, dass ein Teil des zentralen Produktionsteams aus der Propapier-Fabrik in Burg (Sachsen-Anhalt) stammt, als ein Vorteil gewertet werden kann, der Beihilfen rechtfertigt.
- (64) Im Hinblick auf die 529 indirekten Arbeitsplätze verweist Smurfit Kappa auf ein Vorstandsmitglied von Propapier aus dem Jahr 2010, laut dem lediglich 329 indirekte Arbeitsplätze geschaffen werden und (nur) knapp über 60 % der Arbeitnehmer aus der Region stammen. Smurfit Kappa ist der Ansicht, dass detailliertere Informationen (z. B., ob Arbeitsplätze für Wartungsarbeiten oder Infrastrukturprojekte eingerechnet sind und ob die indirekten Arbeitsplätze unbefristet sind) erforderlich sind, um die Auswirkungen für die Region ausreichend bewerten zu können, und legt der Kommission nahe, dies genau zu prüfen.

4.6. INFRASTRUKTURBEIHILFE FÜR PROPAPIER

- (65) Smurfit Kappa nimmt Bezug auf den eigenständigen Beschluss der Kommission über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens zur Infrastrukturbeihilfe für Propapier (Beihilfesache SA.36147). Hierbei vertritt Smurfit Kappa die Ansicht, dass die Förderung der Abwasseraufbereitungsanlage eine Investitionsbeihilfe darstellt, die nicht getrennt von der im Eröffnungsbeschluss SA.23827 behandelten Beihilfe betrachtet werden kann, und fordert, die Kommission sollte beide Maßnahmen im Rahmen desselben Verfahrens prüfen bzw. sollte erläutern, weshalb diese nicht als Bestandteile desselben Vorhabens erachtet werden können.

5. STELLUNGNAHME DEUTSCHLANDS

5.1. VORBEMERKUNGEN

- (66) Deutschland vertritt die Ansicht, dass nach der Aufhebung der Entscheidung N 582/07 die Kommission kein förmliches Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV hätte eröffnen sollen; sie hätte stattdessen vielmehr im Rahmen der vorläufigen Prüfung einen Beschluss im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999⁽¹⁶⁾ fassen sollen. Deutschland betont, dass das Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-304/08 nicht die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens durch die Kommission vorsieht. Außerdem kann Deutschland nicht nachvollziehen, warum die Kommission ohne Vorliegen neuer Fakten nun Zweifel hinsichtlich der Frage äußert, ob vor dem Jahr 2008 Überkapazitäten auf dem Markt für Wellpappenroh papier herrschten, wo sie doch in der aufgehobenen Entscheidung befunden hatte, dass der Markt nicht mit Überkapazitäten zu kämpfen hat und der unter Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien genannte Schwellenwert von 5 % nicht überschritten wird; diese Haltung habe die Kommission auch vor dem Gericht verteidigt.
- (67) Deutschland merkt an, dass allein das Auftreten eines Beschwerdeführers keine ‚ernsthaften Schwierigkeiten‘ für die Kommission begründet, wenn festgestellt werden soll, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, und erklärt, dass die Auswahl des anzuwendenden Verfahrens nicht durch ‚dritte Marktteilnehmer‘ bestimmt werden darf. Laut Deutschland würden diese Schlüsse dadurch unterstützt, dass der Beihilfeempfänger nach der Investition keinen

⁽¹⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1) (in der geänderten Fassung).

größeren Einfluss auf den Wettbewerb hat als vorher (da er nicht über einen höheren Marktanteil verfügt). Deutschland betont dabei, dass die Papierfabrik in erster Linie zur Deckung des zusätzlichen internen Bedarfs der Progroup an Wellpappenroh papier vorgesehen war.

- (68) Deutschland fügt hinzu, dass die Kommission — sollte sie beschließen, eine eingehende Prüfung vorzunehmen — die Tatsache, dass die Schwellenwerte nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien nicht überschritten wurden, als einen wichtigen Indikator dafür berücksichtigen sollte, dass die Beihilfe nur eingeschränkte Folgen auf den Wettbewerb hat.
- (69) Deutschland legte verschiedene Studien vor:
- a) einen Bericht aus dem Jahr 2013 zu einer Wirtschaftsanalyse der Investitionsbeihilfe für die Progroup (im Folgenden ‚ECA-Bericht‘)⁽¹⁷⁾, den die Progroup zur Verwendung im Rahmen der Beihilfesache SA.23827 in Auftrag gegeben hatte. Der Bericht basiert auf Informationen von Pöyry Management Consulting Oy (im Folgenden ‚Pöyry‘);
 - b) einen Bericht aus dem Jahr 2013 von Roland Berger Strategy Consultants⁽¹⁸⁾ (im Folgenden ‚Roland-Berger-Bericht‘), der von der Progroup in Auftrag gegeben wurde. Der Bericht enthält einen Ex-post-Vergleich zwischen dem beschlossenen Investitionsstandort Eisenhüttenstadt und einem alternativen Standort ([...]);
 - c) einen Analysebericht von Deutsche Bank Research über Smurfit Kappa aus dem Jahr 2007⁽¹⁹⁾ (im Folgenden ‚Deutsche-Bank-Studie‘).
- (70) Deutschland legte außerdem Kopien der Schriftsätze und Anlagen zur Rechtssache T-304/08 vor.

5.2. MARKTABGRENZUNG

5.2.1. RELEVANTER MARKT FÜR WELLPAPPENROHPAPIER — FREIER MARKT GEGENÜBER GESAMTMARKT

- (71) Deutschland erhebt Einwände gegen die Ausführungen von Smurfit Kappa, dass die PM2-Maschine zwar für die Herstellung von Grammaturen zwischen 70 g/m² und 130 g/m² optimiert ist, aber jederzeit auf höher- oder niedrigergewichtige Papiere umgestellt werden kann. Technisch gesehen kann die PM2-Maschine Grammaturen von bis zu 150 g/m² produzieren. Propapier habe zudem ein kommerzielles Interesse daran, höhere Grammaturen zu fertigen, wenn deren Marktpreis steigt. Deutschland fügt hinzu, dass die Argumentation von Smurfit Kappa der ständigen Beschlusspraxis der Kommission widerspricht (die Spezifikationen von Smurfit Kappa unterschreiten noch die kleinste Marktsegmentierung, die die Kommission für Marktabgrenzungen in ähnlichen Sachen angewendet hat).
- (72) In seiner Stellungnahme gibt Deutschland zudem an, dass es unerheblich ist, zwischen dem freien Markt und dem Gesamtmarkt zu unterscheiden. Der freie Markt sei nicht der sachlich relevante Markt, sondern Teil des Gesamtmarktes für Wellpappenroh papier. Deutschland behauptet, es gebe keine unabhängigen statistischen Daten für den freien Markt, und die Auswirkungen der geförderten Investition auf den Wettbewerb und den Handel könnten nur auf der Grundlage des Gesamtmarktes bewertet werden.
- (73) Deutschland behauptet außerdem, dass die Unterscheidung zwischen Wellpappenroh papier, das in vertikal integrierten Unternehmen verwendet wird, und Wellpappenroh papier, das an den freien Markt geliefert wird, gekünstelt und willkürlich erscheint. Papiere, die in vertikal integrierten Unternehmen verarbeitet werden, und Papiere, die auf dem freien Markt angeboten werden, seien nahezu vollständig austauschbar (identischer Grundstoff und gleiche Produkteigenschaften). Vertikal integrierte Hersteller würden sowohl in der Eigenschaft als Anbieter als auch als Nachfrager auf dem Markt auftreten (was zu Markteffekten hinsichtlich Preis und Angebot/Nachfrage auf dem Gesamtmarkt und in der Wertschöpfungskette führen würde), so dass es demnach keinen unabhängigen freien Markt gebe. Zwischen konzernintern verbrauchtem und auf dem freien Markt angebotenen Wellpappenroh papier bestehe eine Abhängigkeit: Vertikal integrierte Hersteller liefern Wellpappenroh papier auch direkt an Wellpappenwerke von Wettbewerbern und kaufen auch Wellpappenroh papier aus Werken anderer Wettbewerber zum Zwecke der Optimierung der eigenen Produktion und Logistik. Laut Deutschland seien die Mengen, die Gegenstand solcher Optimierungsgeschäfte sind, dem freien Markt für Wellpappenroh papier hinzuzurechnen, falls überhaupt eine Unterscheidung getroffen werde.

⁽¹⁷⁾ Economic analysis of investment aid to Progroup, Report for Federal Republic of Germany, 11. Juli 2013.

⁽¹⁸⁾ Propapier PM2 Investitionszulage, Diskussionsunterlage, Roland Berger Strategy Consultants, 15. Juli 2013.

⁽¹⁹⁾ Deutsche Bank AG Global Markets Research Division, Smurfit Kappa analysis report, 24. April 2007.

- (74) Deutschland bringt zudem vor, dass es einen einheitlichen Markt für Wellpappenrohpapier gibt, der Wellpappenrohpapier aus Alt- und Frischfasern unabhängig von der jeweiligen Grammaturn umfasst. Testliner und Wellpapier aus Altpapier einerseits und Kraftliner und Wellpapier aus Frischfasern andererseits seien sowohl für Anbieter als auch für Nachfrager austauschbar. Nahezu jede Papierfabrik sei technisch in der Lage, mit der gleichen Maschine Wellpappenrohpapier sowohl aus Altfasern als auch aus Frischfasern herzustellen. Damit das Werk in Eisenhüttenstadt Frischfasern verwenden könne, wäre eine einmalige Investition in Höhe von ca. [...] Mio. EUR ausreichend, was nicht mehr als [...] % der Gesamtinvestitionssumme entspräche.
- (75) Hersteller würden ihre Produktion außerdem auf niedrigere oder höhere Grammaturn umstellen, wenn für bestimmte Grammaturn Preissenkungen zu verzeichnen sind; Substitutionsketten würden dann zu Preis- und Mengenanpassungen führen. Auf der Nachfrageseite könnten die Kunden (Unternehmen aus der Verpackungsindustrie) bei signifikanten Preisunterschieden zwischen höher- und niedrigergewichtigen Wellpappenrohpapieren schwerere Grammaturn durch mehrere Schichten der günstigeren leichteren Grammaturn ersetzen.
- (76) Außerdem seien auf Angebotsseite Liner und Wellpapiere vollständig austauschbar: Die Maschinen könnten beides produzieren und problemlos umgestellt werden.
- (77) In Bezug auf den räumlich relevanten Markt erklärt Deutschland, dass mehrere Merkmale darauf hindeuten, dass der Markt über den EWR hinausgeht. So würden große Mengen Wellpappenrohpapier in den EWR eingeführt, beispielsweise aus China, und aus dem EWR ausgeführt, beispielsweise nach Afrika, Nahost, Asien und in die Türkei (585 000 Tonnen im Jahr 2005). So seien ca. [...] % des im Jahr 2007 von der Progroup zugekauften Wellpappenrohapiers von außerhalb des EWR eingeführt worden ([...] Tonnen aus [...]).
- (78) Deutschland bemerkt abschließend, dass es nur einen relevanten Markt für Wellpappenrohpapier gibt, der mindestens den EWR abdeckt und konzerninterne Verkäufe, Liner und Wellpapiere, alle Grammaturn und Wellpappenrohpapier sowohl aus Altfasern als auch aus Frischfasern umfasst. Laut Deutschland werde dieser Schluss durch die starke Korrelation zwischen den Preisen für Testliner aller Grammaturn und den Preisen für Testliner und Kraftliner (selbst unter Berücksichtigung der Inputkosten für die verwendeten Rohstoffe) gestützt⁽²⁰⁾.

5.2.2. RELEVANTER MARKT FÜR WELLPAPPE

- (79) Deutschland stimmt der von der Kommission im Eröffnungsbeschluss vertretenen Ansicht zu, dass Wellpappe einen eigenen sachlich relevanten Markt darstellt (sowohl angebotsseitig als auch nachfrageseitig).
- (80) In seiner Stellungnahme gibt Deutschland an, dass der räumlich relevante Markt für Wellpappe den EWR abdeckt (wie auch Punkt 70 der Regionalbeihilfeleitlinien vorsieht): Es gebe keine Handelsbarrieren, keine technischen Unterschiede und keine nationalen Präferenzen, Wellpappe werde nach einheitlichen Standards produziert, und die durchschnittlichen Preise im EWR wiesen kaum Unterschiede auf. Deutschland gibt an, dass das größte Werk der Progroup (Burg) mehr als [...] % seiner Wellpappeproduktion (nach Volumen) über 400 km weit, mehr als [...] % über 500 km weit und rund [...] % sogar 700 bis 1 100 km weit verbringt. Über alle Progroup-Werke hinweg habe die Progroup im Jahr 2007 einen Anteil von [...] % ihrer Produktion an Abnehmer geliefert, die mehr als 400 km von den Werken der Progroup entfernt liegen, wobei im Regelfall mindestens eine Staatsgrenze überquert wurde. Die meisten Liefergebiete der Progroup würden sich überlappen und einen Großteil des EWR abdecken. Bei [...] % bis [...] % der Wellpappelieferungen aus Progroup-Werken wird mindestens eine Grenze überschritten, so dass sogar eine Abgrenzung der räumlich relevanten Märkte nach Werken länderübergreifende Märkte ergeben würde.
- (81) Die durchschnittlichen Preise für Wellpappe in den belieferten EWR-Ländern würden sich um weniger als 10 % unterscheiden. Dieser Unterschied sollte als gering erachtet werden, da in Deutschland bei einzelnen Wellpappesorten die Preise um bis zu 20 % vom Durchschnitt abweichen können.
- (82) Der Anteil der in der gesamten Progroup anfallenden Transportkosten für Wellpappe betrage bei Lieferungen bis zu einer Entfernung von 600 km im Durchschnitt weniger als [...] % des Gesamtumsatzes. Dieser Anteil hängt jedoch stark von den beförderten Qualitäten ab.

⁽²⁰⁾ ECA-Bericht, S. 19.

- (83) Deutschland gibt an, dass angesichts der Überlappungen der lokalen Märkte die Wirkung der Substitutionsketten auftritt, die die Preise und Wettbewerbsbedingungen in einem Gebiet beeinflusst, das wesentlich größer als das Verkaufseinzugsgebiet eines Standorts ist: Senkt ein Werk seine Preise, so führt dies zu einer Ausweitung des Liefergebiets in das der nächstgelegenen Wettbewerber, die wiederum auf den Rückgang der Nachfrage nach ihrem Produkt und die sinkende Auslastung ihrer Kapazitäten mit einer aggressiveren Preispolitik reagieren, die auch Gebiete betreffen wird, die von der ursprünglichen Ausweitung des Liefergebiets nicht betroffen waren. Die Preiswirkungen werden umso stärker, je ausgeprägter die Überlappungen der Liefergebiete sind. Auf dem Markt für Wellpappe sind die Überlappungen sehr ausgeprägt.
- (84) Daher argumentiert Deutschland, dass es nicht relevant ist, zusätzlich einen enger gefassten Markt (im Vergleich zu dem von der Kommission in ihrem Eröffnungsbeschluss betrachteten Markt) zu berücksichtigen, der nur die Hauptlieferländer von Propapier PM2 umfasst.

5.2.3. MARKTANTEIL

- (85) Auf der Grundlage der von Deutschland vorgeschlagenen Marktangrenzungen lägen die Marktanteile der Progroup auf den relevanten Märkten vor und nach der Investition weit unter 25 %. Deutschland legt (für Wellpappenroh papier und Wellpappe) die gleichen Marktanteildaten vor wie im Eröffnungsbeschluss der Kommission und fügt weitere Zahlen für Wellpappenroh papier unter der Annahme hinzu, dass der räumlich relevante Markt den EWR und die Nachbarländer abdeckt. Diese zusätzlichen Zahlen zeigen die Marktanteile für 2011, die leicht unter den Anteilen im Eröffnungsbeschluss der Kommission liegen.

5.3. BERECHNUNG DER KAPAZITÄTSSTEIGERUNG

- (86) Deutschland widerspricht den von Smurfit Kappa angenommenen Kapazitätswerten, bei denen von einer geschaffenen Kapazität von 650 000 oder sogar bis zu 750 000 Tonnen pro Jahr ausgegangen wird. Deutschland erklärt, dass der von Smurfit Kappa in Bezug auf die Kapazität von Propapier angenommene Wert von 650 000 Tonnen pro Jahr der technisch möglichen Höchstkapazität entspricht und nicht die tatsächliche Produktionskapazität von Propapier PM2 widerspiegelt, die niedriger ist, da die Papiermaschine von Propapier PM2 voraussichtlich hauptsächlich Wellpappenroh papier leichter Grammaturen produzieren wird (und dadurch aufgrund der höheren Komplexität der Herstellung geringere Mengen hervorbringt). Deutschland gibt an, dass die im Jahr 2012 von Propapier PM2 produzierte Menge bei [$< 615\,000$] Tonnen lag.
- (87) Deutschland fügt hinzu, dass selbst bei einer Zugrundelegung von 650 000 Tonnen pro Jahr die Kapazitätssteigerung auf dem Markt für Wellpappenroh papier einen Wert von 5 % nicht übersteigen würde. Zudem erklärt Deutschland, dass es sich bei der Kapazität von 750 000 Tonnen pro Jahr, auf die Smurfit Kappa verweist, um die im Rahmen der Genehmigung nach dem deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetz relevante theoretische Kapazität handelt.
- (88) Deutschland ist der Ansicht, dass für die Berechnung der Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt die Gesamtkapazität von 615 000 Tonnen pro Jahr nicht berücksichtigt werden darf, da von dieser Gesamtkapazität [$> 365\,000$] Tonnen pro Jahr intern und lediglich [$< 250\,000$] Tonnen pro Jahr auf dem freien Markt verkauft werden. Deutschland gibt an, dass die Kommission in ihrem Eröffnungsbeschluss die Kapazitätssteigerung korrekt als Anteil des Gesamtmarktes berechnet hat ⁽²¹⁾ und dass die Bestimmung der Kapazitätssteigerung nach Maßgabe des Volumens des freien Marktes nicht angemessen ist.
- (89) Deutschland hält die von Smurfit Kappa angenommenen Kapazitätswerte für nicht korrekt, insbesondere den von Smurfit Kappa angegebenen Wert von 285 000 Tonnen pro Jahr von aus Altpapier hergestelltem Wellpappenroh papier, die Propapier im Jahr 2010 als Überschuss zum Verkauf auf dem freien Markt produziert habe. Deutschland gibt an, dass diese Angaben auf einer unbekanntenen Quelle basieren.
- (90) Deutschland lehnt die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Methode zur Berechnung der Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt ab, die einen ‚Verlagerungseffekt‘ berücksichtigt. Deutschland argumentiert, dass die Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt und auf dem Gesamtmarkt gleich bleibt, unabhängig davon, welchen Anteil Propapier auf dem freien Markt tatsächlich verkauft, und die so berechnete Kapazitätssteigerung für den freien Markt sich auch dann nicht ändern würde, wenn Propapier gar kein Wellpappenroh papier auf dem freien Markt anbieten, sondern die komplette neue Produktion intern verwendet würde. Deutschland stellt klar, dass die Kapazität von Propapier PM2, die intern verwendet wird, das Angebot auf dem freien Markt nicht erhöht, sondern lediglich die zu befriedigende Nachfrage senkt. Daher bleibt Deutschland dabei, dass bei der Berechnung der Kapazitätssteigerung

⁽²¹⁾ So verfuhr die Kommission auch in den Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG und SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

auf dem freien Markt im Zähler nur die auf dem freien Markt zu verkaufenden [$< 250\,000$] Tonnen pro Jahr berücksichtigt werden dürfen, während die verlagerte Nachfrage von $240\,000$ Tonnen pro Jahr im Nenner berücksichtigt werden müssen, um das Gesamtvolumen des freien Marktes zu reduzieren.

- (91) Deutschland gibt an, dass die [$< 250\,000$] Tonnen pro Jahr, die extern verkauft werden, ein realistischer Wert sind, der von der Kommission bei der Annahme der ursprünglichen Entscheidung und im Eröffnungsbeschluss akzeptiert wurde. Es werde davon ausgegangen, dass das neue Wellpappwerk der Progroup in Stryków etwa [$100\,000$ - $200\,000$] Tonnen Wellpappenrohpapier pro Jahr verbrauchen wird. Außerdem plane die Progroup die Errichtung weiterer Werke in Osteuropa, die einen zusätzlichen Teil der Kapazität von Propapier PM2 für den internen Gebrauch beanspruchen würden.

5.4. MARKTWACHSTUM UND ÜBERKAPAZITÄT

- (92) Zum Zweck der Prüfung nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien müssen die in den letzten fünf Jahren verzeichneten mittleren Jahreszuwachsrate des sichtbaren Verbrauchs des betreffenden Produkts mit der mittleren jährlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im EWR verglichen werden.
- (93) Deutschland widerspricht der Schlussfolgerung der Kommission in ihrem Eröffnungsbeschluss, laut der der Markt für Wellpappenrohapiere im relevanten Zeitraum 2001 bis 2006 im Hinblick auf das Volumen und die reale Wachstumsrate des BIP im EWR gewachsen ist (Wachstumsrate von $2,15\%$ für Wellpappenrohpapier im Vergleich zu einer Wachstumsrate von $1,97\%$ für das BIP), wohingegen der Markt in Bezug auf den Wert rückläufig war (nominale Wachstumsrate von $0,02\%$ des Marktes für Wellpappenrohapiere im Vergleich zu einer nominalen Wachstumsrate von $3,98\%$ für das BIP im EWR).
- (94) Deutschland gibt an, dass nur das Marktwachstum in Bezug auf das Volumen den tatsächlichen Anstieg des Bedarfs auf diesem Markt widerspiegelt. Deutschland geht davon aus, dass zusätzliche Kapazitäten auf einem Markt, auf dem die Nachfrage schneller wächst als das BIP, schnell absorbiert werden können und damit einen vernachlässigbaren Einfluss auf den Wettbewerb haben.
- (95) Außerdem führt Deutschland an, die Aussage der Kommission in Erwägungsgrund 106 ff. des Eröffnungsbeschlusses, nach der das BIP schneller wachse als der Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier, ergebe ein verzerrtes Bild, da sie das wertmäßige Marktwachstum mit dem BIP-Wachstum in Bezug auf aktuelle Preise — also mit nicht inflationsbereinigten Daten — vergleiche. Deutschland ist der Ansicht, dass Daten zum Wert Faktoren widerspiegeln, die bei der Preisfindung eine Rolle spielen, aber nichts mit der tatsächlichen Nachfrage zu tun haben (so würde beispielsweise ein Anstieg der Inputkosten zu einem Wachstum führen, obwohl die tatsächliche Nachfrage gleich bleibt). Fußnote 62 der Regionalbeihilfeleitlinien, in der es heißt, dass der sichtbare Verbrauch auf der Grundlage der ‚Produktion‘ zu berechnen ist, lege nahe, dass die Berechnungen für die Prüfung nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien auf der Basis der produzierten Menge als Ergebnis des Investitionsvorhabens (volumenbasiert) erfolgen sollten.
- (96) Deutschland verweist auf die Deutsche-Bank-Studie aus dem Jahr 2007, die im Zusammenhang mit der Kapazität der geplanten Anlage Propapier PM2 erklärt, neue Kapazitäten bedeuten keine Bedrohung, sondern eine Notwendigkeit, um der Nachfrage nachzukommen⁽²²⁾. Deutschland ist der Ansicht, dass eine derart deutliche Aussage von Branchensachverständigen im Jahr 2007 die Bedenken bezüglich struktureller Überkapazitäten ausreichend widerlegt.
- (97) Deutschland gibt an, dass hinter der Stilllegung von Kapazitäten in der Wellpappenrohpapierbranche, auf die sich Smurfit Kappa bezieht, nicht das Streben nach einer Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Markt stand, sondern diese hauptsächlich auf alte und ineffiziente Maschinen zurückzuführen war. Ursachen hierfür waren unter anderem 1) eine zunehmende Tendenz bei den Kunden hin zu leichterem Wellpappenrohpapier, das mit älteren Maschinen nicht hergestellt werden kann, 2) niedrige Größenvorteile älterer Maschinen aufgrund niedrigerer Produktionskapazitäten und 3) die zunehmende Standardisierung der Arbeitsbreite von Wellpappemaschinen auf $2,5/2,8$ m, was bei nicht standardisierten Maschinen zu einem zu hohen Anteil an Papierverschnitt führt, wenn Wellpappenrohpapier mit einer anderen Breite geliefert wird⁽²³⁾. Außerdem habe Smurfit Kappa zwar eigene Werke geschlossen, aber parallel in neue Kapazitäten im EWR investiert. In diesem

⁽²²⁾ Deutsche-Bank-Studie, S. 21.

⁽²³⁾ ECA-Bericht, S. 9.

Zusammenhang verweist Deutschland auf die Deutsche-Bank-Studie, die die Konsolidierung von Smurfit Kappa (nach der Fusion mit der Jefferson Smurfit Group im Jahr 2005) als Versuch der Verbesserung der Qualität seiner Vermögenswerte einstuft⁽²⁴⁾. Deutschland fügt hinzu, dass Smurfit Kappa in 8 der 10 Jahre vor 2007 sowie über den gesamten Zeitraum hinweg seine Kapazitäten im Bereich Wellpappenroh papier im EWR netto sogar vergrößert statt verkleinert hat⁽²⁵⁾.

- (98) Aus der Deutsche-Bank-Studie geht zudem hervor, dass die drei geplanten Kapazitätserweiterungen in Europa (Progroup, Mondi und SAICA), die für das Jahr 2007 bekannt sind, erforderlich waren, um der erwarteten Nachfrage im Zeitraum 2009 bis 2012 nachzukommen, und dass die Auslastung trotz dieser Kapazitätserweiterungen hoch bleiben wird. Deutschland bemerkt, dass die Deutsche-Bank-Studie sowie Daten von Pöyry für den Zeitraum 2006-2008 Auslastungswerte von über 90 % nennen. Die Studie gibt außerdem das BIP-Wachstum als Schlüsselfaktor der Nachfrage für die Wellpappe- und Wellpappenroh papierbranche an und weist darauf hin, dass die geschätzte BIP-Wachstumsrate von 2,2 % (2007) und 2 % (2008) ihre angenommene CAGR der Nachfrage⁽²⁶⁾ in Höhe von 2,9 % für den Zeitraum 2006 bis 2009 unterstützt. Die Daten von Pöyry zum Volumen, wie sie im Jahr 2007 angenommen wurden, weisen in Bezug auf Wellpappenroh papier für den Zeitraum 2005 bis 2015 in Westeuropa auf ein jährliches Wachstum von 1,5 % und für den Zeitraum 2005 bis 2010 in Osteuropa auf ein jährliches Wachstum von 6,2 % hin, das für den Zeitraum 2010 bis 2015 auf 3,8 % sinkt. Nach Ansicht von Deutschland sind Perioden mit sinkenden Preisen, lange Zeiträume für den Kapazitätsaufbau und eine schwankende Nachfrage typisch für diese zyklische Branche, und diese Phänomene dürften nicht als Indikatoren für eine strukturelle Überkapazität gewertet werden.
- (99) Abschließend bemerkt Deutschland, dass alle zum Zeitpunkt der aufgehobenen Entscheidung verfügbaren Nachweise für eine positive Entwicklung des Marktes für Wellpappenroh papier zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung sowie nach 2007 sprachen und es keine Anzeichen für ein Ungleichgewicht auf dem Markt für Wellpappenroh papier gab.

5.5. ANREIZEFFEKT

- (100) Deutschland ist der Ansicht, dass nicht detailliert geprüft werden muss, ob die Beihilfe über einen Anreizeffekt verfügt, da der Marktanteil und die Schwellenwerte für die Kapazität nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien ausgehend von den Zahlen Deutschlands nicht überschritten werden. Deutschland weist darauf hin, dass dieser Anreizeffekt zum Zeitpunkt der Annahme der aufgehobenen Entscheidung lediglich auf der Grundlage formaler Kriterien geprüft wurde und dass diese formalen Kriterien alle erfüllt waren. Es sei zu diesem Zeitpunkt nicht notwendig gewesen, einen vollständigen Geschäftsplan vorzulegen, um nachzuweisen, dass die Beihilfe tatsächlich entscheidend für den Beschluss war, die Investition in einem Fördergebiet umzusetzen, weshalb die Progroup zu dieser Zeit einen solchen detaillierten Plan nicht erarbeitet habe. Deutschland weist jedoch darauf hin, dass der Vorstandsvorsitzende und Eigentümer der Progroup bestätigt hat, dass die Beihilfe für die Progroup maßgeblich bei der Wahl des Standorts Eisenhüttenstadt für das Investitionsvorhaben Propapier PM2 war und ansonsten [...] als Investitionsstandort bestimmt worden wäre. Daher habe die Progroup das Unternehmen Roland Berger Strategy Consultants damit beauftragt, die wirtschaftlichen Faktoren eines Standorts in [...] mit denen des Standorts in Eisenhüttenstadt zu vergleichen.
- (101) Der Roland-Berger-Bericht aus dem Jahr 2013 gibt an, dass das Ziel der Investition die Verbesserung der [...] der Progroup war. [...] werde aufgrund der [...] als besserer Standort betrachtet. Weitere Vorteile des Standorts [...] seien: kostengünstigeres [...], kostengünstigere [...] sowie niedrigere [...] und [...] ⁽²⁷⁾. Laut dem Bericht habe die Entscheidung für Eisenhüttenstadt im Vergleich zu [...] zu jährlichen Mehrkosten in Höhe von [...] Mio. bis [...] Mio. EUR geführt. Die diskontierten Mehrkosten würden sich auf insgesamt [...] Mio. bis [...] Mio. EUR belaufen. Ein Teil dieser Mehrkosten sei durch die Beihilfe und das erwartete [...] ausgeglichen worden. Eisenhüttenstadt habe zudem die Möglichkeit künftiger Expansionen geboten (niedrigere Grundstückskosten, garantierte Frischwasserversorgung, Dampfversorgung durch das geplante Kraftwerk).
- (102) Deutschland gibt an, dass die Investitionsbeihilfe bei einem Erfolg der Gesamtstrategie der [...] gerade ausreichend war, um die Kostennachteile eines Standorts in der benachteiligten Region Brandenburg-Nordost zu decken. Die Progroup habe laut Deutschland auf dieser Grundlage die Unternehmensentscheidung für die Investition in Eisenhüttenstadt getroffen, und somit habe die gewährte Investitionsbeihilfe für die Progroup den erforderlichen Anreiz geschaffen, als Standort für Propapier PM2 Eisenhüttenstadt anstelle eines Standorts in [...] auszuwählen.

⁽²⁴⁾ Deutsche-Bank-Studie, S. 12.

⁽²⁵⁾ ECA-Bericht, S. 10.

⁽²⁶⁾ CAGR (Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate).

⁽²⁷⁾ Lohndifferenz aufgrund von Ausbildungskosten und weiteren Ausgaben, z. B. Miet- und Fahrtkostenzuschüsse, auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen bestehenden Prowell-Standorten in [...].

5.6. BEITRAG ZUR REGIONALEN ENTWICKLUNG

- (103) Deutschland erklärt, dass sich das Investitionsvorhaben Propapier PM2 in die Branchenstrategie zur Unterstützung des Branchenkompetenzfeldes Papier im Land Brandenburg einfügt. Die Papierbranche sei eines der Branchenkompetenzfelder, die im Koalitionsvertrag für die 4. Legislaturperiode von 2004 bis 2009 im Bundesland Brandenburg festgelegt wurden⁽²⁸⁾.
- (104) Ein im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft des Landes Brandenburg in Auftrag gegebenes Dokument von Pöyry aus dem Jahr 2007⁽²⁹⁾ gebe Aufschluss darüber, dass zum Zeitpunkt der Annahme der aufgehobenen Entscheidung insgesamt eine positive Entwicklung des Branchenkompetenzfeldes Papier erwartet worden sei. Es seien zwar keine konkreten neuen Investitionspläne für die Papierbranche (neben Propapier PM2) ermittelt worden, jedoch bestehe durchaus die Möglichkeit für Kapazitätserweiterungen, Diversifikation oder Ergänzungen im Produktangebot bei etablierten Unternehmen.
- (105) Deutschland betont, dass die Investition in einem erheblich benachteiligten Gebiet stattgefunden hat: Das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2004 belief sich auf 76,3 % des EU-27-Durchschnitts, und die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2005 bei 19,8 %, was 220 % des EU-27-Durchschnitts und 178 % des Durchschnitts in Deutschland entspricht. Eisenhüttenstadt sei Teil des regionalen Wachstumskerns (RWK) Frankfurt (Oder)/Eisenhüttenstadt, der für 2006 gegenüber dem Jahr 1998 einen Rückgang der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um 15 % (entspricht 7 573 Arbeitnehmern) zu verzeichnen hatte.
- (106) Deutschland gibt an, es habe sich von dem Propapier-Vorhaben einen wichtigen Beitrag zur Diversifizierung der wirtschaftlichen Monostruktur der Region versprochen, die stark von der durch Rationalisierungsbestrebungen bedrohten Stahlindustrie (Arcelor) abhängig ist. Deutschland verweist auf den Verlust von Hunderten von Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie seit dem Jahr 2003 in Eisenhüttenstadt.
- (107) Außerdem weist Deutschland auf die potenziellen Vorteile des Investitionsvorhabens Propapier PM2 in Bezug auf die Erweiterung der Wertschöpfungskette hin (z. B. Investitionen in Wellpappwerke und in der Verpackungsindustrie).
- (108) Deutschland ist der Ansicht, dass die Schaffung von 150 qualitativ hochwertigen direkten Arbeitsplätzen (von denen 82 % im Jahr 2012 in der Region angesiedelt waren) und rund 450 indirekten Arbeitsplätzen erheblich zur Entwicklung der stark benachteiligten Region Brandenburg beiträgt. Außerdem weist Deutschland auf umfangreiche Ausbildungsaktivitäten⁽³⁰⁾ für lokale Arbeitnehmer und die Zusammenarbeit mit der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus hin. Die Ausbildungsaktivitäten tragen zum Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer insgesamt in einer Region bei, die durch einen Mangel an technisch qualifiziertem Personal geprägt ist, und ziehen somit möglicherweise weitere Investoren an. Deutschland fügt hinzu, dass der Bedarf an Fachkräften auch zur Schaffung spezifischer Ausbildungsprogramme durch regionale Bildungseinrichtungen führt.
- (109) Deutschland betont den höchst innovativen Charakter der Propapier-PM2-Maschine, die weltweit die erste war, die besonders leichtgewichtiges Wellpappenroh papier herstellen konnte, so dass die Region Eisenhüttenstadt in der Branche als Know-how-Träger Bekanntheit erlangt hat.
- (110) Deutschland widerspricht den Behauptungen von Smurfit Kappa indem es erklärt, dass die Progroup ihren Personalbestand im Zusammenhang mit der Errichtung des Papierwerks Propapier PM2 nicht gekürzt hat. Außerdem versichert Deutschland, dass die Papiermaschine in Eisenhüttenstadt montiert wurde und nur wenige Teile außerhalb Deutschlands gefertigt wurden.
- (111) Deutschland weist zudem auf die Bedeutung der langen Laufzeit der Investition hin, um eine nachhaltige Entwicklung in der Region zu erzielen. Laut Deutschland sei das Engagement der Progroup seit den ersten Planungen als ein langfristiges Vorhaben im Rahmen der vertikalen Integration sowie bei der Verwirklichung der Osteuropastrategie konzipiert gewesen, so dass die Propapier-PM2-Investition auch langfristig positive Auswirkungen gewährleisten werde.
- (112) Deutschland fügt hinzu, dass die Propapier-PM2-Investition auch zu einem höheren Lebensstandard in der Region beiträgt: Die von Propapier in Brandenburg gezahlten Gehälter hätten regelmäßig über den Durchschnittsbruttolöhnen und -gehältern in Brandenburg gelegen, die sich im Jahr 2008 auf 22 932 EUR belaufen hätten. Dies trage zu einer Steigerung des Pro-Kopf-BIP und somit zu einer positiven Entwicklung der Region bei. Außerdem

⁽²⁸⁾ SPD-Landesverband Brandenburg und CDU-Landesverband Brandenburg, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 bis 2009, Potsdam, Oktober 2004.

⁽²⁹⁾ Pöyry, Branchenstrategie Papier Brandenburg (Zusammenfassung) im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft des Landes Brandenburg vom November 2007.

⁽³⁰⁾ Z. B. Seminare und Praktika in Deutschland und im Ausland, fachliche Ausbildung in Hydraulik und Pneumatik, spezifische Schulungen für Bediener der Propapier-PM2-Maschine.

bemerkt Deutschland, dass der erwartete Umsatz der Propapier-Investition und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu höheren Steuereinnahmen in der Region führen, wodurch weitere öffentliche Investitionen getätigt werden können, die wiederum ebenfalls zur sozioökonomischen Entwicklung der Region beitragen.

5.7. NEGATIVE AUSWIRKUNGEN

- (113) Deutschland betont, dass die Beihilfe nicht zu Überkapazitäten in der Branche geführt hat. Nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung habe die Kommission eine Reihe weiterer staatlicher Beihilfemaßnahmen in der Papierbranche genehmigt⁽³¹⁾, für die sie die durch die Propapier-Investition geschaffene Kapazität berücksichtigen musste, um die Kapazitätssteigerung auf dem relevanten Markt zu beurteilen. Deutschland gibt an, dass die Kommission diese Maßnahmen nicht genehmigt hätte, wenn sich die Branche durch erhebliche Überkapazitäten ausgezeichnet hätte.
- (114) Deutschland behauptet, dass das neue Werk ohne die staatliche Beihilfe trotzdem gebaut worden wäre — aber an einem anderen Standort. Da sich auf dem relevanten Markt (EWR) die vorhandene Kapazität in Bezug auf Wellpappenrohpa-piere nicht ändern würde, geht Deutschland davon aus, dass sich die Beihilfe nicht negativ auf den Wettbewerb auswirken kann. Die Beihilfe könne daher nicht als Ursache für einen Stellenabbau an den Standorten von Wettbewerbern gesehen werden, wie Smurfit Kappa behauptete, sondern vielmehr als Ursache für neugeschaffene Stellen in Brandenburg,
- (115) Deutschland fügt hinzu, dass der europäische Markt für Wellpappenrohpa-pier durch einen dominanten Wettbewerber (Smurfit Kappa) geprägt ist, dem zahlreiche kleinere Anbieter, darunter die Progroup, gegenüberstehen. Smurfit Kappa sei mit deutlichem Abstand der größte Marktteilnehmer, der auf eine aggressive Unternehmenspolitik ausgerichtet ist, die sich durch massive Expansionsbemühungen in Form der Übernahme einer Vielzahl von Wettbewerbern äußert. Im Gegensatz dazu sei die Progroup ein kleiner Marktteilnehmer, der auf organisches Wachstum und nicht auf die Übernahme von Wettbewerbern ausgerichtet ist. Demzufolge würden nach Auffassung Deutschlands dadurch, dass die Produkte des Werks Propapier PM2 in direktem Wettbewerb mit den Angeboten von Smurfit Kappa stehen, die Propapier-PM2-Investition dazu beitragen, die überragende Position dieses dominanten Marktteilnehmers zu reduzieren und so den Wettbewerb auf dem Markt für Wellpappenrohpa-pier insgesamt zu verstärken.

6. BEIHLFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

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

- (116) Die finanzielle Förderung im Rahmen der Maßnahme wurde von Deutschland in Form einer Investitionszulage gewährt und aus staatlichen Mitteln finanziert. Die Unterstützung kann somit als staatliche und aus staatlichen Mitteln gewährte Förderung im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden.
- (117) Da die Beihilfe nur einem Unternehmen, nämlich Propapier, zugutekam, handelt es sich um eine selektive Maßnahme.
- (118) Die finanzielle Förderung entlastete Propapier von Kosten, die das Unternehmen normalerweise hätte selbst tragen müssen, und verschaffte ihm so einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern.
- (119) Die finanzielle Förderung seitens Deutschlands betraf eine Investition, die die Herstellung verschiedener Sorten von Wellpappenrohpa-pier ermöglichen soll. Da diese Produkte zwischen Mitgliedstaaten gehandelt werden, könnte die Förderung den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verzerren.
- (120) Folglich gelangt die Kommission in dieser vorläufigen Würdigung zu dem Schluss, dass **die Maßnahme eine Propapier gewährte staatliche Beihilfe** im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV **darstellt**.

6.2. RECHTMÄSSIGKEIT DER BEIHLFEMASSNAHME

- (121) Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen die Mitgliedstaaten sämtliche Beihilfemaßnahmen vor ihrer Durchführung anmelden, es sei denn, sie sind durch eine Gruppenfreistellung abgedeckt. Obwohl die Beihilfe im Rahmen der freigestellten Beihilferegelung XR 6/2007 (siehe Erwägungsgründe 35 und 36) gewährt wurde, fällt sie nicht in den Anwendungsbereich der relevanten Gruppenfreistellungsverordnung (in diesem Falle Verordnung (EG) Nr. 1628/2006⁽³²⁾), da sie die geltende Einzelanmeldeschwelle (in diesem Fall 22,5 Mio. EUR) überschritt.

⁽³¹⁾ Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/06 LIP — DE — Beihilfe für die Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH und SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

⁽³²⁾ Gruppenfreistellungsverordnung für regionale Investitionsbeihilfen (siehe Fußnote 9).

- (122) Mit der Anmeldung der Beihilfemaßnahme im Jahr 2007 ist Deutschland der Einzelanmeldspflicht nach Artikel 7 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1628/2006 nachgekommen. Nach der Nichtigerklärung der ursprünglichen Kommissionsentscheidung und in Anbetracht der Tatsache, dass die Beihilfe vor der Urteilsverkündung des Gerichts zu der von Smurfit Kappa erhobenen Nichtigkeitsklage ausgezahlt wurde, muss die Beihilfe als rechtswidrig betrachtet werden.
- (123) Da die geplante Beihilfe die Einzelanmeldeschwelle nach Artikel 7 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1628/2006 überschreitet, wird die Kommission die Maßnahme anhand der Regionalbeihilfeleitlinien würdigen.

6.3. MASSGEBLICHE FRIST FÜR DIE ZWECKE DER WÜRDIGUNG UND ANWENDBARES VERFAHREN

- (124) Wie die Kommission in den Erwägungsgründen 47 bis 50 des Eröffnungsbeschlusses erläuterte, muss sie ihre erneute vorläufige Würdigung der Beihilfemaßnahme im Grunde auf den Sachverhalt zum Zeitpunkt des Erlasses der aufgehobenen Entscheidung stützen, um dem Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-304/08 nachzukommen. Da die Aufgabe der Kommission in der erneuten Annahme eines Beschlusses besteht, der nicht mit dem vom Gericht im oben genannten Urteil festgestellten Begründungsmangel behaftet ist, kann die Kommission nur die Fakten, Berichte und anderen Daten berücksichtigen, die ihr vor der Fassung des ursprünglichen Beschlusses zur Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme zur Verfügung gestanden hätten⁽³³⁾.
- (125) In der vorliegenden Beihilfesache wurde der Umfang des Investitionsvorhabens nach Erlass der aufgehobenen Entscheidung am 2. April 2008 verringert, wodurch auch die förderfähigen Kosten sanken; die gewährte Beihilfe wurde ebenfalls entsprechend gesenkt. Auch wenn die Kommission einen Beschluss über die Beihilfemaßnahme, so wie sie durchgeführt wurde, annehmen und darin der Tatsache Rechnung tragen wird, dass sowohl die förderfähigen Kosten als auch die Propapier von Deutschland gewährte Beihilfe geringer waren als ursprünglich veranschlagt, wird die Kommission ihre Würdigung auf die Informationen stützen, die zum Zeitpunkt der Annahme der aufgehobenen Entscheidung zur Verfügung gestanden hätten, und die damals anwendbaren Beihilfevorschriften der Union zugrunde legen. Bei Regionalbeihilfen zugunsten großer Investitionsvorhaben muss die Kommission normalerweise auf der Grundlage von Prognosen und geschätzten Marktdaten einen Beschluss fassen, bevor die Investition tatsächlich vollständig durchgeführt wird. Die genehmigten Beihilfeintensitäten werden später nicht angepasst, selbst wenn sich einige Jahre später zeigt, dass sich der Markt anders entwickelt hat als zum Zeitpunkt des von der Kommission gefassten Beschlusses angenommen.
- (126) Das Verfahren zur Annahme eines neuen Beschlusses kann genau in dem Punkt wieder aufgenommen werden, in dem die Rechtswidrigkeit eingetreten ist⁽³⁴⁾. Im Zusammenhang mit der Beihilfendisziplin hat der Gerichtshof festgestellt, dass, falls die Untersuchung der Kommission in Bezug auf einen vorherigen Beschluss unvollständig war und zur Nichtigerklärung dieses Beschlusses geführt hat, das Verfahren zur Ersetzung dieses Beschlusses an diesem Punkt wieder aufgenommen werden kann, indem die bereits vorgenommene Würdigung erneut vorgenommen wird⁽³⁵⁾.

6.4. VEREINBARKEIT MIT DEN ALLGEMEINEN BESTIMMUNGEN DER REGIONALBEIHLIFELEITLINIEN

- (127) Zum Zeitpunkt des Erlasses der aufgehobenen Entscheidung im Jahr 2008 kam die Region Brandenburg-Nordost nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für Regionalbeihilfen in Betracht.
- (128) Die angemeldete Beihilfe sollte für eine Erstinvestition im Sinne der Definition in Abschnitt 4.1 der Regionalbeihilfeleitlinien gewährt werden, und die förderfähigen Kosten umfassen im Einklang mit Abschnitt 4.2 der Regionalbeihilfeleitlinien die Kosten für Gebäude und Produktionsanlagen (siehe Erwägungsgrund 30). Deutschland hat bestätigt, dass die immateriellen Aktiva die Bedingungen von Punkt 56 der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllen werden (siehe Erwägungsgrund 31).
- (129) Der beihilfefreie Eigenbeitrag des Beihilfeempfängers zu den förderfähigen Kosten liegt über dem Schwellenwert von 25 %, den Abschnitt 4.1 der Regionalbeihilfeleitlinien vorschreibt (siehe Erwägungsgrund 34).
- (130) Die förmlichen Bestimmungen zum Anreizeffekt nach Punkt 38 der Regionalbeihilfeleitlinien wurden eingehalten: In Bezug auf den ursprünglich vorgesehenen direkten Zuschuss beantragte der Empfänger die Beihilfe am 15. Mai 2007, und Deutschland bestätigte am 24. Mai 2007 vor Beginn der Maßnahmen des Vorhabens (Dezember 2007)

⁽³³⁾ Vgl. die Beihilfesachen C 28/2005 Glunz AG; C 54/1996 Alitalia (Entscheidung 2001/723/EG der Kommission (ABl. L 271 vom 12.10.2001, S. 28), SA.23839 (C 44/2007) FagorBrandt (Beschluss 2013/283/EU der Kommission (ABl. L 166 vom 18.6.2013, S. 1) und SA.28855(2012/C) ING — Restructuring aid.

⁽³⁴⁾ Rechtssache 34/86, Rat/Parlament, Slg. 19861986, S. 2155, Randnummer 47; Rechtssache C-415/96, Spanien/Kommission, Slg. 19981998, S. I-6993, Randnummer 31; Rechtssache C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques/Rat, Slg. 20002000, S. I-8147, Randnummer 82.

⁽³⁵⁾ Rechtssache C-415/96, Spanien/Kommission, Slg. 19981998, S. I-6993, Randnummer 34.

schriftlich, dass das Vorhaben, vorbehaltlich des Ergebnisses einer eingehenden Prüfung, die in der maßgeblichen Regelung festgelegten Fördervoraussetzungen erfüllt.

- (131) Die Gesamtbihilfe wurde schließlich in Form einer Investitionszulage gewährt, die automatisch ausgezahlt wird, wenn die objektiven Kriterien der maßgeblichen Rechtsgrundlage erfüllt sind (freigestellte Beihilferegelung XR 6/2007). Für diese Investitionszulage sind kein vorheriger Beihilfeantrag und keine schriftliche Bestätigung darüber erforderlich, dass das Vorhaben grundsätzlich die Förderkriterien erfüllt. Nach Fußnote 41 der Regionalbeihilfeleitlinien müssen die Mitgliedstaaten in Fällen genehmigter Steuerbeihilfe-Regelungen, aufgrund derer bestimmte Steuern für beihilfefähige Aufwendungen automatisch und ohne jeglichen behördlichen Ermessensspielraum erlassen oder reduziert werden, nicht vor Beginn der Maßnahmen des Vorhabens schriftlich bestätigen, dass das Vorhaben grundsätzlich, vorbehaltlich des Ergebnisses einer eingehenden Prüfung, die in der Regelung festgelegten Fördervoraussetzungen erfüllt.
- (132) Deutschland hat bestätigt, dass die Investition für eine Mindestdauer von fünf Jahren nach Abschluss des Vorhabens in dem Fördergebiet aufrechterhalten werden muss (Abschnitt 4.1 der Regionalbeihilfeleitlinien).
- (133) Außerdem hat Deutschland bestätigt, dass die Kumulierungsvorschriften einzuhalten waren (Abschnitt 4.4 der Regionalbeihilfeleitlinien).
- (134) Die Kommission ist daher in Anbetracht der ihr vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung vorliegenden Informationen der Auffassung, dass **die Beihilfemaßnahme die einschlägigen Vereinbarkeitskriterien der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllt.**

6.5. VEREINBARKEIT MIT DEN BESTIMMUNGEN DER REGIONALBEIHILFELEITLINIEN FÜR GROSSE INVESTITIONSVORHABEN

- (135) Da die Regionalbeihilfe für ein großes Investitionsvorhaben gewährt wurde, muss die Kommission auch die Einhaltung der besonderen Voraussetzungen für Regionalbeihilfen für große Investitionsvorhaben nach Abschnitt 4.3 der Regionalbeihilfeleitlinien würdigen.

6.5.1. BEIHILFEINTENSITÄT (PUNKT 67 DER REGIONALBEIHILFELEITLINIEN)

- (136) Da sich die angemeldeten förderfähigen Ausgaben abgezinst auf 586 722 900 EUR belaufen und für die Region Brandenburg-Nordost ein Standardhöchstsatz für Regionalbeihilfen von 30 % BSÄ anwendbar ist, beträgt die zulässige Beihilfehchstintensität nach Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien 12,30 % BSÄ.
- (137) Deutschland teilte der Kommission nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung mit, dass die förderfähigen Kosten nach Wegfall des Kraftwerks aus dem geförderten Vorhaben entsprechend reduziert wurden. Wenn die in Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien vorgesehenen Absenkungsbestimmungen auf die niedrigeren förderfähigen Kosten angewendet worden wären, hätte dies zu einer höheren Beihilfeintensität geführt. Der Beihilfeempfänger hat jedoch mit den Maßnahmen des Vorhabens begonnen in einem Szenario, indem eine Beihilfeintensität von 12,30 % BSÄ bei der Kommission angemeldet und später von dieser genehmigt worden war. Deshalb kann der Schluss gezogen werden, dass die ursprünglich genehmigte Beihilfeintensität als Anreiz für die Investitionsentscheidung ausreichend war und von einer höheren Beihilfeintensität kein weiterer Anreizeffekt ausgegangen wäre⁽³⁶⁾.
- (138) Propapier wurde für das verkleinerte Investitionsvorhaben eine Beihilfe in Höhe von 50 559 153 EUR (Nominalbetrag) bzw. 44 172 973 EUR (Gegenwartswert) ausgezahlt. Dies entspricht einer Beihilfeintensität von 12,51 % BSÄ und liegt somit über der zulässigen Beihilfehchstintensität von 12,30 %. Deutschland bestätigte jedoch, dass Propapier die zu viel gewährte Beihilfe in Höhe von insgesamt 1 099 539 EUR einschließlich Zinsen zurückerstattet hat. Somit überschreitet die beim Beihilfeempfänger verbleibende Beihilfe nicht den Betrag in Höhe von 43 415 903 EUR, der einer Beihilfeintensität von 12,30 % BSÄ der reduzierten förderfähigen Kosten des Investitionsvorhabens entspricht. Auf dieser Grundlage kann geschlossen werden, dass der Betrag der gewährten Beihilfe im Einklang mit Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien steht.
- (139) Im Eröffnungsbeschluss zur Beihilfesache SA.36147 (C 30/10)⁽³⁷⁾ hatte die Kommission Bedenken geäußert, dass die Investition in das Propapier-Papierwerk und mehrere andere Infrastrukturmaßnahmen der öffentlichen Hand für das Industriegebiet, in dem das von Propapier geplante Papierwerk lag, zusammen eine Einzelinvestition im Sinne

⁽³⁶⁾ Vgl. Entscheidung 2006/262/EG der Kommission vom 21. September 2005 über die staatliche Beihilfe C 5/2004 (ex N 609/03), die Deutschland zugunsten von Kronoply gewähren will (ABl. L 94 vom 1.4.2006, S. 50).

⁽³⁷⁾ Siehe Fußnote 4.

des Punktes 60 der Regionalbeihilfeleitlinien darstellen könnten. Daher gab die Kommission in ihrem Eröffnungsbeschluss zur regionalen Investitionsbeihilfesache SA.23827 (2013/C) — Deutschland — LIP — Propapier PM 2 GmbH an, dass, sollte die Kommission nach dem förmlichen Prüfverfahren in der Beihilfesache SA.36147 (C 30/10) — Deutschland — Mutmaßliche Infrastrukturbeihilfe für Propapier PM2 zu dem Schluss kommen, dass andere geförderte Investitionen gemeinsam mit der Papierwerkinvestition von Propapier eine Einzelinvestition bilden oder dass Propapier weitere Beihilfen in Form von Infrastrukturmaßnahmen erhalten hat, das gesamte Förderpaket auf dessen Vereinbarkeit mit Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien geprüft werden muss.

- (140) Wenn die Kommission ihren abschließenden Beschluss zur Beihilfesache SA.36147 (C 30/10)⁽³⁸⁾ trifft, wird sie bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der Infrastrukturbeihilfemaßnahmen die Propapier gewährte Regionalbeihilfe berücksichtigen.

6.5.2. ANWENDUNG DER IN PUNKT 68 BUCHSTABEN a UND b DER REGIONALBEIHLFELEITLINIEN GENANNTEN PRÜFUNGEN

- (141) Da der Gesamtbetrag der Beihilfe aus allen Quellen über der anwendbaren Einzelanmeldeschwelle liegt, muss die Kommission die Prüfungen nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien durchführen.

- (142) Beihilfen für große Investitionsvorhaben, die unter Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien fallen und bei denen

— der Beihilfeempfänger vor oder nach der Investition für mehr als 25 % des Verkaufs des betreffenden Produkts verantwortlich ist oder

— die durch das Investitionsvorhaben geschaffene Kapazität mehr als 5 % des Marktes, belegt durch Daten über den sichtbaren Verbrauch, beträgt, es sei denn, die in den letzten fünf Jahren verzeichneten mittleren Jahreszuwachsraten des sichtbaren Verbrauchs liegen über der jährlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im Europäischen Wirtschaftsraum,

können nur genehmigt werden, nachdem nach Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV eingehend geprüft wurde, ob die Beihilfe als Investitionsanreiz notwendig ist und die Vorteile der Beihilfemaßnahme stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen.

- (143) Um die entsprechenden Prüfungen nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien vornehmen zu können, muss die Kommission zunächst den sachlich relevanten Markt sowie den räumlich relevanten Markt definieren.

6.5.2.1. **Betreffende produkte**

- (144) Obwohl die Progroup die Propapier-PM2-Maschine möglicherweise für die Herstellung von Testliner mit einem Gewicht von 70/110 g/m² und Wellpapier mit einem Gewicht von 70/130 g/m² vorgesehen hat (wie von Smurfit Kappa behauptet), ist die Kommission der Ansicht, dass die Marktabgrenzung auf der tatsächlichen potenziellen Produktionskapazität der Maschine basieren sollte. Daher bestätigt die Kommission, dass das Investitionsvorhaben, wie von Deutschland angegeben und in Erwägungsgrund 25 beschrieben, zwei Arten von Wellpappenroh papier direkt betrifft: **Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellpapier aus Altfasern.**

- (145) Da schätzungsweise 75 % des in der geförderten Anlage hergestellten Wellpappenrohpapiers innerhalb der Progroup für die Herstellung des nachgelagerten Produkts verwendet werden sollten, vertritt die Kommission die Auffassung, dass das nachgelagerte Produkt, **die Wellpappe**, nach Punkt 69 der Regionalbeihilfeleitlinien ebenfalls ein betreffendes Produkt des Investitionsvorhabens ist.

6.5.2.2. **Sachlich relevanter Markt**

- (146) Nach Punkt 69 der Regionalbeihilfeleitlinien umfasst der sachlich relevante Markt (bzw. der relevante Produktmarkt) das betreffende Produkt und jene Produkte, die vom Abnehmer (wegen der Merkmale des Produkts, seines Preises und seines Verwendungszwecks) oder vom Hersteller (durch die Flexibilität der Produktionsanlagen) als seine Substitute angesehen werden.

⁽³⁸⁾ Siehe Erwägungsgrund 3.

Sachlich relevanter Markt für Wellpappenrohpapier

- (147) Deutschland gab an, dass die beiden Sorten von Wellpappenrohpapier, die in dem geförderten Werk hergestellt werden sollten, zum gleichen Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier gehören, der zusätzlich zu diesen beiden Sorten — Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellpapier aus Altfasern — auch Kraftliner und Wellpapier aus Frischfaser, unabhängig von deren Gewicht, umfasst. Deutschland untermauerte diese Auffassung durch einen Verweis auf die Substituierbarkeit zwischen diesen Produkten.
- (148) Auch nach Ansicht der Kommission sind Wellpapier aus Altfasern und Wellpapier aus Frischfasern aus Sicht der Anbieter miteinander austauschbar. Auf einer Anlage zur Herstellung von Wellpapier aus Altfasern kann auch Wellpapier aus Frischfasern hergestellt werden, nur bei der Aufbereitung des Rohstoffs ist eine Umstellung der Anlage erforderlich (mit einer einmaligen Investition in Höhe von [...] Mio. EUR, was weniger als [...] % der gesamten Investitionskosten entspricht). Außerdem wird in der Praxis Wellpapier aus Frischfasern aus einer Mischung von Frisch- und Altfasern hergestellt, die bis zu 40-50 % Altfasern enthält.
- (149) Wellpapier aus Frischfasern ist ungefähr 15 % teurer als Wellpapier aus reinen Altfasern. Aus Sicht der Abnehmer von Wellpapier haben die beiden Produkte im Wesentlichen die gleichen Eigenschaften und dienen dem gleichen Verwendungszweck. Die Abnehmer können Wellpapier aus Altfasern mit einem höheren Gewicht (z. B. 140 g/m²) mit einem leichteren Wellpapier aus Frischfasern (z. B. 127 g/m²) substituieren. Preisunterschiede verlieren dadurch an Bedeutung, dass anstelle des Wellpapiers aus Altfasern auch leichteres Wellpapier aus Frischfasern verwendet werden kann. Daher sind nach Auffassung der Kommission auch aus Sicht der Nachfrager beide Produkte miteinander austauschbar.
- (150) In Bezug auf die nachfrageseitige Substituierbarkeit von Testliner aus Altfasern und Kraftliner aus Frischfasern gilt das gleiche: Beide dienen dem gleichen Verwendungszweck, und der höhere Preis von Kraftliner wird dadurch ausgeglichen, dass Testliner mit einem höheren Gewicht durch leichteren Kraftliner substituiert werden kann.
- (151) Wellpapier (sowohl aus Frischfasern als auch aus Altfasern), Testliner und Kraftliner sind aus Anbietersicht vollständig substituierbar, weil jede moderne Papiermaschine, einschließlich der Maschine des Beihilfeempfängers, beides produzieren kann.
- (152) Auch Wellpappenrohpaapiere unterschiedlichen Gewichts (d. h. unter und über 150 g/m²) gehören demselben relevanten Markt an, da sie aus der Sicht der Abnehmer austauschbar sind: Der Abnehmer kann eine einzelne Schicht aus schwererem Wellpappenrohpapier durch mehrere Schichten aus günstigerem, leichterem Wellpappenrohpapier ersetzen.
- (153) Aus den oben dargelegten Gründen könnte der Schluss gezogen werden, dass der sachlich relevante Markt für Wellpappenrohpapier dem Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier entspricht. Die Kommission hat jedoch in früheren Zusammenschlüssenentscheidungen⁽³⁹⁾ die Frage des sachlich relevanten Marktes und insbesondere der Unterteilung in Produkte aus Frischfasern und Produkte aus Altfasern offengelassen. Die Kommission merkt an, dass Deutschland auch Daten für die engst mögliche Definition des sachlich relevanten Marktes (Markt für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellpapier aus Altpapier) vorgelegt hat.
- (154) Die Progroup ist ein vertikal integrierter Papierhersteller, der im Wettbewerb auf dem Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier steht, auf dem jeder integrierte Hersteller beschließen kann, wegen besserer Konditionen bestimmte Produkte von Progroup zu beziehen, anstatt sie selbst herzustellen. Die von Deutschland vorgelegten detaillierten Untersuchungen zeigten, dass sogar die vertikal integrierten Hersteller, die die für ihre Produktion von Wellpappe erforderlichen Wellpappenrohpapiermengen (gemessen in Tonnen) selbst herstellen, Wellpappenrohpapier von Wettbewerbern kaufen bzw. an diese verkaufen, um dem konkreten Bedarf an bestimmten Wellpappenrohpapersorten und logistischen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Aufgrund der marktbeherrschenden Stellung vertikal integrierter Hersteller sind hohe Marktanteile auf dem freien Markt (d. h. nur für Lieferungen an Dritte) nicht zwangsläufig mit Marktmacht gleichzusetzen. Auf dieser Grundlage schloss Deutschland, dass der sachlich relevante Markt der Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier ist und sowohl interne Lieferungen von Wellpappenrohpapier als auch Lieferungen an Dritte umfassen (= Gesamtmarkt). Deutschland stellte jedoch ebenfalls nur Informationen zum freien Markt zur Verfügung.

⁽³⁹⁾ U. a. COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa (10. November 2005); COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän (10. Mai 2001); COMP/M.2243 — Stora Enso/AssiDomän/JV (22. Dezember 2000); COMP/M.2020 — Metsä-Serla/MODO (4. August 2000).

- (155) Die Kommission sieht keinen Grund, von ihrer Praxis bei früheren Beschlüssen in Beihilfe-⁽⁴⁰⁾ und Fusionskontrollsachen⁽⁴¹⁾ in der Papierbranche abzuweichen (in denen die Kommission entweder zwischen den Märkten für alle Wellpappenrohapiere und ausschließlich aus Altpapier hergestelltem Wellpappenrohpapier unterschied oder die Abgrenzung offen ließ und entweder zwischen Gesamtmarkt/freiem Markt unterschied oder die Abgrenzung offen ließ oder den Markt als Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier definierte, aber beide Szenarien berechnete). In Anbetracht der Informationen, die der Kommission vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung vorlagen, und der nach dem Eröffnungsbeschluss eingegangenen Stellungnahmen, die sich auf die Sachlage vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung beziehen, hat die Kommission daher beschlossen, die Prüfungen im Einklang mit Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien auf der Ebene des Marktes für alle Wellpappenrohapiere und des Marktes für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellenpapiere aus Altpapier sowohl auf dem Gesamtmarkt als auch auf dem freien Markt durchzuführen.

Sachlich relevanter Markt für Wellpappenrohpapier

- (156) Wellpappe wird nicht in dem geförderten Werk hergestellt, sondern ist ein nachgelagertes Produkt, auf das sich das Investitionsvorhaben bezieht.
- (157) Deutschland gab an, dass Wellpappe aus Sicht der Anbieter einen eigenständigen Markt darstellt, da die Anlagen zur Produktion von Wellpappe auch mit erheblichen Kosten nicht zur Herstellung anderer Erzeugnisse umgebaut werden können.
- (158) Auf der Nachfrageseite ist Wellpappe am ehesten mit Verpackungen aus Karton vergleichbar, wenngleich Verpackungen aus Wellpappe leichter, stabiler und billiger sind. Die Abnehmer von Wellpappe — die Verpackungshersteller — können daher bei den meisten Verpackungsarten Wellpappe nicht durch andere Produkte substituieren.
- (159) Da zu diesem Punkt keine Stellungnahmen vorgelegt wurden, weicht die Kommission nicht von ihrer bisherigen Praxis bei den obengenannten Fusionskontrollbeschlüssen ab und bestätigt ihre Sicht, die sie auch in der aufgehobenen Entscheidung und im Eröffnungsbeschluss vertreten hat: **Wellpappe** ist ein gesonderter sachlich relevanter Markt.

6.5.2.3. Räumlich relevanter Markt

- (160) In Punkt 70 der Regionalbeihilfeleitlinien heißt es in Bezug auf die nach Punkt 68 Buchstaben a und b vorzunehmenden Prüfungen: ‚Zwecks Anwendung der Buchstaben a und b werden die Verkäufe und der sichtbare Verbrauch anhand der PRODCOM-Nomenklatur auf der geeigneten Ebene — normalerweise im EWR — definiert oder aber, falls diese Daten nicht vorliegen oder nicht relevant sind, auf der Grundlage eines anderen allgemein akzeptierten Marktsegments, für das statistische Daten zur Verfügung stehen.‘

Räumlich relevanter Markt für Wellpappenrohpapier

- (161) Deutschland ist der Ansicht, dass der räumlich relevante Markt für Wellpappenrohpapier mindestens den EWR umfasst und sogar über den EWR hinausgeht (einschließlich benachbarte Gebiete des EWR). Die Kommission sieht jedoch keinen Grund, von ihrer Praxis bei früheren Beschlüssen in Beihilfe- und Fusionskontrollsachen abzuweichen, bei denen der **EWR als räumlich relevanter Markt für Wellpappenrohpapier** betrachtet wurde, und wird daher die Prüfung des Marktes im Sinne des Punktes 68 der Regionalbeihilfeleitlinien anhand der allgemein akzeptierten Segmentierung des räumlich relevanten Marktes für Wellpappenrohpapier und aus Altpapier hergestelltem Wellpappenrohpapier anwenden, für die bereits Daten vorliegen — in diesem Falle ist dies der EWR.

Räumlich relevanter Markt für Wellpappe

- (162) Wellpappe wird in anderen Betriebsstätten der Progroup aus dem im Werk Eisenhüttenstadt hergestellten Wellpappenrohpapier hergestellt. Zum Zeitpunkt der Anmeldung war geplant, dass Propapier Wellpappenrohpapier an Werke der Progroup in Deutschland, Frankreich und der Tschechischen Republik sowie künftig auch an das Werk in Stryków (Polen) nach dessen Errichtung im Jahr 2008 liefert. In diesen Werken würde dann das nachgelagerte Produkt, die Wellpappe, produziert.
- (163) Deutschland gibt an, dass der räumlich relevante Markt für Wellpappe nicht enger gefasst ist als der EWR, legte jedoch trotzdem auch Daten für das Gebiet vor, das die wichtigsten Bestimmungsländer für Lieferungen der

⁽⁴⁰⁾ Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/06 LIP — DE — Beihilfe für die Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH und SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

⁽⁴¹⁾ Siehe Fußnote 38.

Progroup umfasst (d. h. Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Niederlande und Polen). Unter Berücksichtigung des Worst-Case-Szenarios und der Erkenntnisse aus früheren Beschlüssen in Fusionskontrollfällen⁽⁴²⁾, aus denen hervorging, dass Wellpappelerlieferungen bis zu einer Entfernung von 400 km ab dem Wellpappewerk wirtschaftlich sind, lässt die Kommission die Frage nach der Definition des räumlich relevanten Marktes für Wellpappe offen und wird die Marktanteile sowohl auf **EWB-Ebene** als auch für das Gebiet, das lediglich die **wichtigsten Bestimmungsländer der Progroup** umfasst, berechnen.

6.5.2.4. Marktanteile

- (164) Um festzustellen, ob der unter Punkt 68 Buchstabe a der Regionalbeihilfeleitlinien festgelegte Schwellenwert nicht überschritten wurde, muss die Kommission den Marktanteil des Beihilfeempfängers auf Konzernebene vor und nach der Investition analysieren. Das im Jahr 2007 aufgenommene Investitionsvorhaben war bis Mitte 2010 abgeschlossen; die volle Produktionskapazität sollte jedoch erst im Jahr 2015 erreicht werden. Deutschland wies zum Zeitpunkt der Anmeldung darauf hin, dass Daten unabhängiger Stellen über den sichtbaren Verbrauch auf den relevanten Märkten im Folgejahr des Jahres, in dem die volle Produktionskapazität erreicht werden soll (d. h. im Jahr 2016), nicht verfügbar waren. Daher beschloss die Kommission, die Marktanteile im Jahr 2011 (dem Jahr nach Abschluss der Investition) zu untersuchen, für das bereits Prognosen unabhängiger Stellen verfügbar waren. Dies ist eine akzeptable Näherung, da bis dahin bereits 92 % der Kapazitäten, die durch das Vorhaben geschaffen werden sollten, verfügbar sein sollten.
- (165) Zur Ermittlung des Marktanteils der Progroup auf Konzernebene verglich die Kommission das Volumen und den Wert ihrer gesamten Lieferungen (an Dritte wie auch innerhalb des Konzerns) in dem gewählten Jahr mit dem sichtbaren Verbrauch auf den relevanten Märkten. Ferner wurden die Marktanteile für den freien Markt für Wellpappenrohpaper (d. h. unter ausschließlicher Berücksichtigung der nicht gebundenen Verkäufe der Progroup⁽⁴³⁾) und das Gesamtvolumen des Marktes für Lieferungen an Dritte gesondert berechnet.
- (166) Die Daten über das Volumen und den Wert des gesamten sichtbaren Verbrauchs im EWR auf den Märkten für Wellpappenrohpaper, für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellpapier aus Altpapier sowie für Wellpappe wurden zum Zweck der Anmeldung auf Veranlassung des Beihilfeempfängers von dem weltweit tätigen Ingenieur- und Beratungsunternehmen Pöry erhoben, das sich auf die Bereiche Energie, Forstwirtschaft sowie Infrastruktur und Umwelt spezialisiert hat. Pöry stützte sich bei der Datenerhebung auf seine eigene Datenbank wie auch auf öffentlich zugängliche Daten (z. B. aus Fachzeitschriften und von Branchenverbänden).
- (167) Da keine Daten zum Volumen des freien Marktes aus unabhängigen Quellen vorlagen, legte Deutschland bei der Schätzung dieses Marktvolumens die Kapazitätsdaten von Pöry für das Jahr 2006 zugrunde und verglich dann bei jedem integrierten Hersteller die Produktionskapazität für Wellpappenrohpaper mit seiner Produktionskapazität für Wellpappe. Ist die Produktionskapazität für Wellpappe höher als die Produktionskapazität für Wellpappenrohpaper, führt dies theoretisch zu einer entsprechenden Nachfrage nach diesem Rohstoff auf dem freien Markt. Zu dieser zusätzlichen Nachfrage nach Wellpappenrohpaper von integrierten Herstellern kommt die Nachfrage nach Wellpappenrohpaper von nicht integrierten Wellpappeherstellern auf dem freien Markt hinzu. Diese Berechnung ergab, dass das Volumen des freien Marktes für Wellpappenrohpaper rund 37 % des gesamten Wellpappenrohpapermarktes entspricht. Dieses Verhältnis wurde auch bei der Schätzung des Volumens des freien Marktes im Jahr 2011 zugrunde gelegt⁽⁴⁴⁾.
- (168) Da für die Produktionskapazitäten für Wellpappenrohpaper aus Altpapier und aus Frischfasern keine eigenen Daten verfügbar sind, kann diese Methode nicht zur Schätzung des Volumens des freien Marktes für Testliner und Wellpapier aus Altpapier herangezogen werden. Aus Altpapier hergestelltes Wellpappenrohpaper macht jedoch rund 70-80 % des Gesamtmarktes für Wellpappenrohpaper aus, so dass dieser große Anteil höchstwahrscheinlich auch für den freien Markt gilt, was bedeutet, dass die Marktanteile der Progroup auf dem freien Markt für Wellpappenrohpaper aus Altfasern nur geringfügig höher sind als auf dem freien Markt für alle Wellpappenpapiersorten.
- (169) Die Daten über das Volumen des Marktes für Wellpappe im Hauptliefergebiet der Progroup (Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Niederlande und Polen) wurden auf der Grundlage der FEFCO⁽⁴⁵⁾-Statistik ermittelt, die vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung übermittelt worden war und der zufolge dieses Gebiet 58 % des gesamten EWR-Marktes ausmacht.

⁽⁴²⁾ Zum Beispiel COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa; COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän.

⁽⁴³⁾ In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Progroup auf dem freien Markt nur aus Altpapier hergestelltes Wellpappenrohpaper, d. h. Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellpapier aus Altpapier, verkauft.

⁽⁴⁴⁾ Da integrierte Hersteller wie oben dargelegt nicht nur aufgrund unzureichender Kapazitäten, sondern auch aufgrund logistischer Erfordernisse auf dem freien Markt tätig sind, wird bei dieser Methode, je nach ihrer konkreten Nachfrage nach unterschiedlichen Wellpappenpapiersorten, das Volumen des freien Marktes unterschätzt, so dass ein Worst-Case-Szenario-Konzept abgebildet wird.

⁽⁴⁵⁾ FEFCO ist der Dachverband der Europäischen Verbände der Wellpappenhersteller.

- (170) Die Marktanteile der Progroup auf den relevanten Märkten im Jahr vor und im Jahr nach der Investition, die auf der Grundlage der von Deutschland (anhand der Daten von Pöyry und der FEFCO) bereitgestellten Daten berechnet wurden, sind Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1

Marktanteile der Progroup auf Konzernebene auf den relevanten Märkten

Marktanteile (in %)	2006		2011	
	Volumen	Wert	Volumen	Wert
Wellpappenrohpaper (Gesamtmarkt — EWR)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Nur Wellpappenrohpaper aus Altpapier (Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m ² und Wellenpapier aus Altpapier) (Gesamtmarkt — EWR)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Wellpappenrohpaper (freier Markt — EWR)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Wellpappe (EWR)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Wellpappe (Hauptlieferländer)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

- (171) Bei allen berücksichtigten Marktabgrenzungen bleibt der Marktanteil der Progroup deutlich unter dem in Punkt 68 Buchstabe a der Regionalbeihilfeleitlinien festgelegten Schwellenwert von 25 %. Auch bei einer weiteren Segmentierung auf der Basis der Grammaturn von bis zu 130 g/m² würde der Schwellenwert von 25 % für den relevanten Marktanteil nicht überschritten.
- (172) Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass die zu prüfende Beihilfe den in Punkt 68 Buchstabe a der Regionalbeihilfeleitlinien genannten Schwellenwert nicht überschreitet.

6.5.2.5. Kapazitätssteigerung und Marktleistung

- (173) Die Kommission muss die in Rede stehende Beihilfe auch nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien prüfen. So ist zu prüfen, ob die durch das Investitionsvorhaben geschaffene Kapazität, belegt durch Daten über den sichtbaren Verbrauch des betreffenden Produkts, weniger als 5 % des Marktes beträgt, es sei denn, die in den letzten fünf Jahren verzeichneten mittleren Jahreswachstumsraten des sichtbaren Verbrauchs liegen über der mittleren Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im EWR.
- (174) Zunächst muss die Kommission anhand der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des sichtbaren Verbrauchs des betreffenden Produkts feststellen, ob der Markt für Wellpappenrohpaper im EWR schrumpft⁽⁴⁶⁾.
- (175) Die zum Zeitpunkt der Anmeldung neuesten verfügbaren Zahlen bezogen sich auf den Zeitraum 2001 bis 2006. Diesen Daten zufolge belief sich die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des sichtbaren Verbrauchs auf dem Gesamtmarkt für Wellpappenrohpaper im EWR im Zeitraum 2001 bis 2006 auf 2,15 % (Volumen) bzw. 0,02 % (Wert). Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des sichtbaren Verbrauchs von Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellenpapier aus Altpapier im EWR belief sich im selben Zeitraum auf 3,25 % (Volumen) und 1,22 % (Wert).
- (176) Da sich die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BIP⁽⁴⁷⁾ im EWR im Zeitraum 2001 bis 2006 auf 1,97 % in konstanten Preisen (Volumen) bzw. 3,98 % in laufenden Preisen (Wert) belief, waren sowohl die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Verbrauchs von Wellpappenrohpaper als auch von Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellenpapier aus Altpapier dem Volumen nach höher, aber dem Wert nach niedriger.

⁽⁴⁶⁾ In Fußnote 62 der Regionalbeihilfeleitlinien ist der ‚sichtbare Verbrauch des betreffenden Produkts‘ als ‚Produktion plus Einfuhren minus Ausfuhren‘ definiert. Die Daten zum sichtbaren Verbrauch zum Zwecke der Anmeldung wurden von Pöyry erhoben.

⁽⁴⁷⁾ Gestützt auf Daten der EU-27.

Volumen und/oder Wert

- (177) Die Kommission widerspricht der Anmerkung Deutschlands, dass die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate ausschließlich auf der Grundlage des Volumens und nicht des Werts berechnet werden sollte (siehe Erwägungsgründe 93 und 94). Es trifft zwar zu, dass es im vorliegenden Fall nur aufgrund der Berechnung des Wertes erforderlich wird, zu berechnen, ob der in Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien genannte Schwellenwert von 5 % überschritten wird, jedoch würde eine generelle Ablehnung von Wertberechnungen im Widerspruch zur bisherigen Praxis der Kommission stehen und die Wirksamkeit der Prüfung in Bezug auf die Ermittlung von Überkapazitäten schwächen, z. B., wenn das Wachstum des Angebots ein bereits hohes Wachstum der Nachfrage überschreitet und die durchschnittlichen variablen Kosten vergleichsweise niedrig sind. Daher wird die Kommission prüfen, ob die durch das Investitionsvorhaben geschaffene Kapazität 5 % der Größe des relevanten Marktes überschreitet.

Prüfung der Kapazität und Berechnung der Kapazitätssteigerung

- (178) Die Kapazitätssteigerung wird nach den Bestimmungen in Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien als Teil des sichtbaren Verbrauchs des betreffenden Produkts berechnet, was per definitionem Lieferungen an Dritte wie auch interne Lieferungen von Wellpappenrohpapier einschließt.
- (179) Mit der Kapazitätsprüfung (Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien) soll verhindert werden, dass eine erhebliche Kapazitätssteigerung (d. h. eine Steigerung um mehr als 5 %), die nicht mit einer entsprechenden Nachfragesteigerung einhergeht (d. h., die Nachfragesteigerung liegt unter der BIP-Wachstumsrate im EWR), insbesondere wegen ihrer Auswirkungen auf die Preise nachteilige Folgen für die Wettbewerber hat. Was als erhebliche Kapazitätssteigerung gilt, wird im Verhältnis zum Marktvolumen festgelegt. Bei Wellpappenrohpapier hängt das Marktvolumen letztendlich von dem Volumen des Marktes des nachgelagerten Produkts ab, unabhängig davon, ob dieses unternehmensintern oder von Dritten hergestellt wird. Daher empfiehlt es sich nicht, die geschaffene Kapazität ausschließlich anhand des Volumens des freien Marktes für Wellpappenrohpapier zu messen. Ferner würde, wie oben dargelegt, wegen der Wechselbeziehung zwischen Gesamtmarkt und freiem Markt ein Preisrückgang auf dem freien Markt die Entscheidung der integrierten Hersteller, ob sie intern herstellen oder kaufen sollen, beeinflussen und unmittelbar zu einer Nachfragesteigerung auf dem freien Markt führen. Die Kommission prüft daher in der Regel die Kapazitätssteigerung in Bezug auf den Gesamtmarkt⁽⁴⁸⁾.
- (180) Deutschland erklärte, dass im Rahmen des Vorhabens eine Kapazität von insgesamt 615 000 Tonnen Wellpappenrohpapier (Testliner und Wellenpapier aus Altpapier) jährlich geschaffen werden soll, was einem Wert von [...] Mio. EUR entspricht. Der sichtbare Verbrauch von Wellpappenrohpapier im EWR habe sich laut Deutschland im Jahr 2006 auf 23,363 Mio. Tonnen (Wert: 9 409,76 Mio. EUR) belaufen. Der sichtbare Verbrauch im EWR von Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellenpapier aus Altpapier habe im selben Jahr 18,281 Mio. Tonnen (Wert: 6 752,698 Mio. EUR) ausgemacht.
- (181) Auf der Grundlage der oben angeführten Daten wird durch das Propapier-Vorhaben in Eisenhüttenstadt eine Kapazität geschaffen, die 2,6 % des Gesamtmarktes für Wellpappenrohpapier (Wert: [< 3] %) bzw. 3,4 % des kombinierten Marktes für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m² und Wellenpapier aus Altpapier (Wert: [< 5] %) entspricht. Daraus ergibt sich, dass die durch das Vorhaben geschaffene Kapazität unter 5 % des betreffenden sichtbaren Verbrauchs (auf EWR-Ebene) liegt.
- (182) Selbst wenn als Worst-Case-Szenario die von Smurfit Kappa angenommenen höheren Zahlen zur Kapazitätssteigerung angewendet werden (650 000 Tonnen pro Jahr bzw. 750 000 Tonnen pro Jahr) würde der Schwellenwert von 5 % für den Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier nicht überschritten (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Kapazitätssteigerung auf dem Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier (EWR)

Relevanter Markt (EWR)	Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier	Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier aus Altpapier (Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m ² und Wellenpapier aus Altpapier)
Volumen im Jahr 2006 (in 1 000 Tonnen)	23 363	18 281

⁽⁴⁸⁾ Ausgehend von derselben Argumentation kam die Kommission in den nachstehenden Beihilfesachen über andere Investitionen im Papiersektor während des gleichen Zeitraums zu derselben Schlussfolgerung: Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG und SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

Relevanter Markt (EWR)	Gesamtmarkt für Wellpappenroh papier	Gesamtmarkt für Wellpappenroh papier aus Altpapier (Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m ² und Wellenpapier aus Altpapier)
Wert im Jahr 2006 (in 1 000 EUR)	9 409 760	6 752 698
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 615 000 Tonnen pro Jahr)	2,6 %	3,4 %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 615 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 5] %
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 650 000 Tonnen pro Jahr)	2,8 %	3,6 %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 650 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 5] %
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 750 000 Tonnen pro Jahr)	3,2 %	4,1 %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 750 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 5] %

- (183) Um ein Worst-Case-Szenario-Konzept zu berücksichtigen, berechnete die Kommission zudem die Kapazitätssteigerung als Anteil des Verkaufs von Wellpappenroh papier auf dem freien Markt. In diesem Fall sollte nur der Teil der durch die Investition geschaffenen Gesamtkapazität berücksichtigt werden, der für die Produktion zum Verkauf auf dem freien Markt bestimmt ist. Deutschland zufolge waren dies [< 250 000] Tonnen pro Jahr. Der verbleibende Teil der zu schaffenden Kapazität, d. h. [> 365 000] Tonnen pro Jahr (die die Progroup ohne die Investition von Dritten erwerben müsste und die somit effektiv eine Nachfrage auf dem freien Markt darstellen würde), würde nun konzernintern für die Weiterverarbeitung zu Wellpappe verwendet und müsste daher vom Volumen des freien Marktes abgezogen werden.
- (184) Da das Volumen des freien Marktes für Wellpappenroh papier im EWR auf 8,644 Mio. Tonnen im Jahr 2006 veranschlagt wurde⁽⁴⁹⁾, würde die durch das Vorhaben geschaffene Kapazität als Teil des Volumens des freien Marktes für Wellpappenroh papier lediglich [< 3] % in Bezug auf das Volumen betragen⁽⁵⁰⁾ (siehe Tabelle 3).
- (185) Zum Zeitpunkt der ursprünglichen Anmeldung konnte Deutschland keine Schätzung ausschließlich zum freien Markt für aus Altpapier hergestelltes Wellpappenroh papier (d. h. Testliner und Wellenpapier aus Altpapier) abgeben. In seiner Stellungnahme zum Eröffnungsbeschluss erklärte Deutschland, dass das Volumen dieses Marktes auf der Grundlage der historischen Daten von Pöyry auf 6,5 Mio. Tonnen im Jahr 2006 geschätzt werden könnte. Dies würde bedeuten, dass die Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt für aus Altpapier hergestelltes Wellpappenroh papier in Bezug auf das Volumen [< 3] % beträgt (siehe Tabelle 3).
- (186) Die Kommission führte zudem die Berechnungen in Bezug auf den Wert durch, wobei anzumerken ist, dass als Worst-Case-Szenario die durch das Propapier-PM2-Vorhaben zusätzlich geschaffene Kapazität auf dem freien Markt in Höhe von 285 000 Tonnen pro Jahr (von Smurfit Kappa angenommener Wert) zugrunde gelegt wurde. In allen Szenarien **würde der Schwellenwert von 5 % für den freien Markt für Wellpappenroh papier nicht überschritten** (siehe Tabelle 3).

⁽⁴⁹⁾ Ausgehend von dem in Erwägungsgrund 167 dieses Beschlusses dargelegten Worst-Case-Szenario-Konzept.

⁽⁵⁰⁾ Dieser Wert wurde wie folgt errechnet: [< 250 000] Tonnen pro Jahr / (8 600 000 Tonnen pro Jahr — [> 365 000] Tonnen pro Jahr).

Tabelle 3

Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt für Wellpappenrohpapier (EWR)

Relevanter Markt (EWR)	Freier Markt für Wellpappenrohpapier	Freier Markt für Wellpappenrohpapier aus Altpapier (Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m ² und Wellenpapier aus Altpapier)
Volumen im Jahr 2006 (in 1 000 Tonnen)	8 644	6 500
Wert im Jahr 2006 (in 1 000 EUR)	3 481 611	2 400 990
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 150 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 3] %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 150 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 3] %
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 285 000 Tonnen pro Jahr)	[< 5] %	[< 5] %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 285 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 5] %

- (187) Die Kommission weist die vom Beschwerdeführer vorgebrachte Theorie des ‚Verlagerungseffekts‘ (siehe Erwägungsgründe 56 und 57) zurück, gemäß der die ‚frei gewordene Kapazität‘, d. h. die Kapazität, die die Progroup nicht mehr auf dem freien Markt beschafft, zu der Menge der von der Progroup auf dem freien Markt verkauften Wellpappenrohpapierproduktion zu addieren sei, damit die Kapazität berechnet werden könne, die mit der Propapier-Investition auf dem freien Markt geschaffen wird. Ein solches Szenario würde (unter Anwendung einer Kapazitätssteigerung von 525 000 Tonnen pro Jahr) zwar zu einer Kapazitätssteigerung von über 5 % führen, jedoch würde ein solcher Ansatz, wie auch von Deutschland erläutert, den Schluss nahelegen, dass die Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt und auf dem Gesamtmarkt gleich ist. Die Steigerung wäre sogar dann gleich, wenn Propapier gar kein Wellpappenrohpapier auf dem freien Markt anbieten und seine gesamte neue Produktion intern verwenden würde. Im letztgenannten Fall müsste der Markt für Wellpappenrohpapier zum Zweck der Prüfungen nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien gar nicht berücksichtigt werden, da kein produziertes Wellpappenrohpapier auf dem Markt verkauft würde, sondern lediglich das nachgelagerte Produkt (Wellpappe).
- (188) Außerdem datiert die von Smurfit Kappa übermittelte XLS-Datei vom Juni 2008, jedoch darf die Kommission lediglich Fakten, Berichte und sonstige Daten verwenden, die ihr vor dem Genehmigungsdatum der aufgehobenen Entscheidung, also dem 2. April 2008, zur Verfügung hätten stehen können. Auch wenn das Dokument einige Daten aus einer Studie aus dem Jahr 2007 enthält (Henry Poole Consulting, siehe Fußnote 15), basieren die Berechnungen auf Annahmen und weiteren Daten, die nicht direkt aus dieser Studie zu stammen scheinen.
- (189) Im Hinblick auf das nachgelagerte Produkt (Wellpappe) wird durch das Vorhaben keine Produktionskapazität geschaffen; es zielt ausschließlich auf die Produktion von Wellpappenrohpapier ab (Kapazitätssteigerung für Wellpappe: 0 %). Folglich **wird die 5-%-Schwelle nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien bei Wellpappe nicht überschritten.**
- (190) Als allgemeine Schlussfolgerung ist die Kommission auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen der Ansicht, dass die durch das Propapier-PM2-Vorhaben geschaffene Kapazität weniger als 5 % der betroffenen relevanten Märkte beträgt und demnach **die zu prüfende Beihilfe keine Situation schafft, in der der in Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien verankerte Schwellenwert für die betreffenden Produkte überschritten wird.**

Strukturelle Überkapazität

- (191) Wie in Randnummer 60 ausgeführt, vertrat Smurfit Kappa die Ansicht, der Markt für Wellpappenroh papier habe im Zeitraum 2001 bis 2006 mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen gehabt und die staatliche Beihilfe für neue Investitionen in der Branche habe diese Überkapazität noch verschlimmert. Die Kommission wird diese Argumente prüfen, auch wenn die Ergebnisse der Prüfung nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien darauf hindeuten, dass keine erhebliche Kapazitätssteigerung für einen Markt mit struktureller Überkapazität entsteht.
- (192) Smurfit Kappa baute seine Argumentation auf der Studie von London Economics aus dem Jahr 2007 auf, die für den Zeitraum 2003 bis 2005 eine Kapazitätsauslastung von unter 90 % ausweist und besagt, dass der Wert für den Zeitraum 2006 bis 2007 auch dann unter 90 % geblieben wäre, wenn in der Branche keine Kapazitäten stillgelegt worden wären. Deutschland dagegen behauptet, dass die Stilllegungen hauptsächlich alte und ineffiziente Maschinen betroffen hätten⁽⁵¹⁾. Der ECA-Bericht gibt an, dass die Schließungen größtenteils auf naturgemäße Änderungen der Nachfrage und der technischen Standards sowie auf das Streben nach Größenvorteilen zurückzuführen waren; die Notwendigkeit der Ersetzung von Maschinen sei 1) Änderungen der Produktionstechnologien, 2) der Weiterentwicklung von Standardisierungsprozessen in der Branche und 3) die potenziellen Kosteneinsparungen durch die Größenvorteile größerer Maschinen geschuldet. Daher wies Deutschland die Behauptung von Smurfit Kappa zurück, dass die Schließungen eine bewusste Entscheidung des Sektors waren, um das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Markt wiederherzustellen.
- (193) Die Kommission merkt an, dass eine unabhängige Studie aus dem Jahr 2007 (Deutsche-Bank-Studie) tatsächlich ergeben hat, dass die Schließungen von Wellpappenroh papierwerken von Smurfit Kappa zum Ziel hatten, die Qualität seiner Vermögensbasis zu verbessern. Diese Studie weist zudem darauf hin, dass neue Kapazitäten erforderlich sind, um die Nachfrage für den Zeitraum 2009 bis 2012 zu decken (unter Verweis auf neue Investitionen durch Mondi, die Progroup und SAICA) und die Auslastungswerte trotz der Kapazitätssteigerungen im Jahr 2009 auf einem gesunden Niveau bleiben würden⁽⁵²⁾.
- (194) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass keine überzeugenden Nachweise dafür vorliegen, dass die Propapier gewährte Beihilfe bestehende strukturelle Überkapazitäten auf dem Markt für Wellpappenroh papier verstärken würde. Die von Smurfit Kappa vorgelegten Zahlen zu Überkapazitäten betreffen hauptsächlich den Zeitraum vor der Investition, während die zum Zeitpunkt der aufgehobenen Entscheidung verfügbaren Prognosen, darunter auch eine unabhängige Studie (Deutsche Bank), auf eine wachsende Nachfrage ab 2007 hindeuten. In jedem Fall hat die Kommission den relativen (wertmäßigen) Rückgang der Nachfrage im Zeitraum 2001 bis 2006 berücksichtigt, indem sie den Anteil der auf dem relevanten Markt neugeschaffenen Kapazität nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien berechnet hat.

6.5.3. SCHLUSSFOLGERUNG, OB EINE EINGEHENDE PRÜFUNG UNTER ANWENDUNG DER IDAC ERFORDERLICH IST

- (195) Die Regionalbeihilfeleitlinien regeln, dass in Fällen, in denen die Schwellenwerte nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien überschritten werden, die Kommission eine regionale Investitionsbeihilfe nur genehmigen wird, nachdem sie nach Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag eingehend geprüft hat, ob die Beihilfe als Investitionsanreiz notwendig ist und die Vorteile der Beihilfemaßnahme stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen und die Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten. Die Kommission merkt an, dass die Schwellenwerte nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien in der vorliegenden Sache nicht überschritten werden, d. h., die eingehende Prüfung unter Anwendung der Mitteilung der Kommission betreffend die Kriterien für die eingehende Prüfung staatlicher Beihilfen mit regionaler Zielsetzung zur Förderung großer Investitionsvorhaben⁽⁵³⁾ (im Folgenden ‚IDAC‘) ist nicht erforderlich. Dennoch muss die Kommission nachweisen, dass der Beitrag der Beihilfe zu regionalen Investitionen die möglichen negativen Auswirkungen auf den Handel und den Wettbewerb überwiegt.

6.5.4. ABWÄGUNG DER POSITIVEN UND NEGATIVEN AUSWIRKUNGEN DER BEIHILFE

- (196) Die Kommission stellt fest, dass die Anforderungen an den Anreizeffekt nach Punkt 38 der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllt sind. Außerdem stellt die Kommission fest, dass das Gericht bestätigt hat, dass die Kommission als Basis für

⁽⁵¹⁾ Der ECA-Bericht besagt, dass die Papiermaschinen, die in Europa im Zeitraum 2000 bis 2007 stillgelegt wurden, im Durchschnitt 51 Jahre alt waren (S. 55 und Appendix 2).

⁽⁵²⁾ ‚Die Auslastungswerte der Branche sind ein wichtiges Maß dafür, wie gesund die Marktbedingungen sind, und geben Aufschluss über die Richtung der Produktpreise. Im letzten Jahr betrug die Auslastung in Europa 92 %, und es wird erwartet, dass sie in den nächsten zwei Jahren steigt (...). Das gesunde Nachfragewachstum in Verbindung mit einem beschränkten neuen Angebot wird den Markt weiter straffen.‘ (Deutsche-Bank-Studie, S. 19).

⁽⁵³⁾ ABL C 223 vom 16.9.2009, S. 3.

ihre Würdigung des Anreizeffekts auf einen zeitlichen Ablauf verweisen kann⁽⁵⁴⁾. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass die Beihilfe einen Anreizeffekt auf die Investition hatte und deren positiven Beitrag zur Entwicklung des betroffenen Fördergebiets ausgelöst hat.

- (197) Die Regionalbeihilfeleitlinien regeln, dass Regionalbeihilfen nur dann Wirkung entfalten können, wenn sie maßvoll und nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingesetzt werden und auf die am stärksten benachteiligten Gebiete in der Europäischen Union konzentriert werden. Vor allem sollten die zulässigen Obergrenzen das relative Ausmaß der Entwicklungsprobleme in dem betreffenden Gebiet widerspiegeln. Außerdem müssen die Vorteile, die eine Beihilfe im Hinblick auf die Entwicklung eines benachteiligten Gebiets bietet, die beihilfebedingten Wettbewerbsverzerrungen überwiegen.
- (198) Nach dem AEUV kann die Kommission Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen des Handels hinnehmen, um die regionale Entwicklung förderfähiger Gebiete nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV zu begünstigen. Die Bedeutung, die den positiven Auswirkungen der geförderten Investition beigemessen wird, ist im Fall der besonders benachteiligten Gebiete im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV höher als in Gebieten, die unter Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV fallen.
- (199) Die auf das Vorhaben anwendbare Beihilfemaximalintensität in Höhe von 12,30 % BSA unterlag den Vorgaben für die Herabsetzung der Standardhöchstsätze für Regionalbeihilfen nach Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien und überschreitet den geltenden regionalen Beihilfemaximalhöchstsatz nicht. Sie kann daher als angemessen in Bezug auf die zu behandelnden Nachteile in der Region Brandenburg angesehen werden, die zum maßgeblichen Zeitpunkt nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für Regionalbeihilfen in Betracht kam.
- (200) Nachdem festgestellt wurde, dass die Beihilfe einen Anreiz für die Investition in dem betreffenden Gebiet darstellt und angemessen ist, gilt es nun, die positiven und die negativen Auswirkungen der Beihilfe gegeneinander abzuwägen.
- (201) Durch die Schaffung von 150 direkten und 450 indirekten Arbeitsplätzen sowie die Erweiterung der industriellen Basis in dem betroffenen Gebiet trägt die geförderte Investition zur regionalen Entwicklung eines Gebiets bei, das nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für Regionalbeihilfen in Betracht kam. Die Kommission stellt fest, dass der Beihilfebetrug pro geschaffenen Arbeitsplatz (ca. 300 000 EUR für jeden geschaffenen direkten Arbeitsplatz, aber lediglich 75 000 EUR für jeden geschaffenen direkten und indirekten Arbeitsplatz) im Vergleich zu ähnlichen Fällen von Regionalbeihilfen für kapitalintensive Investitionen in der Papierbranche, wo der gleiche Standardhöchstsatz für Regionalbeihilfen von 30 % galt⁽⁵⁵⁾, nicht überhöht ist.
- (202) Die Beihilfe führt nicht zur Schaffung oder Stärkung einer marktbeherrschenden Stellung des Beihilfeempfängers, und die Auswirkungen der durch die Investition geschaffenen Kapazität auf den sachlich relevanten Märkten sind begrenzt. Zum Zeitpunkt der Entscheidungen über die Investition und die Gewährung der Beihilfe war nicht festzustellen oder zu erwarten, dass diese Märkte zum Zeitpunkt des Abschlusses der Investition mit struktureller Überkapazität zu kämpfen haben würden.
- (203) Da die Beihilfe den Höchstsatz der herabgesetzten Beihilfeintensität für große Investitionsvorhaben im Einklang mit den Regionalbeihilfeleitlinien und der genehmigten Fördergebietskarte für Deutschland für den Zeitraum 2007 bis 2013 einhält, ist die Kommission der Ansicht, dass die Beihilfe den Handel nicht übermäßig auf eine Weise beeinträchtigt, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist. Die Kommission merkt insbesondere an, dass es in den Stellungnahmen, die im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens eingingen, keine Hinweise darauf gab, dass das Investitionsvorhaben ohne die Beihilfe in einem anderen Gebiet der Europäischen Union durchgeführt worden wäre, in der eine höhere oder gleichwertige Beihilfemaximalintensität anwendbar wäre. Außerdem gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Beihilfe Propapier dazu veranlasst hat, seine Geschäftstätigkeiten in andere Gebiete zu verlagern oder Stellen in anderen Gebieten abzubauen, die sich in einer vergleichbaren oder schlechteren sozioökonomischen Situation befinden als das geförderte Gebiet, in dem Propapier die Investition vorgenommen hat.
- (204) Die Kommission bemerkt abschließend, dass Deutschland nachgewiesen hat, dass das Propapier-PM2-Vorhaben zur Erreichung des Kohäsionsziels — eines Ziels von allgemeinem Interesse — beiträgt und im Rahmen einer kohärenten Regionalentwicklungsstrategie durchgeführt wurde. Die geförderte Investition trägt erheblich zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation und zur Entwicklung des betroffenen Gebiets bei, insbesondere angesichts ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Erwirtschaftung von Einnahmen und die Erweiterung der industriellen Basis. In Anbetracht der Art und Größe des Vorhabens ist die Kommission der Ansicht, dass die Beihilfe nicht zu inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel führt.
- (205) Im Lichte der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Vorteile der

⁽⁵⁴⁾ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 14. Januar 2009, T-162/06, Kronoply/Kommission, Slg. 20092009, Randnummer 80.

⁽⁵⁵⁾ Vgl. die Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG (Beihilfe in Höhe von ca. 183 000 EUR pro geschaffenen direktem Arbeitsplatz; 200 direkte Arbeitsplätze; Anzahl indirekter Arbeitsplätze nicht angegeben) und N 865/06 LIP — DE — Beihilfe für die Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH (Beihilfe in Höhe von ca. 367 000 EUR pro geschaffenen direktem Arbeitsplatz; 100 direkte und 100 indirekte Arbeitsplätze).

Beihilfemaßnahme stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen und die Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission stellt fest, dass Deutschland die Beihilfe zugunsten der Propapier PM2 GmbH unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig gewährt hat. Dennoch gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe die Standardkriterien der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllt, keine Situation schafft, in der die Schwellenwerte nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien für die betreffenden Produkte überschritten werden, über einen Anreizeffekt verfügt und in Bezug auf die zu behebenden regionalen Nachteile angemessen ist. Außerdem ist die Kommission der Auffassung, dass die Vorteile der Beihilfe stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen und die Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Propapier PM2 GmbH in Höhe von 43 415 903 EUR (abgezinster Betrag) ist nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 1. Oktober 2014

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA

Vizepräsident

BESCHLUSS (EU) 2015/1073 DER KOMMISSION**vom 9. Januar 2015****über die staatliche Beihilfe SA.35888 (2013/C) (ex 2013/NN) SA.37220 (2014/C) (ex 2013/NN) SA.38225 (2014/C) (ex 2013/NN) Zyperns für Cyprus Airways (Public) Ltd***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014)9362)***(Nur der englische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme nach den genannten Bestimmungen⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN**1.1. DAS ERSTE FÖRMLICHE PRÜFVERFAHREN (SA.35888)**

- (1) Im Februar 2012 wurden die Kommissionsdienststellen durch die Presse darüber informiert, dass die zyprische Regierung eine Maßnahme zugunsten von Cyprus Airways (Public) Ltd (im Folgenden „Cyprus Airways“ oder das „Unternehmen“) plane. Um zu klären, ob es sich in diesem Zusammenhang um eine staatliche Beihilfe handeln könnte, leitete die Kommission von Amts wegen eine Untersuchung ein.
- (2) Am 20. Februar, 15. Juni und 23. August 2012 ersuchte die Kommission um zusätzliche Auskünfte. Zypern antwortete darauf am 6. April und am 30. August 2012. Am 4. Oktober 2012 fand ein Treffen zwischen der Kommission, Vertretern der zyprischen Behörden und Cyprus Airways in Brüssel statt.
- (3) Am 13. Dezember 2012 meldeten die zyprischen Behörden bei der Kommission die staatliche Beihilfe zur Rettung von Cyprus Airways (SA. 35888) an. Mit Schreiben vom 19. Dezember 2012 bat die Kommission um zusätzliche Auskünfte. Zypern antwortete am 4. Januar 2013.
- (4) Mit Schreiben vom 6. März 2013 (im Folgenden „Beschluss vom 6. März 2013“) unterrichtete die Kommission Zypern über ihren Beschluss, in Bezug auf bestimmte Beihilfemaßnahmen (siehe Beschreibung in Abschnitt 3.2.1) das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV (im Folgenden „erstes förmliches Prüfverfahren“) zu eröffnen.
- (5) Der Beschluss der Kommission vom 6. März 2013 zur Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union*⁽²⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte Zypern und alle Beteiligte auf, ihre Stellungnahmen zu den angeblichen Beihilfemaßnahmen zu übermitteln.
- (6) Mit Schreiben vom 31. Mai 2013 übermittelte Zypern der Kommission seine Bemerkungen. Im Zeitraum vom 4. April bis zum 3. Juli 2013 gingen der Kommission Stellungnahmen von fünf Beteiligten zu. Mit Schreiben vom 10. September 2013 erhielt die Kommission die Bemerkungen Zyperns zu diesen Stellungnahmen.

1.2. DAS ZWEITE FÖRMLICHE PRÜFVERFAHREN (SA.37220 AND SA.38225)

- (7) Mit Voranmeldung vom 22. Juli 2013 übermittelte Zypern der Kommission den Entwurf eines Umstrukturierungsplans und am 23. Oktober 2013 eine aktualisierte Fassung dieses Plans (im Folgenden „Umstrukturierungsplan 2013“) (SA. 37220). Mit Schreiben vom 15. November 2013 bat die Kommission um zusätzliche Auskünfte. Zypern antwortete darauf am 10. Januar 2014.

⁽¹⁾ SA.35888: ABl. C 152 vom 30.5.2013, S. 12. SA.37220 und SA.38225: ABl. C 117 vom 16.4.2014, S. 125.

⁽²⁾ Siehe Fußnote 1.

- (8) Im Zuge der regelmäßigen Kontrolle genehmigter oder freigestellter Regelungen haben die Dienststellen der Kommission die Umsetzung einer zyprischen Regelung für Ausbildungsbeihilfen⁽³⁾ geprüft. Die Kommission bat mit Schreiben vom 3. Dezember 2012, 15. Februar 2013 und 6. Mai 2013 um Informationen, u. a. auch zur Ausbildungsbeihilfe zugunsten von Cyprus Airways (SA. 38225). Zypern antwortete am 19. Dezember 2012, 14. März 2013 und 30. Mai 2013.
- (9) Mit Schreiben vom 4. Februar 2014 (im Folgenden „Beschluss vom 4. Februar 2014“) unterrichtete die Kommission Zypern über ihren Beschluss, in Bezug auf bestimmte Beihilfemaßnahmen (siehe Abschnitt 3.2.2) das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV zu eröffnen (im Folgenden „zweites förmliches Prüfverfahren“).
- (10) Der Beschluss der Kommission wurde am 4. Februar 2013 im *Amtsblatt der Europäischen Union*⁽⁴⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte Zypern und sonstige Beteiligte auf, ihre Stellungnahmen zu den angeblichen Beihilfemaßnahmen zu übermitteln.
- (11) Mit Schreiben vom 31. März 2014 übermittelte Zypern der Kommission seine Bemerkungen. Am 16. März 2014 gingen bei der Kommission die Stellungnahmen von drei Beteiligten ein. Mit Schreiben vom 26. Juni 2014 erhielt die Kommission die Bemerkungen Zyperns zu diesen Stellungnahmen.
- (12) Mit Schreiben vom 11. April 2014 und 2. Juli 2014 forderte die Kommission weitere Informationen an. Zypern antwortete darauf am 11. Mai und 8. August 2014.
- (13) Mit Schreiben vom 14. November 2014 erklärte sich Zypern mit dem Verzicht auf seine Rechte nach Artikel 342 AEUV in Verbindung mit Artikel 3 der Verordnung Nr. 1/1958 sowie der Annahme und Veröffentlichung des vorliegenden Beschlusses in englischer Sprache einverstanden.

2. DER ZYPRISCHE LUFTVERKEHRSMARKT

- (14) Zypern hat zwei internationale Flughäfen: Larnaca (LCA — nahe der Hauptstadt Nikosia) und Paphos (PFO). Aufgrund der geringen Inselgröße können die meisten Zypern-Reisenden beide Flughäfen leicht erreichen.
- (15) Die meisten Fluggäste kommen aus dem Vereinigten Königreich und Russland, deutlich weniger Passagiere aus Deutschland, Schweden und Griechenland. Das Passagieraufkommen schwankt je nach Saison: Während der Sommermonate (Juli und August) gibt es dreimal mehr Passagiere als in den Wintermonaten (Dezember und Februar). Das Passagieraufkommen aus Griechenland unterliegt keinen erheblichen saisonalen Schwankungen.
- (16) Cyprus Airways hat einen Marktanteil von durchschnittlich etwa 15 % von und zur Insel (Daten von 2012). Der Marktanteil variiert jedoch nach Jahreszeit. Die wichtigsten Märkte für das Unternehmen sind die Routen zwischen Zypern und Griechenland und zwischen Zypern und dem Vereinigten Königreich. Cyprus Airways war bis Mitte 2013 auch auf Inlandsstrecken auf dem griechischen Markt tätig. Darüber hinaus zählten einige Routen in den Nahen und Mittleren Osten zu den traditionellen Märkten von Cyprus Airways.
- (17) Größere europäische Fluggesellschaften waren traditionell auf denselben Märkten wie Cyprus Airways tätig. Einige Strecken nach Zypern werden jedoch nur saisonal bedient. In jüngerer Zeit erhielt Cyprus Airways ebenfalls Konkurrenz von Billigfluglinien, die mitunter von einer Basis in Zypern aus tätig sind.
- (18) Die zyprische Wirtschaft befindet sich in Schwierigkeiten; dies zeigt sich in einem seit 2009 rückläufigen BIP, einer Ausweitung des Haushaltsdefizits und steigender Arbeitslosigkeit. Aufgrund der Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen hat Zypern finanzielle Unterstützung von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und vom Internationalen Währungsfonds (im Folgenden „IWF“) erhalten.

⁽³⁾ SA.27573 (2012/MX) — *Regelung für ständige Schulungsprogramme für einzelne Unternehmen in Zypern* — Zypern, genehmigt in Zypern per Beschluss des Kommissars für Beihilfekontrolle, veröffentlicht im zyprischen Amtsblatt Nr. 8025 vom 21. November 2008.

⁽⁴⁾ Siehe Fußnote 1.

- (19) Infolge der Rezession in Zypern und anderen europäischen Ländern ist die Zahl der nach und von Zypern reisenden Fluggäste zurückgegangen. Der durchschnittliche Flugpreis ist ebenfalls deutlich gesunken. Die künftige Entwicklung des zyprischen Markts hängt von der Erholung in Europa, aber auch von der Lage der Wirtschaft vor Ort ab.

3. BESCHREIBUNG DER BEIHLIFEMASSNAHMEN

3.1. DAS BEGÜNSTIGTE UNTERNEHMEN

- (20) Cyprus Airways wurde 1947 gegründet. Seine Haupttätigkeiten sind die Beförderung von Fluggästen und Fracht auf dem Luftweg sowie sonstige Dienstleistungen einer Fluggesellschaft. Das Unternehmen ist an der zyprischen Börse notiert. Mit einer Beteiligung von 93,67 % ist der zyprische Staat seit Anfang 2013 nach einer Kapitalerhöhung (abgedeckt durch beide förmliche Prüfverfahren) der Hauptaktionär des Unternehmens. Die verbleibenden Anteile werden von privaten Anlegern gehalten.
- (21) Ende 2013 bediente Cyprus Airways ca. 15 Zielflughäfen, verfügte über eine Flotte von sechs Flugzeugen (Airbus A320) und beschäftigte rund 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Folglich wurde Cyprus Airways als Großunternehmen eingestuft⁽⁵⁾.
- (22) 2005 erhielt Cyprus Airways eine Rettungsbeihilfe in Höhe von 30 Mio. CYP (ca. 51 Mio. EUR). 2007 nahm das Unternehmen eine Reihe von Umstrukturierungsmaßnahmen in Anspruch, vor allem i) Darlehen von insgesamt 55 Mio. CYP (rund 96 Mio. EUR), davon ein staatlich garantiertes Darlehen in Höhe von 45 Mio. CYP (rund 78 Mio. EUR) und ii) eine Kapitalerhöhung von 14 Mio. CYP (rund 24 Mio. EUR), an der öffentliche und private Anteilseigner zu gleichen Bedingungen beteiligt sind. Diese Maßnahmen, die einen Umstrukturierungsplan (im Folgenden „Umstrukturierungsplan 2007“) umfassen, wurden von der Kommission als eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Umstrukturierungsbeihilfe genehmigt⁽⁶⁾.
- (23) Infolge des türkischen Überflugverbots für zyprische Flugzeuge erhält Cyprus Airways eine jährliche Entschädigung für die erlittenen Verluste. Diese stützt sich auf eine nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV genehmigte Beihilferegelung. Die Begünstigten der Regelung sind in Zypern niedergelassene Luftfahrtunternehmen⁽⁷⁾.

3.2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN

3.2.1. Das erste förmliche Prüfverfahren

- (24) Am 6. März 2013 leitete die Kommission das förmliche Prüfverfahren zu folgenden Maßnahmen ein:

3.2.1.1. Maßnahme 1: Beitrag des Staates zur Kapitalerhöhung von 2012

- (25) In der Zeit von September bis Dezember 2012 zahlte der Staat 31,33 Mio. EUR an Cyprus Airways in Form von „Voraus“-Zahlungen zur geplanten Kapitalerhöhung von insgesamt 45 Mio. EUR. Die Zahlung erfolgte in Tranchen.
- (26) Im November 2012 wurde der Kommission ein neuer Geschäftsplan (im Folgenden „Sanierungsplan“) mitgeteilt. Der Plan sah die Sanierung des Unternehmens innerhalb von fünf Jahren auf der Grundlage einer Kapitalerhöhung, einer verbesserten Kosteneffizienz und besserer Produktivitätsfaktoren, neuer Investitionen und der Umstrukturierung des Unternehmens in eine „single-class value airline of option-based services“ („einklassige Fluggesellschaft mit optionalen Dienstleistungen“) vor. Der Plan projizierte überdies bereits ab dem zweiten Jahr seiner Umsetzung eine geringfügige Rentabilität. Er musste von den damaligen Anteilseignern genehmigt werden, die an der für seine Umsetzung erforderlichen Kapitalerhöhung beteiligt waren. Letztlich wurde der Plan nicht umgesetzt.
- (27) Zum Zeitpunkt der Bewilligung von Maßnahme 1 argumentierten die zyprischen Behörden dahingehend, dass der Staat wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber vorgegangen sei, der seine Vermögenswerte bis zum Abschluss des Sanierungsplans und der Kapitalerhöhung durch alle Anteilseigner wahren wollte.

⁽⁵⁾ Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36).

⁽⁶⁾ Beschluss der Kommission vom 3. Mai 2005 in der Sache N69/2005 (ABl. C 191 vom 5.8.2005, S. 4) und Entscheidung 2008/137/EG der Kommission vom 7. März — Staatliche Beihilfe Nr. C 10/06 (ex N555/05) — Cyprus Airways Public Ltd. — Umstrukturierungsplan (ABl. L 49 vom 22.2.2008, S. 25).

⁽⁷⁾ Beschluss der Kommission vom 27. Juni 2012 in der Sache SA.32523 (11/N) (ABl. C 230 vom 1.8.2012, S. 1).

- (28) Darüber hinaus ging Zypern davon aus, dass die Kapitalerhöhung mit einer anteiligen Beteiligung der privaten Anteilseigner in Höhe von zusätzlichen 13,67 Mio. EUR erfolgen würde. Die privaten Anteilseigner leisteten jedoch nur einen Beitrag von 106 000 EUR, d. h., das Stammkapital des Unternehmens wurde lediglich um 31,4 Mio. EUR aufgestockt. Der Anteil des Staates an Cyprus Airways wurde folglich von 69,62 % auf 93,67 % angehoben.

3.2.1.2. *Maßnahme 2: Rettungsbeihilfe*

- (29) Am 13. Dezember 2012 meldete Zypern bei der Kommission eine Rettungsbeihilfe in Höhe von 73 Mio. EUR für Cyprus Airways an. Zypern machte in der Anmeldung geltend, dass dieser Betrag den Netto-Cashflow-Bedarf von Cyprus Airways bis zum 30. Juni 2013, also für einen Zeitraum von sechs Monaten, widerspiegele. Die Rettungsbeihilfe werde als ein staatliches Darlehen zu einem Zins von 1,76 % zur Verfügung gestellt und sollte bis zum 30. Juni 2013 zurückgezahlt werden.
- (30) Zypern machte geltend, dass von den 73 Mio. EUR an Rettungsbeihilfe bereits 16,3 Mio. EUR Cyprus Airways im Rahmen von Maßnahme 1 gewährt worden waren. In ihrem Beschluss vom 6. März 2013 stellte die Kommission fest, dass Zypern eine Rettungsbeihilfe in Form eines Darlehens angemeldet hatte, wohingegen die Zahlung in Höhe von 16,3 Mio. EUR Teil einer Kapitalaufstockung war.
- (31) Zypern argumentierte, dass die Rettungsbeihilfe über einen kurzen Zeitraum zur Unterstützung von Cyprus Airways erforderlich sei. Zypern räumte die Gewährung einer Umstrukturierungsbeihilfe im Jahr 2007 ein, erklärte aber, dass außergewöhnliche Umstände vorgelegen hätten, die die ursprüngliche Umsetzung des Umstrukturierungsplans 2007 umgestoßen und die langfristige Rentabilität des Unternehmens beeinträchtigt hätten. Die Umstände stünden im Zusammenhang mit der Finanzlage in Zypern und Griechenland, zwei der wichtigsten Märkte, auf denen Cyprus Airways tätig sei, sowie mit der instabilen politischen Lage im Mittleren Osten, der Auswirkung des türkischen Überflugverbots auf zyprische Flugzeuge, den Markteintritt einer neuen Billigfluglinie, die angeblich durch eine staatliche Regelung subventioniert werde, und die Unterkapitalisierung von Cyprus Airways.

3.2.1.3. *Maßnahme 3: Freiwillige Entschädigungszahlungen (Ex-gratia-Zahlungen)*

- (32) Gemäß der Anmeldung vom 13. Dezember 2012 beschloss der zyprische Ministerrat am 4. Dezember 2012, Mitarbeitern von Cyprus Airways eine freiwillige Entschädigung zu zahlen, die im Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Unternehmens entlassen werden mussten. Nach diesem Beschluss waren die freiwilligen Entschädigungszahlungen an folgende Bedingungen geknüpft: i) Sie mussten den Vorschriften für staatliche Beihilfen genügen. ii) Die Gewerkschaften des Unternehmens akzeptieren den neuen Geschäftsplan (d. h. den Sanierungsplan), und iii) die Entschädigungszahlungen betragen höchstens 50 % der Entschädigungen, die entlassenes Personal üblicherweise aus dem „Cypriot Redundant Personnel Fund“ (im Folgenden „RPF“) erhält.

3.2.2. **Das zweite förmliche Prüfverfahren**

- (33) Am 4. Februar 2014 leitete die Kommission das förmliche Prüfverfahren zu folgenden Maßnahmen ein:

3.2.2.1. *Maßnahme 4: Umstrukturierungsbeihilfe*

- (34) Am 23. Oktober 2013 meldete Zypern eine Umstrukturierungsbeihilfe für Cyprus Airways in Höhe von 102,9 Mio. EUR sowie einen neuen Umstrukturierungsplan (d. h. den Umstrukturierungsplan 2013) an, und zwar unabhängig von dem Umstrukturierungsplan, der in Erwägungsgrund 26 genannt wurde. Die Umstrukturierungsbeihilfe setzte sich wie folgt zusammen:

- a) Beteiligung des Staates in Höhe von 31,33 Mio. EUR an der Kapitalaufstockung von 2012 (Maßnahme 1).
- b) Tranchen der Rettungsbeihilfe für Cyprus Airways (Maßnahme 2) in Höhe von 34,5 Mio. EUR. Der gewährte Betrag sollte von Cyprus Airways nicht zurückgezahlt, sondern die entsprechenden Forderungen sollten in Eigenkapital umgewandelt werden.
- c) 2007 hatte Zypern als Teil des Umstrukturierungspakets eine Garantie für ein Darlehen in Höhe von 45 Mio. CYP (rund 78 Mio. EUR) gestellt, das Cyprus Airways bei der Hellenic Bank aufnahm (siehe Erwägungsgrund 22). Dieses Darlehen wurde von Cyprus Airways regelmäßig in Teilzahlungen zweimal pro Jahr bedient, und im August 2013 belief sich der noch ausstehende zurückzuzahlende Betrag auf 28,5 Mio. EUR. Im Rahmen der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe würde das Unternehmen den ausstehenden Betrag nicht an die Hellenic Bank zurückzahlen. Infolgedessen würde die staatliche Garantie in Anspruch genommen werden, was zu einer neuen Verschuldung von Cyprus Airways gegenüber dem Staat führen würde, da letzterer das Darlehen zurückzahlen hätte. Diese Schuld in Höhe von 28,5 Mio. EUR würde vom Staat folglich in Eigenkapital von Cyprus Airways umgewandelt werden.

- d) Beim Versorgungsfonds von Cyprus Airways für sein in Zypern tätiges Personal (mit Ausnahme der Piloten) handelt es sich um ein leistungsorientiertes System, das über die Beiträge der Beschäftigten und von Cyprus Airways finanziert wird. Die gesamte Mittelzuweisung für den Versorgungsfonds auf der Grundlage der vertraglichen Ansprüche der Beschäftigten („Kaufkraft“) steht letztendlich dem Unternehmen zur Verfügung. Die Kaufkraft des Versorgungsfonds wird auch durch das Unternehmen garantiert. Infolge der schlechten Anlageergebnisse verzeichnete der Versorgungsfonds ein erhebliches Defizit, das am 1. Januar 2013 für das aktive Unternehmen (d. h. unter der Annahme, dass Cyprus Airways weiterhin tätig sein würde) auf 12 Mio. EUR bzw. auf 14,9 Mio. EUR für den Fall einer Unternehmensaufgabe beziffert wurde. Im Rahmen der Umstrukturierungsbeihilfe wird Zypern 8,6 Mio. EUR des Versorgungsfondsdefizits bei Unternehmensfortführung abdecken, wohingegen der verbleibende Betrag über Immobilientransaktionen finanziert werden soll (Einnahmen aus dem Verkauf von Eigentum des Unternehmens in Nikosia und Übertragung von Eigentum des Unternehmens in Athen auf den Versorgungsfonds).
- (35) Die Buchstaben a) und b) der Umstrukturierungsbeihilfe entsprechen den Maßnahmen 1 und 2, die anschließend im Rahmen der Umstrukturierungsbeihilfe für Cyprus Airways angemeldet wurden.
- (36) Darüber hinaus sah der Umstrukturierungsplan 2013 auch ein mögliches kurzfristiges Darlehen des Staates in Höhe von 10 Mio. EUR vor, das Zypern zufolge zu marktüblichen Bedingungen gewährt würde. Der geplante Termin der Gewährung bzw. die Bedingungen dieses Darlehens waren jedoch unklar, und es ist im Gesamtbetrag von 102,9 Mio. EUR nicht enthalten.
- (37) Zypern zufolge wurde der Umstrukturierungsplan 2007 ursprünglich plangemäß durchgeführt. Die Einnahmen des Unternehmens waren jedoch ab 2009 infolge der Finanzkrise in der Union, insbesondere aber in Griechenland und Zypern, rückläufig. Andere Faktoren für die neuen Schwierigkeiten des Unternehmens waren das türkische Überflugverbot, aufgrund dessen Cyprus Airways potenzielle Märkte wie Russland, Armenien und die Ukraine nicht in wettbewerbsfähigen Flugzeiten erreichen kann, die Unruhen im Mittleren Osten und die Tätigkeit von Billigfluggesellschaften mit Basis in Zypern.

3.2.2.2. Der Umstrukturierungsplan 2013

- (38) Der Umstrukturierungsplan 2013 sah einen Umstrukturierungszeitraum von April 2012 (erster Verkauf eines Vermögenswerts im Zusammenhang mit dem Eigenbeitrag des Unternehmens zu seinen Umstrukturierungskosten) bis Ende 2017 vor. Ziel war die Wiederherstellung der Rentabilität von Cyprus Airways ab dem Geschäftsjahr 2014. Zypern stellte klar, dass der Umstrukturierungsplan 2013 nicht das grundlegende Geschäftsmodell des Unternehmens betreffe. Das Unternehmen hat bereits eine Reihe der im Rahmen des Umstrukturierungsplans 2013 geplanten Maßnahmen umgesetzt.

Umstrukturierung der Flotte und Geschäftstätigkeiten

- (39) Der Umstrukturierungsplan 2013 sah eine Verringerung der Flotte auf sechs Flugzeuge vor (von 13 Anfang April 2012). Dieser Abbau wurde durch den Verkauf von zwei eigenen Flugzeugen im April 2012 und dem Auslaufen der Leasing-Verträge für fünf weitere Flugzeuge bis zum 10. Dezember 2013 erreicht. Von der verbleibenden Flotte von sechs Flugzeugen blieben fünf von Cyprus Airways geleaste Flugzeuge weiter in Betrieb, wohingegen ein Flugzeug, das im Eigentum des Unternehmens steht, als Reserve gehalten wird.
- (40) Die Reduzierung der Flotte dürfte sich in einer geringeren Zahl von Flugverbindungen (13) widerspiegeln. Folgende Strecken sind bereits seit April 2012 eingestellt: LCA-ATH-SKG-LCA; LCA-ATH-HER-LCA; LCA-ATH-RHO-LCA; LCA-LED⁽⁸⁾. Außerdem sollten auch die folgenden Strecken eingestellt werden: LCA-HER-RHO-LCA; LCA-SKG-HER-LCA; LCA-SKG-RHO-LCA; LCA-FCO; LCA-VIE und LCA-LHR, die durch LCA-STN ersetzt werden sollen⁽⁹⁾. Darüber hinaus würde das Unternehmen die Häufigkeit folgender drei Strecken verringern: LCA-LON, LCA-SKG und LCA-HER⁽¹⁰⁾. Folgende Strecken sollten beibehalten werden: LCA-ATH, LCA-SKG, LCA-HER, LCA-AMS, LCA-CDG, LCA-SVO, LCA-SOF, LCA-FRA, LCA-MUC, LCA-ZRH, LCA-TLV, LCA-BEY, LCA-STN⁽¹¹⁾. Zypern zufolge sah der Umstrukturierungsplan 2013 folglich eine ASK⁽¹²⁾-Kapazitätsverringering von 35 % im Vergleich zu 2012 vor.
- (41) Der Plan sah eine bessere Zuweisung der Flugzeiten zur Optimierung der Flottennutzung vor. Die Strecke nach London wurde von Heathrow nach Stansted verlegt und wird wegen ihrer Attraktivität als strategisch angesehen.

⁽⁸⁾ ATH: Athen; SKG: Thessaloniki; HER: Heraklion-Kreta; RHO-Rhodos; LED: St. Petersburg.

⁽⁹⁾ FCO: Rom Fiumicino; VIE: Wien, LHR: London Heathrow, STN: London-Stansted.

⁽¹⁰⁾ LON: Zusammenfassende Bezeichnung für Flughäfen im Raum London.

⁽¹¹⁾ AMS: Amsterdam Schiphol; CDG: Paris Charles de Gaulle; SVO: Moscow Sheremetyevo; SOF: Sofia; FRA: Frankfurt am Main; MUC: München; ZRH: Zürich; TLV: Tel Aviv; BEY: Beirut.

⁽¹²⁾ Angebotene Sitzplatzkilometer.

Maßnahmen zur Kostenreduzierung

- (42) Der Umstrukturierungsplan 2013 sah eine Verringerung der direkten Kosten am Gesamtbetrag in Höhe von 45,7 Mio. EUR bis Ende des Geschäftsjahres 2014 als Basisszenario vor. Bei diesen Kosteneinsparungen sind 16,2 Mio. EUR auf einen Rückgang des Volumens zurückzuführen, einschließlich eines Teils aufgrund von Entlassungen und damit einhergehender Kürzungen von Löhnen und Gehältern, während die verbleibenden 29,5 Mio. EUR aus weiteren Einsparungen herrühren. Die wichtigsten Komponenten sind: Entlassungen (17,6 Mio. EUR), sonstige Personalkosteneinsparungen (4,5 Mio. EUR), geringere Treibstoffkosten (aufgrund einer einheitlichen Airbus A320-Flotte mit Umgestaltung der Sitzplatzkapazität — 12,5 Mio. EUR), Einsparungen bei den Passagierkosten (wie die Aufhebung der Verpflegungsoption in der Touristenklasse — 5,5 Mio. EUR), Verringerung und Neuaushandlung der Gebühren für Bodenabfertigungsdienste am Flughafen LCA (4,2 Mio. EUR), Verringerung und Neuaushandlung der Flughafen- und Streckengebühren (3,3 Mio. EUR) sowie eingesparte Leasingkosten für nicht mehr genutzte Flugzeuge (4,5 Mio. EUR).
- (43) Zusätzlich zur Flotten- und Streckenreduzierung wurden bis Januar 2014 folgende Maßnahmen umgesetzt: Aufhebung der Verpflegung in der Touristenklasse, Neuaushandlung der Gebühren für Bodenabfertigungsdienste am Flughafen LCA, was Einsparungen in Höhe von 1,2 Mio. EUR ermöglicht (im Gegensatz zu den im Umstrukturierungsplan 2013 erwarteten 0,6 Mio. EUR), Senkung von Löhnen und Gehältern um 10 % und der Beiträge zum Versorgungsfonds. Die Senkung der Lande- und Parkgebühren auf dem Flughafen LCA dürfte in absehbarer Zukunft aufgrund der laufenden Streitigkeiten über andere Abgaben nicht zu erwarten sein, die derzeit keinen Spielraum für eine Neuverhandlung der Lande- und Parkgebühren gestatten.
- (44) Was die Entlassungen angeht, so sank die Zahl der Mitarbeiter von 1 037 im Dezember 2011 auf 650 im Januar 2014. Die Entlassung von weiteren 321 Mitarbeitern scheint vereinbart, aber noch nicht durchgeführt worden zu sein. Zypern hat klargestellt, dass für diese Entlassungen keine freiwilligen Entschädigungszahlungen getätigt wurden.

Initiativen auf der Einnahmenseite

- (45) Der Umstrukturierungsplan 2013 ging im Basisszenario von einer Erhöhung der Flugpreise um 2-3 % pro Jahr ab 2015 aus, im schlechtesten Falle von einem Einnahmenrückgang um 1 % im Jahr 2014 und einem Stillstand nach 2015. Darüber hinaus wurde im Plan auf zusätzliche Einnahmen aus weiteren Dienstleistungen für Fluggäster verwiesen, allerdings ohne Beträge zu nennen.

Wiederherstellung der Rentabilität — Annahmen

- (46) Der Umstrukturierungsplan 2013 strebte die Wiederherstellung der Rentabilität des Unternehmens ab 2014 an. Im Basisszenario wurden die folgenden Finanzergebnisse angesetzt, wobei davon ausgegangen wurde, dass die finanzielle Umstrukturierung (nach Maßnahme 4) vor Ende 2013 umgesetzt sein würde:

Tabelle 1

Projizierte Gewinne und Verluste (Basisszenario) (in Mio. EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017
Einnahmen	168,1	108,2	109,6	111,7	113,1
EBIT (Ergebnis vor Zinsen und Steuern)	(18,8)	0,4	2,1	4,6	6,0
Nettoergebnis vor Steuern	(18,9)	0,4	2,1	4,6	6,0
EBIT %	(24,9) %	0,4 %	1,9 %	4,1 %	5,3 %
Kapitalreserven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rücklagen insgesamt	(103,1)	(102,7)	(100,5)	(96,0)	(90,0)
Eigenkapital insgesamt	1,4	1,8	4,0	8,5	14,5

- (47) In Bezug auf die Rentabilität sah der Umstrukturierungsplan 2013 folgende Rentabilität vor:

Tabelle 2

Projizierte Rentabilität

	(in %)			
	2014	2015	2016	2017
Eigenkapitalrendite (ROE) Eigenkapitalrendite)	21,2	54,1	53,5	41,3
Kapitalrendite (ROCE) Employed“/Kapitalrendite)	1,2	6,1	11,4	13,0

- (48) Abgesehen von den obengenannten Umstrukturierungsmaßnahmen gründeten sich die Ergebnisse auf folgende Annahmen:
- Verringerung der Fluggastzahlen und der Einnahmen aufgrund des kleineren Streckennetzes;
 - Einsparungen bei den Treibstoffkosten aufgrund der zunehmenden Verwendung eines Treibstoff-Managementsystems; der Treibstoffpreis wurde pauschal angesetzt;
 - geplante Umschuldung von Verbindlichkeiten gegenüber Dritten, sodass keine Zinsen auflaufen oder gezahlt und keine neuen Darlehen aufgenommen werden müssen;
 - stabiler USD/EUR-Wechselkurs bis 2017;
 - keine Absicherung gegen Treibstoffpreis- oder EUR/USD- Wechselkursrisiken aufgrund mangelnder Sicherheiten für diese Instrumente.
- (49) Die Rentabilität war hauptsächlich ein Ergebnis der verbleibenden Flüge LCA-BEY, LCA-TLV, LCA-SOF und LCA-SVO, bei denen es sich um die einzigen Flüge mit positivem EBIT während des Umstrukturierungszeitraums handelte. Die anderen beibehaltenen Strecken dürften keinen oder aber einen negativen Nettogewinn verzeichnen.
- (50) Der Umstrukturierungsplan 2013 umfasste ein optimistisches und ein pessimistischstes Szenario. Das pessimistische Szenario spiegelte lediglich den in Randnummer 45 beschriebenen Einnahmerückgang wider und führte (auf EBIT-Ebene) zu einem Verlust von 0,3 Mio. EUR für 2014, 0 EUR für 2015 und einem Gewinn von 0,3 Mio. EUR für 2016 und 2017.
- (51) In dem Plan wurden bestimmte Risiken im Zusammenhang mit der Wiederherstellung der Rentabilität eingeräumt, ohne ihren Auswirkungen auf die verschiedenen Szenarien, vor allem aber auf das pessimistische Szenario, Rechnung zu tragen. Dies gilt vor allem für folgende Risiken:
- Makroökonomisches Risiko, insbesondere im Zusammenhang mit einem etwaigen Anstieg des Erdölpreises oder einer Änderung des EUR/USD-Wechselkurses. Für diese beiden Risiken wurden im Plan gesondert die Auswirkung einer Veränderung um 1 % mit rund 310 000 EUR bzw. 425 000 EUR für ein Jahr veranschlagt;
 - Risiko eines verstärkten Wettbewerbs auf den Strecken nach Tel Aviv (infolge einer Deregulierung des „Open Sky“-Abkommens, das ab 2015 wahrscheinlich zu mehr Wettbewerb auf dieser Strecke führen dürfte) und der Strecke nach Moskau (aufgrund der erwarteten höheren Flugfrequenzen von TransAero, dem Wettbewerber von Cyprus Airways). Die potenziellen Auswirkungen dieser Risiken auf die künftigen Einnahmen von Cyprus Airways wurden nicht simuliert.

Umstrukturierungskosten und -finanzierung

- (52) Die Gesamtkosten der Umstrukturierung beliefen sich auf 147,4 Mio. EUR und verteilen sich wie folgt:

Tabelle 3

Umstrukturierungskosten (in Mio. EUR)

Kumulierte Verluste	99,7
---------------------	------

Sonstige Umstrukturierungskosten (Kosten für die Beendigung von Leasing-Vereinbarungen, Entlassungen usw.)	10,4
Umlaufvermögen	37,4
Umstrukturierungskosten insgesamt	147,4

- (53) Der im Umstrukturierungsplan 2013 vorgesehene Gesamtbetrag der Umstrukturierungsbeihilfe belief sich auf 102,9 Mio. EUR, d. h. auf 69,8 % der Umstrukturierungskosten. Das Unternehmen sollte sich an den Umstrukturierungskosten durch den Verkauf oder die Übertragung von Vermögenswerten mit einem geschätzten Gesamtwert von 54,46 Mio. EUR beteiligen („Eigenbeitrag“). Der Umstrukturierungsplan 2013 sah die Zusammensetzung des Eigenbeitrags aus folgenden Komponenten vor:

Tabelle 4

Eigenbeitrag laut Umstrukturierungsplan 2013

	Betrag (in Mio. EUR)	Geschätzter Umsetzungstermin
Verkauf von zwei Airbus A319	22,1	Abgeschlossen im April 2012
Verkauf von Zeitnischen am Abend für LHR	15	Gegenstand von Verhandlungen
Verkauf von Zeitnischen am Morgen für LHR	10	Ende 2014
Verkauf von Ersatzteilen	3,5	2,0 Mio. EUR für 2013; 1,1 Mio. EUR für 2014; 0,4 Mio. EUR für 2015
Verkauf von Immobilien in Nikosia	3,1	Abgeschlossen am 6. August 2013
Übertragung von Immobilien in Athen auf den Versorgungsfonds	0,76	Im August 2013 geschlossene Übertragungsvereinbarung
Gesamtbetrag des vorgeschlagenen Eigenbeitrags	54,46	

- (54) Für die Verkäufe (zwei Airbus A319, Immobilien in Nikosia) übermittelte Zypern die Verkaufsverträge, die die im Umstrukturierungsplan 2013 veranschlagten Summen bestätigen. Was die nicht realisierten Verkäufe betrifft, legte Zypern für die beiden LHR-Zeitnischen und die Immobilien in Athen Wertgutachten von spezialisierten Unternehmen vor.

Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen

- (55) Die zyprischen Behörden schlugen vor, einige der obengenannten Maßnahmen als Ausgleichsmaßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Wettbewerber zu betrachten. Dies gilt vor allem für folgende Maßnahmen:
- Einstellung rentabler Strecken⁽¹³⁾, die 2012 8,8 % der ASK ausmachten: HER-SKG; LCA-FCO; LCA-LED; LCA-LED-PFO-LED-LCA; RHO-SKG-RHO. Darüber hinaus ein Kapazitätsabbau auf rentablen Strecken: LCA-LON; LCA-ATH; LCA-SKG; LCA-HER. Zypern zufolge entspräche dies auf den rentablen Strecken einer ASK-Kapazitätsverringerung um insgesamt 24 % gegenüber 2012;
 - Verkauf von LHR-Zeitnischen: Da LHR ein vollständig koordinierter Flughafen ist, vertritt Zypern die Auffassung, dass diese Zeitnischen als Ausgleich für potenzielle Wettbewerber ausreichen;

⁽¹³⁾ Dem Umstrukturierungsplan 2013 zufolge waren rentable Strecken all jene, die einen positiven Bruttobeitrag, d. h. Einnahmen abzüglich variabler Kosten, zu den Kosten des Unternehmens leisteten.

c) Reduzierung der Flotte um sieben Flugzeuge.

- (56) Zypern vertrat weiterhin die Auffassung, dass die Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung von 2012 keine staatliche Beihilfe sei; dennoch wurde Maßnahme 1 in der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe genannt. Auch machte Zypern geltend, dass der Umstrukturierungsplan 2013 vorsichtig gewesen sei, er ausreichende Ausgleichsmaßnahmen enthielt, der Eigenbeitrag des Unternehmens so hoch wie möglich gewesen sei und er die Rentabilität des Unternehmens mittelfristig wieder herstelle.
- (57) Zypern erläuterte allgemein die Bedeutung des Luftverkehrs für die zyprische Wirtschaft und unterstrich erneut die außergewöhnlichen und unvorhersehbaren Umstände, aufgrund deren Cyprus Airways eine zusätzliche Umstrukturierungsbeihilfe erhalten sollte. Zu diesen Umständen zählte Zypern auch den Betrieb eines „illegalen“ Flughafens im besetzten nördlichen Teil, der angeblich von Turkish Airlines genutzt werde, um Touristen aus europäischen Reisezielen auf die Insel zu bringen.

3.2.2.3. Maßnahme 5: Ausbildungsbeihilfe

- (58) Zypern zufolge erhielt Cyprus Airways im Zeitraum 2010-2011 Ausbildungsbeihilfen in Höhe von 269 317,94 EUR im Rahmen der Regelung für ständige Schulungsprogramme für einzelne Unternehmen, die von Zypern gemäß der Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission⁽¹⁴⁾ (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) (im Folgenden „AGVO“) durchgeführt worden war.
- (59) Entgegen seiner Argumentation in Bezug auf die angemeldeten Maßnahmen (siehe z. B. Randnummer 68) machte Zypern in seinem Vorbringen in Bezug auf die Ausbildungsbeihilferegelung und insbesondere im Schriftsatz vom 14. März 2013 geltend, dass Cyprus Airways zum Zeitpunkt der Gewährung der Ausbildungsbeihilfe kein Unternehmen in Schwierigkeiten gewesen sei. Zypern vertritt daher die Auffassung, dass die Maßnahme im Einklang mit der nationalen Ausbildungsbeihilferegelung steht, die sich auf die AGVO stützt und somit mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

3.3. BESCHREIBUNG DER GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

3.3.1. Das erste förmliche Prüfverfahren

- (60) In ihrem Beschluss vom 6. März 2013 (Randnummern 41 bis 46) kam die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass Cyprus Airways spätestens seit 2010 als ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Mitteilung der Kommission über Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (im Folgenden „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004)“)⁽¹⁵⁾ anzusehen war.
- (61) Vor diesem Hintergrund kam die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass es sich bei den Maßnahmen 1, 2 und 3 um staatliche Beihilfen handelte, und sie äußerte Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt. Die Maßnahmen schienen nicht im Einklang mit den Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) zu stehen, was auf das Fehlen eines Umstrukturierungsplans für die Kapitalerhöhung und die Form der Beihilfe für die Rettungsbeihilfe zurückzuführen war, die offenbar auch einen Teil des zugeführten Kapitals enthielten. Die Kommission hatte ferner Zweifel, dass der Grundsatz der einmaligen Beihilfe befolgt worden ist, nach dem ein Unternehmen lediglich alle zehn Jahre eine Rettungs- und/oder Umstrukturierungsbeihilfe erhalten darf. Sie stellte insbesondere infrage, ob die von Zypern angeführten Gründe außergewöhnliche und unvorhersehbare Umstände darstellen, die die Gewährung einer weiteren Umstrukturierungsbeihilfe rechtfertigen würden.

3.3.2. Das zweite förmliche Prüfverfahren

- (62) In ihrem Beschluss vom 4. Februar 2014 untermauerte die Kommission ihre vorläufige Schlussfolgerung, dass Cyprus Airways seit 2010 als Unternehmen in Schwierigkeiten anzusehen sei. Daher gelangte die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass die Maßnahmen 4 (die auch die Maßnahmen 1 und 2 umfasst) und 5 eine staatliche Beihilfe darstellten. Auch äußerte sie Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt, da die Maßnahmen offensichtlich nicht im Einklang mit den Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von 2004 (Maßnahmen 1, 2 und 4) und der AGVO (Maßnahme 5) standen.

⁽¹⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 des Vertrags (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3).

⁽¹⁵⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2), verlängert in den Jahren 2009 (ABl. C 156 vom 9.7.2009, S. 3) und 2012 (ABl. C 296 vom 2.10.2012, S. 3). Auch wenn die Kommission neue Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen angenommen und veröffentlicht hat (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1), bezieht sie sich in diesem Beschluss weiterhin auf die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von 2004, da die in Rede stehenden Maßnahmen vor dem 1. August 2014 angemeldet wurden. Die Beihilfe wurde nicht nur ohne Genehmigung der Kommission und somit unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV (d. h. Maßnahmen 1 und 5) gewährt, sondern auch vor dem Inkrafttreten der neuen Leitlinien.

- (63) Vor allem zweifelte die Kommission daran, dass der Umstrukturierungsplan auf vorsichtigen Annahmen beruhte und die langfristige Rentabilität des Unternehmens innerhalb einer angemessenen Frist im Einklang mit der einschlägigen Entscheidungspraxis wiederherstellte. Die Kommission war zudem nicht der Meinung, dass die Höhe des Eigenbeitrags des Unternehmens ausreiche, und bezweifelte auch, dass die vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen tatsächlich rentable Strecken betrafen.
- (64) Schließlich wiederholte die Kommission ihre Zweifel an den Umständen, die eine Ausnahme vom Grundsatz der einmaligen Beihilfe rechtfertigten. Sie nahm zur Kenntnis, dass Cyprus Airways seine Inlandsflüge in Griechenland zwischen 2011 und 2013 ausgeweitet und damit bewusst eine höhere Exponierung gegenüber dem griechischen Markt in Kauf genommen hatte. Das türkische Überflugverbot für zyprische Flugzeuge und der Betrieb eines Flughafens in dem besetzten Gebiet der Insel könnten ebenfalls nicht als außergewöhnliche Umstände angeführt werden, da sie bereits seit langer Zeit bestanden.
- (65) Jedenfalls verwies die Kommission darauf, dass der als Ausbildungsbeihilfe gewährte Betrag Teil der Umstrukturierungsbeihilfe für Cyprus Airways hätte sein und somit auch im Umstrukturierungsplan 2013 hätte berücksichtigt werden müssen.
- (66) Im Beschluss vom 4. Februar 2014 nahm die Kommission nicht dazu Stellung, ob es sich bei dem kurzfristigen Darlehens in Höhe von 10 Mio. EUR um eine staatliche Beihilfe handeln könnte, da die Konditionen nicht klar waren.

4. BEMERKUNGEN ZU DEN FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHREN

4.1. BEMERKUNGEN ZYPERNS

- (67) Obwohl dieser Beschluss drei gesonderte Verfahren betrifft, verweist die Kommission auf eine gewisse Überschneidung der Anwendungsbereiche, da sie sich auf den gleichen Begünstigten beziehen und einige Maßnahmen identisch sind. Daher hält die Kommission es für angezeigt, die Bemerkungen Zyperns zu beiden förmlichen Prüfverfahren zusammenzufassen.
- (68) In seiner Stellungnahme zum ersten förmlichen Prüfverfahren hat Zypern bestätigt, dass Cyprus Airways seit 2009 ein Unternehmen in Schwierigkeiten war.
- (69) Was die Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung von 2012 angeht, so bestand Zypern anfänglich darauf, dass sich der Staat wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten habe, um den Wert seiner Investition zu schützen und negative Auswirkungen auf andere gewerbliche Tätigkeiten in Zypern, die mit Cyprus Airways im Zusammenhang standen, zu vermeiden. Die mangelnde Beteiligung der anderen Anteilseigner war auf die schwierige Lage der zyprischen Wirtschaft zu diesem Zeitpunkt zurückzuführen. Zypern akzeptierte jedoch, die Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung von 2012 in die angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe miteinzubeziehen.
- (70) In Bezug auf die Rettungsbeihilfe machte Zypern geltend, dass es sich hierbei um den Mindestbetrag handle, den das Unternehmen bis zur endgültigen Fertigstellung eines neuen Umstrukturierungsplans, der an die Stelle des Sanierungsplans tritt, benötige. Zypern zufolge handelt es sich bei dem Zinssatz von 1,66 %⁽¹⁶⁾ um den Satz für gesunde Unternehmen. Auch verwies Zypern auf die sozialen Auswirkungen eines Konkurses von Cyprus Airways, sollte das Unternehmen keine Rettungsbeihilfe erhalten, und die Bedeutung des Unternehmens für die Verkehrsanknüpfung der Insel.
- (71) In Bezug auf die freiwilligen Entschädigungen erklärte Zypern, dass Cyprus Airways zur Zahlung einer solchen Entschädigung an entlassene Mitarbeiter nicht verpflichtet sei. Wenn der Staat diese freiwilligen Zahlungen leistet, würde Cyprus Airways daraus kein Vorteil erwachsen, da das Unternehmen nicht von seinen vertraglichen Zahlungen entbunden wäre.
- (72) Hinsichtlich der Dauer des Umstrukturierungszeitraums verwies Zypern auf die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004), wonach ein Umstrukturierungszeitraum „so kurz wie möglich“ sein muss, sowie auf Fälle, in denen die Kommission Umstrukturierungszeiträumen von mehr als fünf Jahren zugestimmt hatte⁽¹⁷⁾. Auch erklärte Zypern, dass der Zeitraum bis Dezember 2012 im Wesentlichen „verloren“ sei, da der Vorstand gewechselt habe, der Sanierungsplan ausgearbeitet, aber nicht umgesetzt wurde, und sich die Finanzlage des Unternehmens verschlechtert habe, sodass der ursprüngliche Plan, d. h. eine Kapitalerhöhung zu gleichen Bedingungen (*pari passu*) ohne staatliche Beihilfe, und ein Rettungsbeihilfedarlehen nicht verwirklicht werden konnte.

⁽¹⁶⁾ Dieser Zinssatz liegt unter dem in der Anmeldung der Rettungsbeihilfe genannten Zinssatz, siehe Erwägungsgrund 29.

⁽¹⁷⁾ Beschluss der Kommission vom 22. Februar 2006 in der Sache N 464/2005, Umstrukturierungsbeihilfe für AB Kauno ketaus liejykla (ABl. C 270 vom 7.11.2006, S. 2); Beschluss der Kommission vom 18. Juli 2001 in der Sache NN 92/1999, Maßnahmen für Zentrum Mikroelektronik Dresden AG — Sachsen, (ABl. C 328 vom 23.11.2001); Beschluss der Kommission vom 1. Juni 2005 in der Sache N 584/2004, Umstrukturierungsbeihilfe für AB Vingriai, (ABl. C 187 vom 30.7.2005); Entscheidung 2010/3/EG der Kommission vom 6. November 2008 über die staatliche Beihilfe C 19/05 (ex N 203/05), die Polen zugunsten der Stettiner Werft gewährt hat (ABl. L 5 vom 8.1. 2010, S. 5).

- (73) Hinsichtlich des Umstrukturierungsplans 2013 untermauerte Zypern seine Auffassung, dass das Unternehmen damit seine Rentabilität trotz eines zunehmenden Wettbewerbs und eines potenziellen Passagierrückgangs durch Aufhebung der Verpflegung in der Touristenklasse wiederherstellen könne. Ferner machte Zypern geltend, dass der Plan auf vorsichtigen Annahmen zur Finanzlage des Unternehmens, der Wirksamkeit des beibehaltenen Streckennetzes, der Fluktuation der Treibstoffpreise und des EUR/USD-Wechselkurses beruhe. Außerdem verwies Zypern darauf, dass der Umstrukturierungsplan 2013 mittel- bis langfristige Einnahmeninitiativen vorsehe, die in den Berechnungen für den Umstrukturierungsplan 2013 nicht enthalten waren, wie etwa die mögliche Einführung Direktmarketing- und Verkaufsmethoden.
- (74) Was die defizitären Strecken angeht, die nach dem Umstrukturierungsplan 2013 beibehalten werden sollten, machte Zypern geltend, dass sie alle einen positiven Bruttowachstumsbeitrag geleistet hätten (d. h., sie deckten zumindest ihre variablen Kosten ab) und dass das Unternehmen eine kritische Größe seines Netzes aufrechterhalten müsse, um für Fluggäste attraktiv zu sein.
- (75) Außerdem verwies Zypern auf Bestandteile des Umstrukturierungsplans 2013, die sich besser als erwartet entwickelt hätten, wie etwa die erfolgreiche Senkung der Bodenabfertigungskosten am Flughafen LCA. Ferner stellte Zypern klar, dass es gegenüber der LCA Bodenabfertigungsgesellschaft keine ausstehenden Schulden gab.
- (76) Was die Ausgleichsmaßnahmen betraf, machte Zypern deutlich, dass alle Strecken, die aufgegeben oder kapazitätsmäßig verringert werden sollten, bis auf eine⁽¹⁸⁾ in Bezug auf einen Bruttobeitrag im Jahr 2012 rentabel waren, d. h., sie deckten ihre variablen Kosten ab. Auch legte Zypern eine Tabelle mit den ASK je Strecke vor.
- (77) Bezüglich der Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum und den Eigenbeitrag nannte Zypern zusätzliche Vermögenswerte, die Cyprus Airways zu verkaufen gedenke, um die Höhe des Eigenbeitrags anzuheben, und zwar das verbliebene eigene Flugzeug und die beiden Triebwerke. In der Zwischenzeit waren die beiden LHR-Zeitnischen für einen höheren als erwarteten Gesamtpreis verkauft worden, wodurch der geplante Eigenbeitrag auf 41,8 % der Umstrukturierungskosten gestiegen sei.
- (78) Zypern bestätigte, dass der Versorgungsfonds zwar Teil von Cyprus Airways, aber eine eigenständige juristische Person ist und dass die Übertragung von Eigentum des Unternehmens in Athen bedeutete, dass Cyprus Airways keine Kontrolle mehr darüber hat. Folglich war die Übertragung von Eigentum des Unternehmens in Athen auf den Versorgungsfonds als echter Eigenbeitrag anzusehen, der die Umstrukturierungskosten aufgrund der Defizitdeckung reduzierte.
- (79) Zypern erläuterte ferner, dass die Umstrukturierungsbeihilfe nach Maßnahme 4 an den realisierten Eigenbeitrag angepasst werde, sodass die Summe der beiden Beträge nur die Umstrukturierungskosten decken würde. Höhere Einnahmen durch den Eigenbeitrag würden also eine niedrigere Umstrukturierungsbeihilfe bedeuten.
- (80) Der letztendlich vorgeschlagene Eigenbeitrag sah daher wie folgt aus:

Tabelle 5

Nach den Bemerkungen Zyperns aktualisierter vorgeschlagener Eigenbeitrag

	Betrag (in Mio. EUR)	Durchführung — Bewertung
Verkauf von zwei Airbus A319	22,1	Abgeschlossen im April 2012
Verkauf von LHR-Zeitnischen am Abend	6,3	Übertragungsvereinbarung vom März 2014
Verkauf von LHR-Zeitnischen am Morgen	22,8	Übertragungsvereinbarung vom Juni 2014

⁽¹⁸⁾ Die Strecke LCA-ATH-LCA schien 2012 einen negativen Bruttobeitrag aufzuweisen. Zypern erläuterte, dass diese Strecke in Verbindung mit anderen Inlandsstrecken in Griechenland betrieben werde und sie zwischen LCA und ATH in Bezug auf das Bruttobeitragsniveau rentabel sei. Zypern legte jedoch nie die Daten vor, die diese Behauptung gerechtfertigt hätten.

	Betrag (in Mio. EUR)	Durchführung — Bewertung
Verkauf von Ersatzteilen	3,5	Kein Wertgutachten — geschätzt: 2,0 Mio. EUR für 2013; 1,1 Mio. EUR für 2014; 0,4 Mio. EUR für 2015 Auf der Grundlage der von Zypern vorgelegten Beweismittel: 0,86 Mio. EUR
Verkauf von Immobilien in Nikosia	3,1	Vertragsabschluss am 6. August 2013
Übertragung von Immobilien in Athen auf den Versorgungsfonds	0,76	Im August 2013 auf der Grundlage einer Expertise geschlossene Übertragungsvereinbarung
Verkauf von zwei Airbus A320	2,5	Keine Expertise — Verkauf noch ausstehend
Verkauf von zwei Triebwerken	0,51	Vertragsabschluss am 28. April 2014
Gesamtbetrag des vorgeschlagenen Eigenbeitrags	61,57	

- (81) Zypern räumte ein, dass der geplante Eigenbeitrag von 41,8 % unter dem in den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen von 2004 festgelegten Niveau liegt (50 % der Umstrukturierungskosten für große Unternehmen). Zypern machte jedoch geltend, dass der Fall von Cyprus Airways von besonderer Härte sei, die einen geringeren Eigenbeitrag insbesondere aufgrund der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Landes und des türkischen Überflugverbots rechtfertigen sollte. Auch verwies Zypern auf die beträchtlichen Kapazitätseinbußen.
- (82) In Bezug auf den Grundsatz der einmaligen Beihilfe hat Zypern in verschiedenen Stellungnahmen wiederholt Argumente wie die Auswirkungen der Finanzkrise auf Griechenland und Zypern, das türkische Überflugverbot für zyprische Flugzeuge, den Betrieb eines „illegalen“ Flughafens im besetzten nördlichen Teil Zyperns, die instabile politische Lage im Nahen und Mittleren Osten und die Tatsache angeführt, dass die Gewährung von Rettungs- und/oder Umstrukturierungsbeihilfen kein hinreichender Grund sein sollte, weitere Beihilfe an denselben Beihilfeempfänger zu untersagen.
- (83) Auch führte Zypern aus, dass die Ausweitung der Inlandsflüge von Cyprus Airways in Griechenland im Zeitraum 2011-2013 ein Beweis dafür sei, dass die Auswirkungen der Krise schwer vorhersehbar waren und dass einige Strecken im Nahen und Mittleren Osten, die einen „nicht unbedeutenden“ Teil der Einnahmen des Unternehmens ausmachten, einen erheblichen Rückgang bei den Passagierzahlen verzeichneten (z. B. ein Rückgang von 94 % bei den Fluggästen aus Ägypten). Einschlägige Warnungen vor den negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Lage in Europa und den Unruhen im Nahen und Mittleren Osten auf Cyprus Airways, die bereits Gegenstand der Jahresberichte des Unternehmens für 2007, 2008 und 2009 waren und von der Kommission in ihrem Beschluss vom 6. März 2013 erwähnt wurden, wurden als „allgemeine Erklärungen“ eingestuft.
- (84) Zypern verwies ferner darauf, dass die Gesamtzahl der Fluggäste auf dem zyprischen Markt in den letzten Jahren relativ stabil blieb, die meisten Fluggäste jetzt aber aus Israel und Russland kämen. Das türkische Überflugverbot bedeute für Cyprus Airways aufgrund der zusätzlichen Flugzeiten einen Nachteil für den Betrieb auf dem russischen Markt. Außerdem legte Zypern Beweise dafür vor, dass auch bei marginalem Rückgang des Fluggastaufkommens auf dem griechischen Markt seit 2008 die durchschnittlichen Kosten für griechische Flüge (einschließlich Inlandsflüge) erheblich zurückgegangen waren.
- (85) Hinsichtlich des kurzfristigen Darlehens in Höhe von 10 Mio. EUR erklärte Zypern, dass es von einem Verkauf der LHR-Abendzeitnische zu einem hohen Preis ausgehe, was die Darlehensgewährung überflüssig mache.
- (86) Schließlich rechtfertigte Zypern die Gewährung der Ausbildungsbeihilfen im Zeitraum 2010-2011 mit dem Argument, dass Cyprus Airways erst Ende 2011 in Schwierigkeiten geraten sei. Dies stand im Widerspruch zu früheren Schreiben (siehe Erwägungsgrund 68).

4.2. BEMERKUNGEN DER BETEILIGTEN

- (87) Im Rahmen der beiden förmlichen Prüfverfahren gingen Stellungnahmen von Air France Consulting, drei Wettbewerbern (Ryanair, der International Airlines Group und einem dritten Wettbewerber, der seine Identität nicht offenlegen wollte), Gewerkschaften von Cyprus Airways⁽¹⁹⁾ und dem Beihilfeempfänger ein.
- (88) Das Unternehmen Air France Consulting (AFC), das den Sanierungsplan ausgearbeitet hatte, stellte klar, dass der vorgelegte Plan eine Sanierung binnen eines Jahres und die vollständige finanzielle Erholung von Cyprus Airways binnen zwei Jahren vorsah und das vorgeschriebene Eigenkapital im Wege einer finanziellen Umstrukturierung bereitgestellt werden könne, ohne dass Barmittel erforderlich wären. Nach Auffassung von AFC sei der Sanierungsplan plausibel, da er vorsehe, dass Cyprus Airways seine Geschäftstätigkeit auf internationalen Strecken in Europa ab Athen weiter ausbaue. Weiter führte AFC aus, dass die Finanzlage des Unternehmens aufgrund der Entscheidungen von Cyprus Airways im Jahr 2013 (Verringerung der Flotte auf sechs Flugzeuge, Entlassung von 490 Mitarbeitern) noch fragiler geworden sei.
- (89) Die drei Wettbewerber widersprachen den Argumenten Zyperns hinsichtlich der Bedeutung von Cyprus Airways für die Infrastruktur und die Entwicklung Zyperns und erklärten, dass sie ihre Strecken von/nach Zypern ausbauen könnten.
- (90) In Bezug auf das Vorliegen einer Beihilfe und ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt stimmten die Wettbewerber der Kommission zu, dass die Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung des Unternehmens kein Vorgehen eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers sei.
- (91) Die Wettbewerber stellten auch die Wiederherstellung der Rentabilität des Unternehmens infrage und hegten Zweifel an der Wirksamkeit des Streckennetzes und der Flotte sowie daran, dass die Annahmen des Plans und die geplante Rentabilität insbesondere in Bezug auf die Treibstoffeinsparungen und die zusätzlichen Einnahmen durch eine Erhöhung der Beförderungsentgelte realistisch seien. Ferner verwiesen sie auf höhere Wettbewerbsrisiken für rentable Strecken, die Cyprus Airways zusätzlich zu Tel Aviv und Moskau beibehalten wollte.
- (92) Darüber hinaus hegten die Wettbewerber Zweifel an der Existenz wirklich außergewöhnlicher und unvorhersehbarer Umstände, die eine Ausnahme vom Grundsatz der einmaligen Beihilfe rechtfertigen würden. Der Wettbewerber, der seine Identität nicht offenlegen wollte, vertrat zudem die Auffassung, dass die Rentabilität der Strecken, die als Ausgleichsmaßnahmen vorgeschlagen wurden, auf Nettogewinebene bewertet werden sollte, d. h. einschließlich der zugewiesenen Fixkosten, und nicht nur auf Bruttoebene, d. h. lediglich unter Berücksichtigung der variablen Kosten.
- (93) Schließlich bezweifelte Ryanair, dass das Unternehmen in Anbetracht des Widerstands der Gewerkschaften den angestrebten Personalabbau bewerkstelligen könne. Ryanair schlug vor, dass für den Fall, dass die Umstrukturierungsbeihilfe für Cyprus Airways als mit dem Binnenmarkt vereinbar befunden werde, dies unter der Bedingung erfolgen könne, dass das Unternehmen Strecken aufgäbe, die drei Jahre nach der Genehmigung weiterhin unrentabel seien. Weiter führte die Fluggesellschaft aus, dass Ryanair und andere Unternehmen denselben Bedingungen in Bezug auf die Unruhen im Nahen und Mittleren Osten und die Wirtschaftskrise in Griechenland und Zypern unterlägen. Ryanair zufolge hätten sich aber andere Unternehmen dem neuen Umfeld anpassen und expandieren können. Als Beispiel führte Ryanair sein eigenes Wachstum auf dem griechischen und zyprischen Markt in den letzten Jahren an. In seinem Schreiben vom 6. Juni 2014 nahm Ryanair auf einen Presseartikel vom 19. Mai 2014 Bezug, aus dem hervorging dass die zyprische Regierung 4 Mio. EUR für das von Cyprus Airways entlassene Personal zugesagt haben und diese Summe eine weitere staatliche Beihilfe zugunsten von Cyprus Airways darstelle.
- (94) Cyprus Airways und seine Gewerkschaften unterstützten die Argumente Zyperns. Auch bekräftigten sie ihr Vertrauen in die Rentabilität des Unternehmens und seine Rolle für die Wirtschaft und der Anbindung Zyperns.

4.3. BEMERKUNGEN ZYPERNS ZU DEN BEMERKUNGEN DER BETEILIGTEN

- (95) Zypern hielt eine Stellungnahme zum Sanierungsplan und zur Stellungnahme von Air France Consulting in Anbetracht eines aktualisierten Sanierungsplans nicht für erforderlich. Zypern unterstrich erneut die wichtige Rolle von Cyprus Airways für die Wirtschaft und die Verkehrsanbindung der Insel und machte nochmals geltend, dass die Unruhen im Nahen und Mittleren Osten eine außergewöhnliche und unvorhersehbare Situation mit Folgen für Cyprus Airways seien. Auch bezweifelte Zypern, dass Wettbewerber aufgrund des saisonalen Charakters des Marktes Lücken bei der Anbindung der Insel schließen könnten, die sich infolge eines möglichen Konkurses von Cyprus Airways ergäben.

⁽¹⁹⁾ PASYPI-PALPU (Pancyprian Airline Pilots Union), SYNIKA (Gewerkschaft der Beschäftigten von Cyprus Airways), ASYSEKA (Unabhängige Gewerkschaft der Beschäftigten der Cyprus Airways Group), SIDIKEK PEO (Gewerkschaft der halbstaatlichen, städtischen und kommunalen Beschäftigten Zyperns), SYPKKA (Gewerkschaft des Kabinenpersonals von Cyprus Airways).

- (96) Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit den Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) bestand Zypern darauf, dass der Umstrukturierungsplan 2013 auf realistischen Annahmen beruhe und etwaige negative Auswirkungen in Bezug auf die kleine Flotte oder Probleme bei der Erreichung von Kostenzielen nicht unterschätzt habe.
- (97) In seinem Schreiben vom 9. September 2013 erklärte Zypern, dass entlassene Beschäftigte keine freiwilligen Zahlungen erhalten würden. Im Schreiben vom 3. August 2014 erläuterte Zypern sodann, die Regierung habe aus sozioökonomischen Gründen beschlossen, ehemalige Beschäftigte von Cyprus Airways, die bereits ausgeschieden oder entlassen worden seien, direkt zu entschädigen. Erst nach Abschluss des Ausscheidens des Personals bzw. der Entlassungen seien der Beschluss gefasst und die Ausgleichszahlungen getätigt worden. Somit handle es sich nicht um eine staatliche Beihilfe an Cyprus Airways. Alle rechtlichen Verpflichtungen von Cyprus Airways gegenüber diesen Mitarbeitern wurden in vollem Umfang vom Unternehmen selbst getragen.
- (98) Ferner machte Zypern geltend, dass die Genehmigung der Beihilfe nicht mit Auflagen verbunden werden sollte.

5. WÜRDIGUNG

- (99) In diesem Beschluss wird geprüft, ob es sich bei den in Rede stehenden Maßnahmen um staatliche Beihilfen für Cyprus Airways im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV handelt, und ob diese Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.
- (100) Die Kommission stellt fest, dass die durch Maßnahme 4 gewährte Beihilfe, die zusammen mit dem Umstrukturierungsplan 2013 im Oktober 2013 angemeldet wurde, bereits die in Maßnahme 1 enthaltene Beihilfe (ausgezahlt als Vorauszahlungen zwischen September und Dezember 2012) und die in Maßnahme 2 enthaltene Beihilfe (im Dezember 2012 angemeldete Rettungsbeihilfe, die teilweise zwischen Januar und Juli 2013 ausgezahlt wurde) umfasst. Diese beiden Maßnahmen wurden mit dem Ziel durchgeführt, das kurzfristige Überleben des Unternehmens sicherzustellen, bevor ein umfassender Umstrukturierungsplan erstellt werden konnte. Da der Sanierungsplan von 2012 nicht umgesetzt wurde, betrachtet die Kommission diese beiden Maßnahmen als Teil des Umstrukturierungsplans 2013. Folglich wird sie die Maßnahmen 1 und 2 nur in dem Maße würdigen, wie sie im Rahmen der Maßnahme 4 staatliche Beihilfen darstellen, d. h. als eine allgemeine Umstrukturierungsbeihilfe.

5.1. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE

- (101) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.

5.1.1. Die Maßnahmen 1, 2 und 4

- (102) In ihrem Beschluss vom 6. März 2013 kam die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass Maßnahme 1, d. h. die Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung 2012 von Cyprus Airways, eine staatliche Beihilfe darstellt.
- (103) Die Maßnahme umfasste staatliche Mittel und war dem Staat zuzurechnen. Sie verschaffte Cyprus Airways einen selektiven Vorteil, denn nach Auffassung der Kommission würde ein privater Kapitalgeber dem Unternehmen unter solchen Bedingungen (ernste Schwierigkeiten von Cyprus Airways, schlechte Rentabilitätsaussichten zum Zeitpunkt der Gewährung und kein Gesellschafterdarlehen einschließlich geeigneter Sicherheiten) kein Kapital zur Verfügung gestellt hätte. Darüber hinaus beteiligte sich praktisch kein privater Anteilseigner von Cyprus Airways an der Kapitalerhöhung, denn von dieser Seite wurden lediglich 106 000 EUR eingebracht (im Vergleich zu den ursprünglich anvisierten 13,67 Mio. EUR). Der Anteil des Staates an Cyprus Airways wurde folglich von 69 % auf 93,67 % angehoben. Die Maßnahme stand also nicht im Einklang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 1991, Italienische Republik/Kommission (ALFA Romeo), C-305/89, Slg. 1991, I-1603, Randnrn. 18 und 19; Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Cityflyer Express Ltd/Kommission, T-16/96, Slg. 1998, II-757, Randnr. 51; Urteil des Gerichts vom 21. Januar 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke und Lech-Stahlwerke/Kommission, verbundene Rechtssachen T-129/95, T-2/96 und T-97/96, Slg. 1999, II-17, Randnr. 104; Urteil des Gerichts vom 28. Februar 2012, Land Burgenland und Österreich/Kommission, verbundene Rechtssachen T-268/08 und T-281/08, Slg. 2012, II-0000, Randnr. 48.

- (104) Die Kommission stimmt dem Argument Zyperns nicht zu, demzufolge der Staat wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber gehandelt habe, um den Wert seiner Investition zu schützen, denn die Kapitalerhöhung von 31,33 Mio. EUR reichte für das Überleben des Unternehmens ohnehin nicht aus. Dies ist durch die Tatsache belegt, dass das Unternehmen nur wenige Monate später im Rahmen von Maßnahme 2 (Rettungsbeihilfe) weitere zusätzliche Mittel erhielt. Was die fehlende Beteiligung anderer Investoren aufgrund der angespannten Lage der zyprischen Wirtschaft betraf, verweist die Kommission darauf, dass für den Fall, dass eine solche Investition für einen marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber attraktiv gewesen wäre, sie auch ausländische Investoren hätten anziehen müssen.
- (105) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Zypern beabsichtigt, die Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung von 2012 in die angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe einzubeziehen.
- (106) Maßnahme 1 ermöglichte es Cyprus Airways also, seinen Betrieb fortzuführen, da das Unternehmen nicht die üblichen Konsequenzen einer schwierigen Finanzlage ziehen musste. Da Cyprus Airways auf dem liberalisierten EWR-Markt für den Luftverkehr mit anderen EWR-Fluggesellschaften konkurriert, hätte Maßnahme 1 den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können.
- (107) Maßnahme 2 wurde als eine Rettungsbeihilfe in Form eines staatlichen Darlehens zu einem Zins von 1,76 % angemeldet und sollte bis zum 30. Juni 2013 zurückgezahlt werden. Die Kommission vertrat in ihrem Beschluss vom 6. März 2013 die Auffassung, dass kein marktwirtschaftlich handelnder Gläubiger einem Unternehmen in Schwierigkeiten einen solchen Zinssatz gewährt hätte. Darüber hinaus hätten die zyprischen Behörden nicht nachgewiesen, wie Cyprus Airways das Darlehen nach sechs Monaten hätte zurückzahlen können. Da alle anderen Kriterien nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind (wie im Beschluss vom 6. März 2013 erläutert, auf den sich der vorliegende Beschluss in diesem Punkt bezieht), handelt es sich bei Maßnahme 2 um eine staatliche Beihilfe. Zypern räumte in seiner Antwort auf den Beschluss vom 6. März 2013 ein, dass das Darlehen eine Rettungsbeihilfe darstellt. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das Darlehen nicht zurückgezahlt wird und von Zypern als Umstrukturierungsbeihilfe (Maßnahme 4) angemeldet wurde.
- (108) Maßnahme 4 wurde als Umstrukturierungsbeihilfe angemeldet. Tatsächlich beinhalten all ihre Bestandteile — entweder in Form einer Kapitalzuführung, einer Umwandlung von Schulden in Eigenkapital oder als direkte Übernahme eines Teils des Versorgungsfondsdefizits — staatliche Mittel und sind dem Staat zuzurechnen. Maßnahme 4 verschafft Cyprus Airways einen selektiven Vorteil, da ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber einem Unternehmen in einer derartigen finanziellen Lage (kumulierte Verluste in Höhe von 99,7 Mio. EUR, ein zu hoher Verschuldungsgrad und eine nicht mehr vorhandene Kapitalbasis) eine solche Finanzierung nicht zur Verfügung gestellt hätte. Aus den in Erwägungsgrund (106) dargelegten Gründen ist es wahrscheinlich, dass die Maßnahme den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen würde.
- (109) Deshalb kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es sich bei Maßnahme 4 um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zugunsten von Cyprus Airways handelt. Der Anmeldung zufolge beläuft sich die Beihilfe auf 102,9 Mio. EUR. Die Kommission nimmt die Erklärung Zyperns zur Kenntnis, dass das in Betracht gezogene kurzfristige Darlehen von 10 Mio. EUR nicht erforderlich sein und daher das Darlehen im Gesamtbetrag der Umstrukturierungsbeihilfe nicht berücksichtigt wird. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Gewährung stellt die Kommission fest, dass Maßnahme 4 in Tranchen gewährt wurde.
- (110) Tranche a in Höhe von 31,33 Mio. EUR (die Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung von 2012) wurde wie folgt gewährt:

Tabelle 6

Zeitpunkt der Gewährung der Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung von 2012

Betrag (in Mio. EUR)	Zeitpunkt der Gewährung
3,0	12. September 2012
3,0	20. September 2012
5,0	26. September 2012

Betrag (in Mio. EUR)	Zeitpunkt der Gewährung
4,0	11. Oktober 2012
16,33	28. Dezember 2012
Insgesamt: 31,33	

- (111) Tranche b in Höhe von 34,5 Mio. EUR (Rettungsbeihilfe in Form eines staatlichen Darlehens) wurde wie folgt gewährt:

Tabelle 7

Zeitpunkt der Gewährung der Rettungsbeihilfe in Form eines staatlichen Darlehens 2013

Betrag (in Mio. EUR)	Zeitpunkt der Gewährung
3,0	22. Januar 2013
5,0	29. Januar 2013
3,5	28. Februar 2013
10,0	2. Mai 2013
13,0	26. Juli 2013
Insgesamt: 34,5	

- (112) In Bezug auf die anderen Tranchen von Maßnahme 4, d. h. Tranche c — die Inanspruchnahme der staatlichen Garantie und die anschließende Umwandlung der Schulden in Höhe von 28,5 Mio. EUR in Eigenkapital — sowie Tranche d -Deckung des Versorgungsfondsdefizits in Höhe von 8,6 Mio. EUR, liegen der Kommission keine Hinweise auf eine bereits erfolgte Gewährung vor.

5.1.2. Maßnahme 3

- (113) Die Kommission nimmt die Erklärung Zyperns vom September 2013 zur Kenntnis, dass entlassene Arbeitnehmer keine freiwilligen Zahlungen erhalten haben oder werden.
- (114) Fast ein Jahr später erläuterte Zypern in einem Schreiben vom August 2014, dass die Regierung im Mai/Juni 2014 aus sozioökonomischen Gründen beschlossen habe, ehemalige Beschäftigte von Cyprus Airways, die bereits ausgeschieden oder entlassen worden waren, direkt zu entschädigen. Der Beschluss sei erst nach Abschluss des Ausscheidens des Personals bzw. der Entlassungen gefasst und die Ausgleichszahlungen erst danach getätigt worden. Alle rechtlichen Verpflichtungen von Cyprus Airways gegenüber diesen Mitarbeitern wurden in vollem Umfang vom Unternehmen selbst getragen.
- (115) Nach Angaben Zyperns wurden das Ausscheiden von Personal und die Entlassungen von Beschäftigten von Cyprus Airways im Rahmen des Umstrukturierungsplans 2013 ohne zusätzliche Entschädigungen seitens der zyprischen Regierung getätigt. Vielmehr hätte Letztere erst danach entschieden, ehemalige Mitarbeiter von Cyprus Airways direkt zu entschädigen.
- (116) Daraus ergibt sich, dass Zypern nicht wie ursprünglich beabsichtigt, freiwillige Zahlungen an entlassene Beschäftigte getätigt hat. Der Kommission zufolge muss also nicht geprüft werden, ob Maßnahme 3 staatliche Beihilfe enthält.

5.1.3. Maßnahme 5

- (117) Cyprus Airways erhielt in den Jahren 2010 und 2011 einen Betrag in Höhe von 269 317,94 EUR im Rahmen einer staatlichen Beihilferegulierung, die Zuschüsse aus dem Staatshaushalt für ausgewählte Unternehmen zu Ausbildungszwecken vorsieht. Deshalb kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es sich bei Maßnahme 5 um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV für Cyprus Airways handelt. Diese Bewertung wird von Zypern nicht bestritten.

- (118) Die Ausbildungsbeihilfen wurden Cyprus Airways für 303 Ausbildungsprojekte in den Jahren 2010 und 2011 gewährt. Zypern legte jedoch keine Aufschlüsselung vor, wann die Beihilfen für die einzelnen Projekte gewährt wurden.

5.1.4. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (119) Aus den vorstehenden Gründen ist es nach Auffassung der Kommission nicht erforderlich zu prüfen, ob Maßnahme 3 eine staatliche Beihilfe darstellt. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Maßnahmen 1, 2, 4 und 5 eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen.
- (120) Der in den Maßnahmen 1, 2 und 4 enthaltene Beihilfebetrug beläuft sich auf insgesamt 102,9 Mio. EUR. Die beiden ersten Tranchen, d. h. 65,83 Mio. EUR, wurden bereits zu verschiedenen Zeitpunkten zwischen dem 12. September 2012 und dem 26. Juli 2013 ausgezahlt.
- (121) Die staatliche Beihilfe im Rahmen von Maßnahme 5 betrug 269 317,94 EUR und wurde in den Jahren 2010 und 2011 gewährt.

5.2. RECHTSWIDRIGKEIT DER BEIHILFE

- (122) Bei den Maßnahmen 1, 2 und folglich Maßnahme 4 handelt es sich um staatliche Beihilfen, die unter Verstoß gegen die Anmelde- und Stillhaltepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährt wurden. Dasselbe gilt für Maßnahme 5. Somit stellt jede dieser Maßnahmen eine rechtswidrige staatliche Beihilfe dar.

5.3. VEREINBARKEIT DER BEIHILFE MIT DEM BINNENMARKT

- (123) Da einige Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen, muss ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt unter dem Aspekt der in Artikel 107 Absätze 2 und 3 genannten Ausnahmen bewertet werden. Nach geltender Rechtsprechung des Gerichtshofs muss der Mitgliedstaat die Vereinbarkeit begründen und nachweisen, dass die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit gegeben sind⁽²¹⁾.
- (124) Ursprünglich war Zypern der Ansicht, dass Maßnahme 1 keine staatliche Beihilfe umfasste und meldete Maßnahme 2 als Rettungsbeihilfe an. Nach dem ersten förmlichen Prüfverfahren und den darin von der Kommission geäußerten Zweifeln sowie in Anbetracht der geplanten Nicht-Rückzahlung des Rettungsdarlehens im Rahmen von Maßnahme 2 hat Zypern schließlich dahingehend argumentiert, dass die Maßnahmen 1, 2 und 4 als Umstrukturierungsbeihilfen nach den Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) mit dem Binnenmarkt vereinbar seien.
- (125) Insbesondere hat Zypern am 22. Juli 2013 einen Umstrukturierungsplan vorangemeldet und am 23. Oktober 2013 einen aktualisierten Plan angemeldet. In der Folge übermittelte Zypern auch zusätzliche Klarstellungen. Die wichtigsten Annahmen und Ideen des Umstrukturierungsplans 2013 blieben seit der Anmeldung vom 23. Oktober 2013 jedoch unverändert.
- (126) Bezüglich Maßnahme 5 argumentierte Zypern, dass sie nach der AGVO als Ausbildungsbeihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Die Kommission stellte auf der Grundlage der Stellungnahmen Zyperns jedoch fest, dass Cyprus Airways seit 2009 ein Unternehmen in Schwierigkeiten war. Nach Artikel 1 Absatz 6 Buchstabe c der AGVO sind Unternehmen in Schwierigkeiten von ihrem Anwendungsbereich ausgeschlossen. Daher kam Cyprus Airways seit 2009 nicht für Ausbildungsbeihilfen infrage.
- (127) Nach Randnummer 20 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) „kann ein Unternehmen in Schwierigkeiten nicht als geeignetes Mittel zur Verwirklichung anderer politischer Ziele dienen, bis seine Rentabilität gewährleistet ist. Nach Auffassung der Kommission können Beihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten deswegen nur dann zur Entwicklung von Wirtschaftszweigen beitragen, ohne den Handel so weit zu beeinträchtigen, dass dies dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft, wenn die in den vorliegenden Leitlinien beschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind.“ Folglich kann die Kommission lediglich Maßnahme 5 als Umstrukturierungsbeihilfe nach dem Umstrukturierungsplan 2013 würdigen.
- (128) Da nur eine Grundlage für die Vereinbarkeit der Maßnahmen 1, 2, 4 und 5 mit dem Binnenmarkt geeignet ist, ist es nach Auffassung der Kommission zweckmäßig, alle Maßnahmen gemeinsam zu würdigen. Für diese Würdigung stützt sich die Kommission insbesondere auf die Randnummern 31 bis 77 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004).

⁽²¹⁾ Rechtssache C-364/90 Italien/Kommission, Slg. 1993, I-2097, Randnr. 20.

5.3.1. Förderfähigkeit — Unternehmen in Schwierigkeiten

- (129) In ihrem Beschluss vom 6. März 2013 (Erwägungsgründe 41-46) zum ersten förmlichen Prüfverfahren kam die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass Cyprus Airways seit 2010 ein Unternehmen in Schwierigkeiten war. Diese vorläufige Schlussfolgerung wurde im Beschluss vom 4. Februar 2014 erneut bestätigt (Erwägungsgründe 83-84). In der Folge räumte Zypern ein, dass Cyprus Airways seit 2009 ein Unternehmen in Schwierigkeiten gewesen sei.
- (130) Nach Informationen aus öffentlich zugänglichen Finanzberichten sahen die finanziellen Eckdaten von Cyprus Airways seit 2009 wie folgt aus:

Tabelle 8

Finanzielle Eckdaten von Cyprus Airways 2008-H1 2012 (in Mio. EUR)

	2008	2009	2010	2011	H1 2012 (*)
Umsatz	311,4	247,5	236,3	212,8	71,3
Gewinn vor Steuern (EBT)	2,1	-3,2	-2,9	-23,8	-34,2
Gezeichnetes Kapital	35,2	35,2	35,2	35,2	35,2
Eigenkapital	13,9	9,4	7,7	-15,9	-48,6

(*) Cyprus Airways hat seit der ersten Hälfte des Jahres 2012 keine Jahresabschlüsse veröffentlicht.

- (131) Nach Randnummer 10 Buchstabe a der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) befindet sich eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung in Schwierigkeiten, „wenn mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals verschwunden und mehr als ein Viertel dieses Kapitals während der letzten zwölf Monate verloren gegangen ist“.
- (132) Nach Randnummer 11 dieser Leitlinien ist ein Unternehmen zudem als in Schwierigkeiten zu betrachten „wenn die hierfür typischen Symptome auftreten, wie steigende Verluste, sinkende Umsätze, wachsende Lagerbestände, Überkapazitäten, verminderter Cashflow, zunehmende Verschuldung und Zinsbelastung sowie Abnahme oder Verlust des Reinvermögenswerts“. In dieser Hinsicht geht der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung davon aus, dass negatives Eigenkapital „als erheblicher Indikator dafür angesehen werden kann, dass sich ein Unternehmen in einer schwierigen finanziellen Lage befindet“⁽²²⁾.
- (133) In Randnummer 10 Buchstabe a der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) wird davon ausgegangen, dass ein Unternehmen, dessen gezeichnetes Kapital massiv schrumpft, nicht mehr in der Lage ist, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen über kurz oder lang so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass die gleiche Annahme umso mehr für ein Unternehmen gilt, dass sein gesamtes gezeichnetes Kapital verloren hat und ein negatives Eigenkapital verzeichnet⁽²³⁾.
- (134) Wie in Tabelle 8 aufgezeigt, wies Cyprus Airways seit 2011 ein negatives Eigenkapital auf. Darüber hinaus war das Eigenkapital bereits 2009 und 2010 rückläufig und lag deutlich unter dem gezeichneten Kapital. In Bezug auf Randnummer 11 der Leitlinien zeigt Tabelle 8, dass Cyprus Airways seit 2009 sinkende Umsätze und steigende Verluste verzeichnete. 2009 ging der Umsatz gegenüber 2008 um fast 21 % zurück, und das Unternehmen wies einen Verlust vor Steuern (EBT) in Höhe von 3,2 Mio. EUR aus. Dieser Trend setzte sich in den Folgejahren fort.
- (135) In Anbetracht der obigen Ausführungen und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen Zyperns (siehe Erwägungsgrund 68) gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass Cyprus Airways seit 2009 teilweise im Einklang mit Randnummer 10 (insbesondere seit 2011) und auf jeden Fall im Einklang mit Randnummer 11 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) ein Unternehmen in Schwierigkeiten war.
- (136) Nach Randnummer 33 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) gilt: „Das Unternehmen muss als in Schwierigkeiten befindlich im Sinne dieser Leitlinien [...] betrachtet werden können.“ Diese Bedingung ist somit erfüllt.

⁽²²⁾ Urteil des Gerichts vom 3. März 2010, Freistaat Sachsen/Kommission und MB Immobilien und MB System/Kommission, verbundene Rechtssachen T-102/07 und T-120/07, Slg. 2010, II-585, Randnr. 106.

⁽²³⁾ Siehe Entscheidung 2008/716/EG der Kommission vom 2. April 2008 über die von Frankreich gewährte Staatliche Beihilfe C 38/07 (vormals NN 45/07) zugunsten von Arbel Fauvet Rail SA, Randnr. 35 (ABl. L 238 vom 5.9.2008, S. 27).

5.3.2. Dauer des Umstrukturierungsplans 2013 — Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität

- (137) Die Randnummern 35-37 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) sehen Folgendes vor: „35. Der Umstrukturierungsplan, dessen Laufzeit so kurz wie möglich zu bemessen ist, muss die Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität des Unternehmens innerhalb einer angemessenen Frist auf der Grundlage realistischer Annahmen hinsichtlich seiner künftigen Betriebsbedingungen erlauben. Umstrukturierungsbeihilfen müssen demnach mit einem tragfähigen Umstrukturierungsplan verknüpft sein, für den sich der betreffende Mitgliedstaat verbürgt. Dieser Plan ist der Kommission mit allen erforderlichen Angaben, u. a. einer Marktstudie, vorzulegen. Die Verbesserung der Rentabilität muss vor allem durch unternehmensinterne Maßnahmen herbeigeführt werden, die in dem Umstrukturierungsplan vorgesehen sind. Externe Faktoren wie Preis- oder Nachfrageschwankungen, auf die das Unternehmen kaum Einfluss hat, dürfen nur dann berücksichtigt werden, wenn die betreffenden Marktprognosen allgemein anerkannt werden. Eine erfolgreiche Umstrukturierung muss die Aufgabe von Tätigkeitsbereichen einschließen, die auch nach der Umstrukturierung strukturell defizitär wären.“
- (138) „36. Der Umstrukturierungsplan muss die Umstände beschreiben, die zu den Schwierigkeiten des Unternehmens geführt haben, damit beurteilt werden kann, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen angemessen sind. Er muss u. a. die jetzige Situation und voraussichtliche Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf den relevanten Produktmärkten mit verschiedenen Szenarien, die einer optimistischen, einer pessimistischen und einer mittleren Hypothese entsprechen, sowie die besonderen Stärken und Schwächen des Unternehmens berücksichtigen. Er muss dem Unternehmen den Übergang zu einer neuen Struktur ermöglichen, die langfristige Rentabilität und den Erhalt des Unternehmens aus eigener Kraft verspricht.“
- (139) „37. Der Umstrukturierungsplan muss eine Umstellung des Unternehmens in der Weise vorsehen, dass es nach Abschluss der Umstrukturierung alle seine Kosten einschließlich Abschreibungen und Finanzierungskosten decken kann. Die erwartete Kapitalrendite des umstrukturierten Unternehmens sollte ausreichen, um aus eigener Kraft im Wettbewerb bestehen zu können. Sind die Schwierigkeiten des Unternehmens auf ein unzulängliches System der Unternehmensführung zurückzuführen, müssen geeignete Anpassungen vorgenommen werden.“
- (140) Der angemeldete Umstrukturierungsplan deckt den Zeitraum ab dem ersten Verkauf eines Vermögenswerts als Eigenbeitrag des Unternehmens zu seinen Umstrukturierungskosten im April 2012 bis Ende 2017 ab und sieht die Wiederherstellung der Rentabilität von Cyprus Airways ab dem Geschäftsjahr 2014 vor. Die Umstrukturierung erstreckt sich gemäß der Anmeldung also über fünf Jahre und sechs Monate.
- (141) Die Kommission stellt fest, dass dieser Zeitraum länger ist als der von der Kommission für andere Fluggesellschaften genehmigte Umstrukturierungszeitraum, der in der Regel fünf Jahre beträgt⁽²⁴⁾.
- (142) Die Kommission stellt außerdem fest, dass die Maßnahme während des Zeitraums 2010-2011 gewährt wurde. Angesichts der Tatsache, dass Maßnahme 5 zu einem Zeitpunkt gewährt wurde, als das Unternehmen bereits in finanziellen Schwierigkeiten war, fiel sie nicht unter die AGVO. Dies bedeutet, dass es sich hierbei entweder um eine unvereinbare Ausbildungsbeihilfe handelte oder als Umstrukturierungsbeihilfe zu betrachten ist, deren Vereinbarkeit in diesem Zusammenhang zu prüfen wäre. In letzterem Szenario würde dies den Umstrukturierungszeitraum um etwa sieben Jahre verlängern (und dann auch Bestandteil des angemeldeten Umstrukturierungsplans sein).
- (143) Die Kommission kann einen längeren Umstrukturierungszeitraum in begründeten Fällen akzeptieren. In der vorliegenden Sache konnte Zypern indes nicht rechtfertigen, warum Cyprus Airways zum Abschluss seiner Umstrukturierung mehr als fünf Jahre benötigen würde. Die Kommission stellt fest, dass die von Zypern in Erwägungsgrund 72 geltend gemachte „verlorene“ Zeit aufgrund von Verzögerungen in aufgrund der Verzögerungen bei den internen Entscheidungsprozessen des Staates⁽²⁵⁾ hätte kontrolliert werden können. Im Gegensatz zu anderen Fällen enthält der Umstrukturierungsplan 2013 von Cyprus Airways keine der Besonderheiten, die die Kommission zuvor in den von Zypern zitierten Beschlüssen akzeptiert hat, sodass im vorliegenden Fall ein längerer

⁽²⁴⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 9. Juli 2014 in der Sache SA. 34191 (2012/C) über Maßnahmen von Lettland zugunsten von A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), noch nicht veröffentlicht, Randnr. 179; Siehe Beschluss der Kommission vom 9. Juli 2014 in der Sache SA. 32715 (2012/C) zugunsten von Adria Airways d.d., noch nicht veröffentlicht, Randnr. 131; Beschluss 2013/151/EU der Kommission vom 19. September 2012 über die staatliche Beihilfe SA.30908 (11/C) (ex N 176/10) umgesetzt von der Tschechischen Republik für České aerolinie, a.s. (ČSA — Czech Airlines — Umstrukturierungsplan) (ABl. L 92 vom 3.4.2013, S. 16), Randnr. 107, und Beschluss 2012/661/EU der Kommission vom 27. Juni 2012 in der Sache SA.33015 (2012/C) über die staatliche Beihilfe Malts zugunsten von Air Malta plc. (ABl. L 301 vom 30.10.2012, S. 29), Randnr. 93; Beschluss der Kommission vom 29. Juli 2014 in der Sache SA. 36874 (2013/N) betreffend eine Umstrukturierungsbeihilfe für LOT Polish Airlines S.A., noch nicht veröffentlicht, Randnr. 241.

⁽²⁵⁾ Zwischen der Entschließung des Verwaltungsrates vom Februar 2012 und der Annahme eines Gesetzesentwurfs durch den Ministerrat zwecks Genehmigung der Kapitalerhöhung im Juni 2012 verstrichen rund vier Monate. Vor der Genehmigung der Kapitalerhöhung forderte das Repräsentantenhaus außerdem die Einhaltung zusätzlicher Bedingungen.

Umstrukturierungszeitraum nicht akzeptabel ist. Derartige Besonderheiten könnten beispielsweise eine massive Reduzierung der Kapazitäten oder ein besonders kleiner Marktanteil sein ⁽²⁶⁾.

- (144) Folglich ist die Kommission nicht der Ansicht, dass der Zeitrahmen von fünf Jahren und sechs Monaten (und noch weniger sieben Jahre) im Fall von Cyprus Airways vertretbar ist.
- (145) Was den Inhalt des Umstrukturierungsplans 2013 betrifft, stellt die Kommission fest, dass Zypern auf die im Beschluss vom 4. Februar 2014 zum Ausdruck gebrachten Zweifel nicht hinreichend eingegangen ist.
- (146) Insbesondere hält Zypern daran fest, dass der Plan die Wirksamkeit des beibehaltenen Streckennetzes und potenzielle Verluste bei der Fluggastnachfrage berücksichtige und dass kein Risiko negativer Treibstoffpreisschwankungen und Schwankungen des EUR/USD-Wechselkurses auf der Grundlage ihrer Schwankungen in der jüngsten Vergangenheit bestehe. Auch macht Zypern geltend, dass die geplante Finanzlage des Unternehmens im Vergleich zu seinen bislang schlechten Leistungen zufriedenstellend sei. Zypern verweist auf Elemente des Umstrukturierungsplans 2013, die sich besser als erwartet entwickelt hätten, wie etwa die Neuaushandlung der Bodenabfertigungskosten auf dem Flughafen Larnaca.
- (147) In ihrem Beschluss vom 4. Februar 2014 äußerte die Kommission Zweifel an dem Umstrukturierungsplan 2013. Angesichts der Wettbewerbssituation auf dem Markt und im Hinblick auf den allgemeinen Grundsatz, dass eine glaubwürdige Umstrukturierung auch den realistischen Möglichkeiten ungünstiger Entwicklungen Rechnung tragen müsse, hatte die Kommission Grund zu der Annahme, dass viele Prognosen im Umstrukturierungsplan 2013 nicht vorsichtig genug sind.
- (148) Die Kommission stellt fest, dass die Annahmen von Cyprus Airways weder allgemein anerkannt noch durch Nachweise über Marktaussichten belegt waren. In der Tat stellten Wettbewerber diese Annahmen infrage, insbesondere in Bezug auf den möglichen Druck durch Konkurrenten auf gewinnbringenden Strecken, die Treibstoffeinsparungen und die erwarteten Einnahmen aus der Flugpreiserhöhung.
- (149) Die Kommission stellt fest, dass das Basisszenario des Umstrukturierungsplans 2013 vorsieht, dass das Unternehmen bereits im Jahr 2014 einen positiven EBIT von 0,4 Mio. EUR verzeichnen und ihn in den Folgejahren noch steigern wird. Die Kommission stellt jedoch fest, dass der Plan davon ausgeht, dass keine Zinsen auf Verbindlichkeiten gegenüber Dritten auflaufen oder während des gesamten Umstrukturierungszeitraums keine Zinsen gezahlt werden. Im Umstrukturierungsplan 2013 wird indes lediglich darauf hingewiesen, dass die Verbindlichkeiten gegenüber Dritten somit umgeschuldet werden müssten, ohne im Einzelnen darauf einzugehen, wie dies geschehen soll. Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (mit Ausnahme der Schulden gegenüber der Hellenic Bank) in der Bilanz für den Zeitraum 2013-2018 werden voraussichtlich weiterhin bei 27,9 Mio. EUR liegen. Daher ist die Verschuldung gegenüber Dritten bedeutend. Im Falle einer nicht erfolgreichen Umstrukturierung könnte dies schwerwiegende Folgen für die Finanzprognosen haben.
- (150) Die Kommission bekräftigt ihr Argument im Beschluss vom 4. Februar 2014, Cyprus Airways wäre am Ende des Umstrukturierungszeitraums ein Unternehmen mit Kapitalrücklagen in Höhe von null und negativen Gesamtrücklagen. Ein solches Unternehmen kann nicht als lebensfähig angesehen werden, da tatsächlich keine Sicherheitsmarge besteht.
- (151) Ferner führt die Kommission aus, dass die im Umstrukturierungsplan 2013 vorgeschlagenen Maßnahmen sich offenbar nicht dazu eignen, die Umstände, die das Unternehmen in Schwierigkeiten gebracht haben, wie in der Mitteilung vorgesehen zu beheben. Insbesondere sieht der Plan die Beibehaltung von drei defizitären Strecken nach Griechenland und zwei in den Nahen und Mittleren Osten vor, obwohl diese beiden Märkte zu den Schwierigkeiten des Unternehmens beigetragen haben. Darüber hinaus sieht der Plan die Beibehaltung von mindestens vier Strecken in direktem Wettbewerb mit Billigfluggesellschaften bei gleichzeitiger Erhöhung der Flugpreise vor. Schließlich wird mindestens eine Strecke beibehalten, die vom türkischen Überflugverbot erheblich beeinträchtigt ist.

⁽²⁶⁾ Im Beschluss der Kommission vom 22. Februar 2006 in der Sache N 464/2005, Umstrukturierungsbeihilfe für AB Kauno ketaus liejykla, auf den auch Zypern Bezug nahm, genehmigte die Kommission einen längeren Umstrukturierungszeitraum, der unter anderem eine Kapazitätsminderung von 46 % vorsah. Cyprus Airways wird seine Kapazität aber nur um 35 % verringern. Die Kommission hat zudem einen längeren Umstrukturierungszeitraum unter Berücksichtigung des sehr geringen Marktanteils des Unternehmens, der Tatsache, dass Maßnahmen ergriffen wurden, bevor das Land als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden konnte, und dramatischer operativer Umstrukturierungsmaßnahmen genehmigt (Beschluss der Kommission vom 1. Juni 2005 in der Sache N 584/2004, Umstrukturierungsbeihilfe für AB Vingriai, Abl. C 187, 30.7.2005, S. 15). Die von Zypern angeführten Präzedenzfälle des Zentrums Mikroelektronik Dresden AG — Sachsen und Stocznia Szczecińska, sind ebenfalls irrelevant, da die Beihilfe nach älteren Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen genehmigt worden war und der spezifischen Situation eines ursprünglich im Staatsbesitz befindlichen Unternehmens in der ehemaligen DDR Rechnung trug, wohingegen im zweiten Fall die Beihilfe nicht genehmigt wurde.

- (152) Der Umstrukturierungsplan 2013 enthält keine konkrete Bewertung der voraussichtlichen Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf den relevanten Märkten. Eingeräumt wird lediglich die Gefahr, dass der Wettbewerbsdruck auf einigen Strecken weiterhin bestehen wird.
- (153) Die Kommission stellt ferner fest, dass das Worst-Case-Szenario den Schwächen des Unternehmens und den Risiken auf den relevanten Märkten nicht hinreichend Rechnung trägt, von denen einige im Plan selbst ausgewiesen wurden. Zu diesen Schwächen und Risiken zählen der Druck von Wettbewerbern, die Abweichung von Schlüsselparametern, die den Finanzprojektionen des Basisszenarios zugrunde liegen (z. B. durchschnittliche Einnahmen pro Fluggast (*yield*), Treibstoffpreise, Wechselkurs EUR/USD, Nachfragerückgang) und die wirtschaftliche Situation auf den wichtigsten Märkten.
- (154) Das Worst-Case-Szenario berücksichtigte lediglich einen Einnahmerückgang um 1 % und projizierte ein positives EBIT von nur 0,3 Mio. EUR in den Jahren 2016 und 2017. Sollte aber ein zusätzliches Risiko — so wie im Umstrukturierungsplan 2013 anerkannt — eintreten, wie etwa ein Anstieg des Ölpreises um 1 % oder eine Veränderung des Wechselkurses EUR/USD um 1 %, würde dies die geplanten Gewinne zunichtemachen (siehe oben Erwägungsgrund 51). Diese Risiken werden noch durch die Tatsache verstärkt, dass Cyprus Airways nicht über die erforderlichen Sicherheiten zur Absicherung gegen Treibstoffpreis- oder Wechselkursrisiken verfügt. Außerdem stellt die Kommission fest, dass Luftfahrtgesellschaften zur Erstellung eines Worst-Case-Szenarios in früheren Fällen in der Regel wesentlich umfangreichere Abweichungen von den Grundparametern vorgesehen hatten⁽²⁷⁾. Obwohl ausdrücklich im Umstrukturierungsplan 2013 erwähnt, wurde dem Risiko eines erheblich verschärften Wettbewerbs insbesondere auf den Strecken Tel Aviv und Moskau, die für Cyprus Airways die viert- bzw. fünftwichtigsten Strecken in Bezug auf das Fluggastaufkommen waren, nicht Rechnung getragen. Darüber hinaus hätte auch die Möglichkeit einer länger anhaltenden Rezession in Griechenland und Zypern berücksichtigt werden müssen.
- (155) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Umstrukturierungsplan 2013 die Umstände nicht ausreichend behandelt, die zu den Schwierigkeiten von Cyprus Airways führten, sowie die künftigen Aussichten für den Markt nicht vollständig berücksichtigte und kein Worst-Case-Szenario enthält.
- (156) Schließlich stellt die Kommission fest, dass der Umstrukturierungsplan 2013 auf die grundlegenden Probleme des Geschäftsmodells des Unternehmens nicht eingeht, die zu seinen Schwierigkeiten beigetragen zu haben scheinen. Die Umstrukturierung von Cyprus Airways stützt sich auf das Geschäftsmodell der traditionellen Fluggesellschaft mit einem umfangreichen Dienstleistungsangebot, die sich beim Verkauf von Tickets überwiegend auf zwischen-geschaltete Parteien stützt und sich im Wettbewerb mit Billigfluggesellschaften oder Fluggesellschaften mit umfangreichem Dienstleistungsangebot mit einem größeren Streckennetz befindet, die ihre Flugtickets größtenteils im direkten Verkauf im Internet anbieten.
- (157) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Randnummern 35 bis 37 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) nicht erfüllt sind, weil i) die Dauer des Umstrukturierungsplans 2013 unangemessen lang ist, ii) der Umstrukturierungsplan die langfristige Rentabilität des Unternehmens innerhalb einer angemessenen Frist nicht wiederherstellt und sich nicht auf realistische Annahmen stützt und iii) der Umstrukturierungsplan der Marktlage nicht mit hinreichend variablen Szenarien Rechnung trägt.

5.3.3. Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen

- (158) Nach Randnummer 38-42 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) gilt, dass ein Unternehmen, das eine Umstrukturierungsbeihilfe erhält, Ausgleichsmaßnahmen für die durch die Beihilfe verursachten Wettbewerbsverfälschungen vorsehen muss. Diese Maßnahmen können unter anderem die Veräußerung von Vermögenswerten, einen Kapazitätsabbau, eine Beschränkung der Marktpräsenz oder eine Senkung der Zutrittsschranken auf den betreffenden Märkten umfassen und müssen sich auf rentable Strecken oder Produkte beziehen.
- (159) Zypern hat als Ausgleichsmaßnahmen unter anderem die Einstellung oder den Abbau von Kapazitäten auf rentablen Strecken, die Veräußerung von zwei LHR-Zeitnischen und die Verkleinerung der Flotte und ASK vorgeschlagen.

⁽²⁷⁾ Siehe z. B. Beschluss der Kommission vom 9. Juli 2014 in der Sache SA. 34191 (2012/C) über Maßnahmen von Lettland zugunsten von A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), noch nicht veröffentlicht, Randnr. 185; oder Beschluss der Kommission vom 29. Juli 2014 in der Sache SA. 36874 (2013/N) betreffend eine Umstrukturierungsbeihilfe für LOT Polish Airlines S.A., noch nicht veröffentlicht, Randnr. 234.

- (160) Die Kommission stellt fest, dass die Veräußerung von zwei Zeitnischen des Flughafens LHR, einem vollständig koordinierten Flughafen⁽²⁸⁾, als eine hinreichende Senkung der Zutrittsschranken für Wettbewerber angesehen werden kann, vor allem auch angesichts der Tatsache, dass Cyprus Airways diesen Flughafen insgesamt aufgeben würde. Die erhebliche Verringerung der Flotte ist ebenfalls ein deutliches Zeichen für einen Kapazitätsabbau.
- (161) In Bezug auf die vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen hat die Kommission die Aufgabe oder Reduzierung der Kapazität rentabler Strecken, d. h. Strecken, die unter Berücksichtigung variabler Kosten einen positiven Bruttobeitrag leisten⁽²⁹⁾, stets als Ausgleichsmaßnahme akzeptiert.
- (162) Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die Strecke LCA-ATH, für die Zypern einen Kapazitätsabbau von Cyprus Airways als Ausgleichsmaßnahme vorschlug, einen negativen Bruttobeitrag aufwies, und Zypern keine Beweise zur Stützung seiner Behauptung beibrachte, dass der Teil der Strecken, der als Ausgleichsmaßnahme infrage kommt (Verringerung der Häufigkeit um vier Flüge pro Woche) nicht defizitär sei.
- (163) Dennoch nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass die vorgeschlagene ASK-Reduzierung um 24 % im Vergleich zur Kapazität von 2012 über dem in anderen Umstrukturierungsfällen von Fluggesellschaften vorgeschlagenen ASK-Abbau liegt⁽³⁰⁾. Dies bedeutet, dass selbst wenn die Kapazitätsverringerung auf der Strecke LCA-ATH (die nur 0,84 % der gesamten ASK ausmacht) nicht berücksichtigt würde, der ASK-Abbau immer noch ausreichend wäre.
- (164) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die Randnummern 38-42 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) erfüllt sind.

5.3.4. **Begrenzung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum: konkrete Eigenleistung ohne Beihilfeelement**

- (165) Nach der Randnummern 43 bis 45 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) sind die Empfänger von Umstrukturierungsbeihilfen gehalten, einen erheblichen Beitrag zum Umstrukturierungsplan 2013 aus eigenen Mitteln zu leisten, die bei großen Unternehmen wie Cyprus Airways mindestens 50 % der Umstrukturierungskosten betragen sollten (außer in außergewöhnlichen Umständen und in Härtefällen). Der Eigenbeitrag muss real sein, d. h., es muss sich um den Gegenwartswert ohne sämtliche künftige Gewinne wie den Cashflow handeln.
- (166) Die Kommission nimmt zur Kenntnis dass der aktuelle Betrag des vorgeschlagenen Eigenbeitrags bei 61,57 Mio. EUR liegt. Dies macht 41,8 % der gesamten Umstrukturierungskosten in Höhe von 147,4 Mio. EUR aus. Ferner soll die Umstrukturierungsbeihilfe an den geleisteten Eigenbeitrag angepasst werden, sodass die Summe der beiden Beträge nur die Umstrukturierungskosten decken würde.
- (167) Die Kommission stellt fest, dass der vorgeschlagene Eigenbeitrag von 41,8 %, selbst wenn er vollständig erreicht werden würde, unter der in den Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) genannten Schwelle von 50 % liegen würde.
- (168) Darüber hinaus merkt die Kommission an, dass nach Tabelle 5 in Erwägungsgrund 79 nur der Verkauf von Vermögenswerten im Wert von 55,67 Mio. EUR tatsächlich erfolgt ist. Der Verkauf anderer vorgeschlagener Güter, wie etwa der Ersatzteile und des Airbus A320, wurde nicht vollständig vorgenommen. Der Wert wurde überdies nicht durch einen Wertgutachten eines Sachverständigen belegt.
- (169) In Bezug auf den Verkauf von Ersatzteilen zeigen die bislang erzielten Erlöse (0,86 Mio. EUR), dass die ursprünglichen Schätzungen von 2,0 Mio. EUR (2013) und 1,1 Mio. EUR (2014) viel zu hoch angesetzt waren. In Ermangelung eines Wertgutachten für die verbleibenden und zu veräußernden Ersatzteile durch einen unabhängigen Sachverständigen und ohne andere Nachweise, wie z. B. eine Vereinbarung mit klarer Angabe der künftigen Kaufverpflichtung durch den Käufer, können mögliche künftige Einnahmen aus dem Verkauf der Ersatzteile nicht als ein hinreichend realer Eigenbeitrag zum Gegenwartswert angesehen werden.

⁽²⁸⁾ Der „vollständig koordinierte Flughafen“ ist definiert in Artikel 2 Buchstabe g der 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). Nach Artikel 3 Absatz 4 dieser Verordnung kommt es auf diesen Flughäfen zumindest zeitweise zu Kapazitätsproblemen.

⁽²⁹⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 9. Juli 2014 in der Sache SA. 34191 (2012/C) über Maßnahmen von Lettland zugunsten von A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), noch nicht veröffentlicht, Randnr. 194; siehe Beschluss der Kommission vom 9. Juli 2014 in der Sache SA. 32715 (2012/C) zugunsten von Adria Airways d.d., noch nicht veröffentlicht, Randnr. 143; Beschluss 2013/151/EU, Randnr. 130.

⁽³⁰⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 9. Juli 2014 in der Sache SA. 34191 (2012/C) über Maßnahmen von Lettland zugunsten von A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), noch nicht veröffentlicht, Randnr. 195; Siehe Beschluss der Kommission vom 9. Juli 2014 in der Sache SA. 32715 (2012/C) zugunsten von Adria Airways d.d., noch nicht veröffentlicht, Randnr. 136.

- (170) In Bezug auf den Verkauf des Airbus A320, den Zypern in seiner Stellungnahme vom 11. Mai 2014 als „*altes Flugzeug*“ beschrieb, wurden vier der fünf im Jahr 2014 eingereichten Angebote zurückgezogen, und im Falle des fünften Angebots hat der Bieter nicht auf den Gegenvorschlag von Cyprus Airways reagiert. Zypern hat kein Wertgutachten für das Flugzeug durch einen unabhängigen Sachverständigen vorgelegt. Die projizierten Erlöse in Höhe von 2,5 Mio. EUR können nicht als ein hinreichend realer Eigenbeitrag zum Gegenwartswert angesehen werden
- (171) Ferner ist die Kommission — im Gegensatz zu Zypern — der Auffassung, dass die Übertragung von Eigentum auf den Versorgungsfonds nicht als realer Eigenbeitrag zum Gegenwartswert angesehen werden kann. Wie von Zypern bestätigt und im Jahresabschluss des Unternehmens überprüft, wird der Versorgungsfonds von Cyprus Airways kontrolliert. Unabhängig von der Rechtsform des Fonds stehen seine Mittel letztendlich dem Unternehmen zur Verfügung, und sein Defizit ist Teil der Umstrukturierungskosten⁽³¹⁾. Durch die Übertragung eines Vermögenswerts auf den Versorgungsfonds leistet Cyprus Airways keinen tatsächlichen Eigenbeitrag zu seinen Umstrukturierungskosten.
- (172) In Anbetracht der obigen Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass der reale Eigenbeitrag zum Gegenwartswert bei 55,67 Mio. EUR, d. h. 37,8 % der Umstrukturierungskosten, liegt.
- (173) Zypern argumentiert, dass der Eigenbeitrag in außergewöhnlichen Umständen und in Härtefällen unter 50 % liegen kann. Spezifischer noch macht Zypern geltend, dass ein geringerer Eigenbeitrag im Falle von Cyprus Airways durch die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie das türkische Überflugverbot — zwei zusätzliche belastende Faktoren — gerechtfertigt werden kann.
- (174) Die Kommission nimmt die besondere Situation der zyprischen Wirtschaft zur Kenntnis und erkennt an, dass eine Veräußerung von Vermögenswerten in einem solchen Fall möglicherweise nicht einfach ist. Die Kommission stellt jedoch fest, dass Cyprus Airways auf einem internationalen und liquiden Markt tätig ist, sodass die potenziellen Käufer seiner Vermögenswerte, einschließlich der Zeitnischen und Ersatzteile, aus einem beliebigen Teil der Welt kommen können und somit nicht von der Situation der zyprischen Wirtschaft betroffen sind, da sie leichter eine Finanzierung finden und die Vermögenswerte ohne Verbindung nach Zypern transferieren oder nutzen können.
- (175) Das türkische Überflugverbot ist zudem schon seit vielen Jahren in Kraft und steht mit dem Verkauf von Vermögenswerten der Fluggesellschaft nicht in Verbindung, die anderenorts verwendet werden können. Darüber hinaus ist die erhebliche Kapazitätsreduzierung für Wettbewerber relevant, wohingegen der Eigenbeitrag die erforderliche Beihilfe begrenzen soll und zeigt, dass die Märkte davon überzeugt sind, dass sich die Rentabilität des Unternehmens wiederherstellen lässt.
- (176) Auch wenn die Kommission auf der Grundlage der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) bereits aufgrund außergewöhnlicher Umstände Eigenbeiträge von 40 % der Umstrukturierungskosten akzeptiert hat⁽³²⁾, liegt dies immer noch über dem Eigenbeitrag von Cyprus Airways.
- (177) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die Randnummern 43-45 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) nicht erfüllt sind. Der Umstrukturierungsplan 2013 beschränkt die Beihilfe nicht auf das erforderliche Minimum, da sie keinen ausreichend hohen, realen Eigenbeitrag zum Gegenwartswert der Umstrukturierungskosten von Cyprus Airways umfasst.

5.3.5. Besondere Bedingungen für Unternehmen in Fördergebieten

- (178) Die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) sehen vor, dass die Bedingungen zur Genehmigung einer Beihilfe in Bezug auf die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen und den Umfang des Eigenbeitrags des Beihilfeempfängers weniger streng sein können, wenn dies durch Gründe der regionalen Entwicklung und insbesondere für den Fall gerechtfertigt ist, dass der Beihilfeempfänger in einem Fördergebiet ansässig ist.

⁽³¹⁾ Aus der Satzung von Cyprus Airways und dem Jahresabschluss geht hervor, dass das Unternehmen eine Reihe von Altersversorgungsplänen unterhält, einschließlich des Versorgungsfonds, und dass das Unternehmen für die Wahrung des Werts der Versorgungsfonds haftet und diese Haftung Gegenstand der Verbindlichkeiten und Rückstellungen des Unternehmens ist. Darüber hinaus garantiert das Unternehmen die Kaufkraft der Versorgungsleistungen, sodass diese eine festgelegte Gesamtmindestleistung nicht unterschreiten.

⁽³²⁾ Siehe Entscheidung 2010/175/EG der Kommission vom 22. Juli 2009 über die staatliche Beihilfe C 18/05 (ex N 438/04, N 194/05 und PL 34/04) Polens für die Danziger Werft (ABl. L 81 vom 26.3.2010, S. 19), Randnr. 276.

- (179) Im Falle Zyperns waren für den Zeitraum 2007-2013 sowie 2014-2020 zwei Regionen, die zusammen rund 50 % der zyprischen Bevölkerung abdecken, für regionale Investitionsbeihilfen im Sinne der Ausnahmeregelung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV förderfähig (die westliche und die östliche Zone)⁽³³⁾. Auch argumentierte Zypern, dass Zypern mehrere territoriale Merkmale aufweist, die Auswirkungen auf die sozioökonomische Entwicklung haben, und zwar seine Randlage in der EU und seine Abhängigkeit vom Luft- und Seeverkehr. Zudem machte Zypern geltend, dass die wirtschaftliche Rezession der zyprischen Wirtschaft erst recht seine Einstufung als Fördergebiet rechtfertige.
- (180) Die Kommission stellt fest, dass Cyprus Airways seinen Sitz in der Hauptstadt Nikosia hat, die sich in keinem der beiden Fördergebiete Zyperns befindet. Der Flughafen Larnaca, der zweifelsohne das Zentrum der Tätigkeiten von Cyprus Airways ist, befindet sich ebenfalls nicht in einem der beiden Fördergebiete. Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass im Interesse gleicher Ausgangsbedingungen der Status eines Fördergebiets nur durch einen Beschluss der Kommission nach den Kriterien der geltenden Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung und nicht aufgrund anderer territorialer Merkmale oder einer wirtschaftlichen Rezession festgelegt werden kann.
- (181) Die Kommission kann daher hinsichtlich der Beihilfekriterien weniger strenge Bedingungen nicht akzeptieren.

5.3.6. Grundsatz der einmaligen Beihilfe

- (182) Nach Abschnitt 3.3 Randnummer 73 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) sollten Rettungs- und/oder Umstrukturierungsbeihilfen nur einmal und wie folgt genehmigt werden, „Ist dies der Fall und liegt es weniger als zehn Jahre zurück, dass eine Rettungsbeihilfe gewährt worden oder die Umstrukturierungsphase abgeschlossen oder die Durchführung des Umstrukturierungsplans eingestellt worden ist (je nachdem, welches Ereignis als Letztes eingetreten ist), wird die Kommission weitere Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfen nur in folgenden Fällen genehmigen: [...]“. Diese Bedingung ist als „Grundsatz der einmaligen Beihilfe“ bekannt.
- (183) Eine Ausnahme von dem „Grundsatz der einmaligen Beihilfe“ ist in Randnummer 73 Buchstabe c des Abschnitts 3.3 vorgesehen [bitte bestätigen]:
- „(...)“
- c. *in außergewöhnlichen und unvorhersehbaren Fällen*“.
- (184) Die Kommission hat die Umstrukturierungsbeihilfe für Cyprus Airways im Jahr 2007 auf der Grundlage eines Umstrukturierungsplans genehmigt. Cyprus Airways kommt daher derzeit für eine weitere Umstrukturierungsbeihilfe nach dem „Grundsatz der einmaligen Beihilfe“ nicht in Betracht. Zudem hegt die Kommission Zweifel daran, ob in diesem Fall außergewöhnliche und unvorhersehbare Umstände im Sinne der Randnummer 73 Buchstabe c vorliegen.
- (185) Obwohl Zypern nach Eröffnung der beiden förmlichen Prüfverfahren zu diesem Punkt ausführlich Stellung genommen hat, konnte Zypern nicht begründen, warum sich Cyprus Airways außergewöhnlichen und unvorhersehbaren Umständen gegenüber sah, die eine weitere Umstrukturierungsbeihilfe rechtfertigen würden⁽³⁴⁾.
- (186) Das türkische Überflugverbot wurde bereits 1974⁽³⁵⁾ eingeführt, und Zypern hat eine genehmigte Regelung für den Ausgleich der Mehrkosten der betroffenen Fluggesellschaften, einschließlich Cyprus Airways (siehe Erwägungsgrund 23), eingeführt. Dieser Umstand kann folglich nicht als außergewöhnlich und unvorhersehbar eingestuft werden, und Zypern hat diesbezüglich keine neuen Beweise beigebracht.

⁽³³⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 24. Januar 2006 in der Sache N 814/2006 zur Fördergebietskarte 2007-2013 (ABl. C 68 vom 24.3.2007, S. 28).

⁽³⁴⁾ Zypern verwies auf den Rettungsbeihilfebeschluss für Air Malta, in dem außergewöhnliche Umstände anerkannt und die Rettungsbeihilfe in einem Zeitraum von weniger als 10 Jahren nach der letzten Umstrukturierungsbeihilfe genehmigt wurden (Beschluss der Kommission vom 15. November 2010 in der Sache N 504/2010, — Air Malta plc — Rettungsbeihilfe (ABl. C 102 vom 2.4.2011, S. 4)). Die Kommission weist darauf hin, dass es erhebliche Unterschiede zwischen der Sache Air Malta und dem vorliegenden Fall gibt. Die zeitlich frühere Maßnahme in der Sache Air Malta wurde im April 2004 vor dem Beitritt Malts zur EU durchgeführt und musste somit von der Kommission nicht genehmigt werden. Malta machte geltend, dass die Maßnahme von 2004 dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers entspreche und folglich keine staatliche Beihilfe darstelle. Aufgrund der Dringlichkeit bei der Genehmigung der Rettungsbeihilfe, war die Kommission nicht in der Lage, zu einer endgültigen Schlussfolgerung in Bezug auf den Beihilfecharakter der Maßnahme von 2004 zu gelangen. Im anschließenden Umstrukturierungsbeschluss (Beschluss 2012/661/EU) kam die Kommission jedoch zu dem Schluss, dass die Maßnahme von 2004 keine staatliche Beihilfe darstelle. Im vorliegenden Fall besteht kein Zweifel daran, dass Cyprus Airways 2007 eine Umstrukturierungsbeihilfe erhielt. Ein von der Kommission akzeptierter außergewöhnlicher Umstand betraf die Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Maßnahme von 2004 der Zugang zum internationalen Flughafen Malta ausschließlich durch in bilateralen Luftverkehrsabkommen verankerte Verkehrsrechte geregelt wurde und 2010 der Zugang allen EU-Fluggesellschaften offenstand. In Bezug auf den Zugang zu den zyprischen Flughäfen war keine derart grundlegende Veränderung zwischen 2007 und heute zu verzeichnen. Während Malta schließlich für mehr als 50 % seines Luftverkehrs von Air Malta abhing, lag der Anteil von Cyprus Airways am Luftverkehr Zyperns im Jahr 2012 lediglich bei 15 % und ist seither rückläufig.

⁽³⁵⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 27. Juni 2012 in der Sache SA. 32523 (2011/N), Randnr. 11.

- (187) Aus ähnlichen Gründen kann der Betrieb eines „illegalen“ Flughafens im Nordteil Zyperns nicht als außergewöhnlicher und unvorhersehbarer Umstand angesehen werden, da für Touristen seit 2004 die Möglichkeit der An- und Abreise vom nördlichen Teil Zyperns besteht.
- (188) Darüber hinaus teilt die Kommission nicht die Auffassung der zyprischen Behörden, dass der Markteintritt eines Wettbewerbers, bei dem es sich entweder um eine Billigfluglinie oder eine Fluggesellschaft mit einem umfangreichen Dienstleistungsangebot handeln kann, als außergewöhnlicher und unvorhersehbarer Umstand angesehen werden kann, denn Cyprus Airways ist in einem liberalisierten Sektor tätig. Voraussetzung dafür ist allerdings auch, dass die Wettbewerber legal tätig sind. Hinsichtlich der Behauptung, dass Zypern Wettbewerber von Cyprus Airways subventioniere, gingen der Kommission keine Beweise zu. Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang jedoch darauf hinweisen, dass die Argumentation, der Staat Cyprus Airways müsse eine Beihilfe gewähren, um schädliche Auswirkungen einer angeblichen Beihilfe auszugleichen, die der Staat angeblich selbst eingeführt hat, und letztere als außergewöhnlichen und unvorhersehbaren Umstand geltend zu machen, nicht zulässig ist
- (189) Was die Unruhen im Nahen und Mittleren Osten angeht, so ist die Kommission der Auffassung, dass eine solche Situation aufgrund der jahrzehntelangen Unruhen in Teilen der Region nicht als Ausnahmesituation angesehen werden kann. In Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der von Zypern genannten jüngsten Unruhen, insbesondere des „Arabischen Frühlings“, geht zudem aus den Jahresberichten des Unternehmens hervor, dass die Einnahmen aus Strecken zwischen Zypern und dem Nahen und Mittleren Osten sowie der Golfregion traditionell rund 10 % der Gesamteinnahmen von Cyprus Airways ausmachen. Folglich hätte selbst ein deutlicher Rückgang des Verkehrsaufkommens eine relativ geringe (wenn auch „nicht unbedeutende“) Auswirkung, d. h., er würde maximal 10 % der gesamten Einnahmen von Cyprus Airways betreffen.
- (190) Die Kommission weiß um die Verschlechterung der griechischen und der zyprischen Wirtschaft erkennt derartige Umstände sowie den möglichen Rückgang des Durchschnittspreises für die griechischen Flüge an. Die Kommission erinnert jedoch daran, dass Cyprus Airways seine Inlandsflüge in Griechenland zwischen 2011 und 2013 ausgeweitet und damit bewusst eine höhere Exponierung gegenüber den griechischen Markt in Kauf genommen hat.
- (191) Die Erkenntnisse im Umstrukturierungsplan 2013 und die Informationen der Wettbewerber lassen erkennen, dass das Gesamtpassagieraufkommen auf dem zyprischen Markt seit 2009 gestiegen ist; demgegenüber ist der Marktanteil von Cyprus Airways geschrumpft. Aber auch andere Fluggesellschaften in der Region waren mit der Wirtschaftskrise konfrontiert. Sie haben aber ihre Preispolitik und ihr Streckennetz angepasst, um sich auf dem Markt zu behaupten. Ryanair verwies zudem darauf, dass sein Unternehmen auf diesen Märkten sogar Wachstum erzielt hat.
- (192) Aus den obigen Erwägungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass Cyprus Airways, das in ausdrücklichen, wenn auch „allgemeinen“ Erklärungen in seinen Jahresberichten 2007, 2008 und 2009⁽³⁶⁾ Risiken eingeräumt hat, trotz der ihm verfügbaren Optionen nicht die notwendigen Anpassungen in seiner Geschäftstätigkeit vorgenommen hat, um die Auswirkungen der wirtschaftlichen Verschlechterung auf seinen Hauptmärkten aufzufangen und wie seine Wettbewerber neue Märkte zu erschließen. Diese Auswirkungen können folglich nicht als außergewöhnliche und unvorhersehbare Umstände betrachtet werden, und sind vielmehr einem schlechten Management und den schlechten Leistungen von Cyprus Airways zuzuschreiben.
- (193) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme von Randnummer 73 Buchstabe c in Abschnitt 3.3 der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) nicht erfüllt sind, und dass eine Umstrukturierungsbeihilfe für Cyprus Airways gegen den Grundsatz der einmaligen Beihilfe verstoßen würde.

5.3.7. Schlussfolgerung

- (194) Aus den obigen Erläuterungen stellt die Kommission fest, dass Zypern die Maßnahmen 1, 2, 4 und 5 zugunsten von Cyprus Airways unrechtmäßig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt hat.
- (195) Ferner ist die Kommission der Ansicht, dass die Maßnahmen 1, 2, 4 und 5 sowie der Umstrukturierungsplan 2013 die Bedingungen der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) nicht erfüllen. Der Kommission ist keine andere Grundlage bekannt, anhand derer die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt festgestellt werden könnte, und auch Zypern hat keine andere Grundlage für die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Binnenmarkt geltend gemacht (mit Ausnahme der Anwendung der AGVO auf Ausbildungsbeihilfen — Maßnahme 5). Folglich betrachtet die Kommission die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

⁽³⁶⁾ Siehe Jahresbericht 2007, S. 97; Jahresbericht 2008, S. 88; Jahresbericht 2009, S. 91.

5.4. RÜCKFORDERUNG

- (196) Nach Maßgabe des Vertrags und der geltenden Rechtsprechung kann die Kommission beschließen, dass der betreffende Mitgliedstaat eine Beihilfe aufheben oder ändern muss, wenn sie die Unvereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt festgestellt hat⁽³⁷⁾. Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs dient die einem Mitgliedstaat durch einen Beschluss der Kommission auferlegte Verpflichtung zur Aufhebung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe zur Wiederherstellung der früheren Lage⁽³⁸⁾.
- (197) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieses Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die im Rahmen der rechtswidrigen Beihilfe erhaltenen Beträge zurückgezahlt hat, da er so den Vorteil verliert, den er auf dem Markt gegenüber seinen Wettbewerbern hatte und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt wird⁽³⁹⁾.
- (198) In Übereinstimmung mit der geltenden Rechtsprechung heißt es in Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999⁽⁴⁰⁾: „In Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern [...]“.
- (199) Da die betreffenden Maßnahmen mit einem Gesamtbetrag von 66 099 317,94 EUR (31,33 Mio. EUR in Form der Beteiligung des Staates an einer Kapitalerhöhung (Maßnahme 1); 34,5 Mio. EUR in Form einer Rettungsbeihilfe (Maßnahme 2) und 269 317,94 EUR in Form von Ausbildungsbeihilfen (Maßnahme 5)) unter Verstoß gegen Artikel 108 AEUV durchgeführt wurden und als rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe anzusehen sind, müssen sie zurückgefordert werden, um die Lage auf dem Markt vor ihrer Erteilung wiederherzustellen. Die Rückforderung sollte sich daher auf den Zeitraum erstrecken, in dem der Empfänger einen Vorteil erlangte, d. h. ab dem Zeitpunkt, zu dem die Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung gestellt wurde, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung; die Rückforderungsbeträge umfassen die bis zur tatsächlichen Rückzahlung angefallenen Zinsen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

- (200) In Bezug auf Maßnahme 3 ist das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV aufgrund der nicht erfolgten Durchführung der Maßnahme durch Zypern gegenstandslos geworden.
- (201) Nach Auffassung der Kommission umfassen die Maßnahmen 1, 2, 4 und 5 hinsichtlich der Beteiligung des Staates an der Kapitalerhöhung, der Rettungsbeihilfe, der Umstrukturierungsbeihilfe und der Ausbildungsbeihilfen, die jeweils zugunsten von Cyprus Airways gewährt wurden, eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV und sind mit dem Binnenmarkt unvereinbar, da die einschlägigen Bedingungen der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung (2004) nicht erfüllt und keine anderen Gründe für eine Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt ausgemacht wurden.
- (202) In Bezug auf Maßnahme 1, 2, 4 und 5 ist die Kommission der Ansicht, dass Zypern sie rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt hat.
- (203) Abschließend stellt die Kommission fest, dass Zypern sich damit einverstanden erklärt hat, dass dieser Beschluss in englischer Sprache angenommen und bekanntgegeben wird —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV, das am 6. März 2013 in Bezug auf potenzielle freiwillige Zahlungen von Zypern an Cyprus Airways eingeleitet wurde, ist gegenstandslos geworden, da Zypern die Maßnahme aufgegeben hat. Das Verfahren wird hiermit eingestellt.

⁽³⁷⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1973, C-70/72, Kommission/Deutschland, Slg. 1973, 813, Randnr. 13.

⁽³⁸⁾ Siehe verbundene Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/92, Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103, Randnr. 75.

⁽³⁹⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, Slg. 2002, I-030671, Randnrn. 64 und 65.

⁽⁴⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

Artikel 2

Die staatlichen Beihilfen in Höhe von mindestens 66 099 317,94 EUR (31,33 Mio. EUR in Form einer Beteiligung des Staates an einer Kapitalerhöhung; 34,5 Mio. EUR in Form einer Rettungsbeihilfe und 269 317,94 EUR in Form von Ausbildungsbeihilfen), die Zypern unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV zugunsten der Fluggesellschaft Cyprus Airways rechtswidrig gewährt hat, sind mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 3

Etwaige staatlichen Beihilfen, die Zypern zusätzlich zu den in Artikel 2 genannten Beträgen im Rahmen der Maßnahme 4 zugunsten von Cyprus Airways gewährt hat oder zu gewähren beabsichtigt, sind mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 4

(1) Zypern fordert die in Artikel 2 genannten, mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen vom Empfänger zurück. Des Weiteren fordert Zypern ebenfalls die in Artikel 3 genannten, mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen vom Empfänger zurück.

(2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfen dem Empfänger zur Verfügung gestellt wurden, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.

(3) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission⁽⁴¹⁾ und nach der Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission⁽⁴²⁾ zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.

(4) Zypern teilt der Kommission mit, ob im Rahmen der Maßnahme 4 zusätzliche, über den in Artikel 2 genannten Betrag hinausgehende Beihilfen gewährt wurden und unterrichtet die Kommission über die genauen Beträge und den Zeitpunkt der Gewährung.

(5) Zypern teilt der Kommission mit, wann im Rahmen der Maßnahmen 5 die einzelnen Beiträge gewährt wurden.

(6) Zypern hebt Maßnahme 4 auf und annulliert ab dem Tag der Annahme dieses Beschlusses alle ausstehenden Beihilfezahlungen, auf die in Artikel 2 und 3 Bezug genommen wird.

Artikel 5

(1) Die in Artikel 2 und Artikel 3 genannten Beihilfen werden sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.

(2) Zypern stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 6

(1) Zypern übermittelt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses folgende Informationen:

- a) Informationen gemäß Artikel 4 Absätze 4 und 5;
- b) Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der vom Empfänger zurückzufordern ist⁽⁴³⁾;
- c) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
- d) Unterlagen, die belegen, dass eine Rückzahlungsanordnung an den Empfänger ergangen ist.

(2) Zypern unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 2 und Artikel 3 genannten Beihilfe abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Zypern unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Zypern ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Begünstigten bereits zurückgezahlt wurden.

⁽⁴¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

⁽⁴²⁾ Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission vom 30. Januar 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 82 vom 25.3.2008, S. 1).

⁽⁴³⁾ Diese Unterrichtung erfolgt in Form einer Tabelle, die diesem Beschluss als Anhang beigelegt ist.

Artikel 7

Dieser Beschluss ist an die Republik Zypern gerichtet.

Brüssel, den 9. Januar 2015

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

ANHANG

**ANGABEN ZU DEN GEWÄHRTEN, ZURÜCKZUFORDERNDEN BZW. BEREITS ZURÜCKGEZAHLTEN
BEIHILFEBETRÄGEN (ALLE BETRÄGE IN EURO)**

Empfänger — Maßnahme	Gesamtbetrag der gewährten Beihilfen	Gesamtbetrag der Rückforderung (Nennbetrag)	Gesamtbetrag der Rückzahlungen	
			Nennbetrag	Zinsen
Cyprus Airways — Staatliche Beteiligung an der Kapitalerhöhung	31 330 000 ⁽¹⁾	31 330 000		
Cyprus Airways — Rettungsbeihilfe	34 500 000 ⁽²⁾	34 500 000		
Cyprus Airways — Ausbildungsbeihilfen	269 317,94 ⁽³⁾	269 317,94		
<i>[Bitte entsprechend anpassen, wenn im Rahmen von Maßnahme 4 weitere Beihilfen gewährt wurden]</i>				

⁽¹⁾ Betrag wie in Erwägungsgrund 110 des Beschlusses.

⁽²⁾ Betrag wie in Erwägungsgrund 111 des Beschlusses.

⁽³⁾ Betrag wie in Erwägungsgrund 117 des Beschlusses.

BESCHLUSS (EU) 2015/1074 DER KOMMISSION**vom 19. Januar 2015****zu der von Italien durchgeführten****staatlichen Beihilfe SA.35842 (2014/C) (ex 2012/NN) Zusätzliche Ausgleichsleistungen zugunsten von CSTP für die Erbringung von Gemeinwohldienstleistungen***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015)74)***(Nur der italienische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme nach den oben genannten Bestimmungen und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit elektronischer Anmeldung vom 5. Dezember 2012 meldeten die italienischen Behörden nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einen zusätzlichen Ausgleich nach einer entsprechenden Entscheidung des *Consiglio di Stato* (der als oberstes Verwaltungsgericht Italiens fungiert) an, die *Consorzio Salernitano Trasporti Pubblici SpA* („CSTP“) für die Erbringung von Personenverkehrsdiensten per Bus aufgrund von Konzessionen, die durch die italienische Region Kampanien („Region“) erteilt wurden, im Zeitraum 1997-2002 („Prüfzeitraum“) gewährt wurde.
- (2) Die Anmeldung wurde unter der Nummer SA.35842 eingetragen und wurde ab 13. Dezember 2012 als nicht angemeldete Maßnahme behandelt, da die Region laut Informationen, die der Kommission vorliegen, ab dem 7. Dezember 2012 verpflichtet war, den zusätzlichen Ausgleich an CSTP zu bezahlen, d. h. nachdem die italienische Regierung die Maßnahme der Kommission gemeldet hatte, aber bevor der Beschluss der Kommission angenommen wurde.
- (3) Mit Schreiben vom 20. Februar 2014 unterrichtete die Kommission Italien über ihren Beschluss zur Einleitung des Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV („Einleitungsbeschluss“).
- (4) Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽¹⁾ veröffentlicht. Die Kommission hat die Beteiligten zur Stellungnahme zur Maßnahme aufgefordert.
- (5) Die italienischen Behörden haben ihre Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss mit Schreiben vom 21. und 25. März 2014 übermittelt.
- (6) Die einzige dritte Partei, die Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss vorgelegt hat, war CSTP als von der Maßnahme begünstigtes Unternehmen. Diese Stellungnahmen sind am 25., 26., 27. und 28. März 2014 eingegangen.
- (7) Italien hat keine Stellungnahme zu den Stellungnahmen Dritter abgegeben.
- (8) Nach Gewährung einer Fristverlängerung durch die Kommission übermittelten die italienischen Behörden die zusätzlichen Angaben mit Schreiben vom 15. September 2014.

2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME**2.1. DIE GESELLSCHAFT**

- (9) CSTP ist ein als Aktiengesellschaft organisiertes Unternehmen, das Nahverkehrsdienste erbringt, für die es regionale und kommunale Konzessionen erhalten hat. Insbesondere betrieb CSTP nach Angaben der italienischen Behörden während des gesamten Prüfzeitraums als Konzessionsnehmer der Region ein Busnetz und legte dabei circa 9 Mio. km pro Jahr zurück.

⁽¹⁾ Beschluss der Kommission vom 20. Februar 2014 in der Beihilfesache SA.35842 (2012/NN) — Italien — Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zugunsten von CSTP, ABL C 156 vom 23.5.2014, S. 39.

- (10) Nach Angaben der italienischen Behörden hat die Region an CSTP für den genannten Dienst während des Prüfzeitraums bereits 131 632 525,80 EUR gezahlt, davon 125 869 212,47 EUR für Betrieb und Verwaltung des Dienstes und 5 763 313,32 für Investitionen. Da dieser Ausgleich CSTP offenkundig mehr als zehn Jahre vor dem ersten Auskunftsersuchen der Kommission an den italienischen Staat gewährt wurde, ist dieser Ausgleich nicht Gegenstand der Beurteilung im vorliegenden Verfahren⁽²⁾.
- (11) Zusätzlich zu den genannten bereits erhaltenen Beträgen verlangte CSTP von der Region einen zusätzlichen Ausgleich in Höhe von 14 545 946 EUR auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates⁽³⁾ für die wirtschaftlichen Nachteile, die dem Unternehmen angeblich entstanden seien, weil ihm Gemeinwohlverpflichtungen (PSO — Public Service Obligations) auferlegt worden seien.
- (12) Im Jahr 2008 wies das Regionale Verwaltungsgericht in Salerno die von CSTP eingebrachte Klage auf zusätzlichen Ausgleich auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ab. Das Gericht befand, gestützt auf Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69⁽⁴⁾, dass CSTP keinen Ausgleich für wirtschaftliche Nachteile infolge der Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen fordern könne, ohne zuvor die Aufhebung dieser Gemeinwohlverpflichtungen verlangt zu haben.

2.2. DIE URTEILE DES CONSIGLIO DI STATO

- (13) Mit Urteil vom 27. Juli 2009 (*Sentenza Nr. 4683/09*) gab der Consiglio di Stato der von CSTP eingelegten Berufung gegen das Urteil des Regionalen Verwaltungsgerichts in Salerno statt und entschied, dass CSTP nach den Artikeln 6, 10 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Anspruch auf zusätzlichen Ausgleich für die erbrachten Gemeinwohldienstleistung habe. In diesem Urteil wird nicht genau angegeben durch welchen Rechtsakt und in welcher Form die Gemeinwohldienstleistungen auferlegt wurden, aber hervorgehoben, dass einem Unternehmen, das eine Gemeinwohldienstleistung erbringt, sein Anspruch auf Erstattung der bei der Erbringung dieser Dienstleistung tatsächlich entstandenen Kosten nicht verwehrt werden dürfe. Ferner befand der Consiglio di Stato, dass CSTP selbst dann Anspruch auf eine Ausgleichsleistung für Gemeinwohlerpflichtungen habe, wenn das Unternehmen zuvor keinen Antrag auf Aufhebung dieser Verpflichtungen gestellt hat.
- (14) Der Consiglio di Stato befand, dass der genaue Betrag des an CSTP zu zahlenden zusätzlichen Ausgleichs durch die Region zu ermitteln sei, ausgehend von zuverlässigen Daten aus den Büchern des Unternehmens, indem die Differenz zwischen den Aufwendungen für die Geschäftstätigkeit von CSTP, die der Gemeinwohldienstleistung zuzurechnen ist, und den entsprechenden Einnahmen ermittelt wird. Die Region führt jedoch an, dass ihr dies unmöglich sei, da es an klaren und zuverlässigen Daten mangle.
- (15) Mit Anordnung (*ordinanza*) Nr. 8736/2010 vom 13. Dezember 2010 ernannte der Consiglio di Stato einen Sachverständigen zur Durchführung dieser Aufgabe. Den italienischen Behörden zufolge war es diesem Sachverständigen ebenfalls nicht möglich, den Betrag des zu zahlenden Ausgleichs zu ermitteln. Erst mit der Unterstützung eines weiteren Sachverständigen, der vom Consiglio di Stato mit der Anordnung Nr. 5897/2011 vom 7. November 2011 ernannt wurde, konnte ein bestimmter Betrag für den Ausgleich berechnet werden, wobei ein „induktives Verfahren“ verwendet wurde, wie vom Consiglio di Stato mit der Anordnung Nr. 3244/2011 vom 25. Juli 2011 vorgeschrieben. Auf der Grundlage dieser Berechnungen gelangten die Sachverständigen zu dem Schluss, dass CSTP lediglich für 1998 einen Minderausgleich erhalten habe, da die in Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 (Tarifpflicht) niedergelegte Formel anzuwenden sei. In Ermanglung zuverlässiger Daten und angesichts des Risikos, dass sich eine Verdopplung gegenüber dem nach Artikel 11 berechneten Ausgleich ergeben würde, war es den Sachverständigen nicht möglich, ein induktives Verfahren zu verwenden, um den (etwaigen) Minderausgleich nach Artikel 10 (d. h. Betriebs- oder Beförderungspflicht) zu berechnen. Die beiden Sachverständigen gehen also implizit von der Annahme aus, es sei CSTP eine Tarifpflicht auferlegt worden.

⁽²⁾ Die Kommission ruft in Erinnerung, dass nach Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1) die Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von rechtswidrigen Beihilfen auf zehn Jahre begrenzt sind, beginnend mit dem Tag der Gewährung der rechtswidrigen Beihilfe an den Begünstigten, als Einzelbeihilfe oder im Rahmen einer Beihilferegelung. Durch jede hinsichtlich der rechtswidrigen Beihilfe getätigte Handlung der Kommission oder eines Mitgliedstaats auf Antrag der Kommission wird diese Verjährungsfrist unterbrochen.

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. L 156 vom 28.6.1969, S. 1).

⁽⁴⁾ In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ist niedergelegt: „Es ist Sache der Verkehrsunternehmen, bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die völlige oder teilweise Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes zu beantragen, wenn ihnen aus dieser Verpflichtung wirtschaftliche Nachteile erwachsen.“ Artikel 6 Absatz 3 lautet wie folgt: „Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten entscheiden über Betriebs- oder Beförderungspflichten binnen eines Jahres und über Tarifpflichten binnen sechs Monaten nach Einreichung des Antrags. Der Anspruch auf Ausgleich entsteht mit dem Tage der Entscheidung der zuständigen Behörden [...]“.

- (16) Somit erließ der Consiglio di Stato sein Urteil Nr. 5649/2012 vom 7. November 2012, in dem er den von der Region an CSTP zu zahlenden zusätzlichen Ausgleich auf 4 951 838 EUR — entsprechend dem Betrag des Minderausgleichs im Jahr 1998 — bezifferte und die Zahlung dieser Summe bis spätestens 7. Dezember 2012 anordnete. Die Zahlung dieser Summe durch die Region an CSTP erfolgte am 21. Dezember 2012.
- (17) Bei der Zahlung dieses zusätzlichen Ausgleichs durch die Region an CSTP infolge des Urteils Nr. 5649/2012 handelt es sich um die nicht angemeldete Maßnahme und um den Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

2.3. ZUSÄTZLICHE ANGABEN/STELLUNGNAHMEN DER ITALIENISCHEN BEHÖRDEN

- (18) Nach Auskunft der italienischen Behörden war CSTP ähnlich wie auch andere Anbieter regionaler Linienbusdienste nach Maßgabe vorläufiger Lizenzen (Konzessionen) tätig, die auf Antrag des Unternehmens jährlich verlängert wurden. Aufgrund dieser Konzessionen erlangte das Unternehmen das ausschließliche Recht zur Erbringung der entsprechenden Dienste.
- (19) Die italienischen Behörden geben ferner an, dass CSTP in jedem einzelnen Jahr des Prüfzeitraums bei der Region Konzessionen für die Erbringung von Dienstleistungen auf den betreffenden Strecken beantragt habe und dass in diesen Konzessionen stets ausdrücklich vermerkt gewesen sei, dass die Erbringung der Dienstleistungen auf Risiko des betreffenden Unternehmens erfolge sowie insbesondere dass aus der Erbringung der Dienstleistungen kein Anspruch auf eine Beihilfe oder einen Ausgleich irgendeiner Art erwachse. Die italienischen Behörden reichten ein Exemplar eines Musterkonzessionsvertrags aus dem Jahr 1973 ein und behaupteten, es handle sich um den gleichen Konzessionsvertrag wie mit CSTP für den Prüfzeitraum. Die italienischen Behörden reichten jedoch keine tatsächlich mit CSTP während des Prüfzeitraums abgeschlossenen Verträge ein.
- (20) Die italienischen Behörden geben an, dass es CSTP im Rahmen dieser Konzessionen freigestanden habe, einen Ersatz für die verwendeten Beförderungsarten vorzuschlagen oder die teilweise oder gänzliche Aufhebung der Gemeinwohlverpflichtungen zu verlangen, sofern ihm aus einer derartigen Verpflichtung Nachteile erwachsen wären; dass das Unternehmen von diesem Recht jedoch nie Gebrauch gemacht habe. Die italienischen Behörden geben außerdem an, dass das Unternehmen die Region niemals darüber in Kenntnis gesetzt habe, dass ihm wirtschaftliche Nachteile entstanden wären oder dass es Pflichten erfüllen würde, die es nicht erfüllen würde, wenn es dazu nicht durch eine Gemeinwohlverpflichtung gezwungen wäre. Ferner habe CSTP den italienischen Behörden zufolge niemals die Aufhebung der Gemeinwohlverpflichtungen beantragt, wie nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 vorgeschrieben.
- (21) Den italienischen Behörden zufolge beruhten die in der Vergangenheit gewährten Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand an CSTP auf der Standardkostenmethode, berechnet aufgrund bestimmter im Regionalen Gesetz Nr. 16/1983⁽⁵⁾ niedergelegter Parameter, wie etwa Anzahl der vergebenen Kilometer in Relation zu den zurückgelegten Kilometern, Anzahl der Beschäftigten und Busse, die in Abhängigkeit von der Art des erbrachten Dienstes (Stadt, Gebirge, Hügelland) schwanken kann, rechtliche und wirtschaftliche Behandlung der Beschäftigten, Größe des Unternehmens sowie Kosten der Busse.
- (22) Die italienischen Behörden bezweifeln auch, dass CSTP einen Nachweis über den effizienten und ordnungsgemäßen Betrieb der Dienste im Rahmen der Gemeinwohldienstleistungen gemäß den Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erbracht habe, und erklären in dem eingereichten Schreiben, dass CSTP über kein nach Artikel 1 Absatz 5 der genannten Verordnung vorgeschriebenes Buchhaltungssystem mit getrennten Konten verfügt habe.

2.4. HÖHE DES AUSGLEICHS

- (23) Wie in Erwägung 15 dargelegt, ernannte der Consiglio di Stato zwei Sachverständige, um den nach den Artikeln 6, 10 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 von der Region an CSTP zu zahlenden Ausgleich zu ermitteln. Am 27. September 2012 legten die beiden Sachverständigen ihre jeweiligen Berichte vor, aber nur der zweite Sachverständige sah sich in der Lage, die Höhe des durch die Region an CSTP zu zahlenden zusätzlichen Ausgleichs zu berechnen.
- (24) Was einen zusätzlichen Ausgleich für die Betriebs- oder Beförderungspflicht — nach Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Artikel 10 — anbelangt, stellen die Sachverständigen in ihrem Bericht mehrfach fest, dass der Anspruch von CSTP auf zusätzlichen Ausgleich nicht durch ausreichende Daten und Belege untermauert gewesen sei, um diesen Betrag genau berechnen zu können. Zudem wird angemerkt, dass die von den Parteien (d. h. von CSTP und von der Region) eingereichten Daten nicht passen würden oder zu ungenau seien, da es sich lediglich um Näherungen handle. Deshalb gelangen die Sachverständigen in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass die Parteien unzureichende Belege geliefert hätten, um Buslinien als unrentabel einzustufen, sodass auch keine zuverlässige Schätzung möglich sei, auch nicht unter Verwendung des vom Consiglio di Stato vorgeschriebenen „induktiven Verfahrens“. Deshalb gelangen die Sachverständigen zu dem Schluss, dass der zusätzliche Ausgleich für die Betriebs- oder Beförderungspflicht, berechnet auf der Grundlage von Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69⁽⁶⁾, auf null zu beziffern sei.

⁽⁵⁾ *Legge Regionale 25 gennaio 1983, n. 16 Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori (Regionale Maßnahmen für lokale Personenverkehrsdienste)*, verfügbar unter: http://jtest.ittig.cnr.it:8080/cocoon/regioneCampania/xhtml?css=4&doc=/db/nir/RegioneCampania/1983/urn_nir_regione.campania_legge_1983-01-25n16&datafine=19830205

⁽⁶⁾ In der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Artikel 10 ist niedergelegt, dass der Betrag des Ausgleichs für eine Pflicht zur Erbringung von Personenbeförderungsdiensten zu berechnen ist als Differenz zwischen der Verringerung der Einnahmen und der Verringerung der Kosten, die sich aus der Aufhebung der betreffenden Pflicht während des betreffenden Zeitraums ergeben würden.

- (25) Was den zusätzlichen Ausgleich hinsichtlich der Tarifpflichten (Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Artikel 11) anbelangt, gelangen die Sachverständigen zu dem Schluss, dass eine Berechnung dieses Ausgleichs auf der Grundlage von Absatz 2 der genannten Bestimmung nicht möglich sei, da die Parteien niemals den Zustand des Markts definiert hätten, sodass ein etwaiger Ausgleich auf der Grundlage von Absatz 1 der genannten Bestimmung berechnet werden sollte. Die Sachverständigen erkannten jedoch an, dass eine Berechnung auf der Grundlage von Absatz 1 angesichts fehlender oder unzuverlässiger Daten nicht möglich ist. Deshalb wurde das durch den Consiglio di Stato vorgeschriebene „induktive Verfahren“ angewandt, in dem das Konzept der „Standardkosten“, basierend auf „Standardkosten pro Einheit“, sowie die Anzahl der Kilometer im Rahmen der Konzession verwendet wurden, um zu berechnen, ob CSTP während des Prüfzeitraums für die ihm auferlegten Tarifpflichten einen Minderausgleich erhalten hat.
- (26) Auf dieser Grundlage berechneten die Sachverständigen den Betrag des zusätzlichen Ausgleichs unter Verwendung der in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Artikel 11 niedergelegten Formel, ausgehend von der Annahme, dass die Tarifpflichten CSTP während des Prüfzeitraums auferlegt wurden, wie in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst:

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. Einnahmen, die einer kaufmännischen Geschäftsführung zuzurechnen sind	40 303 387,71	42 312 390,51	41 174 023,85	42 399 523,59	42 010 059,97	42 010 059,97
B. Einnahmen, die der Geschäftsführung im vorliegenden Fall zuzurechnen sind	9 484 545,48	8 705 924,03	8 577 234,29	9 254 374,76	9 447 735,00	9 430 225,00
C. Bereits geleistete Ausgleichszahlungen	34 106 026,86	29 935 681,81	34 124 760,15	35 199 742,20	33 496 192,00	33 869 048,00
A — (B + C)	- 3 287 184,64	3 670 784,68	- 1 527 970,59	- 2 054 593,37	- 933 867,03	- 1 289 213,03
A — (B + C)		3 670 784,68				

- (27) Aus diesen Berechnungen ergibt sich, dass CSTP nur für das Jahr 1998 geltend machen kann, einen Minderausgleich infolge der dem Unternehmen angeblich auferlegten Tarifpflichten erhalten zu haben. Der Betrag des Minderausgleichs wurde auf 3 670 784,68 EUR, beziffert, zuzüglich gesetzliche Zinsen von 1 281 053,57 EUR, sodass sich ein zusätzlicher Ausgleich von 4 951 838,25 EUR ergibt. Der Consiglio di Stato ordnete die Zahlung dieses Betrags durch die Region an CSTP an, was am 21. Dezember 2012 denn auch geschah.

2.5. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

- (28) Wie im Einleitungsbeschluss erläutert, hatte die Kommission in verschiedener Hinsicht Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt.
- (29) Erstens hatte die Kommission Zweifel daran, dass die vier vom Europäischen Gerichtshof („EuGH“) im *Altmark-Urteil*⁽⁷⁾ genannten Bedingungen erfüllt waren.
- (30) Zweitens hatte die Kommission Zweifel hinsichtlich der Freistellung von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69. Die Frage, ob die italienischen Behörden nach Artikel 17 Absatz 2 in dieser Sache tatsächlich von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen waren, hängt erstens

⁽⁷⁾ Rechtssache C-280/00, *Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415.

davon ab, ob die Region CSTP tatsächlich einseitig eine Gemeinwohlverpflichtung auferlegt hat, und zweitens, ob der für diese Verpflichtung gezahlte Ausgleich die Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erfüllt. Die Kommission konnte nicht feststellen, ob der CSTP zugesprochene Ausgleich diese Anforderungen erfüllt.

- (31) Drittens hegte die Kommission Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahme nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁸⁾. Die Kommission hatte Zweifel daran, dass die Bedingungen dieser Verordnung in dieser Sache erfüllt wären, wenn sich herausstellen sollte, dass mindestens eine der Voraussetzungen für die Befreiung von der Anmeldepflicht nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 nicht erfüllt war und dass eine Würdigung nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorgenommen werden müsste.

3. BEMERKUNGEN ITALIENS

- (32) Die italienischen Behörden auf nationaler Ebene gaben keinerlei Stellungnahme zum Eröffnungsbeschluss ab. Lediglich die Region Kampanien gab eine solche Stellungnahme ab.
- (33) Erstens stellte die Region fest, dass CSTP keinerlei Nachweis über eine ordnungsgemäße Trennung der Buchführung geliefert habe.
- (34) Zweitens bekräftigte die Region, dass während des Prüfzeitraums keine einseitige Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen stattgefunden habe. Vielmehr habe das Unternehmen gemäß den während des betreffenden Zeitraums geltenden Regeln jährlich die Erneuerung der Konzession für die Dienstleistungen beantragt, sodass keine der Konzessionserteilungen mit der einseitigen Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen verbunden gewesen sei. Ferner habe die Region CSTP wiederholt aufgefordert, im Sinne der Einhaltung des Urteils die Rechtsakte oder Verträge vorzulegen, durch welche die Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt worden seien. Der Region zufolge hat das Unternehmen diesen Aufforderungen aber niemals Folge geleistet. Ebenso wenig habe CSTP Belege darüber eingereicht, dass das Unternehmen die Region aufgefordert hätte, die in den Konzessionsverträgen niedergelegten Bedingungen hinsichtlich der Strecken, Zeiten oder Tarife zu ändern, oder dass die Region etwaige derartige Anträge abgewiesen hätte. Was die Deckelung der Tarife anbelangt, merkte die Region an, dass die in den Konzessionsverträgen festgelegten Tarife auf der allgemeinen Preisgestaltung beruhten, wie sie von sämtlichen in der Branche tätigen Unternehmen praktiziert würde.

4. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (35) Die einzige dritte Partei, die Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss vorgelegt hat, war CSTP als von der Maßnahme begünstigtes Unternehmen. In seinen Schriftsätzen widersprach CSTP den vorläufigen Standpunkten, welche die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss vertreten hatte.
- (36) Erstens erklärte das Unternehmen, dass die Region ihm während des Prüfzeitraums einseitig Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt habe. Zur Untermauerung seiner Darstellung legte CSTP dar, dass die Gemeinwohlverpflichtungen nicht in dem Dokument zur Erteilung der Konzession niedergelegt seien — das nämlich gar nicht existiere —, sondern sich lediglich aus internen Rechtsakten der Region ergäben, durch welche die Organisation der betreffenden Tätigkeiten sowie der Ausgleich durch den „Standardkosten“-Mechanismus vorab festgelegt worden seien. CSTP legte dar, dass Italien die Gemeinwohlverpflichtungen durch das Gesetz Nr. 151/81, durch das Regionale Gesetz Nr. 16/83, durch das Gesetz Nr. 59/97 Artikel 4 sowie durch das Gesetzesdekret Nr. 422/97 geregelt habe. Die Region habe CSTP 1972/73 durch einen Rechtsakt zur Konzessionserteilung mit der Gemeinwohldienstleistung betraut und diese Erteilung bis 2003 alljährlich erneuert. Dass CSTP während des Prüfzeitraums Gemeinwohlverpflichtungen, wie Tarifpflichten, Strecken, Zeiten und Haltestellen, auferlegt worden seien, könne aus den folgenden Dokumenten geschlossen werde:

— der zwischen CSTP und der Region für das Jahr 2003 nach dem Regionalen Gesetz Nr. 3/02 Artikel 46 geschlossene „Überbrückungsdienstvertrag“, zur Aufhebung und Ersetzung bestehender Konzessionen;

— Beschluss der Regionalregierung (*delibera della Giunta Regionale*) Nr. 4873 vom 30. Dezember 1999, mit dem CSTP nach Anträgen des Unternehmens und weiterer Antragsteller gestattet wurde, bestimmte Strecken zu ändern;

— Beschluss der Regionalregierung Nr. 327 vom 4. Mai 2000, mit dem die Dauer der Aussetzung der Preiserhöhung für Zeitkarten für Busbeförderungsdienstleistungen in der Region verlängert wurde;

— Mitteilung Nr. 5171/2000 zur Unterscheidung bei der Tarifberechnung für gewöhnliche Zeitkarten und Zeitkarten für „Arbeiterlinien“ (*linee operaie*);

⁽⁸⁾ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1.

- Dekret Nr. 1609/2001 des Verkehrsdezernenten (*Assessore di Trasporti*) der Region zur Umstellung von Lire auf Euro, in dem die Dienstanbieter daran erinnert wurden, dass jegliche Tariferhöhung verboten sei und dass dieses Verbot unter die „Konzessions-/Vertragspflichten“ falle.
- (37) Abschließend führte CSTP an, dass die Region den Betrag der Standardkosten wiederholt verringert und diese Standardkosten ungleichmäßig auf die verschiedenen Strecken und Konzessionen angewandt habe, sodass manche Betreiber sich entschieden hätten, bestimmte Buslinien, die durchgehend mit Verlust betrieben worden seien, einzustellen. Die Region habe jedoch geantwortet, dass die Betreiber im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtungen vertraglich verpflichtet seien, diese Leistungen zu erbringen, und dass rechtliche Schritte wegen Unterbrechung von Gemeinwohldienstleistungen gegen sie eingeleitet würden, wenn sie die betreffenden Strecken tatsächlich einstellen würden. CSTP zufolge belegt dies, dass dem Unternehmen Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt wurden. CSTP reichte jedoch keine Belege zur Untermauerung dieser Behauptung ein.
- (38) Zweitens behauptete CSTP, dass es ausschließlich als ÖPNV-Dienstleister tätig sei und keinen anderen Aktivitäten nachgehe, sodass es keiner Pflicht zur gesonderten Buchführung unterliege. CSTP legte dar, dass nach den geltenden Regeln lediglich vorgeschrieben sei, die Buchführungsdaten zu ÖPNV-Diensten, die im Rahmen einer Gemeinwohlverpflichtung erbracht werden, separat von den Buchführungsdaten für sämtliche sonstigen Aktivitäten auszuweisen, dass jedoch nicht vorgeschrieben sei, eine weitergehende buchhalterische Aufschlüsselung zu praktizieren und gesondert die Aufwendungen und Einnahmen für jede einzelne Strecke auszuweisen. CSTP sei ein Unternehmen im alleinigen Eigentum der öffentlichen Hand, dessen alleiniger Gesellschaftszweck — während des Prüfzeitraums ebenso wie heute — die Erbringung von ÖPNV-Diensten im Rahmen von Gemeinwohlverpflichtungen gewesen sei bzw. sei. Folglich enthielten die Bücher des Unternehmens ausschließlich Daten zu Aktivitäten im Zusammenhang mit Gemeinwohlverpflichtungen, aus dem offensichtlichen und entscheidenden Grund, dass das Unternehmen — abgesehen von den im Jahr 1998 erbrachten und in den Büchern des Unternehmens gesondert ausgewiesenen Vermietungsdienstleistungen — während der betreffenden Jahre keinerlei sonstigen Aktivitäten nachgegangen sei. CSTP fügte hinzu, dass die Region die Zuverlässigkeit dieser Buchhaltungsdaten niemals in Zweifel gezogen habe, sondern sie vielmehr korrekt als Grundlage für die Berechnung und Zahlung der jährlichen Ausgleichsleistungen verwendet habe.
- (39) Drittens lieferte CSTP — nach Zusammenfassung der national höchstrichterlichen Entscheidung des Consiglio di Stato — Entgegnungen zu den drei von der Region vorgebrachten Argumenten:
- die Berechnung sei nicht durch separate Buchführungskonten nach Kostenstellen untermauert gewesen, um die Geschäftstätigkeit im Rahmen von Gemeinwohlverpflichtungen gesondert zu erfassen;
 - in Ermangelung von Buchführungsdaten, welche die Ermittlung der nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Artikel 10 und 11 zu berechnenden spezifischen Elemente erlaubt hätten, sei die Berechnung induktiv durchgeführt worden, mit einem von der Region als „verworren und irreführend“ bezeichneten Verfahren.
 - in der Berechnung sei nicht berücksichtigt worden, dass CSTP keine „zweckdienliche [...] Geschäftsführung des Unternehmens“, wie durch Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 vorgeschrieben, betrieben habe, was aus einem Vergleich der Daten zu seiner Geschäftstätigkeit mit den Daten zu einem anderen ÖPNV-Dienstleister, nämlich SITA SpA, ersichtlich sei.
- (40) CSTP bestritt, dass die vorgelegten Buchhaltungsdokumente unzureichend gewesen seien, um den Ausgleichsanspruch zu belegen, nur weil sie aus dem Jahresabschluss und „E-Formularen“⁽⁹⁾ bestanden und ihnen keine umfassenden Kopien aus den zugrunde liegenden Buchhaltungs- und Verwaltungsurkunden (Journal, Anlagenbücher, gestellte und erhaltene Rechnungen, Fahrkartenquittungen usw.) beilagen. CSTP zufolge sei dieses Argument leicht dadurch zu widerlegen, dass die Region die gleichen Daten in der Vergangenheit akzeptiert und für zuverlässig befunden habe. Ferner sei die Pflicht zur Aufbewahrung umfassender Buchhaltungs- und Verwaltungsbelege für den Prüfzeitraum mittlerweile abgelaufen, sodass es offenkundig problematisch sei, nun im Nachhinein Kopien zu verlangen. Es sei daher völlig angemessen, den Betrag des zu zahlenden Ausgleichs mit einem induktiven Verfahren zu ermitteln, wie durch den Consiglio di Stato angeordnet. Ferner seien die Jahresabschlüsse ordnungsgemäß geprüft sowie ihre Richtigkeit und Wahrhaftigkeit niemals infrage gestellt worden. Daraus ergebe sich als Schlussfolgerung, dass die von CSTP vorgelegten Buchhaltungsbelege eindeutig ausreichend für die Berechnung des Ausgleichs unter umfassender Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 seien.
- (41) Was die Richtigkeit des Berechnungsverfahrens und seine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht anbelangt, befand CSTP, dass das Unternehmen für den Nachteil entschädigt werden müsse, der ihm durch die Differenz zwischen den geringeren Einnahmen und den höheren Kosten infolge der Gemeinwohlverpflichtungen entstanden sei. Zur Ermittlung des Betrags der Mindereinnahmen auf der Grundlage zuverlässiger Daten betrachtete CSTP als erstes die tatsächlichen jährlichen Betriebseinnahmen, d. h. das Produkt aus der Anzahl der tatsächlichen Beförderungseinheiten und dem Pflichttarif. Anschließend ermittelte das Unternehmen den nach den Unionsvorschriften abzuziehenden Betrag, ausgehend von den Einnahmen, die erforderlich sind, um die tatsächlichen Kosten zu decken, wie im Jahresabschluss niedergelegt. Der Betrag der jährlichen Betriebseinnahmen stimme überein mit den

⁽⁹⁾ „E-Formulare“ (*Modelli E*) sind Belege, die auf der Buchhaltung des Unternehmens beruhen und die erforderlichen Angaben für die jährliche Berechnung des seitens der öffentlichen Hand gezahlten Ausgleichs enthalten.

tatsächlichen Einnahmen des Unternehmens aus der Geschäftstätigkeit, die unter einer Tarifpflicht erbracht wurde, da es sich dabei um die einzige Aktivität von CSTP handle. Die angegebenen Einnahmen seien in den Jahresabschlüssen von CSTP sowie in den E-Formularen alljährlich gesondert ausgewiesen, an die Region übermittelt und seitens der Region niemals in Zweifel gezogen worden. Es bestehe daher keine Notwendigkeit, diese Beträge weiter aufzuschlüsseln. Hinsichtlich des abzuziehenden Betrags behauptete CSTP, ein Kriterium verwendet zu haben, das mit den in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 niedergelegten Vorschriften umfassend im Einklang stehe, nämlich die Verwendung des Tarifs, den das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung angewandt hätte, um die tatsächlich anfallenden Kosten zu decken. Was die Differenz zwischen den Kosten, die dem Unternehmen bei Anwendung des günstigsten Tarifs oder bei kaufmännischer Geschäftsführung entstehen, und den tatsächlich anfallenden Kosten anbelangt, vertrat CSTP die Auffassung, dass seine Berechnung umfassend in Einklang mit Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 stehe, da sie die Minderkosten erfasse, die dem Unternehmen dank des im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung seitens der Region gezahlten Ausgleichs zur Deckung der Betriebskosten entstehen. Zudem stellte CSTP fest, dass sowohl Artikel 10 als auch 11 der genannten Verordnung für im ÖPNV tätige Unternehmen, denen Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden, einen Anspruch auf Ausgleich für sämtliche negativen finanziellen Auswirkungen infolge dieser Pflichten begründe.

- (42) Viertens führte CSTP — hinsichtlich der Einstufung als „staatliche Beihilfe“ im Eröffnungsbeschluss — an, dass der ÖPNV-Markt in Italien im betreffenden Zeitraum nicht offen für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gewesen sei. Daraus zog CSTP den Schluss, dass es keine Auswirkungen auf den Handel und keine Verzerrung des Wettbewerbs gegeben habe. Ebenso sei es — angesichts der derzeitigen Organisation des ÖPNV durch die einseitige und ausschließliche Vergabe von Konzessionen für bestimmte Strecken — unwahrscheinlich, dass der Ausgleich zu einer Verzerrung des Wettbewerbs geführt habe. Ferner seien die Standardkosten/km durch die Region auferlegt und seitens des Konzessionsnehmers zusammen mit sämtlichen anderen Gemeinwohlverpflichtungen akzeptiert worden, sodass sich keinerlei Vorteil ergebe. Hinsichtlich der Tarifpflicht seien — anders als hinsichtlich der Betriebs- und Beförderungspflichten — etwaige sonstige Beförderungsaktivitäten des Unternehmens ohne Belang. Somit gelangte CSTP zu dem Schluss, dass mindestens drei der seitens des EuGH festgelegten Kriterien zur Erkennung von staatlicher Beihilfe im vorliegenden Fall nicht gegeben seien.
- (43) CSTP vertritt die Auffassung, dass die Vereinbarkeit des Ausgleichs im Hinblick auf die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 zu beurteilen sei, und nicht im Hinblick auf die im AEUV niedergelegten Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen.
- (44) Hinsichtlich der Ausnahme von der Pflicht zur Anmeldung nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 befand CSTP, dass die als Ausgleich gewährte Zahlung von der Pflicht zur Anmeldung nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ausgenommen sei, da die Region dem Unternehmen die Tarifpflicht einseitig auferlegt habe und da die Beträge nicht aus Gemeinwohlverpflichtungen im Rahmen eines Dienstvertrags erwüchsen, sondern sich aus der ordnungsgemäßen Anwendung des Berechnungsverfahrens nach Artikel 11 der genannten Verordnung im Rahmen einer Konzession ergäben.

5. STELLUNGNAHME ITALIENS ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (45) Die italienischen Behörden haben keine Stellungnahme zur Stellungnahme von CSTP eingereicht.

6. WÜRDIGUNG DER BEIHILFE

6.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (46) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (47) Damit eine Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV gilt, muss sie alle folgenden Voraussetzungen erfüllen:
- sie muss vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden;
 - sie muss einen selektiven Vorteil gewähren, indem sie bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt;
 - die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen;
 - die Maßnahme muss den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

6.1.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit

- (48) Die Kommission stellt fest, dass der Consiglio di Stato mit seinem Urteil die Region dazu verpflichtet hat, einen zusätzlichen Ausgleich an CSTP für die Erbringung von Linienbusdiensten während des Prüfzeitraums auf Strecken im Zuständigkeitsbereich der Region zu zahlen. Den Berechnungen der vom Consiglio di Stato ernannten

Sachverständigen zufolge hat CSTP einen wirtschaftlichen Schaden in Gestalt eines Minderausgleichs von 4 951 838 EUR allein im Jahr 1998 erlitten, weil dem Unternehmen Tarifpflichten auferlegt worden seien. Am 21. Dezember 2012 bezahlte die Region diese Summe an CSTP, um dem Urteil nachzukommen.

- (49) Die Tatsache, dass die Region durch ein nationales Gericht zur Zahlung eines Ausgleichs an ein Unternehmen verpflichtet worden ist, bedeutet nicht, dass diese Zahlung der Region, die diesem Urteil nachgekommen ist, nicht zuzurechnen wäre, denn die innerstaatlichen Gerichte dieses Staates sind als Organe dieses Staates zu betrachten und sind deshalb durch die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit den EU-Organen gebunden⁽¹⁰⁾.
- (50) Die Maßnahme ist daher dem Staat zurechenbar, und der Ausgleich ist aus staatlichen Mitteln gezahlt worden.

6.1.2. Selektiver wirtschaftlicher Vorteil

- (51) Die Kommission stellt zunächst vor allem fest, dass CSTP mit der Beförderung von Fahrgästen gegen Entgelt eine wirtschaftliche Aktivität ausübt. Insoweit ist CSTP als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zu betrachten.
- (52) Die Bewilligung der Maßnahme ist darüber hinaus als selektiv zu betrachten, da sie ausschließlich CSTP zugutekommt.
- (53) Hinsichtlich der Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils ergibt sich aus dem *Altmark*-Urteil, dass ein Ausgleich, der Unternehmen vom Staat oder aus staatlichen Mitteln für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen gewährt wird, die den betreffenden Unternehmen auferlegt wurden, nicht als derartiger Vorteil für die Unternehmen zu bewerten ist und entsprechend auch keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt, wenn die folgenden vier kumulativen Bedingungen erfüllt sind⁽¹¹⁾:
- Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen betraut worden sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein;
 - Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen;
 - Drittens darf der Ausgleich nicht über den Umfang hinausgehen, der erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken;
 - Viertens muss die Höhe des erforderlichen Ausgleichs, wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen betraut werden soll, nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt worden sein, 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.
- (54) Nach dem *Altmark*-Urteil müssen alle vier Kriterien kumulativ erfüllt sein, um auszuschließen, dass Unternehmen mit einem Ausgleich für auferlegte Gemeinwohlverpflichtungen ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird.
- (55) Die Kommission stellt erstens fest, dass weder die italienischen Behörden noch CSTP in der Lage waren, einen Betrauungsakt für den Prüfzeitraum vorzulegen, und dass CSTP nicht in der Lage war, ihm auferlegte Pflichten klar zu benennen, die als Gemeinwohlverpflichtungen eingestuft werden könnten, wie unten in Abschnitt 6.2, Unterabschnitt (i), näher dargelegt.
- (56) Zweitens stellt die Kommission fest, dass der durch den Consiglio di Stato zugesprochene Ausgleich in Ermangelung der erforderlichen zuverlässigen Daten lediglich auf einer nachträglichen Berechnung unter Verwendung eines „induktiven Verfahrens“ beruht. Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die Parameter, auf deren Grundlage der angebliche Minderausgleich durch die vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen berechnet worden ist, nicht im Voraus festgelegt worden sind, sodass hinsichtlich der nicht angemeldeten Maßnahme die zweite *Altmark*-Bedingung offenkundig nicht erfüllt ist.
- (57) Da die *Altmark*-Bedingungen kumulativ gelten, braucht die Kommission nicht zu untersuchen, ob die beiden anderen *Altmark*-Bedingungen im vorliegenden Fall erfüllt sind. Folglich handelt es sich bei der Zahlung des zusätzlichen Ausgleichs an CSTP für während des Prüfzeitraums erbrachte Dienstleistungen um die Gewährung eines selektiven wirtschaftlichen Vorteils im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV an dieses Unternehmen.

⁽¹⁰⁾ Rechtssache C-527/12, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:2014:2193, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung. Siehe auch Rechtssache C-119/05 *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434, Rn. 59, erläutert in Erwägungsgrund 94, unten.

⁽¹¹⁾ Rechtssache C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, Rn. 87 und 88.

6.1.3. Wettbewerbsverzerrung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

- (58) In seinem Schriftsatz führt CSTP an, dass der ÖPNV-Markt in Italien während des Prüfzeitraums nicht offen für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gewesen sei, sodass durch die angefochtene Maßnahme keine Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und keine Wettbewerbsverzerrung gegeben haben könne.
- (59) Die Kommission erinnert erstens daran, dass die angefochtene Maßnahme am 21. Dezember 2012 umgesetzt wurde, d. h. lange nach der Öffnung des italienischen ÖPNV-Markts für den Wettbewerb. Da die geprüfte Maßnahme sich zu diesem Zeitpunkt auf den Markt ausgewirkt hat, muss auch die Prüfung hinsichtlich einer möglichen Wettbewerbsverzerrung oder Auswirkung auf den Handel durch die Maßnahme sich auf diesen Zeitpunkt beziehen.
- (60) Auf jeden Fall stellt die Kommission ferner fest, dass — wie im *Altmark*-Urteil festgestellt — mehrere Mitgliedstaaten schon 1995 begonnen hatten, einzelne Verkehrsmärkte dem Wettbewerb durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen zu öffnen, sodass zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Unternehmen ihre Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehrsdienste in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Heimatstaat anboten.
- (61) Entsprechend ist davon auszugehen, dass jeglicher CSTP gewährte Ausgleich geeignet wäre, den Wettbewerb bei der Erbringung von Personenverkehrsdiensten per Bus zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten derart zu beeinträchtigen, dass er zum einen Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten erschweren würde, ihre Dienste in Italien anzubieten, und zum anderen die Marktposition von CSTP stärken würde, indem das Unternehmen von Kosten entlastet würde, die es normalerweise im Rahmen seiner laufenden Geschäfte oder normalen Wirtschaftstätigkeit tragen müsste⁽¹²⁾.
- (62) Die Kommission stellt ferner fest, dass CSTP auch auf anderen Märkten tätig ist, nämlich Busvermietung — selbst wenn diese Dienstleistungen CSTP zufolge nur im Jahr 1998 erbracht wurden —, und insoweit mit anderen Unternehmen auf den betreffenden Märkten in der Union konkurriert. Jeglicher CSTP gewährte Ausgleich würde zwangsläufig auch auf diesen Märkten den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (63) Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme den Wettbewerb verzerrt und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

6.1.4. Schlussfolgerung

- (64) Angesichts der erläuterten Sachverhalte stellt die Kommission fest, dass die nicht angemeldete Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

6.2. FREISTELLUNG VON DER PFLICHT ZUR VORHERIGEN UNTERRICHTUNG NACH DER VERORDNUNG (EWG) NR. 1191/69

- (65) CSTP befand, dass die als Ausgleich gewährte Zahlung von der Pflicht zur Anmeldung nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ausgenommen sei, da die Region dem Unternehmen die Tarifpflicht einseitig auferlegt habe und da die Beträge nicht aus Gemeinwohlverpflichtungen im Rahmen eines Dienstvertrags erwachsen, sondern sich aus der ordnungsgemäßen Anwendung des Berechnungsverfahrens nach Artikel 11 der genannten Verordnung im Rahmen einer Konzession ergäben. CSTP räumte ein, dass diese Gemeinwohlverpflichtungen nicht im dem Dokument zur Erteilung der Konzession niedergelegt seien — in dem von derartigen Pflichten keine Rede sei —, sondern sich lediglich aus internen Rechtsakten der Region ergäben.
- (66) Nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ist ein nach Maßgabe der Verordnung gezahlter Ausgleich von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV und somit von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen.
- (67) Aus dem Urteil in der Rechtssache *Combis* ergibt sich jedoch, dass der Begriff des „Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen“ im Sinne dieser Bestimmung (Artikel 17 Absatz 2) sehr eng auszulegen ist⁽¹³⁾. Die Freistellung von der Anmeldepflicht nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erstreckt sich nur auf Ausgleichsleistungen für Gemeinwohlverpflichtungen, die einem Unternehmen nach Artikel 2 dieser Verordnung einseitig auferlegt wurden und die nach dem in den Artikeln 10 bis 13 dieser Verordnung beschriebenen Verfahren (d. h. nach der gemeinsamen Ausgleichsmethode) berechnet werden; die Freistellung gilt jedoch nicht für Verträge über Verkehrsdienste nach Artikel 14 der genannten Verordnung. Ein nach Maßgabe eines Vertrags über Verkehrsdienste zu leistender Ausgleich nach Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ist vor der Zahlung des betreffenden Betrags der Kommission mitzuteilen. Andernfalls ist dieser Ausgleich als rechtswidrig durchgeführte Beihilfe im Sinne von Artikel 108 AEUV zu betrachten.

⁽¹²⁾ Rechtssache C-172/03, *Heiser*, Slg. 20052005, C-130, Rn. 55.

⁽¹³⁾ Rechtssache T-157/01, *Danske Busvognmænd*, Slg. 2004, 76, Rn. 77, 78 und 79.

- (68) Die Frage, ob die italienischen Behörden nach Artikel 17 Absatz 2 in dieser Sache tatsächlich von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen waren, hängt erstens (i) davon ab, ob die Region CSTP tatsächlich einseitig eine Gemeinwohlverpflichtung auferlegt hat, und zweitens (ii), ob der für diese Verpflichtung gezahlte Ausgleich die Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erfüllt. Die Kommission wird im Folgenden beide Fragen prüfen.
- i) *Gemeinwohlverpflichtung einseitig auferlegt*
- (69) Die Kommission stellt fest, dass weder die italienischen Behörden noch CSTP in der Lage waren, einen Betrauungsakt für den Prüfzeitraum vorzulegen. CSTP hat bei der Kommission lediglich Verträge eingereicht, die ab 2003 umgesetzt wurden.
- (70) Die italienischen Behörden behaupten, dass es sich bei dem von ihnen vorgelegten Musterkonzessionsvertrag — der sich auf ein anderes Unternehmen bezieht — um den Standardvertrag handle, der während des Prüfzeitraums in der Region verwendet worden sei. Die Gültigkeit des Musterkonzessionsvertrags erstreckt sich jedoch lediglich von April 1972 bis Dezember 1973, d. h. auf einen Zeitraum, der mehr als 20 Jahre vor dem Prüfzeitraum und zudem vor dem Inkrafttreten des nationalen Gesetzes Nr. 151/1981 liegt, das als Regionales Gesetz Nr. 16/1983 umgesetzt worden ist und die Grundlage für den ersten an CSTP gezahlten Ausgleich bildet. Zwar enthält der Musterkonzessionsvertrag offenbar durchaus einige Pflichten, die man als Gemeinwohlverpflichtungen einstufen könnte (z. B. die Ziffern 2, 9 und 10), darunter die Pflicht zur Gewährung von Ermäßigungen für Schüler und Studenten, Arbeiter, Lehrer, Angestellte und Beamte sowie die Pflicht zur kostenlosen Beförderung bestimmter Personenkategorien. Der Kommission liegen aber — in Ermangelung eines Betrauungsakts — keinerlei Belege vor, dass die gleichen Pflichten tatsächlich auch für CSTP galten. Da die Dienste im Linienverkehr erbracht wurden, mussten sie im Voraus detailliert in den Konzessionsbestimmungen festgelegt werden, die CSTP ein ausschließliches Recht zur Erbringung dieser Dienste einräumten. CSTP hat nicht nachgewiesen, dass diese Regelungen dem Unternehmen von der Region einseitig auferlegt worden wären und nicht etwa als Gegenleistung für die Einräumung des ausschließlichen Rechts zur Erbringung der betreffenden Dienste vom Unternehmen vorgeschlagen und später von der Region genehmigt wurden. Auf jeden Fall nimmt das seitens des vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen verwendete Verfahren zur Berechnung des angeblichen Minderausgleichs keinen Bezug auf diese Pflichten.
- (71) Die Kommission hat ferner geprüft, ob eine Gemeinwohlverpflichtung aus dem Regionalen Gesetz Nr. 16/1983 gefolgert werden kann, das sowohl von der Region als auch von CSTP als Rechtsgrundlage für den während des Prüfzeitraums an das Unternehmens gezahlten Ausgleich angeführt wird (siehe Erwägungsgründe 23 und 40). In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass in diesem Regionalen Gesetz lediglich vorgesehen ist, dass Gebietskörperschaften sowie öffentliche oder private Unternehmen, die ÖPNV-Dienste im Rahmen einer Konzession erbringen, Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand erhalten können. In Artikel 2 dieses Regionalen Gesetzes heißt es zudem eindeutig: „Etwaige Verluste oder Nachteile, die nicht durch die oben [in Artikel 2] festgelegten Ausgleichszahlungen der Region abgedeckt sind, gehen zu Lasten der einzelnen Unternehmen.“
- (72) Ferner stellt die Kommission fest, dass in den von CSTP eingereichten Rechtsakten der Region (siehe Erwägung 40) auf einige zwischen CSTP und der Region während des Prüfzeitraums bestehende Vertragspflichten verwiesen wird. In diesen Rechtsakten erfolgt jedoch keine klare Benennung von Pflichten, die als Gemeinwohlverpflichtungen eingestuft werden könnten, obwohl es sich um ein Anzeichen für das mögliche Bestehen derartiger Pflichten handelt. Zudem ist durch das Vorliegen von Vertragspflichten ausgeschlossen, dass CSTP einseitig Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt worden sind. Auf jeden Fall nimmt das seitens des vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen verwendete Verfahren zur Berechnung des angeblichen Minderausgleichs keinen Bezug auf diese Pflichten.
- (73) Was das etwaige Vorliegen einer Tarifpflicht anbelangt, liegen der Kommission — trotz der Berechnung des zusätzlichen Ausgleichs durch den vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen auf der Grundlage von Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 — keine Belege vor, dass CSTP derartige Pflichten tatsächlich einseitig auferlegt worden wären. Nach Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 beschränkt sich die Tarifpflicht auf die „Verpflichtung der Verkehrsunternehmen zur Anwendung von behördlich festgesetzten oder genehmigten, mit dem kaufmännischen Interesse des Unternehmens nicht zu vereinbarenden Entgelten, die sich insbesondere bei bestimmten Gruppen von Reisenden, bestimmten Güterarten oder bestimmten Verkehrswegen aus der Auferlegung oder verweigerten Änderung von besonderen Tarifmaßnahmen ergeben“. Die Definition des Begriffs „Tarifpflicht“ dagegen „gilt weder für Verpflichtungen, die sich für alle Wirtschaftstätigkeiten aus allgemeinen preispolitischen Maßnahmen ergeben, noch für Verpflichtungen aus Maßnahmen, die auf dem Gebiet der allgemeinen Beförderungsentgelte und -bedingungen im Hinblick auf die Organisation des Verkehrsmarktes oder eines Teils des Verkehrsmarktes beschlossen werden“. Die Kommission erkennt an, dass durch Ziffer 27 des Musterkonzessionsvertrags von 1972/73 für den betreffenden Betreiber anzuwendende Tarife festgelegt werden, ruft jedoch in Erinnerung, dass sie für den Prüfzeitraum keinen vergleichbaren Konzessionsvertrag oder Betrauungsakt im Hinblick auf CSTP erhalten hat, durch den die Auferlegung derartiger Pflichten belegt würde. Auf jeden Fall stellt die Kommission fest, dass — nach dem Regionalen Gesetz Nr. 16/1983 Artikel 2 — der jährliche Ausgleich für Unternehmen, die ÖPNV-Dienste erbringen, im Voraus anhand des Unterschieds zwischen den Einnahmen infolge der Anwendung der Mindesttarife und den sogenannten „Standardkosten“ berechnet wurde (siehe Erwägung (23)). Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass in diesem Regionalen Gesetz die Anwendung von Mindesttarifen vorgesehen ist, wodurch das Vorliegen einer allgemeinen Tarifpflicht ebenfalls ausgeschlossen ist.

- (74) Auf jeden Fall ist offenbar nicht davon auszugehen, dass etwaige Gemeinwohlverpflichtungen CSTP einseitig auferlegt worden wären. Die Kommission stellt in dieser Hinsicht fest, dass die Initiative zur Verlängerung der Konzessionen in jedem der sieben Jahre während des Prüfzeitraums von CSTP ausgegangen ist. Ferner habe die Region nach dem Urteil des Consiglio di Stato von 2009 CSTP wiederholt aufgefordert, im Sinne der Einhaltung des Urteils die Rechtsakte oder Verträge vorzulegen, durch welche die Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt worden seien. Der Region zufolge hat das Unternehmen diesen Aufforderungen niemals Folge geleistet.
- (75) Das Argument von CSTP, dass die Betreiber im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtungen vertraglich verpflichtet gewesen seien, diese Leistungen zu erbringen, obwohl die Region den Betrag der Standardkosten wiederholt gesenkt habe, und dass rechtliche Schritte wegen Unterbrechung von Gemeinwohldienstleistungen gegen sie eingeleitet worden wären, wenn sie die betreffenden Strecken tatsächlich einstellt hätten, ist durch keinerlei Belege untermauert worden und kann daher nicht als Nachweis für das Vorliegen von einseitig auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen im vorliegenden Fall zugelassen werden.
- ii) *Vereinbarkeit des Ausgleichs mit der gemeinsamen Ausgleichsmethode*
- (76) Selbst wenn der Nachweis von einseitig auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen erbracht worden wäre — was nicht der Fall ist —, müsste ein Ausgleich in jedem Fall nach der in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 vorgesehenen gemeinsamen Ausgleichsmethode (Abschnitt IV) erfolgt sein, damit er von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung befreit wäre. Diese Anforderung ist nach Auffassung der Kommission in dieser Sache jedoch nicht erfüllt.
- (77) Erstens stellt die Kommission fest, dass der zusätzliche Ausgleich, der CSTP zugesprochen worden ist, nur das Jahr 1998 betrifft. CSTP hat zugegeben, dass es in diesem Jahr zusätzlich zu seiner angeblich Gemeinwohlverpflichtungen unterliegenden Geschäftstätigkeit auch Aktivitäten gemäß kaufmännischer Geschäftsführung nachgegangen ist, nämlich Vermietungsaktivitäten. Die Kommission ruft in diesem Zusammenhang Folgendes in Erinnerung: Verkehrsunternehmen, die nicht nur Gemeinwohlverpflichtungen unterliegende Verkehrsdienste erbringen, sondern auch noch in anderen Bereichen tätig sind, müssen nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Artikel 1 Absatz 5 Buchstabe a seit dem 1. Juli 1992 die Gemeinwohlverpflichtungen unterliegenden Verkehrsdienste in einem gesonderten Unternehmensbereich erbringen. Dieser muss mindestens folgende Anforderungen erfüllen: i) getrennte Rechnungsführung für jeden dieser Tätigkeitsbereiche und entsprechende Zuordnung der Aktiva nach den geltenden Buchungsregeln und ii) Ausgleich der Ausgaben durch die Betriebseinnahmen und durch die Zahlungen der öffentlichen Hand ohne die Möglichkeit von Transfers von oder zu anderen Unternehmensbereichen.
- (78) Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass nach Auffassung des Gerichtshofs in der Rechtssache *Antrop* diese Bestimmung nicht erfüllt ist, wenn „es nicht möglich ist, anhand zuverlässiger Daten [aus der Buchführung des jeweiligen Unternehmens] die Differenz zwischen den Kosten, die auf die von [diesem Unternehmen] innerhalb des Konzessionsgebiets ausgeübten Tätigkeiten entfallen, und den entsprechenden Einnahmen zu ermitteln, so dass die zusätzlichen Kosten, die sich aus der Erfüllung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes [durch dieses Unternehmen] ergeben und für die gemäß den Konzessionsbedingungen eine staatliche Beihilfe gewährt werden kann, nicht berechnet werden können“⁽¹⁴⁾.
- (79) CSTP hat keinerlei Belege eingereicht, dass es während des Prüfzeitraums und insbesondere im Jahr 1998 ordnungsgemäß gesonderte Buchungskonten für den gemäß kaufmännischer Geschäftsführung betriebenen Teil seiner Geschäftstätigkeit geführt hätte. Die Kommission ist zudem der Auffassung, dass das von CSTP vorgebrachte Argument, dass die gesetzliche Frist zur Aufbewahrung der umfassenden Buchhaltungs- und Verwaltungsbelege für den Prüfzeitraum mittlerweile abgelaufen sei, nicht relevant ist, um im Nachhinein einen mit einem induktiven Verfahren berechneten zusätzlichen Ausgleich zu rechtfertigen. Auf jeden Fall ist eine derartige Verpflichtung aufgrund von nationalem Recht — selbst wenn ihr Vorliegen nachgewiesen würde — nicht ausreichend, um eine Pflicht aufzuheben, die sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs oder aus der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ergibt und die nachweislich erfüllt sein muss, bevor ein Ausgleich für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen an einen Verkehrsbetreiber gezahlt werden darf.
- (80) Zweitens stellt die Kommission fest, dass nach Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Artikel 13 die betreffende Behörde den Betrag des Ausgleichs im Voraus festlegen muss. Die Berechnung des zusätzlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer nachträglichen Bewertung, wie vom Consiglio di Stato vorgeschrieben, steht im Widerspruch zu dieser Bestimmung, wie bereits in den Erwägungsgründen 54 und 55 dargelegt.
- (81) Angesichts der erläuterten Sachverhalte stellt die Kommission fest, dass der Ausgleich, den der Consiglio di Stato CSTP zugesprochen hat, nicht von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ausgenommen war, weil CSTP die in Abschnitt IV der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 vorgesehene gemeinsame Ausgleichsmethode nicht eingehalten hat.

⁽¹⁴⁾ Rechtssache C-504/07, *Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros (Antrop) und andere/Conselho de Ministros, Companhia Carris de Ferro de Lisboa SA (Carris) und Sociedade de Transportes Colectivos do Porto SA (STCP)*, Slg. 2009, C-290.

6.3. VEREINBARKEIT DER BEIHILFE

- (82) Da nicht nachgewiesen wurde, dass für die geprüfte Maßnahme eine Ausnahme von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 bestand, muss die Vereinbarkeit dieser Zahlung mit dem Binnenmarkt geprüft werden, da die Zahlung, wie in Abschnitt 6.1 erläutert, als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zu betrachten ist.
- (83) Artikel 93 AEUV enthält Regeln für die Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen im Bereich der Koordinierung des Verkehrs und von verkehrsbezogenen Gemeinwohlverpflichtungen („mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen“) mit dem Binnenmarkt. Es handelt sich dabei um eine Sondervorschrift zu Artikel 107 Absatz 3 sowie zu Artikel 106 Absatz 2, die besondere Regelungen hinsichtlich der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen enthält. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs werden in diesem Artikel „Beihilfen für den Verkehr nur in ganz bestimmten Fällen und nur dann, wenn sie den allgemeinen Interessen der [Union] nicht abträglich sind, für vereinbar mit dem Vertrag erklärt“⁽¹⁵⁾.
- (84) Am 3. Dezember 2009 ist die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in Kraft getreten, wodurch die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates⁽¹⁶⁾ aufgehoben worden sind. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 betrifft den Ausgleich für Gemeinwohlverpflichtungen („Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“) im Bereich öffentlicher Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße.
- (85) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Prüfung der Vereinbarkeit der nicht angemeldeten Maßnahme nach der am 3. Dezember 2009 in Kraft getretenen Verordnung (EWG) Nr. 1370/2007 zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 durchzuführen ist; diese Verordnung war nämlich zu dem Zeitpunkt wirksam, zu dem der zu bewertende Beschluss gefasst wurde⁽¹⁷⁾. Ferner stellt die Kommission fest, dass der zusätzliche Ausgleich, der CSTP durch den Consiglio di Stato zugesprochen worden ist, am 21. Dezember 2012 bezahlt wurde, d. h. dass zu dem Zeitpunkt, zu dem die gewährte Beihilfe ihre Wirkung entfaltete, die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bereits seit mehr als drei Jahren in Kraft war⁽¹⁸⁾.
- (86) In Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 heißt es: „Eine gemäß dieser Verordnung gewährte Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen beim Betrieb öffentlicher Personenverkehrsdienste oder für die Einhaltung von in allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen muss mit dem [Binnenmarkt] vereinbar sein. Diese Ausgleichsleistungen sind von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags befreit.“
- (87) Aus den im Folgenden genannten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass der angemeldete Ausgleich die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht erfüllt und daher nach Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar bewertet werden kann.
- (88) Erstens gilt nach Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 Artikel 3: „Gewährt eine zuständige Behörde dem ausgewählten Betreiber ausschließliche Rechte und/oder Ausgleichsleistungen gleich welcher Art für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so erfolgt dies im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags“, außer wenn diese Gemeinwohlverpflichtung auf die Festlegung von Höchsttarifen abzielt, die unterschiedslos für alle Fahrgäste oder für sämtliche ÖPNV-Dienste in einem bestimmten Gebiet gelten und „Gegenstand allgemeiner Vorschriften“ sind.
- (89) Im vorliegenden Fall ist die Kommission der Auffassung, dass keine Belege eingereicht worden sind, die das Vorliegen einer vertraglichen Regelung zwischen CSTP und der Region oder von allgemeinen Vorschriften zur Festlegung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste oder für bestimmte Fahrgastkategorien untermauern würden. Es ist bei der Kommission lediglich ein einziger Musterkonzessionsvertrag für das Jahr 1972/73 eingereicht worden, aus dem sich keine zuverlässigen Informationen zum Verhältnis zwischen CSTP und der Region während des Prüfzeitraums (1997-2002) ziehen lassen. Ferner stelle die Kommission fest, dass sich nach Artikel 2 des Regionalen Gesetzes Nr. 16/1983 — das sowohl von der Region als auch von CSTP als Rechtsgrundlage für Prüfzeitraum angeführt wird (siehe Erwägungsgründe 19 und 36) — die Einnahmen von ÖPNV-Dienstleistern aus der Anwendung der von der Region festgelegten Mindesttarife ergeben. Es erfolgt keinerlei Bezugnahme auf Höchsttarife.

⁽¹⁵⁾ Rechtssache 156/77, Kommission/Belgien, Slg. 1978, 1881, Rn. 10.

⁽¹⁶⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr (ABl. L 130 vom 15.6.1970, S. 1).

⁽¹⁷⁾ In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf die Begründungen in den Erwägungsgründen 307-313 ihres Beschlusses 2011/3/EU vom 24. Februar 2010 über die öffentlichen Verkehrsdienstleistungsverträge zwischen dem dänischen Verkehrsministerium und Danske Statsbaner (Sache C 41/08 (ex NN 35/08) (ABl. L 7 vom 11.1.2011, S. 1). Dieser Beschluss wurde durch das Gericht in der Rechtssache T-92/11, *Jørgen Andersen/Europäische Kommission*, [2013] noch nicht veröffentlicht, aufgehoben, und ein Rechtsmittel gegen dieses Urteil ist derzeit vor dem Gerichtshof in der Rechtssache C-303/13 P anhängig. Das Ergebnis dieses Rechtsmittelverfahrens ist für den Beschluss in der hier zu würdigenden Sache jedoch nicht von Bedeutung. Das Gericht hat in dem angefochtenen Urteil nämlich bestätigt, dass für die Wahl der anzuwendenden Regeln das Datum maßgeblich ist, zu dem die gewährte Beihilfe ihre Wirkung entfaltet. In diesem Fall wurde die Beihilfe am 21. Dezember 2012 gezahlt, sodass die Vorschriften, Grundsätze und Kriterien zur Beurteilung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt anzuwenden sind, die zu dem Zeitpunkt gelten, zu dem die Kommission ihren Beschluss fasst (siehe Rn. 39 des genannten Urteils).

⁽¹⁸⁾ Rechtssache C-334/07 P, *Kommission/Freistaat Sachsen*, Slg. 2008, I-9465, Rn. 50 bis 53; Rechtssache T-3/09, *Italien/Kommission*, Slg. 2011, II-95, Rn. 60.

- (90) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1370/2007 nicht eingehalten worden ist.
- (91) Zweitens stellt die Kommission fest, dass — ungeachtet der Frage, ob CSTP einen Vertrag zur Erbringung von Gemeinwohldienstleistungen abgeschlossen hat, oder ob dem Unternehmen durch allgemeine Vorschriften Tarifpflichten auferlegt worden sind, — nicht alle Bedingungen des Artikels 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 erfüllt waren, in dem der obligatorische Inhalt solcher öffentlicher Dienstleistungsaufträge und allgemeiner Vorschriften beschrieben werden. Beispielsweise sieht Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b vor, dass die Parameter, anhand deren gegebenenfalls die Ausgleichsleistung berechnet wird, zuvor in objektiver und transparenter Weise so aufzustellen sind, dass übermäßige Ausgleichsleistungen vermieden werden, und in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c sowie Artikel 4 Absatz 2 werden die Regelungen hinsichtlich der Aufteilung von Kosten und Einnahmen beschrieben. Wie im Zusammenhang mit der Prüfung der zweiten vom Gerichtshof in seinem *Altmark*-Urteil niedergelegten Bedingung durch die Kommission in Abschnitt 6.1 dargelegt, wurden die Parameter, auf deren Grundlage der zweite Sachverständige den angebliehen Minderausgleich berechnet hat, nicht im Voraus festgelegt, sodass Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 Artikel 4 nicht eingehalten worden ist.
- (92) Drittens unterliegen nach Artikel 6 Absatz 1 Ausgleichsleistungen bei direkt vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sowie den Bestimmungen des Anhangs, um sicherzustellen, dass der Ausgleich nicht über das Maß hinausgeht, das zur Erfüllung der betreffenden Gemeinwohlverpflichtung erforderlich ist. Im Anhang zur Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist niedergelegt, dass der Ausgleich einen Betrag nicht übersteigen darf, der sich aus folgenden Faktoren ergibt: Kosten, die infolge der Gemeinwohlverpflichtung angefallen sind, abzüglich der Fahrkarteneinnahmen, abzüglich aller positiven finanziellen Auswirkungen, die innerhalb des Netzes entstehen, das im Rahmen der betreffenden Gemeinwohlverpflichtung betrieben wird, zuzüglich eines angemessenen Gewinns. Zudem ist in diesem Anhang die Vorschrift niedergelegt, dass die Berechnung der Kosten und Einnahmen anhand der geltenden Rechnungslegungs- und Steuervorschriften erfolgen muss. Außerdem ist aus Transparenzgründen eine gesonderte Buchführung vorgeschrieben (Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, Anhang, Ziffer 5).
- (93) Wie in Erwägung 82 festgestellt, hat CSTP für 1998 — d. h. für das Jahr, für das der Consiglio di Stato dem Unternehmen mit seinem Urteil einen Ausgleich zugesprochen hat — keine ordnungsgemäße Trennung der Buchungskonten praktiziert. Entsprechend kann nicht nachgewiesen werden, dass der zusätzliche Ausgleich, den der italienische Staat am 21. Dezember 2012 ausgezahlt hat, den Betrag nicht überschreiten würde, der dem finanziellen Nettoergebnis der auf die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung zurückzuführenden Summe der positiven und negativen Auswirkungen auf die Kosten und die Einnahmen des mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung betrauten Unternehmens entsprechen würde (Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, Anhang, Ziffer 2).
- (94) Da hinsichtlich des Prüfzeitraums die Parameter für die Ermittlung des Ausgleichs nicht im Voraus festgelegt wurden, muss jede Kostenaufteilung zwangsläufig nachträglich auf der Grundlage willkürlicher Annahmen erfolgen; dies war beim sogenannten „induktiven Verfahren“ der Fall.
- (95) Entsprechend stellt die Kommission fest, dass der vom Consiglio di Stato zugesprochene zusätzliche Ausgleich nicht nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gezahlt wurde und daher mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist.

6.4. BEI DEM DURCH DEN CONSIGLIO DI STATO ZUGESPROCHENEN AUSGLEICH HANDELT ES SICH NICHT UM SCHADENSERSATZ

- (96) Im Eröffnungsbeschluss forderte die Kommission alle Beteiligten auf, dazu Stellung zu nehmen, ob es sich bei der vom Consiglio di Stato zugesprochenen Zahlung um Schadensersatz wegen eines mutmaßlichen Rechtsbruchs handelt, und nicht um einen Ausgleich wegen Gemeinwohlverpflichtungen auf der Grundlage der einschlägigen Verordnungen des Rates. Weder die italienischen Behörden noch CSTP sind in ihren Stellungnahmen auf diese Frage eingegangen.
- (97) Die Kommission stellt in dieser Hinsicht fest, dass unter bestimmten Umständen Schadensersatz wegen unrechtmäßiger oder sonstiger Handlungen der mitgliedstaatlichen Behörden⁽¹⁹⁾ keine Gewährung eines Vorteils darstellt und daher nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV⁽²⁰⁾ zu betrachten ist. Der Zweck von Schadensersatz unterscheidet sich vom Zweck von staatlicher Beihilfe, da Schadensersatz darauf abzielt, die geschädigte Partei zurück in den Zustand zu versetzen, in dem sie sich vor der schädigenden Handlung befunden hat, als ob diese Handlung nicht stattgefunden hätte (Wiedereinsetzung in den vorigen Stand). Die Kommission stellt in dieser Hinsicht ferner fest, dass ein Schadensersatz — um nicht unter die Vorschriften für staatliche Beihilfen zu fallen — auf einer allgemeinen Schadensersatzvorschrift beruhen muss⁽²¹⁾. Abschließend ruft die Kommission in Erinnerung, dass der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache *Lucchini* befunden hat, dass es einem mitgliedstaatlichen Gericht nicht gestattet ist, eine Vorschrift des mitgliedstaatlichen Rechts anzuwenden, „soweit ihre

⁽¹⁹⁾ Beispielsweise eine unrechtmäßige Handlung oder ungerechtfertigte Bereicherung.

⁽²⁰⁾ Verbundene Rechtssachen 106 bis 120/87, *Asteris AE und andere/Griechenland und EWG*, Slg. 1988I988, C-457.

⁽²¹⁾ Siehe Entscheidung der Kommission vom 16. Juni 2004 über niederländische Beihilfen für Akzo-Nobel zur Minimierung der Chlortransporte (Rechtssache Nr. 304/2003), zusammenfassende Bekanntmachung im ABl. C 81, 2.4.2005, S. 4; siehe auch Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 2006 über niederländische Beihilfen zur Betriebsverlagerung des Autodemontagebetriebs Steenberg (Rechtssache N 575/2005), zusammenfassende Bekanntmachung im ABl. C 80, 13.4.2007, S. 1.

Anwendung die Rückforderung einer unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gewährten Beihilfe behindert“⁽²²⁾. Die Grundlage für diese Einschätzung ist, dass eine Vorschrift des mitgliedstaatlichen Rechts nicht angewandt werden darf, wenn dies die ordnungsgemäße Anwendung des Unionsrechts behindern würde⁽²³⁾.

- (98) Was den zusätzlichen Ausgleich anbelangt, der CSTP durch den Consiglio di Stato zugesprochen worden ist, stellt die Kommission fest, dass der Tenor keine Bezugnahme auf die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erhält, während sich die Entscheidungsgründe auf einen Anspruch von CSTP auf Ausgleichszahlungen nach den Artikeln 6, 10 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 beziehen, die von der betreffenden Behörde aufgrund zuverlässiger Daten ermittelt werden müssen. Dies würde bedeuten, dass der Anspruch von CSTP auf zusätzlichen Ausgleich sich nach Einschätzung des Consiglio di Stato nicht aus einer allgemeinen Vorschrift für Schadensersatz wegen unrechtmäßiger oder sonstiger Handlungen der mitgliedstaatlichen Behörden ergibt, sondern angeblich aus der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 abzuleiten ist.
- (99) In jedem Fall ist die Kommission der Auffassung, dass gegen die Artikel 107 und 108 AEUV verstoßen würde, wenn CSTP für die angeblich illegale einseitige Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen seitens der italienischen Behörden Schadensersatzansprüche zugebilligt würden, die nach der in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 beschriebenen gemeinsamen Ausgleichsmethode zu ermitteln wären. Eine entsprechende Zubilligung hätte für CSTP nämlich die gleichen Auswirkungen wie die Gewährung eines Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen im zu prüfenden Zeitraum, obwohl die maßgeblichen Konzessionsbestimmungen für die zu bewertenden Dienste, wie oben erläutert, einerseits nicht von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung befreit waren, andererseits aber auch die wesentlichen Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht erfüllten. Die Einräumung eines derartigen Anspruchs würde somit eine wirksame Möglichkeit darstellen, die Beihilfenvorschriften des Unionsgesetzgebers zu umgehen, nach denen die zuständigen Behörden bei der Auferlegung oder Vereinbarung von Gemeinwohlverpflichtungen den mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen betrauten Unternehmen Ausgleichsleistungen für Kosten bewilligen, die diesen in Verbindung mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen entstanden sind. Die Gewährung von Schadensersatz in derselben Höhe wie die ursprünglich beabsichtigte Beihilfe würde nämlich auf die indirekte Gewährung einer staatlichen Beihilfe hinauslaufen, die für rechtswidrig und unvereinbar mit dem Binnenmarkt befunden worden ist⁽²⁴⁾. Gemäß dieser Argumentationslinie hat das Gericht Klauseln zur Entschädigung wegen der Rückforderung von staatlichen Beihilfen als staatliche Beihilfen eingestuft⁽²⁵⁾.
- (100) Auf jeden Fall sieht der Musterkonzessionsvertrag von 1972, in dessen Rahmen CSTP die betreffenden Verkehrsdienste angeblich erbracht hat, keinerlei finanziellen Ausgleich vor. CSTP verpflichtete sich zur Erbringung der betreffenden Dienste zu den genannten Konzessionsbestimmungen auf eigenes Risiko. Diese Schlussfolgerung wird auch durch Artikel 2 des Regionalen Gesetzes Nr. 16/1983 untermauert, in dem niedergelegt ist, dass etwaige Verluste oder Nachteile, die durch die Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand nicht abgedeckt sind, zulasten der Dienstleister gehen.
- (101) Folglich betrachtet die Kommission das Urteil des Consiglio di Stato nicht als Zusprechen von Schadensersatz wegen Schäden, die CSTP durch eine unerlaubte oder sonstige Handlung der mitgliedstaatlichen Behörden erlitten hätte, sondern als Gewährung einer rechtswidrigen und mit den Verträgen unvereinbaren staatlichen Beihilfe, was durch Artikel 107 Absatz 1 AEUV verboten ist.
- (102) Angesichts der erläuterten Sachverhalte stellt die Kommission fest, dass die nicht angemeldete Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt, die mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist.

7. RÜCKFORDERUNG DER BEIHILFE

- (103) Nach dem AEUV und nach der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Kommission befugt zu entscheiden, dass der betreffende Mitgliedstaat eine Beihilfe aufheben oder umgestalten muss, wenn sie festgestellt hat, dass diese Beihilfe mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist⁽²⁶⁾. Zudem hat der Gerichtshof konsequent die Auffassung vertreten, dass die Pflicht eines Staates, eine von der Kommission als mit dem Binnenmarkt unvereinbar eingestufte Beihilfe aufzuheben, auf die Wiederherstellung der früheren Lage abzielt⁽²⁷⁾. In diesem Zusammenhang hat der EuGH befunden, dass dieses Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die in Form rechtswidriger Beihilfe an ihn gezahlten Beträge zurückgezahlt hat, sodass er den Vorteil, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, verliert und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt ist⁽²⁸⁾.

⁽²²⁾ Rechtssache C-119/05, *Lucchini*, Slg. 20072007, C-434, Rn. 59.

⁽²³⁾ *Ebenda*, Rn. 61.

⁽²⁴⁾ Schlussanträge vom 28. April 2005 in den Verbundenen Rechtssachen C-346/03 und C-529/03, *Atzori*, Slg. 2005, 256, Rn. 198.

⁽²⁵⁾ Rechtssache T-384/08, *Elliniki NafpigoKataskavastiki AE Chartofylakeiou/Kommission*, Slg. 2011, 650, und Rechtssache T-565/08, *Corsica Ferries/Kommission*, Slg. 2012, 415, Rn. 23, 114 und 120 bis 131. Vgl. auch entsprechend Rechtssache C-111/10, *Kommission/Rat*, Slg. 2013, 785, Rn. 44.

⁽²⁶⁾ Urteil *Kommission/Deutschland*, C-70/72, Slg. 1973, 813, Rn. 13.

⁽²⁷⁾ Urteil *Spanien/Kommission*, C-278/92, C-279/92 und C-280/92, Slg. 1994, I-4103, Rn. 75.

⁽²⁸⁾ Urteil *Belgien/Kommission*, C-75/97, Slg. 19991999, I 3671, Rn. 64 und 65.

- (104) Im Einklang mit dieser Rechtsprechung ist in Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ⁽²⁹⁾ festgelegt: „In Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern.“
- (105) Deshalb muss die im vorliegenden Beschluss genannte staatliche Beihilfe durch Italien zurückgefordert werden, soweit sie bereits an CSTP ausgezahlt worden ist. Zuzüglich zu diesem Betrag muss Italien Rückforderungszinsen einziehen, die ab dem Datum, zu dem CSTP die rechtswidrige Beihilfe zur Verfügung hatte (d. h. ab dem 21. Dezember 2012) bis zum Datum der tatsächlichen Rückzahlung ⁽³⁰⁾ zu berechnen sind, wie in Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission Kapitel V ⁽³¹⁾ festgelegt.
- (106) Die Kommission

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe in Höhe von 4 951 838 EUR, die die Italienische Republik unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV zugunsten von CSTP rechtswidrig gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 2

- (1) Die Italienische Republik fordert die in Artikel 1 genannte Beihilfe vom Empfänger zurück.
- (2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die vom 21. Dezember 2012 bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.
- (3) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 und nach der Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission ⁽³²⁾ zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.
- (4) Die Italienische Republik stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 1 genannte Beihilfe ein.

Artikel 3

- (1) Die in Artikel 1 genannte Beihilfe wird sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.
- (2) Die Italienische Republik stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 4

- (1) Die Italienische Republik übermittelt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:
- a) Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der vom Empfänger zurückzufordern ist;
- b) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
- c) Unterlagen, die belegen, dass eine Rückzahlungsanordnung an den Empfänger ergangen ist.
- (2) Die Italienische Republik unterrichtet die Kommission über den Fortgang ihrer Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 genannten Beihilfe abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt die Italienische Republik unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt die Italienische Republik ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Empfänger bereits zurückgezahlt wurden.

⁽²⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

⁽³⁰⁾ Siehe Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999.

⁽³¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

⁽³²⁾ Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission vom 30. Januar 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 82 vom 25.3.2008, S. 1).

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 19. Januar 2015

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

BESCHLUSS (EU) 2015/1075 DER KOMMISSION**vom 19. Januar 2015****zu der von Italien durchgeführten****staatlichen Beihilfe SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN)****Zusätzliche Ausgleichsleistungen zugunsten von Buonotourist für die Erbringung von Gemeinwohldienstleistungen***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015)75)***(Nur der italienische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme nach den oben genannten Bestimmungen und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

In erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit elektronischer Anmeldung vom 5. Dezember 2012 meldeten die italienischen Behörden nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einen zusätzlichen Ausgleich nach einer entsprechenden Entscheidung des *Consiglio di Stato* (der als oberstes Verwaltungsgericht Italiens fungiert) an, der Buonotourist S.r.l. („Buonotourist“) für die Erbringung von Personenverkehrsdiensten per Bus aufgrund von Konzessionen, die durch die italienische Region Kampanien („Region“) erteilt wurden, im Zeitraum 1996-2002 („Prüfzeitraum“) gewährt wurde.
- (2) Die Anmeldung wurde unter der Nummer SA.35843 eingetragen und wurde ab 13. Dezember 2012 als nicht angemeldete Maßnahme behandelt, da die Region laut Informationen, die der Kommission vorliegen, erst ab dem 7. Dezember 2012 verpflichtet war, den zusätzlichen Ausgleich an Buonotourist zu bezahlen, d. h. nachdem die italienische Regierung die Maßnahme bei der Kommission angemeldet hatte, aber bevor der Beschluss der Kommission angenommen wurde.
- (3) Mit Schreiben vom 20. Februar 2014 teilte die Kommission Italien ihren Beschluss mit, das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV in Bezug auf die Beihilfe einzuleiten („Einleitungsbeschluss“).
- (4) Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union*⁽¹⁾ veröffentlicht. Die Kommission hat die Beteiligten zur Stellungnahme zur Maßnahme aufgefordert.
- (5) Die italienischen Behörden haben ihre Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss mit Schreiben vom 21. und 24. März 2014 übermittelt.
- (6) Die einzige dritte Partei, die Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss eingereicht hat, war Buonotourist als von der Maßnahme begünstigtes Unternehmen. Diese Stellungnahme ist am 25. März 2014 eingegangen.
- (7) Mit Schreiben vom 11. Juli 2014 übermittelten die italienischen Behörden Stellungnahmen zu Schriftsätzen Dritter sowie zusätzliche Angaben, in Beantwortung eines Auskunftersuchens vom 11. Juni 2014.
- (8) Nach Gewährung einer Fristverlängerung durch die Kommission schlossen die italienischen Behörden die Übermittlung von zusätzlichen Angaben mit Schreiben vom 15. September 2014 ab.

⁽¹⁾ Beschluss der Kommission vom 20. Februar 2014 in der Beihilfesache SA.35843 (2012/NN) — Italien — Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zugunsten von Buonotourist (ABl. C 156 vom 23.5.2014, S. 51).

2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

2.1. DIE GESELLSCHAFT

- (9) Buonotourist ist ein Privatunternehmen, das ÖPNV-Dienste erbringt, für die es regionale und kommunale Konzessionen erhalten hat. Genauer gesagt betrieb Buonotourist nach Angaben der italienischen Behörden während des gesamten Prüfzeitraums als Konzessionsnehmer der Region ein Busnetz und legte dabei circa 1,8 Mio. km pro Jahr zurück.
- (10) Nach Angaben der italienischen Behörden hat die Region an Buonotourist für den genannten Dienst während des Prüfzeitraums bereits 19 507 121,54 EUR gezahlt, davon 17 036 021,13 EUR für Betrieb und Verwaltung des Dienstes und 2 471 100,41 für Investitionen. Da dieser Ausgleich Buonotourist offenkundig mehr als zehn Jahre vor dem ersten Auskunftersuchen der Kommission an den italienischen Staat gewährt wurde, ist dieser Ausgleich nicht Gegenstand der Beurteilung im vorliegenden Verfahren ⁽²⁾.
- (11) Zusätzlich zu den genannten bereits erhaltenen Beträgen verlangte Buonotourist von der Region einen zusätzlichen Ausgleich in Höhe von 5 567 582,57 EUR auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates ⁽³⁾ für die wirtschaftlichen Nachteile, die dem Unternehmen angeblich entstanden seien, weil ihm Gemeinwohlverpflichtungen (PSO — Public Service Obligations auferlegt worden seien. Nach Angaben der Region wurde der Anspruch im Januar 2007 erhoben, indem Buonotourist Klage auf dem Verwaltungsgerichtsweg einreichte.
- (12) Im Jahr 2008 wies das Regionale Verwaltungsgericht in Salerno die von Buonotourist eingebrachte Klage auf zusätzlichen Ausgleich auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ab. Das Gericht befand, gestützt auf Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ⁽⁴⁾, dass Buonotourist keinen Ausgleich für wirtschaftliche Nachteile infolge der Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen fordern könne, ohne zuvor die Aufhebung dieser Gemeinwohlverpflichtungen verlangt zu haben.

2.2. DIE URTEILE DES CONSIGLIO DI STATO

- (13) Mit Urteil vom 27. Juli 2009 (*Sentenza* Nr. 4683/09) gab der Consiglio di Stato der von Buonotourist eingelegten Berufung gegen das Urteil des Regionalen Verwaltungsgerichts in Salerno statt und entschied, dass Buonotourist nach den Artikeln 6, 10 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 Anspruch auf zusätzlichen Ausgleich für die erbrachten Gemeinwohldienstleistung habe. In diesem Urteil wird nicht genau angegeben, durch welchen Rechtsakt und in welcher Form die Gemeinwohldienstleistungen auferlegt wurden, aber hervorgehoben, dass einem Unternehmen, das eine Gemeinwohldienstleistung erbringt, sein Anspruch auf Erstattung der bei der Erbringung dieser Dienstleistung tatsächlich entstandenen Kosten nicht verwehrt werden dürfe. Ferner befand der Consiglio di Stato, dass Buonotourist selbst dann Anspruch auf eine Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen habe, wenn das Unternehmen zuvor keinen Antrag auf Aufhebung dieser Verpflichtungen gestellt hat.
- (14) Der Consiglio di Stato befand, dass der genaue Betrag des an Buonotourist zu zahlenden zusätzlichen Ausgleichs durch die Region zu ermitteln sei, ausgehend von zuverlässigen Daten aus den Büchern des Unternehmens, indem die Differenz zwischen den Aufwendungen für die Geschäftstätigkeit von Buonotourist, die der Gemeinwohldienstleistung zuzurechnen ist, und den entsprechenden Einnahmen ermittelt wird. Die Region führt jedoch an, dass ihr dies unmöglich sei, da es an klaren und zuverlässigen Daten mangle.

⁽²⁾ Die Kommission ruft in Erinnerung, dass nach Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1) die Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von rechtswidrigen Beihilfen auf zehn Jahre begrenzt sind, beginnend mit dem Tag der Gewährung der rechtswidrigen Beihilfe an den Begünstigten, als Einzelbeihilfe oder im Rahmen einer Beihilferegelung. Durch jede hinsichtlich der rechtswidrigen Beihilfe getätigte Handlung der Kommission oder eines Mitgliedstaats auf Antrag der Kommission wird diese Verjährungsfrist unterbrochen.

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. L 156 vom 28.6.1969, S. 1).

⁽⁴⁾ In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ist niedergelegt: „Es ist Sache der Verkehrsunternehmen, bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die völlige oder teilweise Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes zu beantragen, wenn ihnen aus dieser Verpflichtung wirtschaftliche Nachteile erwachsen.“ Artikel 6 Absatz 3 lautet wie folgt: „Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten entscheiden über Betriebs- oder Beförderungspflichten binnen eines Jahres und über Tarifpflichten binnen sechs Monaten nach Einreichung des Antrags. Der Anspruch auf Ausgleich entsteht mit dem Tage der Entscheidung der zuständigen Behörden ...“.

- (15) Mit Anordnung (*ordinanza*) Nr. 8737/2010 vom 13. Dezember 2010 ernannte der Consiglio di Stato einen Sachverständigen zur Durchführung dieser Aufgabe. Den italienischen Behörden zufolge war es diesem Sachverständigen ebenfalls nicht möglich, den Betrag des zu zahlenden Ausgleichs zu ermitteln. Mit Anordnung (*ordinanza*) Nr. 5880/2011 vom 7. November 2011 ernannte der Consiglio di Stato einen zweiten Sachverständigen („zweiter Sachverständiger“). Aus Absatz 9 des Urteils des Consiglio di Stato (*giudizio per l'ottemperanza*) Nr. 5650/2012 vom 7. November 2012 geht hervor, dass beide Sachverständigen das Vorliegen eines Ausgleichsanspruchs nach Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/1969 (d. h. Betriebs- oder Beförderungspflicht) ausschließen, aber befinden, dass Buonotourist für die Jahre 1998, 1999 und 2000 einen zu niedrigen Ausgleich erhalten habe, da die in Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 (Tarifpflicht) niedergelegte Formel anzuwenden sei. Die beiden Sachverständigen gehen also implizit von der Annahme aus, die Region habe Buonotourist eine Tarifpflicht auferlegt.
- (16) Der erste Sachverständige befand, dass es unangemessen wäre, ein „induktives Verfahren“ zu verwenden, um die zusätzlichen Kosten zu berechnen, die dem Unternehmen aufgrund der Tarifpflicht möglicherweise entstanden sind, und empfahl eine Berechnung des zusätzlichen Ausgleichs nach billigem Ermessen (*in via equitativa*). Der zweite Sachverständige berechnete dagegen den seitens der Region zu zahlenden Ausgleich sehr wohl mit einem solchen „induktiven Verfahren“ und merkte an, dass der Consiglio di Stato die Entscheidung für ein solches „induktives Verfahren“ als endgültig eingestuft habe, da es in mehreren Urteilen unangefochten verwendet worden sei.
- (17) Es war dem zweiten Sachverständigen trotzdem nicht möglich, den Ausgleich nach Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 zu berechnen, da wesentliche Daten sowohl zur erwarteten als auch zur tatsächlichen Anzahl der Beförderungseinheiten fehlten. Daher berechnete der zweite Sachverständige die potenzielle Höhe des Minderausgleichs anhand der Differenz zwischen den potenziellen Einnahmen, die das Unternehmen bei Betrieb des Dienstes auf kommerzieller Basis (Schätzung) erhalten hätte, und der Summe der tatsächlichen Einnahmen und der bereits erhaltenen Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand. Für Buonotourist ergeben diese Berechnungen allein für die Jahre 1998, 1999 und 2000 einen Minderausgleich von 1 111 572 EUR einschließlich Zinsen. Der Sachverständige gelangte zu dem Schluss, dass dieser Betrag als Betrag des Minderausgleichs zu betrachten sei.
- (18) Somit erließ der Consiglio di Stato sein Urteil Nr. 5650/2012 vom 7. November 2012, in dem er den von der Region an Buonotourist zu zahlenden zusätzlichen Ausgleich auf 1 111 572 EUR bezifferte und die Zahlung dieser Summe bis spätestens 7. Dezember 2012 anordnete⁽⁵⁾. Die Zahlung dieser Summe durch die Region an Buonotourist erfolgte am 21. Dezember 2012.
- (19) Bei der Zahlung dieses zusätzlichen Ausgleichs durch die Region an Buonotourist infolge des Urteils Nr. 5650/2012 handelt es sich um die nicht angemeldete Maßnahme und um den Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

2.3. ZUSÄTZLICHE ANGABEN/STELLUNGNAHMEN DER ITALIENISCHEN BEHÖRDEN

- (20) Nach Auskunft der italienischen Behörden war Buonotourist ähnlich wie auch andere Anbieter regionaler Linienbusdienste nach Maßgabe vorläufiger Lizenzen (Konzessionen) tätig, die auf Antrag des Unternehmens jährlich verlängert wurden. Aufgrund dieser Konzessionen erlangte das Unternehmen das ausschließliche Recht zur Erbringung der entsprechenden Dienste.
- (21) Die italienischen Behörden geben ferner an, dass Buonotourist in jedem einzelnen Jahr des Prüfzeitraums bei der Region Konzessionen für die Erbringung von Dienstleistungen auf den betreffenden Strecken beantragt habe und dass in diesen Konzessionen stets ausdrücklich vermerkt gewesen sei, dass die Erbringung der Dienstleistungen auf Risiko des betreffenden Unternehmens erfolge sowie insbesondere dass aus der Erbringung der Dienstleistungen kein Anspruch auf eine Beihilfe oder einen Ausgleich irgendeiner Art erwachse. Die italienischen Behörden reichten ein Exemplar eines Musterkonzessionsvertrags mit einem anderen Unternehmen („Musterkonzessionsvertrag“) aus den Jahren 1972/73 ein und versicherten, es handle sich um den gleichen Konzessionsvertrag wie mit Buonotourist für den Prüfzeitraum. Die italienischen Behörden reichten jedoch keine tatsächlich mit Buonotourist während des Prüfzeitraums abgeschlossenen Verträge ein.
- (22) Die italienischen Behörden geben an, dass es Buonotourist im Rahmen dieser Konzessionen freigestanden habe, einen Ersatz für die verwendeten Beförderungsarten vorzuschlagen oder die teilweise oder gänzliche Aufhebung der Gemeinwohlverpflichtungen zu verlangen, sofern ihm aus einer derartigen Verpflichtung Nachteile erwachsen wären; dass das Unternehmen von diesem Recht jedoch nie Gebrauch gemacht habe. Die italienischen Behörden geben außerdem an, dass das Unternehmen die Region niemals darüber in Kenntnis gesetzt habe, dass ihm wirtschaftliche Nachteile entstanden wären oder dass es Pflichten erfüllen würde, die es nicht erfüllen würde, wenn es dazu nicht durch eine Gemeinwohlverpflichtung gezwungen wäre. Ferner habe Buonotourist den italienischen Behörden zufolge niemals die Aufhebung der Gemeinwohlverpflichtungen beantragt, wie nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 vorgeschrieben.

⁽⁵⁾ Dieser Betrag des Ausgleichs hat somit den ursprünglich von Buonotourist eingeklagten Betrag von 5 567 582,57 EUR ersetzt.

- (23) Den italienischen Behörden zufolge beruhen die in der Vergangenheit gewährten Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand an Buonotourist auf der Standardkostenmethode, berechnet aufgrund bestimmter im Regionalen Gesetz Nr. 16/1983⁽⁶⁾ niedergelegter Parameter, wie etwa Anzahl der vergebenen Kilometer in Relation zu den zurückgelegten Kilometern, Anzahl der Beschäftigten und Busse, die in Abhängigkeit von der Art des erbrachten Dienstes (Stadt, Gebirge, Hügelland) schwanken kann, rechtliche und wirtschaftliche Behandlung der Beschäftigten, Größe des Unternehmens sowie Kosten der Busse.
- (24) Die italienischen Behörden bezweifeln auch, dass Buonotourist Nachweise über den effizienten und ordnungsgemäßen Betrieb der Dienste im Rahmen der Gemeinwohldienstleistungen nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erbracht habe, und erklären in dem eingereichten Schriftsatz, dass Buonotourist über kein nach Artikel 1 Absatz 5 der genannten Verordnung vorgeschriebenes Buchhaltungssystem mit getrennten Konten verfügt habe.

2.4. HÖHE DES AUSGLEICHS

- (25) Wie in Erwägungsgrund 15 dargelegt, ernannte der Consiglio di Stato zwei Sachverständige, um den nach den Artikeln 6, 10 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 von der Region an Buonotourist zu zahlenden Ausgleich zu ermitteln. Am 27. September 2012 legten die beiden Sachverständigen ihre jeweiligen Berichte vor, aber nur der zweite Sachverständige sah sich in der Lage, die Höhe des durch die Region an Buonotourist zu zahlenden zusätzlichen Ausgleichs zu berechnen („Bericht“).
- (26) In dem Bericht wiederholt der zweite Sachverständige immer wieder, dass die eingereichten Daten nicht passen würden oder zu ungenau seien, da es sich lediglich um Näherungen handle. Insbesondere stellt der Sachverständige fest, dass die Parteien hinsichtlich des in der Vergangenheit gezahlten Ausgleichs widersprüchliche Belege vorgelegt hätten. Im Gegensatz zur Behauptung der italienischen Behörden merkt der zweite Sachverständige an, dass Buonotourist sehr wohl getrennte Konten für seine öffentlichen und seine privaten Personenverkehrsdienste geführt habe, dass es jedoch nicht möglich gewesen sei, die Richtigkeit der Zuweisung bestimmter Kosten zum einen oder zum anderen Tätigkeitsbereich zu überprüfen. Der zweite Sachverständige legt ferner dar, dass es nicht möglich gewesen sei, zuverlässige Daten über die Kosten zu erhalten, die im Falle einer Aufhebung der Gemeinwohlverpflichtung nicht angefallen werden — noch nicht einmal mit dem durch den Consiglio di Stato vorgeschriebenen „induktiven Verfahren“.
- (27) Deshalb gelangt der zweite Sachverständige zu dem Schluss, dass es nicht möglich sei, einen zusätzlichen Ausgleich für die Betriebs- oder Beförderungspflicht, berechnet auf der Grundlage von Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69, festzulegen.
- (28) Was den zusätzlichen Ausgleich hinsichtlich der Tarifpflichten (Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69) anbelangt, erkennt der zweite Sachverständige an, dass es wegen fehlender und/oder unzuverlässiger Daten unmöglich sei, diesen zusätzlichen Ausgleich auf der Grundlage von Absatz 1 der genannten Bestimmung zu berechnen. Deshalb wurde das durch den Consiglio di Stato vorgeschriebene „induktive Verfahren“ angewandt.
- (29) In Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ist unter anderem niedergelegt: „Die Höhe des Ausgleichs [...] entspricht im Falle einer Tarifpflicht dem Unterschied zwischen den beiden folgenden Größen:
- Die erste Größe entspricht dem Unterschied zwischen dem Produkt aus der Anzahl der erwarteten Beförderungseinheiten und
 - entweder dem günstigsten Tarif, den die Verkehrsnutzer in Anspruch nehmen könnten, wenn die Verpflichtung nicht bestanden hätte,
 - oder mangels eines solchen Tarifs dem Entgelt, welches das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung und unter Berücksichtigung der Kosten der Leistung sowie der Marktlage angewandt hätte,
 - und dem Produkt aus der Anzahl der tatsächlichen Beförderungseinheiten und dem Pflichttarif während des in Betracht kommenden Zeitraums.
 - Die zweite Größe entspricht dem Unterschied zwischen den Kosten, die sich entweder aus der Anwendung des günstigsten Tarifs oder des Entgelts ergeben hätten, welches das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung angewandt hätte, und den Kosten, die sich aus der Anwendung des Pflichttarifs ergeben.“

⁽⁶⁾ Legge Regionale 25 gennaio 1983, n. 16 *Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori* (Regionale Maßnahmen für lokale Personenverkehrsdienste), verfügbar unter: http://jtest.ittig.cnr.it:8080/cocoon/regioneCampania/xhtml?css=4&doc=/db/nir/RegioneCampania/1983/urn_nir_regione.campania_legge_1983-01-25n16&datafine=19830205

- (30) In Ermangelung der zur Ermittlung dieser Größen erforderlichen Daten berechnete der zweite Sachverständige die Höhe des zu zahlenden Ausgleichs als Unterschied zwischen den beiden Größen gemäß folgender Auslegung:
- In Ermangelung der erwarteten und der tatsächlichen Anzahl der Beförderungseinheiten ist der erste Betrag gleich dem erforderlichen Betrag zur Deckung der tatsächlichen Kosten (bzw. der „Standardkosten“, falls niedriger)⁽⁷⁾ abzüglich der Einnahmen aus der Beförderung⁽⁸⁾.
 - Was den zweiten Betrag anbelangt, sollte er nach Einschätzung des Sachverständigen gleich den tatsächlichen Kosten (bzw. den „Standardkosten“, falls niedriger)⁽⁹⁾ abzüglich der Differenz zwischen den tatsächlichen Kosten (bzw. den „Standardkosten“, falls niedriger) und dem bereits erhaltenen Ausgleich⁽¹⁰⁾ sein.
- (31) Dem zweiten Sachverständigen zufolge ergibt sich aus diesen Berechnungen, dass Buonotourist für den Prüfzeitraum lediglich geltend machen kann, in den Jahren 1998, 1999 und 2000 einen Minderausgleich infolge der dem Unternehmen angeblich auferlegten Tarifpflichten erhalten zu haben. Der Betrag des Minderausgleichs für diese drei Jahre wurde durch den zweiten Sachverständigen auf 838 593,21 EUR beziffert, zuzüglich gesetzliche Zinsen von 272 979,13 EUR, sodass sich ein zusätzlicher Ausgleich von 1 111 572 EUR ergibt. Der Consiglio di Stato ordnete die Zahlung dieses Betrags durch die Region an Buonotourist an, was am 21. Dezember 2012 denn auch geschah.

2.5. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

- (32) Wie im Einleitungsbeschluss erläutert, hatte die Kommission in verschiedener Hinsicht Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt.
- (33) Erstens hatte die Kommission Zweifel daran, dass die vier vom Europäischen Gerichtshof („EuGH“) im *Altmark-Urteil*⁽¹¹⁾ genannten Bedingungen erfüllt waren.
- (34) Zweitens hatte die Kommission Zweifel hinsichtlich der Freistellung von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69. Die Frage, ob die italienischen Behörden nach Artikel 17 Absatz 2 in dieser Sache tatsächlich von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen waren, hängt erstens davon ab, ob die Region Buonotourist tatsächlich einseitig eine Gemeinwohlverpflichtung auferlegt hat, und zweitens, ob der für diese Verpflichtung gezahlte Ausgleich die Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erfüllt. Die Kommission konnte nicht feststellen, ob der Buonotourist zugesprochene Ausgleich diese Anforderungen erfüllt.
- (35) Drittens hegte die Kommission Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahme nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹²⁾. Die Kommission hatte Zweifel daran, dass die Bedingungen dieser Verordnung in dieser Sache erfüllt wären, wenn sich herausstellen sollte, dass mindestens eine der Voraussetzungen für die Befreiung von der Anmeldepflicht nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 nicht erfüllt war und dass eine Würdigung nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorgenommen werden müsste.

3. STELLUNGNAHME ITALIENS

- (36) Die italienischen Behörden auf nationaler Ebene gaben keinerlei Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss ab. Lediglich die Region Kampanien gab eine solche Stellungnahme ab.
- (37) Erstens reichte die Region Belege ein, um zu veranschaulichen, dass Buonotourist während des betreffenden Zeitraums zusätzlich zu den Dienstleistungen im Rahmen der Konzession „zugelassene Dienstleistungen“ auf eigenes Risiko erbracht habe. So hat Buonotourist während des Prüfzeitraums offenbar internationale und interregionale Busbeförderungsdienstleistungen erbracht. Ferner legte die Region dar, dass Buonotourist lediglich eine Trennung der Buchführung zwischen Vermietungsdienstleistungen und Busbeförderungsdienstleistungen praktiziert habe, ohne weitere Unterscheidung der vom Unternehmen auf eigenes Risiko erbrachten „zugelassenen Dienstleistungen“.

⁽⁷⁾ Statt des Unterschieds zwischen dem Produkt aus der Anzahl der erwarteten Beförderungseinheiten und entweder dem günstigsten Tarif, den die Verkehrsnutzer in Anspruch nehmen könnten, wenn die Verpflichtung nicht bestanden hätte, oder mangels eines solchen Tarifs dem Entgelt, welches das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung und unter Berücksichtigung der Kosten der Leistung sowie der Marktlage angewandt hätte.

⁽⁸⁾ Statt des Produkts aus der Anzahl der tatsächlichen Beförderungseinheiten und dem Pflichttarif während des in Betracht kommenden Zeitraums.

⁽⁹⁾ Statt der Kosten, die sich entweder aus der Anwendung des günstigsten Tarifs oder des Entgelts ergeben hätten, welches das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung angewandt hätte.

⁽¹⁰⁾ Statt der Kosten, die sich aus der Anwendung des Pflichttarifs ergeben.

⁽¹¹⁾ Urteil *Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽¹²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1).

- (38) Zweitens bekräftigte die Region, dass während des Prüfzeitraums keine einseitige Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen stattgefunden habe. Die Region merkte an, dass das Unternehmen nach den während des betreffenden Zeitraums geltenden Regeln jährlich die Erneuerung der Konzession für die Dienstleistungen beantragt habe und dass keine der Konzessionserteilungen mit der einseitigen Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen verbunden gewesen sei. Ferner habe die Region nach dem Urteil des Consiglio di Stato von 2009 Buonotourist wiederholt aufgefordert, im Sinne der Einhaltung des Urteils die Rechtsakte oder Verträge vorzulegen, durch welche die Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt worden seien. Der Region zufolge hat das Unternehmen diesen Aufforderungen niemals Folge geleistet. Was die Deckelung der Tarife angeht, merkte die Region an, dass die in den Konzessionsverträgen niedergelegten Tarife auf der allgemeinen Preisgestaltung beruhen, wie sie von sämtlichen in der Branche tätigen Unternehmen praktiziert würde.

4. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (39) Die einzige dritte Partei, die Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss vorgelegt hat, war Buonotourist als von der Maßnahme begünstigtes Unternehmen. In seinen Schriftsätzen widersprach Buonotourist den vorläufigen Standpunkten, welche die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss vertreten hatte.
- (40) Zur Untermauerung seiner Darstellung, dass ihm Verpflichtungen auferlegt worden seien, legte Buonotourist dar, dass die Gemeinwohlverpflichtungen nicht in dem Dokument zur Erteilung der Konzession niedergelegt seien — das nämlich gar nicht existiere —, sondern sich lediglich aus internen Rechtsakten der Region ergäben, durch welche die Organisation der betreffenden Tätigkeiten sowie der Ausgleich durch den „Standardkosten“-Mechanismus vorab festgelegt worden seien. Buonotourist legte dar, dass Italien die Gemeinwohlverpflichtungen durch das Gesetz Nr. 151/81, durch das Regionale Gesetz Nr. 16/83, durch Artikel 4 des Gesetzes Nr. 59/97 sowie durch das Gesetzesdekret Nr. 422/97 geregelt habe. Die Region habe Buonotourist 1972/73 durch einen Rechtsakt zur Konzessionserteilung mit der Gemeinwohldienstleistung betraut und diese Erteilung bis 2003 alljährlich erneuert. Dass Buonotourist für die Jahre 1996-2002 Gemeinwohlverpflichtungen, wie Tarifpflichten, Strecken, Zeiten und Haltestellen, auferlegt worden seien, könne aus den folgenden Dokumenten geschlossen werden:
- der zwischen Buonotourist und der Region für das Jahr 2003 nach Artikel 46 des Regionalen Gesetzes Nr. 3/02 geschlossene „Überbrückungsdienstvertrag“, zur Verlängerung und Ersetzung bestehender Konzessionen;
 - Beschluss der Regionalregierung (*delibera della Giunta Regionale*) Nr. 8726 vom 30. Dezember 1999, mit dem Buonotourist nach Anträgen des Unternehmens und weiterer Antragsteller gestattet wurde, bestimmte Strecken zu ändern;
 - Beschluss der Regionalregierung Nr. 323 vom 4. Mai 2000, mit dem die Dauer der Aussetzung der Preiserhöhung für Zeitkarten für Busbeförderungsdienstleistungen in der Region verlängert wurde;
 - Mitteilung Nr. 4770/2000 zur Unterscheidung bei der Tarifberechnung für gewöhnliche Zeitkarten und Zeitkarten für „Arbeiterlinien“ (*linee operaie*);
 - Dekret Nr. 1609/2001 des Verkehrsdezernenten (*Assessore di Trasporti*) der Region zur Umstellung von Lire auf Euro, in dem die Dienstanbieter daran erinnert wurden, dass jegliche Tarifierhöhung verboten sei und dass dieses Verbot unter die „Konzessions-/Vertragspflichten“ falle.
- (41) Ferner führte Buonotourist an, dass die Region den Betrag der Standardkosten wiederholt verringert und diese Standardkosten ungleichmäßig auf die verschiedenen Strecken und Konzessionen angewandt habe, sodass manche Betreiber sich entschieden hätten, bestimmte Buslinien, die durchgehend mit Verlust betrieben worden seien, einzustellen. Die Region habe jedoch geantwortet, dass die Betreiber im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtungen vertraglich verpflichtet seien, diese Leistungen zu erbringen, und dass rechtliche Schritte wegen Unterbrechung von Gemeinwohldienstleistungen gegen sie eingeleitet würden, wenn sie die betreffenden Strecken tatsächlich einstellen würden. Buonotourist zufolge belegt dies, dass dem Unternehmen Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt wurden. Buonotourist reichte jedoch keine Belege zur Untermauerung dieser Behauptung ein.
- (42) Buonotourist betonte ferner, dass es vorrangig ein ÖPNV-Dienstanbieter sei (80 % seiner Geschäftstätigkeit). Für die verbleibende diversifizierte Geschäftstätigkeit unterhalte das Unternehmen eine gesonderte Buchführung.
- (43) Nach Zusammenfassung der national höchstrichterlichen Entscheidung des Consiglio di Stato lieferte Buonotourist Entgegnungen zu den folgenden von der Region vorgebrachten Argumenten:
- die Berechnung sei nicht durch separate Buchführungskonten nach Kostenstellen untermauert gewesen, um die Geschäftstätigkeit im Rahmen von Gemeinwohlverpflichtungen gesondert zu erfassen;
 - in Ermangelung von Buchführungsdaten, welche die Ermittlung der nach den Artikeln 10 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 zu berechnenden spezifischen Elemente erlaubt hätten, sei die Berechnung induktiv durchgeführt worden, mit einem von der Region als „verworren und irreführend“ bezeichneten Verfahren.

- (44) Buonotourist legte dar, dass es nach den geltenden Regeln lediglich vorgeschrieben sei, die Buchführungsdaten zu ÖPNV-Diensten, die im Rahmen einer Gemeinwohlverpflichtung erbracht werden, separat von den Buchführungsdaten für sämtliche sonstigen Aktivitäten auszuweisen, dass es jedoch nicht vorgeschrieben sei, eine weitergehende buchhalterische Aufschlüsselung zu praktizieren und gesondert die Aufwendungen und Einnahmen für jede einzelne Strecke auszuweisen. Buonotourist behauptete, gesonderte Buchführungskonten für die buchhalterischen Daten hinsichtlich der ÖPNV-Dienste und hinsichtlich der sonstigen Geschäftstätigkeit zu führen, und fügte hinzu, dass die Region die Zuverlässigkeit dieser Buchhaltungsdaten niemals in Zweifel gezogen habe, sondern sie vielmehr korrekt als Grundlage für die Berechnung und Zahlung der jährlichen Ausgleichsleistungen verwendet habe.
- (45) Buonotourist bestritt ferner, dass die vorgelegten Buchhaltungsdokumente unzureichend gewesen seien, um den Ausgleichsanspruch zu belegen, nur weil sie aus dem Jahresabschluss und „E-Formularen“⁽¹³⁾ bestanden und ihnen keine umfassenden Kopien aus den zugrunde liegenden Buchhaltungs- und Verwaltungsurkunden (Journal, Anlagenbücher, gestellte und erhaltene Rechnungen, Fahrkartenquittungen usw.) beilagen. Buonotourist zufolge sei dieses Argument leicht dadurch zu widerlegen, dass die Region die gleichen Daten während des Prüfzeitraums akzeptiert und seinerzeit für zuverlässig befunden habe. Ferner sei die Pflicht zur Aufbewahrung umfassender Buchhaltungs- und Verwaltungsbelege für den Prüfzeitraum mittlerweile abgelaufen, sodass es offenkundig problematisch sei, nun im Nachhinein Kopien zu verlangen. Es sei daher angemessen, den Betrag des zu zahlenden Ausgleichs mit einem induktiven Verfahren zu ermitteln, wie durch den Consiglio di Stato angeordnet. Ferner seien die Jahresabschlüsse ordnungsgemäß geprüft sowie ihre Richtigkeit und Wahrhaftigkeit niemals infrage gestellt worden. Daraus ergebe sich als Schlussfolgerung, dass die von Buonotourist vorgelegten Buchhaltungsbelege eindeutig ausreichend für die Berechnung des Ausgleichs unter umfassender Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/1969 seien.
- (46) Was die Richtigkeit des Berechnungsverfahrens und seine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht anbelangt, befand Buonotourist, dass das Unternehmen für den Nachteil entschädigt werden müsse, der ihm durch die Differenz zwischen den geringeren Einnahmen und den höheren Kosten infolge der Gemeinwohlverpflichtungen entstanden sei. Zur Ermittlung des Betrags der Mindereinnahmen auf der Grundlage zuverlässiger Daten betrachtete Buonotourist als Erstes die tatsächlichen jährlichen Betriebseinnahmen, d. h. das Produkt aus der Anzahl der tatsächlichen Beförderungseinheiten und dem Pflichttarif. Anschließend ermittelte das Unternehmen den nach den Unionsvorschriften abzuziehenden Betrag, ausgehend von den Einnahmen, die erforderlich sind, um die tatsächlichen Kosten zu decken, wie im Jahresabschluss niedergelegt. Der Betrag der jährlichen Betriebseinnahmen stimme überein mit den tatsächlichen Einnahmen des Unternehmens aus der Geschäftstätigkeit, die unter einer Tarifpflicht erbracht wurde. Diese Einnahmen seien in den Jahresabschlüssen sowie in den E-Formularen alljährlich gesondert ausgewiesen, an die Region übermittelt und seitens der Region niemals in Zweifel gezogen worden. Es bestehe daher keine Notwendigkeit, diese Beträge weiter aufzuschlüsseln, selbst wenn sie Einnahmen aus Strecken enthielten, die keiner Konzessionierung unterliegen und deshalb zu hoch angesetzt seien. Hinsichtlich des abzuziehenden Betrags behauptete Buonotourist, ein Kriterium verwendet zu haben, das mit den in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/1969 niedergelegten Vorschriften umfassend im Einklang stehe, nämlich die Verwendung des Tarifs, den das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung angewandt hätte, um die tatsächlich anfallenden Kosten zu decken. Was die Differenz zwischen den Kosten, die dem Unternehmen bei Anwendung des günstigsten Tarifs oder bei kaufmännischer Geschäftsführung entstehen, und den tatsächlich anfallenden Kosten anbelangt, vertrat Buonotourist die Auffassung, dass seine Berechnung umfassend im Einklang mit Artikel 11 der Verordnung stehe, da sie die Minderkosten erfasse, die dem Unternehmen dank des im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung seitens der Region gezahlten Ausgleichs zur Deckung der Betriebskosten entstehen. Ferner ist Buonotourist der Auffassung, dass es unmöglich sei, das Passagieraufkommen in einem Szenario „freier Markt“ abzuschätzen. Deshalb sei das durch den Consiglio di Stato vorgeschriebene „induktive Verfahren“ berechtigt. Abschließend rief Buonotourist in Erinnerung, dass sowohl Artikel 10 als auch 11 für im ÖPNV tätige Unternehmen, denen Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden, einen Anspruch auf Ausgleich für sämtliche negativen finanziellen Auswirkungen infolge dieser Pflichten begründe.
- (47) Was den Begriff der „staatlichen Beihilfe“ anbelangt, führte Buonotourist an, dass der ÖPNV-Markt in Italien im betreffenden Zeitraum nicht offen für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gewesen sei. Daraus zog Buonotourist den Schluss, dass es keine Auswirkungen auf den Handel gegeben habe. Ebenso sei es — angesichts der derzeitigen Organisation des ÖPNV durch die einseitige und ausschließliche Vergabe von Konzessionen für bestimmte Strecken — unwahrscheinlich, dass der Ausgleich zu einer Verzerrung des Wettbewerbs geführt habe. Ferner seien die Standardkosten/km durch die Region auferlegt und seitens des Konzessionsnehmers zusammen mit sämtlichen anderen Gemeinwohlverpflichtungen akzeptiert worden, sodass sich keinerlei Vorteil ergebe. Somit gelangte Buonotourist zu dem Schluss, dass mindestens drei der seitens des EuGH festgelegten Kriterien zur Erkennung von staatlicher Beihilfe im vorliegenden Fall nicht gegeben seien.
- (48) Buonotourist vertritt die Auffassung, dass die Vereinbarkeit des Ausgleichs im Hinblick auf die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 zu beurteilen sei. Hinsichtlich der Ausnahme von der Pflicht zur Anmeldung nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 befand Buonotourist, dass die als Ausgleich gewährte Zahlung von der Pflicht zur Anmeldung nach Artikel 17 Absatz 2 der genannten Verordnung ausgenommen sei, da die Region dem Unternehmen die

⁽¹³⁾ „E-Formulare“ (*Modelli E*) sind Belege, die auf der Buchhaltung des Unternehmens beruhen und die erforderlichen Angaben für die jährliche Berechnung des seitens der öffentlichen Hand gezahlten Ausgleichs enthalten.

Tarifpflicht einseitig auferlegt habe und da die Beträge nicht aus Gemeinwohlverpflichtungen im Rahmen eines Dienstvertrags erwachsen, sondern sich aus der ordnungsgemäßen Anwendung des Berechnungsverfahrens nach Artikel 11 der genannten Verordnung im Rahmen einer Konzession ergäben.

5. STELLUNGNAHME ITALIENS ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (49) Die italienischen Behörden auf nationaler Ebene gaben keinerlei Stellungnahme zur Stellungnahme von Buonotourist ab. Lediglich die Region Kampanien gab eine solche Stellungnahme ab, am 11. Juli 2014.
- (50) In ihrem Schriftsatz legt die Region dar, dass die gesonderte Buchführung bei Buonotourist lediglich die Vermietungsdienstleistungen (*noleggio* „Vermietung“ oder *fuorilinea* „Sonderfahrt“) in Abgrenzung zu allen sonstigen Busdienstleistungen betroffen habe. Die von Buonotourist erbrachten Busdienstleistungen hätten jedoch auch interregionale und internationale Strecken (sogenannte „zugelassene“ Beförderungsdienstleistungen) umfasst, die auf eigenes Risiko des Unternehmens betrieben worden seien. Die Region reichte Belege über die Erbringung von derartigen zugelassenen Dienstleistungen durch Buonotourist während des Prüfzeitraums ein. Insbesondere reichte die Region den Beschluss der Regionalregierung Nr. 8734/1999 zur Zulassung von Beförderungsdienstleistungen zwischen zwei Regionen sowie die Mitteilung Nr. 4765/2011 des Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr zur Zertifizierung der Bereitstellung interregionaler Strecken ein. Ferner sei in den Anmerkungen zu den Jahresabschlüssen des Unternehmens für die Jahre 1998 und 2000 eindeutig von den internationalen und interregionalen Aktivitäten die Rede, ebenso wie im Urteil Nr. 2157/2004 des Regionalen Verwaltungsgerichts von Latium (*Tribunale Amministrativo Regionale*).
- (51) Die Erbringung von „zugelassenen“ interregionalen und internationalen Beförderungsdienstleistungen sei in den Büchern von Buonotourist nicht gesondert ausgewiesen worden. Außerdem könne die Trennung der Buchungskonten für diese Dienstleistungen nicht aus den von Buonotourist jährlich bei der Region eingereichten E-Formularen geschlossen werden, da darin lediglich eine getrennte Ausweisung der Kosten für „ÖPNV Region Kampanien“ und für „Vermietung“ (*noleggio* „Vermietung“ oder *fuorilinea* „Sonderfahrt“) erfolgt sei. Nach Einschätzung der Region sind in der Spalte „ÖPNV Region Kampanien“ sämtliche Aufwendungen und Einnahmen aufgeführt, die im Buchungskonto „Buslinien“ erscheinen, das allgemein sämtliche Busbeförderungsdienstleistungen umfasst, einschließlich der zugelassenen interregionalen und internationalen Beförderungsdienstleistungen.

6. WÜRDIGUNG DER BEIHILFE

6.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

- (52) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.
- (53) Damit eine Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV gilt, muss sie alle folgenden Voraussetzungen erfüllen:
- sie muss vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden;
 - sie muss einen selektiven Vorteil gewähren, indem sie bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt;
 - die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen;
 - die Maßnahme muss den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

6.1.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit

- (54) Die Kommission stellt fest, dass der Consiglio di Stato mit seinem Urteil die Region dazu verpflichtet hat, einen zusätzlichen Ausgleich an Buonotourist für die Erbringung von Linienbusdiensten während des Prüfzeitraums auf Strecken im Zuständigkeitsbereich der Region zu zahlen. Den Berechnungen des zweiten vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen zufolge hat Buonotourist einen wirtschaftlichen Schaden in Gestalt eines Minderausgleichs von 1 111 572 EUR allein in den Jahren 1998, 1999 und 2000 erlitten, weil dem Unternehmen Tarifpflichten auferlegt worden seien. Am 21. Dezember 2012 bezahlte die Region diese Summe an Buonotourist, um dem Urteil nachzukommen.
- (55) Die Tatsache, dass die Region durch ein nationales Gericht zur Zahlung eines Ausgleichs an ein Unternehmen verpflichtet worden ist, bedeutet nicht, dass diese Zahlung der Region, die diesem Urteil nachgekommen ist, nicht zuzurechnen wäre, denn die innerstaatlichen Gerichte dieses Staates sind als Organe dieses Staates zu betrachten und sind deshalb durch die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit den EU-Organen gebunden⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ Urteil *Kommission/Deutschland*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, Rn. 56, und die dort angeführte Rechtsprechung. Siehe auch Urteil *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, Rn. 59, erläutert in Erwägungsgrund 94.

- (56) Die Maßnahme ist daher dem Staat zurechenbar, und der Ausgleich ist aus staatlichen Mitteln gezahlt worden.

6.1.2. Selektiver wirtschaftlicher Vorteil

- (57) Die Kommission stellt zunächst vor allem fest, dass Buonotourist mit der Beförderung von Fahrgästen gegen Entgelt eine wirtschaftliche Aktivität ausübt. Insoweit ist Buonotourist als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zu betrachten.
- (58) Die Bewilligung der Maßnahme ist darüber hinaus als selektiv zu betrachten, da sie ausschließlich Buonotourist zugutekommt.
- (59) Hinsichtlich der Gewährung eines selektiven wirtschaftlichen Vorteils ergibt sich aus dem *Altmark*-Urteil, dass ein Ausgleich, der Unternehmen vom Staat oder aus staatlichen Mitteln für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen gewährt wird, die den betreffenden Unternehmen auferlegt wurden, nicht als derartiger Vorteil für die Unternehmen zu bewerten ist und entsprechend auch keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt, wenn die folgenden vier kumulativen Bedingungen erfüllt sind⁽¹⁵⁾:
- Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen betraut worden sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.
 - Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen.
 - Drittens darf der Ausgleich nicht über den Umfang hinausgehen, der erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.
 - Viertens muss die Höhe des erforderlichen Ausgleichs, wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen betraut werden soll, nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt worden sein, 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.
- (60) Nach dem *Altmark*-Urteil müssen alle vier Kriterien kumulativ erfüllt sein, um auszuschließen, dass Unternehmen mit einem Ausgleich für auferlegte Gemeinwohlverpflichtungen ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird.
- (61) Die Kommission stellt erstens fest, dass weder die italienischen Behörden noch Buonotourist in der Lage waren, einen Betrauungsakt für den Prüfzeitraum vorzulegen, und dass Buonotourist nicht in der Lage war, ihm auferlegte Pflichten klar zu benennen, die als Gemeinwohlverpflichtungen eingestuft werden könnten, wie unten in 6.2, Unterabschnitt (i), näher dargelegt.
- (62) Zweitens stellt die Kommission fest, dass der durch den Consiglio di Stato zugesprochene Ausgleich in Ermangelung der erforderlichen zuverlässigen Daten lediglich auf einer nachträglichen Berechnung unter Verwendung eines „induktiven Verfahrens“ beruht. Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die Parameter, auf deren Grundlage der angebliche Minderausgleich durch die vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen berechnet worden ist, nicht im Voraus festgelegt worden sind, sodass hinsichtlich der nicht angemeldeten Maßnahme die zweite *Altmark*-Bedingung offenkundig nicht erfüllt ist.
- (63) Da die *Altmark*-Bedingungen kumulativ gelten, braucht die Kommission nicht zu untersuchen, ob die beiden anderen *Altmark*-Bedingungen im vorliegenden Fall erfüllt sind. Folglich handelt es sich bei der Zahlung des zusätzlichen Ausgleichs an Buonotourist für während des Prüfzeitraums erbrachte Dienstleistungen um die Gewährung eines selektiven wirtschaftlichen Vorteils im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV an dieses Unternehmen.

6.1.3. Wettbewerbsverzerrung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

- (64) In seinem Schriftsatz führt Buonotourist an, dass der ÖPNV-Markt in Italien während des Prüfzeitraums nicht offen für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gewesen sei, sodass durch die angefochtene Maßnahme keine Auswirkungen auf den Handel und keine Wettbewerbsverzerrung gegeben haben könne.

⁽¹⁵⁾ Urteil *Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, Rn. 87 und 88.

- (65) Die Kommission erinnert erstens daran, dass die angefochtene Maßnahme am 21. Dezember 2012 umgesetzt wurde, d. h. lange nach der Öffnung des italienischen ÖPNV-Markts für den Wettbewerb. Da die geprüfte Maßnahme sich zu diesem Zeitpunkt auf den Markt ausgewirkt hat, muss auch die Prüfung hinsichtlich einer möglichen Wettbewerbsverzerrung oder Auswirkung auf den Handel durch die Maßnahme sich auf diesen Zeitpunkt beziehen.
- (66) Auf jeden Fall stellt die Kommission ferner fest, dass — wie vom EuGH in seinem *Altmark*-Urteil festgestellt — mehrere Mitgliedstaaten schon 1995 begonnen hatten, einzelne Verkehrsmärkte dem Wettbewerb durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen zu öffnen, sodass zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Unternehmen ihre Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehrsdienste in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Heimatstaat anboten.
- (67) Entsprechend ist davon auszugehen, dass jeglicher Buonotourist gewährte Ausgleich geeignet wäre, den Wettbewerb bei der Erbringung von Personenverkehrsdiensten per Bus zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten derart zu beeinträchtigen, dass er zum einen Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten erschweren würde, ihre Dienste in Italien anzubieten, und zum anderen die Marktposition von Buonotourist stärken würde, indem das Unternehmen von Kosten entlastet würde, die es normalerweise im Rahmen seiner laufenden Geschäfte oder normalen Wirtschaftstätigkeit tragen müsste⁽¹⁶⁾.
- (68) Die Kommission stellt ferner fest, dass Buonotourist auch auf anderen Märkten tätig ist, nämlich Busvermietung, und insoweit mit anderen Unternehmen auf den betreffenden Märkten in der Union konkurriert. Jeglicher Buonotourist gewährte Ausgleich könnte auch auf diesen Märkten den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (69) Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme den Wettbewerb verzerrt und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

6.1.4. Schlussfolgerung

- (70) Angesichts der erläuterten Sachverhalte stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

6.2. FREISTELLUNG VON DER PFLICHT ZUR VORHERIGEN UNTERRICHTUNG NACH DER VERORDNUNG (EWG) NR. 1191/69

- (71) Nach den Erwägungen des Consiglio di Stato hat Buonotourist Anspruch auf einen zusätzlichen Ausgleich für die Erbringung der zu bewertenden Verkehrsdienste zu dem Zeitpunkt erlangt, zu dem Buonotourist die Erbringung dieser Dienste aufgenommen hat. Diese Argumentation könnte allerdings nur dann als stichhaltig betrachtet werden, wenn die Ausgleichszahlungen von dem Verfahren zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ausgenommen wären. Andernfalls — d. h., sofern es sich bei dem Ausgleich um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV handelt — bewirkt die Unterlassung der Unterrichtung der Kommission über diesen Ausgleich, dass dieser Ausgleich als rechtswidrige staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 108 AEUV einzustufen ist.
- (72) Nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/1969 ist ein nach Maßgabe der Verordnung gezahlter Ausgleich nämlich von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV und somit von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen.
- (73) Aus dem Urteil in der Rechtssache *Combus* ergibt sich jedoch, dass der Begriff des „Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen“ im Sinne dieser Bestimmung sehr eng auszulegen ist⁽¹⁷⁾. Die Freistellung von der Anmeldepflicht nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erstreckt sich nur auf Ausgleichsleistungen für Gemeinwohlverpflichtungen, die einem Unternehmen nach Artikel 2 dieser Verordnung einseitig auferlegt wurden und die nach dem in den Artikeln 10 bis 13 dieser Verordnung beschriebenen Verfahren (d. h. nach der gemeinsamen Ausgleichsmethode) berechnet werden; die Freistellung gilt jedoch nicht für Verträge über Verkehrsdienste nach Artikel 14 der genannten Verordnung. Ein nach Maßgabe eines Vertrags über Verkehrsdienste zu leistender Ausgleich nach Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ist vor der Zahlung des betreffenden Betrags der Kommission mitzuteilen. Andernfalls ist dieser Ausgleich als rechtswidrig durchgeführte Beihilfe im Sinne des Artikels 108 AEUV zu betrachten.
- (74) Die Frage, ob die italienischen Behörden nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in dieser Sache tatsächlich von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen waren, hängt erstens davon ab, ob die Region Buonotourist tatsächlich einseitig eine Gemeinwohlverpflichtung auferlegt hat, und zweitens, ob der für diese Verpflichtung gezahlte Ausgleich die Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erfüllt. Die Kommission wird im Folgenden beide Fragen prüfen.

⁽¹⁶⁾ Urteil *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, Rn. 55.

⁽¹⁷⁾ Urteil *Danske Busvognmænd*, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, Rn. 77 bis 79.

i) *Gemeinwohlverpflichtung einseitig auferlegt*

- (75) Die Kommission stellt fest, dass weder die italienischen Behörden noch Buonotourist in der Lage waren, einen Betrauungsakt für den Prüfzeitraum vorzulegen. Buonotourist hat bei der Kommission lediglich Verträge eingereicht, die ab 2003 umgesetzt wurden.
- (76) Die italienischen Behörden behaupten, dass es sich bei dem von ihnen vorgelegten Musterkonzessionsvertrag — der sich auf ein anderes Unternehmen bezieht — um den Standardvertrag handle, der während des Prüfzeitraums in der Region verwendet worden sei. Die Gültigkeit des Musterkonzessionsvertrags erstreckt sich jedoch lediglich von April 1972 bis Dezember 1973, d. h. auf einen Zeitraum, der mehr als 20 Jahre vor dem Prüfzeitraum und zudem vor dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 151/1981 liegt, das als Regionales Gesetz Nr. 16/1983 umgesetzt worden ist und die Grundlage für den ersten an Buonotourist gezahlten Ausgleich bildet. Zwar enthält der Musterkonzessionsvertrag offenbar durchaus einige Pflichten, die man als Gemeinwohlverpflichtungen einstufen könnte (z. B. die Ziffern 2, 9 und 10), darunter die Pflicht zur Gewährung von Ermäßigungen für Schüler und Studenten, Arbeiter, Lehrer, Angestellte und Beamte sowie die Pflicht zur kostenlosen Beförderung bestimmter Personenkategorien. Der Kommission liegen aber — in Ermangelung eines Betrauungsakts — keinerlei Belege vor, dass die gleichen Pflichten tatsächlich auch für Buonotourist galten. Da die Dienste im Linienverkehr erbracht wurden, mussten sie im Voraus detailliert in den Konzessionsbestimmungen festgelegt werden, die Buonotourist ein ausschließliches Recht zur Erbringung dieser Dienste einräumten. Buonotourist hat nicht nachgewiesen, dass diese Regelungen dem Unternehmen von der Region einseitig auferlegt worden wären und nicht etwa als Gegenleistung für die Einräumung des ausschließlichen Rechts zur Erbringung der betreffenden Dienste vom Unternehmen vorgeschlagen und später von der Region genehmigt wurden. Auf jeden Fall nimmt das seitens des vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen verwendete Verfahren zur Berechnung des angeblichen Minderausgleichs keinen Bezug auf diese Pflichten.
- (77) Die Kommission hat ferner geprüft, ob eine Gemeinwohlverpflichtung aus dem Regionalen Gesetz Nr. 16/1983 gefolgert werden kann, das sowohl von der Region als auch von Buonotourist als Rechtsgrundlage für den während des Prüfzeitraums an das Unternehmens gezahlten Ausgleich angeführt wird (siehe die Erwägungsgründe 23 und 40). In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass in diesem Regionalen Gesetz lediglich vorgesehen ist, dass Gebietskörperschaften sowie öffentliche oder private Unternehmen, die ÖPNV-Dienste im Rahmen einer Konzession erbringen, Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand erhalten können. In Artikel 2 dieses Regionalen Gesetzes heißt es eindeutig: „Etwaige Verluste oder Nachteile, die nicht durch die oben [in Artikel 2] festgelegten Ausgleichszahlungen der Region abgedeckt sind, gehen zu Lasten der einzelnen Unternehmen.“
- (78) Ferner stellt die Kommission fest, dass in den von Buonotourist eingereichten Rechtsakten der Region (siehe Erwägungsgrund (40) auf einige zwischen Buonotourist und der Region während des Prüfzeitraums bestehende Vertragspflichten verwiesen wird. In diesen Rechtsakten erfolgt jedoch keine klare Benennung von Pflichten, die als Gemeinwohlverpflichtungen eingestuft werden könnten, obwohl es sich um ein Anzeichen für das mögliche Bestehen derartiger Pflichten handelt. Zudem ist durch das Vorliegen von Vertragspflichten ausgeschlossen, dass Buonotourist einseitig Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt worden sind. Auf jeden Fall nimmt das seitens des vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen verwendete Verfahren zur Berechnung des angeblichen Minderausgleichs keinen Bezug auf diese Pflichten.
- (79) Was das etwaige Vorliegen einer Tarifpflicht anbelangt, liegen der Kommission — trotz der Berechnung des zusätzlichen Ausgleichs durch den vom Consiglio di Stato ernannten Sachverständigen auf der Grundlage von Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 — keine Belege vor, dass Buonotourist derartige Pflichten tatsächlich einseitig auferlegt worden wären. Nach Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 beschränkt sich die Tarifpflicht auf die „Verpflichtung der Verkehrsunternehmen zur Anwendung von behördlich festgesetzten oder genehmigten, mit dem kaufmännischen Interesse des Unternehmens nicht zu vereinbarenden Entgelten, die sich insbesondere bei bestimmten Gruppen von Reisenden, bestimmten Güterarten oder bestimmten Verkehrswegen aus der Auferlegung oder verweigerten Änderung von besonderen Tarifmaßnahmen ergeben“. Die Definition des Begriffs „Tarifpflicht“ dagegen „gilt weder für Verpflichtungen, die sich für alle Wirtschaftstätigkeiten aus allgemeinen preispolitischen Maßnahmen ergeben, noch für Verpflichtungen aus Maßnahmen, die auf dem Gebiet der allgemeinen Beförderungsentgelte und -bedingungen im Hinblick auf die Organisation des Verkehrsmarktes oder eines Teils des Verkehrsmarktes beschlossen werden“. Die Kommission erkennt an, dass durch Ziffer 27 des Musterkonzessionsvertrags von 1972/73 für den betreffenden Betreiber anzuwendende Tarife festgelegt werden, ruft jedoch in Erinnerung, dass sie für den Prüfzeitraum keinen vergleichbaren Konzessionsvertrag oder Betrauungsakt im Hinblick auf Buonotourist erhalten hat, durch den die Auferlegung derartiger Pflichten belegt würde. Auf jeden Fall stellt die Kommission fest, dass — nach Artikel 2 des Regionalen Gesetzes Nr. 16/1983 — der jährliche Ausgleich für Unternehmen, die ÖPNV-Dienste erbringen, im Voraus anhand des Unterschieds zwischen den Einnahmen infolge der Anwendung der Mindesttarife und den sogenannten „Standardkosten“ berechnet wurde (siehe Erwägungsgrund 23). Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass in diesem Regionalen Gesetz die Anwendung von Mindesttarifen vorgesehen ist, wodurch das Vorliegen einer allgemeinen Tarifpflicht ebenfalls ausgeschlossen ist.
- (80) Auf jeden Fall ist offenbar nicht davon auszugehen, dass etwaige Gemeinwohlverpflichtungen Buonotourist einseitig auferlegt worden wären. Die Kommission stellt in dieser Hinsicht fest, dass die Initiative zur Verlängerung der Konzessionen in jedem der sieben Jahre während des Prüfzeitraums von Buonotourist ausgegangen ist.

- (81) Das Argument von Buonotourist, dass die Betreiber im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtungen vertraglich verpflichtet gewesen seien, diese Leistungen zu erbringen, obwohl die Region den Betrag der Standardkosten wiederholt gesenkt habe, und dass rechtliche Schritte wegen Unterbrechung von Gemeinwohldienstleistungen gegen sie eingeleitet worden wären, wenn sie die betreffenden Strecken tatsächlich einstellt hätten, ist durch keinerlei Belege untermauert worden und kann daher nicht als Nachweis für das Vorliegen von einseitig auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen im vorliegenden Fall zugelassen werden.
- ii) *Vereinbarkeit des Ausgleichs mit der gemeinsamen Ausgleichsmethode*
- (82) Selbst wenn der Nachweis von einseitig auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen erbracht worden wäre — was nicht der Fall ist —, müsste ein Ausgleich in jedem Fall nach der in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 vorgesehenen gemeinsamen Ausgleichsmethode (Abschnitt IV) erfolgt sein, damit er von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung befreit wäre. Diese Anforderung ist nach Auffassung der Kommission in dieser Sache jedoch nicht erfüllt.
- (83) Erstens stellt die Kommission fest, dass in der gemeinsamen Ausgleichsmethode nach der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ein Verfahren zur Berechnung der Höhe des zu zahlenden Ausgleichs anhand der finanziellen Lasten niedergelegt ist, die sich auf der Auferlegung einer Gemeinwohlverpflichtung ergeben. Verkehrsunternehmen, die nicht nur Gemeinwohlverpflichtungen unterliegende Verkehrsdienste erbringen, sondern auch noch in anderen Bereichen tätig sind, müssen nach Artikel 1 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 seit dem 1. Juli 1992 die Gemeinwohlverpflichtungen unterliegenden Verkehrsdienste in einem gesonderten Unternehmensbereich erbringen. Dieser muss mindestens folgende Anforderungen erfüllen: i) getrennte Rechnungsführung für jeden dieser Tätigkeitsbereiche und entsprechende Zuordnung der Aktiva nach den geltenden Buchungsregeln und ii) Ausgleich der Ausgaben durch die Betriebseinnahmen und durch die Zahlungen der öffentlichen Hand ohne die Möglichkeit von Transfers von oder zu anderen Unternehmensbereichen.
- (84) Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass nach Auffassung des Gerichtshofs in der Rechtssache *Antrop* diese Bestimmung nicht erfüllt ist, wenn „es nicht möglich ist, anhand zuverlässiger Daten [aus der Buchführung des jeweiligen Unternehmens] die Differenz zwischen den Kosten, die auf die von [diesem Unternehmen] innerhalb des Konzessionsgebiets ausgeübten Tätigkeiten entfallen, und den entsprechenden Einnahmen zu ermitteln, so dass die zusätzlichen Kosten, die sich aus der Erfüllung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes [durch dieses Unternehmen] ergeben und für die nach den Konzessionsbedingungen eine staatliche Beihilfe gewährt werden kann, nicht berechnet werden können“⁽¹⁸⁾.
- (85) Die Kommission ist der Auffassung, dass bei dem Buonotourist zugesprochenen Ausgleich diese Anforderungen nicht erfüllt sind. Buonotourist hat bestätigt, dass es zusätzlich zu seiner angeblich Gemeinwohlverpflichtungen unterliegenden Geschäftstätigkeit auch Vermietungsaktivitäten nachgegangen ist. Zudem ist Buonotourist der Region zufolge noch weiteren Aktivitäten nachgegangen, nämlich der Erbringung interregionaler und internationaler Busdienste (siehe die Erwägungsgründe 50 bis 52. Es haben jedoch weder die italienischen Behörden noch Buonotourist den Nachweis erbracht, dass für diese Aktivitäten eine ordnungsgemäße gesonderte Buchführung erfolge wäre. Dies wird offenbar auch durch Buonotourist selbst indirekt bestätigt, wenn das Unternehmen anführt, dass die in den alljährlich an die Region übermittelten „E-Formularen“ angegebenen Beträge auch Einnahmen aus Strecken umfassten, die keiner Konzessionierung unterlagen (siehe Erwägungsgrund 45).
- (86) Die Kommission ist der Auffassung, dass das von Buonotourist vorgebrachte Argument, dass die gesetzliche Frist zur Aufbewahrung der umfassenden Buchhaltungs- und Verwaltungsbelege für den Prüfzeitraum mittlerweile abgelaufen sei, nicht relevant ist, um im Nachhinein einen mit einem induktiven Verfahren berechneten zusätzlichen Ausgleich zu rechtfertigen. Auf jeden Fall ist eine derartige Verpflichtung aufgrund von nationalem Recht — selbst wenn ihr Vorliegen nachgewiesen würde — nicht ausreichend, um eine Pflicht aufzuheben, die sich aus der Rechtsprechung des EuGH oder aus der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ergibt und die nachweislich erfüllt sein muss, bevor ein Ausgleich für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen an einen Verkehrsbetreiber gezahlt werden darf.
- (87) Zweitens stellt die Kommission fest, dass nach Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 die betreffende Behörde den Betrag des Ausgleichs im Voraus festlegen muss. Die Berechnung des zusätzlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer nachträglichen Bewertung, wie vom Consiglio di Stato vorgeschrieben, steht im Widerspruch zu dieser Bestimmung, wie bereits in den Erwägungsgründen 62 und 63 dargelegt.
- (88) Angesichts der erläuterten Sachverhalte stellt die Kommission fest, dass der Ausgleich, den der Consiglio di Stato Buonotourist zugesprochen hat, nicht von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 ausgenommen war.

⁽¹⁸⁾ Urteil *Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros (Antrop) u. a./Conselho de Ministros, Companhia Carris de Ferro de Lisboa SA (Carris) und Sociedade de Transportes Colectivos do Porto SA (STCP)*, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290.

6.3. VEREINBARKEIT DER BEIHILFE

- (89) Da nicht nachgewiesen wurde, dass für die geprüfte Maßnahme eine Ausnahme von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 bestand, muss die Vereinbarkeit dieser Zahlung mit dem Binnenmarkt geprüft werden, da die Zahlung, wie in Abschnitt 6.1 erläutert, als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zu betrachten ist.
- (90) Artikel 93 AEUV enthält Regeln für die Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen im Bereich der Koordinierung des Verkehrs und von verkehrsbezogenen Gemeinwohlverpflichtungen („mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen“) mit dem Binnenmarkt. Es handelt sich dabei um eine Sondervorschrift zu Artikel 107 Absatz 3 sowie zu Artikel 106 Absatz 2, die besondere Regelungen hinsichtlich der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen enthält. Nach der Rechtsprechung des EuGH werden in diesem Artikel „Beihilfen für den Verkehr nur in ganz bestimmten Fällen und nur dann, wenn sie den allgemeinen Interessen der [Union] nicht abträglich sind, für vereinbar mit dem Vertrag erklärt“⁽¹⁹⁾.
- (91) Am 3. Dezember 2009 ist die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in Kraft getreten, wodurch die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und die Verordnung (EWG) 1107/70 des Rates⁽²⁰⁾ aufgehoben worden sind. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 betrifft den Ausgleich für Gemeinwohlverpflichtungen („Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“) im Bereich öffentlicher Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße.
- (92) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Prüfung der Vereinbarkeit der nicht angemeldeten Maßnahme nach der Verordnung (EWG) Nr. 1370/2007 durchzuführen ist; diese Verordnung war nämlich zu dem Zeitpunkt wirksam, zu dem der zu bewertende Beschluss gefasst wurde⁽²¹⁾. Ferner stellt die Kommission fest, dass der zusätzliche Ausgleich, der Buonotourist durch den Consiglio di Stato zugesprochen worden ist, am 21. Dezember 2012 bezahlt wurde, d. h., dass zu dem Zeitpunkt, zu dem die gewährte Beihilfe ihre Wirkung entfaltete, die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bereits seit mehr als drei Jahren in Kraft war⁽²²⁾.
- (93) In Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist niedergelegt: „Eine gemäß dieser Verordnung gewährte Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen beim Betrieb öffentlicher Personenverkehrsdienste oder für die Einhaltung von in allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen muss mit dem [Binnenmarkt] vereinbar sein. Diese Ausgleichsleistungen sind von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags befreit.“
- (94) Aus den im Folgenden genannten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass der angemeldete Ausgleich die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht erfüllt und daher nach Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar bewertet werden kann.
- (95) Erstens gilt nach Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007: „Gewährt eine zuständige Behörde dem ausgewählten Betreiber ausschließliche Rechte und/oder Ausgleichsleistungen gleich welcher Art für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so erfolgt dies im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags“, außer wenn diese Gemeinwohlverpflichtung auf die Festlegung von Höchsttarifen abzielen, die unterschiedslos für alle Fahrgäste oder für sämtliche ÖPNV-Dienste in einem bestimmten Gebiet gelten und „Gegenstand allgemeiner Vorschriften“ sind.
- (96) Im vorliegenden Fall ist die Kommission der Auffassung, dass keine Belege eingereicht worden sind, die das Vorliegen einer vertraglichen Regelung zwischen Buonotourist und der Region oder von allgemeinen Vorschriften zur Festlegung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste oder für bestimmte Fahrgastkategorien untermauern würden. Es ist bei der Kommission lediglich ein einziger Musterkonzessionsvertrag für das Jahr 1972/73 eingereicht worden, der ein anderes Unternehmen betrifft und aus dem sich keine zuverlässigen Informationen zum Verhältnis zwischen Buonotourist und der Region während des Prüfzeitraums (1996-2002) ziehen lassen. Ferner stelle die Kommission fest, dass sich nach Artikel 2 des Regionalen Gesetzes Nr. 16/1983 — das sowohl von der Region als auch von Buonotourist als Rechtsgrundlage für Prüfzeitraum angeführt wird (siehe die Erwägungsgründe 21 und 39) — die Einnahmen von ÖPNV-Dienstleistern aus der Anwendung der von der Region festgelegten Mindesttarife ergeben. Es erfolgt keinerlei Bezugnahme auf Höchsttarife.

⁽¹⁹⁾ Urteil Kommission/Belgien, 156/77, ECLI:EU:C:1978:180, Rn. 10.

⁽²⁰⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr (ABl. L 130 vom 15.6.1970, S. 1).

⁽²¹⁾ In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf die Begründungen in den Erwägungsgründen 307 bis 313 ihres Beschlusses 2011/3/EU vom 24. Februar 2010 über die öffentlichen Verkehrsdienstleistungsverträge zwischen dem dänischen Verkehrsministerium und Danske Statsbaner (Sache C 41/08 (ex NN 35/08)) (ABl. L 7 vom 11.1.2011, S. 1). Dieser Beschluss wurde durch das Gericht in der Rechtssache *Jørgen Andersen/Europäische Kommission*, T-92/11, ECLI:EU:T:2013:143, aufgehoben; ein Rechtsmittel gegen dieses Urteil ist derzeit vor dem Gerichtshof in der Rechtssache C-303/13 P anhängig. Das Ergebnis dieses Rechtsmittelverfahrens ist für den Beschluss in der hier zu würdigenden Sache jedoch nicht von Bedeutung. Das Gericht hat in dem angefochtenen Urteil nämlich bestätigt, dass für die Wahl der anzuwendenden Regeln das Datum maßgeblich ist, zu dem die gewährte Beihilfe ihre Wirkung entfaltete. In diesem Fall wurde die Beihilfe am 21. Dezember 2012 gezahlt, sodass die Vorschriften, Grundsätze und Kriterien zur Beurteilung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt anzuwenden sind, die zu dem Zeitpunkt gelten, zu dem die Kommission ihren Beschluss fasst (siehe Rn. 39 des genannten Urteils).

⁽²²⁾ Urteil Kommission/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, Rn. 50 bis 53; Urteil Italien/Kommission, T-3/09, ECLI:EU:C:2011:27, Rn. 60.

- (97) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1370/2007 nicht eingehalten worden ist.
- (98) Zweitens stellt die Kommission fest, dass — ungeachtet der Frage, ob Buonotourist einen Vertrag zur Erbringung von Gemeinwohldienstleistungen abgeschlossen hat, oder ob dem Unternehmen durch allgemeine Vorschriften Tarifpflichten auferlegt worden sind, — nicht alle Bedingungen des Artikels 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 erfüllt waren, in dem der obligatorische Inhalt solcher öffentlicher Dienstleistungsaufträge und allgemeiner Vorschriften beschrieben werden. Beispielsweise sieht Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b vor, dass die Parameter, anhand deren gegebenenfalls die Ausgleichsleistung berechnet wird, zuvor in objektiver und transparenter Weise so aufzustellen sind, dass übermäßige Ausgleichsleistungen vermieden werden, und in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 4 Absatz 2 werden die Regelungen hinsichtlich der Aufteilung von Kosten und Einnahmen beschrieben. Wie im Zusammenhang mit der Prüfung der zweiten vom EuGH in seinem *Altmark*-Urteil niedergelegten Bedingung durch die Kommission in Abschnitt 6.1 dargelegt, wurden die Parameter, auf deren Grundlage der zweite Sachverständige den angeblichen Minderausgleich berechnet hat, nicht im Voraus festgelegt, sodass Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht eingehalten worden ist.
- (99) Drittens unterliegen nach Artikel 6 Absatz 1 Ausgleichsleistungen bei direkt vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sowie den Bestimmungen des Anhangs, um sicherzustellen, dass der Ausgleich nicht über das Maß hinausgeht, das zur Erfüllung der betreffenden Gemeinwohlverpflichtung erforderlich ist. Im Anhang zur Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist niedergelegt, dass der Ausgleich einen Betrag nicht übersteigen darf, der sich aus folgenden Faktoren ergibt: Kosten, die infolge der Gemeinwohlverpflichtung angefallen sind, abzüglich der Fahrkarteneinnahmen, abzüglich aller positiven finanziellen Auswirkungen, die innerhalb des Netzes entstehen, das im Rahmen der betreffenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung betrieben wird, zuzüglich eines angemessenen Gewinns. Zudem ist in diesem Anhang die Vorschrift niedergelegt, dass die Berechnung der Kosten und Einnahmen anhand der geltenden Rechnungslegungs- und Steuervorschriften erfolgen muss. Außerdem ist aus Transparenzgründen eine gesonderte Buchführung vorgeschrieben (Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, Anhang, Ziffer 5).
- (100) Wie in Erwägungsgrund 85 festgestellt, hat Buonotourist keine ordnungsgemäße Trennung der Buchungskonten praktiziert. Entsprechend kann nicht nachgewiesen werden, dass ein letztlich gezahlter Ausgleich den Betrag nicht überschreiten würde, der dem finanziellen Nettoergebnis der auf die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung zurückzuführenden Summe der positiven und negativen Auswirkungen auf die Kosten und die Einnahmen des mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung betrauten Unternehmens entsprechen würde (Nummer 2 des Anhangs).
- (101) Da die Parameter für die Ermittlung des Ausgleichs nicht im Voraus festgelegt wurden, muss jede Kostenaufteilung zwangsläufig nachträglich auf der Grundlage willkürlicher Annahmen erfolgen; dies war beim so genannten „induktiven Verfahren“ der Fall.
- (102) Entsprechend stellt die Kommission fest, dass der vom Staatsrat angeordnete zusätzliche Ausgleich nicht nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gezahlt wurde und dass die nicht angemeldete Maßnahme daher mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist.

6.4. BEI DEM DURCH DEN CONSIGLIO DI STATO ZUGESPROCHENEN AUSGLEICH HANDELT ES SICH NICHT UM SCHADENSERSATZ

- (103) Im Eröffnungsbeschluss forderte die Kommission die Beteiligten auf, dazu Stellung zu nehmen, ob es sich bei der vom Consiglio di Stato zugesprochenen Zahlung um Schadensersatz wegen eines mutmaßlichen Rechtsbruchs handelt, und nicht um einen Ausgleich wegen Gemeinwohlverpflichtungen auf der Grundlage der einschlägigen Verordnungen des Rates. Weder die italienischen Behörden noch Buonotourist sind in ihren Stellungnahmen auf diese Frage eingegangen.
- (104) Die Kommission stellt in dieser Hinsicht fest, dass unter bestimmten Umständen Schadensersatz wegen unrechtmäßiger oder sonstiger Handlungen der mitgliedstaatlichen Behörden⁽²³⁾ keine Gewährung eines Vorteils darstellt und daher nicht als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV⁽²⁴⁾ zu betrachten ist. Der Zweck von Schadensersatz unterscheidet sich vom Zweck von staatlicher Beihilfe, da Schadensersatz darauf abzielt, die geschädigte Partei zurück in den Zustand zu versetzen, in dem sie sich vor der schädigenden Handlung befunden hat, als ob diese Handlung nicht stattgefunden hätte (Wiedereinsetzung in den vorigen Stand). Die Kommission stellt in dieser Hinsicht ferner fest, dass ein Schadensersatz — um nicht unter die Vorschriften für staatliche Beihilfen zu fallen — auf einer allgemeinen Schadensersatzvorschrift beruhen muss⁽²⁵⁾. Abschließend ruft die Kommission in Erinnerung, dass der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache *Lucchini* befunden hat, dass es einem mitgliedstaatlichen Gericht nicht gestattet ist, eine Vorschrift des mitgliedstaatlichen Rechts anzuwenden, „soweit

⁽²³⁾ Beispielsweise eine unrechtmäßige Handlung oder ungerechtfertigte Bereicherung.

⁽²⁴⁾ Verbundene Rechtssachen *Asteris AE u. a./Griechenland und EWG*, 106 bis 120/87, ECLI:EU:C:1988:457.

⁽²⁵⁾ Siehe Entscheidung der Kommission vom 16. Juni 2004 über niederländische Beihilfen für Akzo-Nobel zur Minimierung der Chlortransporte (Sache N 304/2003), zusammenfassende Bekanntmachung in ABl. C 81 vom 2.4.2005, S. 4. siehe auch Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 2006 über niederländische Beihilfen zur Betriebsverlagerung des Autodemontagebetriebs Steenbergen (Sache N 575/2005), zusammenfassende Bekanntmachung in ABl. C 80 vom 13.4.2007, S. 1.

ihre Anwendung die Rückforderung einer unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gewährten Beihilfe behindert“⁽²⁶⁾. Die Grundlage für diese Einschätzung ist, dass eine Vorschrift des mitgliedstaatlichen Rechts nicht angewandt werden darf, wenn dies die ordnungsgemäße Anwendung des Unionsrechts behindern würde⁽²⁷⁾.

- (105) Was den zusätzlichen Ausgleich anbelangt, der Buonotourist durch den Consiglio di Stato zugesprochen worden ist, stellt die Kommission fest, dass der Tenor keine Bezugnahme auf die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erhält, während sich die Entscheidungsgründe auf einen Anspruch von Buonotourist auf Ausgleichszahlungen nach den Artikeln 6, 10 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 beziehen, die von der betreffenden Behörde aufgrund zuverlässiger Daten ermittelt werden müssen. Dies würde bedeuten, dass der Anspruch von Buonotourist auf zusätzlichen Ausgleich sich nach Einschätzung des Consiglio di Stato nicht aus einer allgemeinen Vorschrift für Schadensersatz wegen unrechtmäßiger oder sonstiger Handlungen der mitgliedstaatlichen Behörden ergibt, sondern angeblich aus der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 abzuleiten ist.
- (106) In jedem Fall ist die Kommission der Auffassung, dass gegen die Artikel 107 und 108 AEUV verstoßen würde, wenn Buonotourist für die angeblich illegale einseitige Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen seitens der italienischen Behörden Schadensersatzansprüche zugebilligt würden, die nach der in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 beschriebenen gemeinsamen Ausgleichsmethode zu ermitteln wären. Eine entsprechende Zubilligung hätte für Buonotourist nämlich die gleichen Auswirkungen wie die Gewährung eines Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen im zu prüfenden Zeitraum, obwohl die maßgeblichen Konzessionsbestimmungen für die zu bewertenden Dienste, wie oben erläutert, einerseits nicht von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung befreit waren, andererseits aber auch die wesentlichen Anforderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht erfüllten. Die Einräumung eines derartigen Anspruchs würde somit eine wirksame Möglichkeit darstellen, die Beihilfevorschriften des Unionsgesetzgebers zu umgehen, nach denen die zuständigen Behörden bei der Auferlegung oder Vereinbarung von Gemeinwohlverpflichtungen den mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen betrauten Unternehmen Ausgleichsleistungen für Kosten bewilligen, die diesen in Verbindung mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen entstanden sind. Die Gewährung von Schadensersatz in derselben Höhe wie die ursprünglich beabsichtigte Beihilfe würde nämlich auf die indirekte Gewährung einer staatlichen Beihilfe hinauslaufen, die für rechtswidrig und unvereinbar mit dem Binnenmarkt befunden worden ist⁽²⁸⁾. Gemäß dieser Argumentationslinie hat das Gericht Klauseln zur Entschädigung wegen der Rückforderung von staatlichen Beihilfen als staatliche Beihilfen eingestuft⁽²⁹⁾.
- (107) Auf jeden Fall sieht der Musterkonzessionsvertrag von 1972, in dessen Rahmen Buonotourist die betreffenden Verkehrsdienste angeblich erbracht hat, keinerlei finanziellen Ausgleich vor. Buonotourist verpflichtete sich zur Erbringung der betreffenden Dienste zu den genannten Konzessionsbestimmungen auf eigenes Risiko. Diese Schlussfolgerung wird auch durch Artikel 2 des Regionalen Gesetzes Nr. 16/1983 untermauert, in dem niedergelegt ist, dass etwaige Verluste oder Nachteile, die durch die Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand nicht abgedeckt sind, zulasten der Dienstleister gehen.
- (108) Folglich betrachtet die Kommission das Urteil des Consiglio di Stato nicht als Zusprechen von Schadensersatz wegen Schäden, die Buonotourist durch eine unerlaubte oder sonstige Handlung der mitgliedstaatlichen Behörden erlitten hätte, sondern als Gewährung einer rechtswidrigen und mit den Verträgen unvereinbaren staatlichen Beihilfe, was durch Artikel 107 Absatz 1 AEUV verboten ist.
- (109) Angesichts der erläuterten Sachverhalte stellt die Kommission fest, dass die nicht angemeldete Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt, die mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist.

7. RÜCKFORDERUNG DER BEIHILFE

- (110) Nach dem AEUV und nach der gefestigten Rechtsprechung des EuGH ist die Kommission befugt zu entscheiden, dass der betreffende Mitgliedstaat eine Beihilfe aufheben oder umgestalten muss, wenn sie festgestellt hat, dass diese Beihilfe mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist⁽³⁰⁾. Zudem hat der Gerichtshof konsequent die Auffassung vertreten, dass die Pflicht eines Staates, eine von der Kommission als mit dem Binnenmarkt unvereinbar eingestufte Beihilfe aufzuheben, auf die Wiederherstellung der früheren Lage abzielt⁽³¹⁾. In diesem Zusammenhang hat der EuGH

⁽²⁶⁾ Urteil *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, Rn. 59.

⁽²⁷⁾ A.a.O., Rn. 61.

⁽²⁸⁾ Schlussanträge vom 28. April 2005 in den verbundenen Rechtssachen *Atzeni*, C-346/03 und C-529/03, ECLI:EU:C:2005:256, Rn. 198.

⁽²⁹⁾ Urteil *Elliniki Nafpigiokataskevastiki AE Chartofylakeiou/Kommission*, T-384/08, ECLI:EU:C:2011:650, und Urteil *Corsica Ferries/Kommission*, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, Rn. 23, 114 und 120 bis 131. Vgl. auch entsprechend Urteil *Kommission/Rat*, C-111/10, ECLI:EU:C:2013:785, Rn. 44.

⁽³⁰⁾ Urteil *Kommission/Deutschland*, C-70/72, Slg. 1973, 813, Rn. 13.

⁽³¹⁾ Urteil *Spanien/Kommission*, C-278/92, C-279/92 und C-280/92, Slg. 1994, I-4103, Rn. 75.

befunden, dass dieses Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die in Form rechtswidriger Beihilfe an ihn gezahlten Beträge zurückgezahlt hat, sodass er den Vorteil, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, verliert und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt ist⁽³²⁾.

- (111) Im Einklang mit dieser Rechtsprechung ist in Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates⁽³³⁾ festgelegt: „In Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern.“
- (112) Deshalb muss die im vorliegenden Beschluss genannte staatliche Beihilfe durch Italien zurückgefordert werden, soweit sie bereits an Buonotourist ausgezahlt worden ist. Zuzüglich zu diesem Betrag muss Italien Rückforderungszinsen einziehen, die ab dem Datum, zu dem Buonotourist die rechtswidrige Beihilfe zur Verfügung hatte (d. h. ab dem 21. Dezember 2012) bis zum Datum der tatsächlichen Rückzahlung⁽³⁴⁾ zu berechnen sind, wie in Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission⁽³⁵⁾ festgelegt.
- (113) Die Kommission

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe in Höhe von 1 111 572 EUR, die die Italienische Republik unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV zugunsten von Buonotourist rechtswidrig gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 2

- (1) Die Italienische Republik fordert die in Artikel 1 genannte Beihilfe vom Empfänger zurück.
- (2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die vom 21. Dezember 2012 bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.
- (3) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 und nach der Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission⁽³⁶⁾ zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.
- (4) Die Italienische Republik stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 1 genannte Beihilfe ein.

Artikel 3

- (1) Die in Artikel 1 genannte Beihilfe wird sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.
- (2) Die Italienische Republik stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 4

- (1) Die Italienische Republik übermittelt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:
- Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der vom Empfänger zurückzufordern ist;
 - ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
 - Unterlagen, die belegen, dass eine Rückzahlungsanordnung an den Empfänger ergangen ist.
- (2) Die Italienische Republik unterrichtet die Kommission über den Fortgang ihrer Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 genannten Beihilfe abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt die Italienische Republik unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind,

⁽³²⁾ Urteil *Belgien/Kommission*, C-75/97, Slg. 1999I999, I 3671, Rn. 64 und 65.

⁽³³⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

⁽³⁴⁾ Siehe Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 659/1999.

⁽³⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

⁽³⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission vom 30. Januar 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 82 vom 25.3.2008, S. 1).

um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt die Italienische Republik ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Empfänger bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 19. Januar 2015

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

ISSN 1977-0642 (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2539 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE