

Amtsblatt der Europäischen Union

L 28



Ausgabe
in deutscher Sprache

Rechtsvorschriften

61. Jahrgang

31. Januar 2018

Inhalt

II Rechtsakte ohne Gesetzescharakter

BESCHLÜSSE

- ★ **Beschluss (EU) 2018/117 der Kommission vom 14. Juli 2017 in der Beihilfesache SA.29064 (2011/C, ex 2011/NN) — Irland — Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste** (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017) 4932)⁽¹⁾ 1
- ★ **Beschluss (EU) 2018/118 der Kommission vom 31. August 2017 über die von Spanien gewährte staatliche Beihilfe SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) zugunsten von Iberpotash** (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017) 5877)⁽¹⁾ 25
- ★ **Beschluss (EU) 2018/119 der Kommission vom 18. September 2017 über die staatliche Beihilfe SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Vereinigtes Königreich — Alternative zur Verpflichtung der Royal Bank of Scotland zur Veräußerung von Rainbow** (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017) 6184)⁽¹⁾ 49

⁽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) 2018/117 DER KOMMISSION

vom 14. Juli 2017

in der Beihilfesache SA.29064 (2011/C, ex 2011/NN)

Irland — Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017) 4932)

(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 Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

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

nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Stellungnahme gesetzt hat ⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 21. Juli 2009, das am 22. Juli 2009 unter dem Aktenzeichen CP 231/2009 bei der Kommission registriert wurde, erhielt die Kommission eine Beschwerde von der Fluggesellschaft Ryanair Ltd. (nun Ryanair Designated Activity Company, im Folgenden: „Ryanair“) darüber, dass Irland durch die Fluggaststeuer, eine von Irland eingeführte Verbrauchssteuer für den Abflug von Fluggästen auf Flügen von Flughäfen in Irland, eine rechtswidrige und unzulässige staatliche Beihilfe gewährt hatte.
- (2) Mit Schreiben vom 28. Juli 2009 leitete die Kommission die Beschwerde an Irland weiter und bat um eine Stellungnahme zu den im Schreiben vom 21. Juli 2009 dargelegten Behauptungen.
- (3) Mit Schreiben vom 26. August 2009 beantragte Irland eine Verlängerung der Antwortfrist, was die Kommission durch ein Schreiben vom 3. September 2009 akzeptierte.
- (4) Am 15. Oktober 2009 antwortete Irland auf das Schreiben der Kommission und diese Antwort wurde am selben Tag bei der Kommission registriert.
- (5) Da die mutmaßliche Beihilfe ohne vorherige Mitteilung an die Kommission durchgeführt wurde, wurde die Sache als nicht notifizierte Maßnahme registriert. Die Kommission führte in Übereinstimmung mit Artikel 108 Absatz 3 AEUV ein Prüfverfahren durch.

⁽¹⁾ ABl. C 220 vom 17.6.2016, S. 13.

- (6) Mit Beschluss vom 13. Juli 2011 („der Beschluss von 2011“) ⁽¹⁾, die mit Abschluss des Prüfverfahrens verabschiedet wurde, wies die Kommission die meisten der Beschwerden von Ryanair zurück. Insbesondere stellte sie fest, dass die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellte. Die Kommission entschied jedoch auch, ein förmliches Prüfverfahren in Bezug auf die differenzierten Steuersätze für Flüge zu Zielen, die maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernt lagen, und alle sonstigen Flüge einzuleiten.
- (7) Mit Klageschrift, die am 24. September 2011 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob Ryanair eine Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Beschlusses von 2011, insofern als Ryanair feststellte, dass die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellte. Der Fall wurde als Rechtssache T-512/11 registriert.
- (8) Am 25. Juli 2012 verabschiedete die Kommission ihren Beschluss („den Beschluss von 2012“) über differenzierte Fluggaststeuersätze in Irland ⁽²⁾. Darin stellte sie fest, dass Irland zwischen dem 30. März 2009 und dem 28. Februar 2011 eine staatliche Beihilfe in Form eines niedrigeren Steuersatzes für Flüge zu Zielen, die maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernt lagen, gewährt hatte. Außerdem stellte die Kommission fest, dass die staatliche Beihilfe rechtswidrig und unvereinbar mit dem Binnenmarkt war und forderte Irland auf, die unvereinbare Beihilfe von den Begünstigten zurückzufordern.
- (9) Durch am 1. November 2012 und am 15. November 2012 eingereichte Klageschriften fochten Ryanair und Aer Lingus den Beschluss von 2012 an. Diese Fälle wurden als Rechtssache T-473/17 und Rechtssache T-500/12 registriert.
- (10) Mit Urteil vom 25. November 2014 erklärte das Gericht den Beschluss von 2011 für nichtig, insofern der Beschluss von 2011 feststellte, dass die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ⁽³⁾ darstellte. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass die Kommission das förmliche Prüfverfahren gemäß Artikel 108 Absatz 2 AEUV hätte einleiten sollen.
- (11) Mit Urteil vom 5. Februar 2015 erklärte das Gericht den Beschluss von 2012 in Bezug auf Differenzierte Fluggaststeuersätze für Flüge zu Zielen, die maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernt lagen, für nichtig, insofern der Beschluss von 2012 die Rückforderung der Beihilfe von den Begünstigten in Höhe eines festgelegten Betrages von 8 EUR pro Fluggast anordnete ⁽⁴⁾. Die Kommission legte vor dem Gerichtshof Rechtsmittel gegen dieses Urteil ein.
- (12) Nach Nichtigerklärung des Beschlusses von 2011 teilte die Kommission Irland mit Schreiben vom 28. September 2015 mit, dass sie entschieden hatte, in Bezug auf die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste das in Artikel 108 Absatz 2 AEUV dargelegte Verfahren einzuleiten. Der Beschluss („Einleitungsbeschluss“) wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽⁵⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, ihre Stellungnahme zu der Maßnahme abzugeben.
- (13) Irland reichte seine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss mit Schreiben vom 22. Dezember 2015 ein, das am 6. Januar 2016 bei der Kommission registriert wurde.
- (14) Die Kommission erhielt Stellungnahmen von zwei Beteiligten. Mit Schreiben vom 23. August 2016 leitete die Kommission diese an Irland weiter, das Gelegenheit zur Äußerung erhielt. Angesichts des Ausbleibens einer Antwort von Irland, wiederholte die Kommission mit Schreiben vom 17. Oktober 2016 ihre Einladung an Irland, seine Bemerkungen zu den eingegangenen Stellungnahmen der Beteiligten vorzulegen.
- (15) Mit Schreiben vom 9. Dezember 2016 forderte die Kommission Irland auf, zusätzliche Informationen vorzulegen. Irland antwortete mit Schreiben vom 18. Januar 2017. Mit diesem Schreiben reichte Irland auch seine Bemerkungen zu den eingegangenen Stellungnahmen der Beteiligten ein.
- (16) Mit Urteil vom 21. Dezember 2016 hob der Gerichtshof die Urteile des Gerichts insofern auf, als diese Urteile den Beschluss von 2012 für nichtig erklärt hatten ⁽⁶⁾. Der Gerichtshof bestätigte damit, dass Irland die Summe von 8 EUR pro Fluggast von den Fluggesellschaften zurückfordern muss, die von der rechtswidrigen staatlichen Beihilfe profitiert hatten.

⁽¹⁾ Beschluss der Kommission vom 13. Juli 2011 in der Beihilfesache SA.29064 (2011/NN) Befreiung von der Fluggaststeuer, Irland (ABl. C 306 vom 18.10.2011, S. 10).

⁽²⁾ Beschluss 2013/199/EU der Kommission vom 25. Juli 2012 in der Beihilfesache SA.29064 (2011/C, ex 2011/NN) Differenzierte Fluggaststeuersätze in Irland (ABl. L 119 vom 30.4.2013, S. 30).

⁽³⁾ Urteil des Gerichts vom 25. November 2014, Ryanair Ltd./Europäische Kommission, Rechtssache T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.

⁽⁴⁾ Urteil des Gerichts vom 5. Februar 2015, Aer Lingus Ltd./Europäische Kommission, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.

⁽⁵⁾ ABl. C 220 vom 17.6.2016, S. 13.

⁽⁶⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, Europäische Kommission/Aer Lingus Ltd und Ryanair Designated Activity Company, Verbundene Rechtssachen C-164/15 P und C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DER MAßNAHME UND DER VORHERIGEN VERFAHREN

2.1. Fluggaststeuer

- (17) Die Fluggaststeuer wurde durch Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes (Nr. 2) von 2008 („das Finanzgesetz“) ⁽¹⁾ eingeführt. Das Finanzgesetz trat am 30. März 2009 in Kraft. Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes sieht vor, dass Fluggesellschaften die Fluggaststeuer bei jedem Abflug eines Fluggastes mit einem Flugzeug von einem in Irland gelegenen Flughafen abführen müssen.
- (18) Die in Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes verwendeten Begriffe werden in Abschnitt 55 Absatz 1 definiert. Die Definition des Begriffs „Fluggast“ in Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes schließt Transit- oder Transferfluggäste explizit aus, was bedeutet, dass der Abflug eines Transfer- oder Transitfluggastes keinen Abflug eines Fluggastes darstellt, für den Fluggesellschaften Fluggaststeuer abführen müssen. Ein „Transitfluggast“ wird definiert als Fluggast, der an Bord eines Flugzeugs ist, das auf seiner Reise auf einem Flughafen landet, und der seine Reise in diesem Flugzeug fortsetzt. Außerdem bezeichnet „Transferfluggast“ einen Fluggast, der mit einem Flug an einem Flughafen ankommt und mit einem Weiterflug von diesem Flughafen zu einem anderen Flughafen als jenem fliegt, an dem die Reise des Fluggastes begann, sofern beide Flüge Teil eines einzigen Buchungsvorgangs sind und die Dauer zwischen der geplanten Ankunftszeit des Flugs am Flughafen und der geplanten Abflugzeit des Flugs von diesem Flughafen höchstens sechs Stunden beträgt. Schließlich bezeichnet „Flughafen“ einen Flughafen im Sinne des Air Navigation and Transport (Amendment) Act von 1998, umfasst aber keine Flughäfen, von denen im vorherigen Kalenderjahr weniger als 10 000 Fluggäste abgeflogen sind ⁽²⁾.
- (19) Zum Zeitpunkt der Einführung der Fluggaststeuer sah Abschnitt 55 Absatz 2 Buchstabe b Folgendes vor: Die Fluggaststeuer wird auf der Grundlage der Entfernung zwischen dem Ort des Abflugs und dem Ort, an dem der Flug endet, in folgender Höhe berechnet, erhoben und gezahlt: i) 2 EUR für einen Flug von einem Flughafen zu einem, maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernten Ziel und ii) 10 EUR in allen anderen Fällen.
- (20) Nachdem die Kommission geprüft hatte, ob möglicherweise eine Verletzung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽³⁾ und des Artikels 56 AEUV über den freien Dienstleistungsverkehr vorlag, wurden die Steuersätze mit Wirkung vom 1. März 2011 zu einer einheitlichen, entfernungsunabhängigen Steuer von 3 EUR auf alle ab diesem Datum durchgeführten Flüge zusammengefasst ⁽⁴⁾.
- (21) Die Fluggaststeuer wurde mit Wirkung vom 1. April 2014 abgeschafft.

2.2. Funktionsweise der Fluggaststeuer

- (22) Mit Schreiben vom 18. Januar 2017 erklärte Irland, dass die Fluggesellschaften zur Ermittlung des fälligen Steuersatzes gemäß des vom irischen Finanzamt (Office of the Revenue Commissioners, „Revenue Commissioners“) am 30. März 2009 ausgegebenen Leitfadens (siehe Erwägungsgrund 84) im Falle von Reisen mit mehreren Teilstrecken die Reise als Ganzes betrachten sollten. Als Beispiel nannte Irland einen Flug mit zwei Teilstrecken, wobei die erste Teilstrecke Dublin — Shannon sei und die zweite Teilstrecke Shannon — New York. Shannon liegt weniger als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt, wohingegen New York weiter als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt liegt. Das Endziel (New York) liegt mehr als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt. Da man Irland zufolge die Reise als Ganzes betrachten muss (also Dublin nach New York), unterliegt der Flug einer Fluggaststeuer in Höhe von 10 EUR. Der Abflug von Shannon könnte ignoriert werden, insofern als keine (zusätzliche) Fluggaststeuer anfällt, falls der Fluggast am Flughafen Shannon die Definition eines „Transferfluggastes“ oder „Transitfluggastes“ gemäß Abschnitt 55 Absatz 1 des Finanzgesetzes erfüllt. Daher muss die Fluggesellschaft in diesem Fall die gesamte Reise betrachten und den entsprechenden Steuersatz anwenden, der für das Endziel angemessen ist ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Geändert durch Abschnitt 18 des Finanzgesetzes von 2009 und Abschnitt 48 des Finanzgesetzes von 2011.

⁽²⁾ Gemäß Abschnitt 2 des Air Navigation and Transport (Amendment) Act von 1998 bezeichnet „Flughafen“ die Gesamtheit des Geländes eines Flugplatzes und des gesamten Lands, das ein Flughafenbetreiber besitzt oder in Anspruch nimmt (einschließlich der Flugzeughallen, Straßen und Parkplätze) und das ganz oder teilweise für den Betrieb oder im Zusammenhang mit dem Betrieb eines solchen Flugplatzes genutzt wird oder werden soll.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3).

⁽⁴⁾ Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens übersandte die Kommission am 18. März 2010 ein Aufforderungsschreiben, in dem sie die Ansicht vertrat, dass Irland aufgrund der unterschiedlichen Steuersätze für Flugreisen seine Verpflichtungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und Artikel 56 AEUV nicht erfüllt habe. Infolge des Aufforderungsschreibens änderte Irland das Steuersystem.

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1) legt fest, dass das Endziel bei direkten Anschlussflügen den Zielort des letzten Fluges bezeichnet, während das Endziel bei getrennten Flügen der Zielort ist, der auf dem am Abfertigungsschalter vorgezeigten Ticket angegeben ist.

- (23) Außerdem bestätigte Aer Lingus, die die Fluggaststeuer im Zeitraum 2009-2014 im Einklang mit dem vom irischen Finanzamt ausgegeben Leitfaden einzog, in ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss, dass die Fluggaststeuer für bestimmte Teilstrecken einer Reise nicht galt. Stattdessen war der Steuertatbestand eine Reise, die in Irland begann, und die fällige Steuer hing von dem auf dem Ticket angegebenen Endziel ab unabhängig davon, ob der Fluggast einen oder mehr Flüge benötigte, um zum endgültigen Zielort zu gelangen.
- (24) Was den Satz der Fluggaststeuer im Zeitraum vom 30. März 2009 bis zum 1. März 2011 betrifft, so gab Irland an, dass der niedrigere Satz von 2 EUR pro Fluggast nur galt, wenn das Endziel der gesamten Reise, unabhängig von der Anzahl der Flüge auf der Reise, höchstens 300 km vom Flughafen Dublin entfernt lag, während der höhere Satz „in allen anderen Fällen“ galt. Irland zufolge stellte der niedrigere Satz (2 EUR) eine Ausnahme von der allgemeinen Regel.
- (25) Tabelle 1, die von Irland vorgelegte Informationen enthält, veranschaulicht, wie die Fluggaststeuer vor und nach Einführung eines einzigen Fluggassteuersatzes für alle besteuerten Abflüge 2011 angewendet wurde.

Tabelle 1

Beispiele für Reisen und der fälligen Steuer vor und nach Änderung des Fluggaststeuersatzes 2011

	Zeitraum	Abflug	Zwischenlandung	Zielort	Fällige Steuer (EUR)
a)	30.3.2009 bis 1.3.2011	Dublin	Shannon	New York	10
b)	2.3.2011 bis 31.3.2014	Dublin	Shannon	New York	3
c)	30.3.2009 bis 1.3.2011	Dublin	Keine	New York	10
d)	2.3.2011 bis 31.3.2014	Dublin	Keine	New York	3
e)	30.3.2009 bis 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.2011 bis 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.2009 bis 1.3.2011	Dublin	Keine	Cardiff	2
h)	2.3.2011 bis 31.3.2014	Dublin	Keine	Cardiff	3
i)	30.3.2009 bis 31.3.2014	New York	Shannon	Dublin	Null
j)	30.3.2009 bis 31.3.2014	New York	Keine	Dublin	Null

- (26) Irland zufolge können die in Tabelle 1 dargelegten Beispiele wie folgt erklärt werden:
- a) Das Endziel ist New York (mehr als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt), also unterliegt der Flug einer Fluggaststeuer in Höhe von 10 EUR. Der Abflug nach der Zwischenlandung in Shannon ist von der Fluggaststeuer befreit, da es sich beim Fluggast am Flughafen Shannon um einen Transfer- oder Transitflug handelt;
- b) Wie a), außer dass in diesem Zeitraum ein Einheitssatz von 3 EUR gilt;
- c) Der Zielflughafen ist New York (mehr als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt), also unterliegt der Flug einer Fluggaststeuer in Höhe von 10 EUR;

- d) Wie c), außer dass in diesem Zeitraum ein Einheitssatz von 3 EUR gilt;
 - e) Das Endziel ist Cardiff (weniger als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt), also unterliegt der Flug einer Fluggaststeuer in Höhe von 2 EUR. Der Abflug nach der Zwischenlandung in Cork ist von der Fluggaststeuer befreit, da es sich beim Fluggast am Flughafen Cork um einen Transfer- oder Transitfluggast handelt;
 - f) Wie e), außer dass in diesem Zeitraum ein Einheitssatz von 3 EUR gilt;
 - g) Der Zielort ist Cardiff (weniger als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt), also unterliegt der Flug einer Fluggaststeuer in Höhe von 2 EUR.
 - h) Wie g), außer dass in diesem Zeitraum ein Einheitssatz von 3 EUR gilt;
 - i) Für diese Reise fällt keine Fluggaststeuer an. Der Abflughafen (New York) liegt nicht in Irland und der Abflug nach der Zwischenlandung in Shannon ist von der Steuer befreit, da der Fluggast an diesem Flughafen ein Transfer- oder Transitfluggast ist. Dies galt sowohl vor als auch nach der Änderung der Steuersätze 2011;
 - j) Für diese Reise fällt keine Fluggaststeuer an. Der Abflughafen liegt nicht in Irland.
- (27) Diese Beispiele enthalten keine Reise, die außerhalb von Irland beginnt und endet, aber eine Zwischenlandung in Irland umfasst, wie z. B. London-New York mit Zwischenlandung am Flughafen Dublin. Es geht jedoch aus allen von Irland vorgelegten Erklärungen zweifelsfrei hervor, dass für eine solche Reise keine Fluggaststeuer fällig wäre. Tatsächlich unterläge der Abflug von London nicht der Fluggaststeuer, da die Londoner Flughäfen keine Flughäfen gemäß Abschnitt 55 Absatz 1 des Finanzgesetzes darstellen, weil sie außerhalb von Irland liegen, und der Abflug von Dublin würde nicht besteuert, da der Fluggast ein Transfer- oder Transitfluggast wäre.
- (28) Nach Informationen von Irland wurde die Fluggaststeuer als Antwort auf finanzielle Herausforderungen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise eingeführt, um die Einnahmen zu steigern. Irland nannte kein anderes Ziel, wie z. B. den Umweltschutz.

2.3. Der Beschluss von 2011

- (29) Wie in Erwägungsgrund 6 dargelegt, wurde der Beschluss von 2011 zum Abschluss des Prüfverfahrens erlassen, das am 21. Juli 2009 begonnen hatte.
- (30) Um zu prüfen, ob die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste selektiv war, ermittelte die Kommission zuerst das maßgebliche steuerliche Referenzsystem. Die Kommission war der Ansicht, dass das Ziel und die Struktur des Fluggaststeuersystems darin begründet lagen, Fluggäste zu besteuern, die von einem Flughafen innerhalb von Irland abflogen, um die Einnahmen für den Staatshaushalt zu erhöhen. Die Kommission hatte aus den von Irland vorgelegten Informationen geschlossen, dass die erste Teilstrecke einer Reise mit mehreren Teilstrecken immer von der Fluggaststeuer befreit war. Irland legte auch Beispiele für Reisen von New York nach Dublin und von Dublin nach New York mit und ohne Zwischenlandung in Shannon vor sowie die jeweils geltenden Fluggaststeuersätze hierfür. Das Referenzsystem wurde daher als Steuer aufgefasst, die für jeden Abflug eines Fluggastes mit einem Flugzeug von einem Flughafen in Irland erhoben wird. Die Kommission war auch der Ansicht, dass Transfer- und Transitfluggäste Fluggäste waren, die von einem Flughafen in Irland abflogen, und dass sie daher Teil des Referenzsystems waren. Deshalb wich die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste von der normalen Anwendung der allgemeinen Steuerregelung ab.
- (31) Die Kommission untersuchte dann, ob die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste von der Fluggaststeuer durch das Wesen und die allgemeinen Grundsätze des Steuersystems in dem Mitgliedstaat gerechtfertigt war. Sie stellte fest, dass der Zweck der Fluggaststeuer darin lag, gegenüber der zur Erreichung des Endziels gewählten Flugverbindung neutral zu bleiben, unabhängig davon, ob es eine Zwischenlandung gab oder nicht, und eine doppelte Besteuerung zu vermeiden. Gemäß dem Beschluss von 2011 hätte die Fluggesellschaft, falls die Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste angewendet worden wäre, diese Steuer für eine Reise mit Zwischenlandung zweimal entrichten müssen. Daher kam sie zu dem Schluss, dass die Befreiung von der Fluggaststeuer von Transfer- und Transitfluggästen, die dazu führte, dass Fluggäste unabhängig von der geflogenen Flugverbindung gleich besteuert wurden, mit dem Wesen und Logik des maßgeblichen Steuersystems übereinstimmte.
- (32) Die Kommission leitete aus diesen Elementen ab, dass die Befreiung von Transfer- und Transitfluggästen von der Fluggaststeuer im Wesen und der Logik des ermittelten Steuersystems lagen (¹).

(¹) Argumentation unter den Erwägungsgründen 30-32, Schlussfolgerung in Erwägungsgrund 37 des Beschlusses von 2011.

2.4. Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-512/11

- (33) Wie in Erwägungsgrund 10 dargelegt, erklärte das Gericht mit seinem Urteil in der Rechtssache T-512/11 den Beschluss von 2011 für nichtig, insofern der Beschluss von 2011 feststellte, dass die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellte.
- (34) Das Gericht stellte fest, dass ein ungefähr zwei Jahre langes Prüfverfahren den normalerweise für ein Prüfverfahren gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV benötigten Zeitraum beträchtlich überschritt.
- (35) Es war auch der Ansicht, dass die Untersuchung der Kommission unvollständig und unzureichend war. Insbesondere stellte das Gericht fest, dass es Widersprüche zwischen dem in Erwägungsgrund 4 genannten Schreiben Irlands vom 15. Oktober 2009 und dem Beschluss von 2011 gab.
- (36) In diesem Zusammenhang war das Gericht der Ansicht, dass die Kommission die Auffassung Irlands teilte, wonach der von der Fluggaststeuer befreite Teil der Reise die erste Teilstrecke sei, obwohl die Beispiel in der in Erwägungsgrund 9 des Beschlusses von 2011 dargelegten Tabelle eine solche Schlussfolgerung nicht zuließen. Dem Gericht zufolge kann dies zwar für das Beispiel von Fluggästen, die von Dublin nach New York reisen und dabei eine Zwischenlandung in Shannon einlegen, und somit der Fluggaststeuer unterliegen, der Fall sein; hingegen sei es nicht klar — und die Kommission erklärte dies auch nicht —, weshalb Fluggäste auf der entgegengesetzten Flugverbindung, also von New York nach Dublin mit derselben Zwischenlandung, für den Abflug nach der Zwischenlandung in Shannon nicht der Fluggaststeuer unterlagen.
- (37) Zudem verwies das Gericht auf den Umstand, dass den irischen Behörden zufolge aus Gründen der Neutralität auch die Befreiungen für dieselben Kategorien von Fluggästen veranlasst werden müssen, die von anderen in den Mitgliedstaaten bestehenden Systemen der Fluggastbesteuerung gewährt werden, wobei ausdrücklich auf das Vereinigte Königreich verwiesen wurde, und stellte fest, dass die im Vereinigten Königreich geltende Abgabe für Fluggäste („Air Passenger Duty“) für den vorliegenden Fall kein maßgebliches Referenzmodell darstellen könne, da es vorsieht, dass immer die erste Teilstrecke einer Reise der Zahlung der Steuer unterliegt, was nicht der von den irischen Behörden in ihrem Schreiben vom 15. Oktober 2009 unterstützten Ansicht entsprach, die durch den Beschluss der Kommission von 2011 bestätigt worden war.
- (38) Das Gericht betonte außerdem, dass das Schreiben vom 15. Oktober 2009 nicht ausdrücklich auf das Erfordernis hinwies, eine doppelte Besteuerung zu vermeiden. Zusätzlich bemerkte das Gericht, dass Irland angeboten hatte, eine Änderung des Gesetzes über Transfer- und Transitfluggäste in Betracht zu ziehen, indem das Erfordernis eines einzigen Buchungsvorgangs als Teil der Definition eines Transferfluggastes entfallen würde, und dass die Kommission zu dieser Aussage nicht Stellung genommen hatte.
- (39) Diese Widersprüche gaben Grund zur der Schlussfolgerung, dass der Kommission, als sie den Beschluss von 2011 erließ, nicht die Informationen vorlagen, die erforderlich gewesen wären, um eine hinreichend vollständige Analyse der Selektivität der Maßnahme durchzuführen und zu schlussfolgern, dass die Regeln zur Anwendung der Befreiung keine Zweifel aufwarfen.
- (40) Das Gericht kam zu dem Schluss, dass die Kommission angesichts des Fehlens einer Analyse der möglichen Vereinbarkeit der strittigen Maßnahme mit dem Binnenmarkt ein förmliches Prüfverfahren hätte einleiten müssen, um sämtliche relevanten Informationen zu sammeln, um zu prüfen, dass die strittige Maßnahme nicht selektiv sei und möglicherweise zum Schluss zu kommen, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstelle, und es dem Antragsteller und den anderen Beteiligten ermöglichen müssen, ihre Beobachtungen in Verbindung mit diesem Verfahren darzulegen.

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

- (41) Gemäß dem Urteil in der Rechtssache T-512/11 leitete die Kommission ein förmliches Prüfverfahren ein, um Informationen zur Überprüfung zu sammeln, ob die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste selektiv war, und um es dem Antragsteller und den anderen Beteiligten zu ermöglichen, ihre Beobachtungen in Verbindung mit diesem Verfahren darzulegen.
- (42) Im Einleitungsbeschluss bemerkte die Kommission, dass die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Abflüge von Transfer- und Transitfluggästen zu einem Verlust von Steuereinnahmen für den Staat führe und daher aus staatlichen Mitteln finanziert würde und den Fluggesellschaften, die davon profitieren, dadurch ein Vorteil entstünde. Außerdem konnte die Kommission zum Zeitpunkt der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens nicht ausschließen, dass die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste selektiv war.
- (43) Da alle Kriterien aus Artikel 107 Absatz 1 AEUV a priori erfüllt werden konnten, war die vorläufige Schlussfolgerung der Kommission daher, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe für Fluggesellschaften darstellen könnte, die auf den von der Befreiung von der Fluggaststeuer für Transfer- und Transitfluggäste profitierenden Flugverbindungen tätig waren.

- (44) Die Kommission lud Irland daher dazu ein, nochmals die Gründe für die Einführung der Fluggaststeuer darzulegen und zu erklären, warum die Fluggaststeuer nicht auf Transfer- und Transitfluggäste angewendet wurde.
- (45) Die Kommission lud Irland auch dazu ein, ausführlich darzulegen, wie Abschnitt 55 des Finanzgesetzes auszulegen sei. Die Kommission verlangte, dass Irland anschauliche Beispiele dafür vorlege, wie die Fluggaststeuer auf alle relevanten Kategorien von Flugverbindungen angewandt wurde, und klarstelle, ob die Fluggaststeuer speziell die zweite Teilstrecke einer Reise befreie oder allgemeiner alle Transfer- und Transitfluggäste, und alle sonstigen Informationen vorlege, die Irland in diesem Zusammenhang als nützlich erachte. Die Kommission lud Irland auch dazu ein, diese Beispiele in Bezug auf die Zeiträume vor und nach der 2011 eingeführten Ergänzung zur Änderung der Fluggaststeuersätze vorzulegen.
- (46) Unter der vorläufigen Annahme, dass das Referenzsystem eine Steuer ist, die in Bezug auf jeden Abflug eines Fluggastes mit einem Flugzeug von einem Flughafen in Irland erhoben wird, äußerte die Kommission Zweifel, ob die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste insofern vom Referenzsystem der Besteuerung abwich, als sie zwischen Wirtschaftsbeteiligten unterschied, obwohl sich diese in Bezug auf den Zweck des Steuersystems des betreffenden Mitgliedstaats in einer vergleichbaren sachlichen und rechtlichen Lage befanden, und damit bestimmten Fluggesellschaften ein Vorteil entstand.
- (47) Die Kommission stellte jedoch auch fest, dass der Name und tatsächlich auch der Wortlaut der Fluggaststeuer nahelegen könnten, dass ihr Grundsatz sei, Flugreisen von Flughäfen in Irland zu besteuern statt jeden Abflug von einem Flughafen in Irland. Der Kommission zufolge scheint die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste unter dieser Annahme direkt aus diesem Grundsatz zu folgen, da eine Flugreise auch mehr als einen Abflug von einem Flughafen in Irland umfassen kann.

4. STELLUNGNAHME VON IRLAND ZUM EINLEITUNGSBESCHLUSS

- (48) In seiner Stellungnahme vom 22. Dezember 2015 zum Einleitungsbeschluss wies Irland sämtliche Andeutungen zurück, dass die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste eine staatliche Beihilfe darstelle.

4.1. Zur Auslegung und Anwendung von Abschnitt 55 des Finanzgesetzes

- (49) Irland gab an, dass die Pflicht zur Zahlung der Fluggaststeuer im Finanzgesetz festgelegt wurde, das eng auszulegen ist. Unter Berufung auf die Rechtsprechung des Obersten Irischen Gerichtshofes betonte Irland, dass ein Steuerzahler nach irischem Recht nur zur Zahlung einer Steuer verpflichtet ist oder einen Nachteil hinnehmen muss, wenn dies explizit im Gesetz festgelegt ist, und zitiert aus dem Urteil *Texaco (Irland) Ltd gegen Murphy* (Finanzamt): Es gilt als Rechtsgrundsatz, dass ein Bürger nicht besteuert werden darf, sofern dem Wortlaut des Gesetzes nach keine eindeutige Pflicht dazu besteht⁽¹⁾. Auf dieser Grundlage erklärte Irland, dass der Wortlaut des Finanzgesetzes geprüft werden müsse, um zu ermitteln, ob eine Reise der Fluggaststeuer unterlag. Jeder Zweifel an der Anwendung des Finanzgesetzes käme dem Steuerzahler zugute.
- (50) Gemäß Abschnitt 55 Absatz 2 Buchstabe c des Finanzgesetzes wird die Fluggaststeuer fällig, wenn ein Fluggast von einem Flughafen abfliegt. In diesem Zusammenhang wies Irland darauf hin, dass:
- die Definition von „Fluggast“ (unter bestimmten Bedingungen) Personen ausschloss, die behindert oder weniger als zwei Jahre alt oder Transfer- und Transitfluggäste sind.
 - die Definition von „Flughafen“ auch einige Reisen ausschloss, da für einen Abflug von einem Flughafen außerhalb von Irland und von bestimmten Flughäfen mit niedrigen Fluggastzahlen keine Steuer anfällt⁽²⁾.
 - die Definition von „Flugzeug“ Flugzeuge ausschließt, die nicht mehr als 20 Fluggäste befördern können, sowie Flugzeuge, die für staatliche oder militärische Zwecke genutzt werden.
- (51) Angesichts von Erwägungsgrund 50 vertrat Irland die Ansicht, dass in Bezug auf Transfer- und Transitfluggäste unabhängig von der Teilstrecke der betreffenden Reise keine Fluggaststeuer fällig sei. Irland bestätigte, dass die zweite Teilstrecke einer Reise nicht automatisch von der Steuer befreit ist. Irland zufolge hätte die zweite Teilstrecke einer Reise besteuert werden können oder nicht, je nachdem wie Abschnitt 55 des Finanzgesetzes auf den jeweiligen Fall angewendet würde, einschließlich des Umstandes, ob ein Fluggast ein Transfer- und Transitfluggast war (dasselbe galt für die erste Teilstrecke einer Reise). Auch die Definition von „Flughafen“ hätte einige Reisen befreien können, da in Bezug auf einen Abflug von einem Flughafen außerhalb von Irland keine Fluggaststeuer anfiel.

⁽¹⁾ Urteil des Obersten Gerichtshofes vom 15. Mai 1992, *Texaco (Irland) Ltd/Murphy* (Inspector of Taxes), Irish Tax Reports (IV) 1988-1993.

⁽²⁾ In diesem Zusammenhang verweist Irland auf die Definition von „Flughafen“ in Abschnitt 55 Absatz 1 des Finanzgesetzes und der späteren Änderungsfassung.

- (52) Irland wies auch darauf hin, dass die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste bei den von anderen Ländern erhobenen Fluggaststeuern normal ist, z. B. im Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland. Irland machte geltend, dass die jede Steuerregelung im Kontext des maßgeblichen nationalen Gesetzes auszulegen sei.

4.2. Zur Auslegung der Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste

- (53) Irland kommentierte Randnummer 88 des Urteils in der Rechtssache T-512/11, der sich auf folgende Aussage aus Erwägungsgrund 20 des Beschlusses von 2011 bezieht: Bezüglich der Nichtanwendung der Steuer auf Transfer- und Transitfluggäste erklären die irischen Behörden, dass der Umstand, dass keine erste Teilstrecke einer Reise der Steuer unterliegt, gewährleistet, dass der Fluggast nicht dafür bestraft wird, dass auf einer Strecke eine Zwischenlandung gemacht wird, um das Endziel zu erreichen. In der oben genannten Randnummer seines Urteils in der Rechtssache T-512/11 hatte das Gericht mitgeteilt, dass auch wenn die Kommission keinen Grund hatte, die Informationen in Irlands Schreiben vom 15. Oktober 2009, auf die sich Erwägungsgrund 20 des Beschlusses von 2011 stützt, anzuzweifeln, so blieb auch nach der Auslegung der irischen Behörden, dass keine erste Teilstrecke einer Reise, einschließlich Zwischenlandung, der Fluggaststeuer unterliegt, der Umstand, dass die in der Tabelle in Erwägungsgrund 9 des Beschlusses von 2011 enthaltenen Beispiele diese Auslegung nicht stützen konnten. Das Gericht wies darauf hin, dass es unklar war, und die Kommission nicht erklärte, warum Fluggäste, die von New York nach Dublin mit Zwischenlandung in Shannon reisten, für den Abflug nach der Zwischenlandung auf dem Flughafen Shannon nicht der Fluggaststeuer unterlagen. Irland verwies auf Absatz 13 seines Schreibens vom 15. Oktober 2009, in dem steht: In Bezug auf Transferfluggäste stellt die Befreiung lediglich sicher, dass die erste Teilstrecke einer Reise nicht der Fluggaststeuer unterliegt. Irland wies darauf hin, dass dieser Absatz nach einer Beschreibung eines Flugs von Dublin nach New York mit Zwischenlandung in Shannon folgt und er im Zusammenhang mit einer solchen Reise richtig sei, dass es aber nicht richtig sei, dies als allgemeine Regel auszulegen, nach der die erste Teilstrecke einer Reise niemals der Fluggaststeuer unterlag.
- (54) In Bezug auf das vom Gericht in Randnummer 88 des Urteils in der Rechtssache T-512/11 vorgebrachte Beispiel, bei dem es um eine Reise von New York nach Dublin mit Zwischenlandung in Shannon ging, erklärte Irland, dass aufgrund des Wortlautes des Finanzgesetzes in Bezug auf keine der Teilstrecken dieser Reise Fluggaststeuer anfallt; insbesondere erklärte Irland, dass:
- die erste Teilstrecke (New York bis Shannon) befreit ist, weil die Steuer nur auf Abflüge von Flughäfen in Irland erhoben wird.
 - die zweite Teilstrecke (Shannon bis Dublin) befreit ist, weil der Fluggast am Flughafen Shannon ein Transfer- und Transitfluggast gemäß Abschnitt 55 Absatz 1 des Finanzgesetzes ist.
- (55) Irland kam zu der Schlussfolgerung, dass die gesamte Reise von New York nach Dublin mit Zwischenlandung in Shannon aufgrund des Wortlautes des Finanzgesetzes von der Fluggaststeuer befreit wäre. Irland zufolge sollten die Erklärung in seinem Schreiben vom 15. Oktober 2009 das Recht klären, sind aber nicht verbindlich.

4.3. Zur Begründung für die Befreiung von Transfer- und Transitfluggästen und des zur Prüfung zu verwendenden Referenzsystems

- (56) Was die Gründe für eine Befreiung von Transfer- und Transitfluggästen angeht, erklärte Irland, dass es nicht angemessen sei, einzelne Flüge getrennt zu besteuern, wenn sie tatsächlich Teil einer einzigen Reise waren. In diesem Zusammenhang verwies Irland auf:
- den Wortlaut der Definition von „Transfer-“ oder „Transitfluggast“ zum Zwecke der Fluggaststeuer gemäß Abschnitt 55 Absatz 1 des Finanzgesetzes (die Bestimmung wird in Erwägungsgrund 18 zitiert);
 - den Wortlaut des Schreibens Irlands an die Kommission vom 15. Oktober 2009, in dem Irland erklärte, dass die Fluggaststeuer eine einzige Reise besteuern sollte, selbst wenn die Reise in verschiedene Teilstrecken aufgeteilt war.
- (57) Insbesondere verwies Irland auf das hypothetische Szenario aus seinem Schreiben vom 15. Oktober 2009 an die Kommission, einem Flug aus den Vereinigten Staaten mit einer Zwischenlandung in Shannon und dem Weiterflug nach Dublin. Darin hieß es, dass der Flug eindeutig aus den USA nach Dublin geht und dass aufgrund einer Zwischenlandung keine Pflicht zur Fluggaststeuer erwachsen sollte. Bei der Beschreibung eines Flugs in umgekehrter Richtung wurde erklärt, dass bei Flügen in ein anderes Land, die eine Zwischenlandung einschließen, die Befreiung nur gewährt wird, um eine getrennte Besteuerung der beiden Teilstrecken der Reise zu vermeiden. Irland zufolge unterstrich dies, dass die Reise von Dublin in die Vereinigten Staaten als einzelne Reise betrachtet wurde und der Fluggaststeuer daher nur einmal unterliegen sollte, selbst wenn sie mehrere Abflüge umfasste.

- (58) Irland erklärte, dass dies der Grund sei, weshalb Abschnitt 55 Absatz 1 des Finanzgesetzes ausdrücklich die „Transfer“- und „Transit“-Fluggäste im Sinne dieses Abschnitts vom Anwendungsbereich der Fluggaststeuer ausnimmt.
- (59) Unter Berücksichtigung des von der Kommission im Einleitungsbeschluss geplanten Referenzsystems entweder als i) eine für jeden Abflug erhobene Steuer oder stattdessen als ii) eine für jede Reise erhobene Steuer, die mehrere Teilstrecken umfassen kann, schlug Irland vor, dass der Zweck der Fluggaststeuer sei, jede Reise nur einmal zu besteuern. Irland zufolge wäre es sachlich richtiger, die Fluggaststeuer als eine Steuer auf Reisen statt als Steuer auf Abflüge zu betrachten. Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes verweist auf „Abflug“ als Auslöser der Fluggaststeuer. Die in den Erwägungsgründen 18 und 19 dargelegten Definitionen und Abschnitte des Finanzgesetzes belegen jedoch, dass die Reise die besteuerte Dienstleistung war und dass das tatsächliche Ziel war, Reisen zu besteuern und nicht Abflüge.

4.4. Zur Unterscheidung zwischen Punkt-zu-Punkt- und anderen Fluggesellschaften

- (60) Irland war der Ansicht, dass eine Überprüfung, ob die Fluggesellschaften, die nur Punkt-zu-Punkt-Dienste anbieten und diejenigen, die Anschlussflüge bieten, sich in Bezug auf den Zweck des Steuersystems des betreffenden Mitgliedstaats in einer vergleichbaren sachlichen und rechtlichen Lage befanden, nur ein sekundärer Grund zur Abweisung der Beschwerde sein könne. Irland bringt hauptsächlich vor, dass die Fluggaststeuer darauf abzielt, Reisen zu besteuern und nicht einzelne Abflüge. Daraus ergibt sich, dass die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste lediglich den Umstand widerspiegelt, dass eine einzige Reise aus mehreren „Teilstrecken“ bestehen kann. Irland wies auch darauf hin, dass die Fluggaststeuer nicht konzipiert wurde, um irgendein bestimmtes Geschäftsmodell zu begünstigen oder zu bestrafen.

4.5. Zum Wesen und inneren Aufbau der Steuer

- (61) Schließlich gab Irland an, dass für den Fall, dass bestimmten Fluggesellschaften durch die Befreiung für Transfer- und Transitfluggäste ein Vorteil entstand, sich dieser direkt aus den Grund- und Leitprinzipien des irischen Steuersystems ergeben könnte, wie z. B. aus der Vermeidung der doppelten Besteuerung oder aus der Steuerneutralität.
- (62) Unter Hinweis auf den Inhalt seines Schreibens vom 15. Oktober 2009 erklärte Irland, dass die Befreiung eine übermäßige Anwendung der Fluggaststeuer verhindern sollte. Insbesondere sollte eine Diskriminierung gegen Fluggäste, deren Reise eine Zwischenlandung umfasste, verhindert werden. Notwendigerweise umfasste dieser Verweis auf eine Diskriminierung den Vergleich zwischen a) Fluggästen, deren Reise eine Zwischenlandung umfasste und b) Fluggästen, die direkt flogen. Da das Ziel war, beide gleich zu behandeln, unterstützt dies die Schlussfolgerung, dass der Zweck der Fluggaststeuer war, jede Reise nur einmal zu besteuern.
- (63) Irland berief sich auch auf die Notwendigkeit, eine doppelte Besteuerung zu vermeiden. Auch wenn dieser Grundsatz in Irlands Schreiben vom 15. Oktober 2009 möglicherweise nicht zitiert worden ist, so wurden in diesem Schreiben Fragen der Gleichheit und Gleichbehandlung aufgeworfen, die Staaten veranlassen, von einer doppelten Besteuerung Abstand zu nehmen. In ähnlicher Weise machte Irland den Grundsatz der Steuerneutralität geltend.

5. STELLUNGNAHME DER BETEILIGTEN

5.1. Stellungnahme von Ryanair

- (64) Ryanair ist der Ansicht, dass die Maßnahme selektiv ist und daher eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt und nicht unter eine der Ausnahmen in Artikel 107 Absätze 2 und 3 AEUV fällt.
- (65) Die Fluggesellschaft wies darauf hin, dass ihre Beobachtungen vor folgendem Hintergrund ausgelegt werden müssen:
- ihre Beschwerde an die Kommission vom 21. Juli 2009 gegen die Gewährung einer rechtswidrigen Beihilfe durch die Fluggaststeuer;
 - ihre Klage vom 24. September 2011 vor dem Gericht in der Rechtssache T-512/11 sowie deren Anhänge;
 - ihr sonstiges schriftliches und mündliches Vorbringen vom 24. September 2011, das dem Gericht in der Rechtssache T-512/11 vorgelegt wurde, einschließlich insbesondere ihrer Antwort vom 17. Januar 2012.

5.1.1. Zum genauen Anwendungsbereich der Fluggaststeuer, Rechtfertigung für die Fluggaststeuer und Gründe für die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste

- (66) Ryanair stimmt zu, dass die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste im Beispiel eines Flugs von Dublin über Shannon nach New York die zweite Teilstrecke der Reise betreffen würde. Entsprechend argumentiert Ryanair, dass die vor der Änderung des Steuersatzes mit Wirkung vom 1. März 2011 fällige Gesamtsteuer nur den niedrigeren Satz von 2 EUR (für Dublin-Shannon) hätte betragen sollen statt der in Tabelle 1 angegeben 10 EUR.

- (67) Außerdem würde, selbst wenn Irland Beweise vorgelegt hätte, dass die Anwendung dieser Maßnahme in der Praxis mit der Auslegung übereinstimmte, dass die erste Teilstrecke einer Reise von der Fluggaststeuer befreit war, dies aus Sicht von Ryanair nicht ausreichen, um die im Finanzgesetz gespiegelte Verzerrung zu beheben.

5.1.2. Zum „normalen“ System oder Referenzsystem der Besteuerung

- (68) Bis zum Ergebnis des Beschwerdeverfahren vor dem Gerichtshof nach dem Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-164/15 P und C-165/15 P behält Ryanair seinen Standpunkt zur Definition und Bedeutung des „normalen“ Systems oder Referenzsystems der Besteuerung bei ⁽¹⁾. Ryanair macht geltend, dass die Definition der Kommission des „normalen“ Systems bzw. des Referenzsystems der Besteuerung mit einigen ihrer Schlussfolgerungen im weiteren Verlauf des Einleitungsbeschlusses nicht kohärent ist.

5.1.3. Zur Frage, ob die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste vom Referenzsystem abweicht

- (69) Unter Bezugnahme auf Erwägungsgrund 44 des Einleitungsbeschlusses und mit einem Zitat dieser Textstelle stellt Ryanair infrage, wie die Kommission auf der Grundlage der vorherigen Schlussfolgerung zum Referenzsystem der Besteuerung in Erwägungsgrund 44 zunächst argumentieren kann, dass der Zweck der Fluggaststeuer die Besteuerung von Flugreisen ist, die an einem Flughafen in Irland beginnen, dann aber ohne weitere Erklärung oder Prüfung zu der unlogischen Schlussfolgerung gelangt, dass es angesichts dieses Zieles möglicherweise angebracht ist, zwischen der Rechts- und Sachlage bei Fluggesellschaften, die nur Punkt-zu-Punkt-Flüge anbieten, und bei Fluggesellschaften, die auch Flüge anbieten, die einen Transfer oder Transit an solchen Flughäfen umfassen, zu unterscheiden ⁽²⁾. Die vorherige Schlussfolgerung, auf die sich Ryanair bezieht, ist in Erwägungsgrund 42 des Einleitungsbeschlusses dargelegt, wo die Kommission die vorläufige Auffassung vertritt, dass das Referenzsystem der Besteuerung eine Steuer ist, die in Bezug auf jeden Abflug eines Fluggastes von einem in Irland gelegenen Flughafen aus erhoben wird.
- (70) Ryanair hält die Zitate aus Erwägungsgrund 44 des Einleitungsbeschlusses für einen Versuch, eine Unterscheidung zwischen der rechtlichen und sachlichen Situation von Fluggesellschaften, die nur Punkt-zu-Punkt-Flüge anbieten, und der von Fluggesellschaften, die auch Flüge anbieten, die einen Transfer oder Transit umfassen, zu rechtfertigen. Ryanair hält eine solche Unterscheidung für fehlerhaft und bedauerlich, da sie offenkundig die Grundlage für einen abschließenden Beschluss bilden würde, in dem festgestellt würde, dass die untersuchte Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstelle.
- (71) In seinen Stellungnahmen verweist Ryanair auf Erwägungsgrund 45 des Einleitungsbeschlusses, in dem die Kommission in Kenntnis der Beschlusspraxis im Rahmen der EU-Fusionskontrolle darlegt, dass Flüge, die einen Transfer oder Transit umfassen, aus Sicht des Kunden eine Reise vom Ausgangsflughafen zum Zielflughafen darstellen und nicht zwei getrennte Reisen. Nach Auffassung von Ryanair verwechselt die Kommission damit die sehr eng gefasste Abgrenzung der sachlich relevanten Märkte in Fusionskontrollfällen mit der „vergleichbaren Sach- und Rechtslage“ in Beihilfesachen. Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs und den Einleitungsbeschluss ⁽³⁾ trägt Ryanair vor, dass die „vergleichbare Sach- und Rechtslage“ nicht durch die Substituierbarkeit von Nachfrage und Angebot bestimmt wird (was Ryanair zufolge ein Kriterium ist, das in der Regel in Fusionskontrollfällen und anderen Wettbewerbsfällen angewandt wird und worauf sich die Kommission hier stützt), sondern sich aus den Zielen der in Rede stehenden Regelung ableitet.
- (72) Die „vergleichbare Sach- und Rechtslage“ in Beihilfesachen ist Ryanair zufolge fast immer sehr viel weiter gefasst als die „sachlich relevanten Märkte“ in Fusionskontrollfällen, da die Ziele der nationalen Regelung in dieser oder anderen Beihilfesachen nichts mit der Abgrenzung sachlich relevanter Märkte in Fusionskontrollfällen zu tun hatten. In dieser Hinsicht verweist Ryanair nochmals auf die Rechtsprechung des Gerichts, wonach das Gericht die „vergleichbare Sach- und Rechtslage“ nicht auf der Grundlage der Sicht der Kunden oder der Geschäftsmodelle der Begünstigten bestimmte, wie es die Kommission in diesem Beschluss vorschlagen würde.

⁽¹⁾ Wie in Erwägungsgrund 16 dargelegt, kündigte der Gerichtshof das Urteil für den 21. Dezember 2016 an.

⁽²⁾ Erwägungsgrund 44 des Einleitungsbeschlusses lautet wie folgt: Die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste weicht von der allgemeinen Regelung ab, nach der jeder Abflug eines Fluggastes von einem in Irland gelegenen Flughafen der Steuer unterliegt. Es bleibt jedoch fraglich, ob diese Abweichung auch die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsbeteiligten umfasst, bei denen die Sach- und Rechtslage in Bezug auf den Zweck der Fluggaststeuer vergleichbar ist. Falls der Zweck der Fluggaststeuer in der Besteuerung von Flugreisen besteht, die an einem Flughafen in Irland beginnen, ist es möglicherweise angebracht, zwischen der Rechts- und Sachlage bei Fluggesellschaften, die nur Punkt-zu-Punkt-Flüge anbieten, und bei Fluggesellschaften, die auch Flüge anbieten, die einen Transfer oder Transit an solchen Flughäfen umfassen, zu unterscheiden.

⁽³⁾ Siehe z. B. das Urteil des Gerichts vom 22. Januar 2013, Salzgitter/Kommission, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, Rn. 81, vgl. entsprechend mit dem Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2011, Adria-Wien Pipeline und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2011:598. Ryanair verweist auch auf die Erwägungsgründe 21 und 28-30 des Einleitungsbeschlusses.

- (73) In seinen Stellungnahmen verweist Ryanair auf die Beschlusspraxis der Kommission, z. B. im Bereich von Online- und herkömmlichen Glücksspielen, wonach die Kommission akzeptieren würde, dass Unternehmen mit verschiedenen Geschäftsmodellen in dem in Erwägungsgrund 72 ⁽¹⁾ dargelegten Sinne in einer vergleichbaren rechtlichen und sachlichen Lage sind.
- (74) Ryanair legte dar, dass für den Fall, dass das Referenzsystem der Fluggaststeuer eine Steuer ist, die in Bezug auf jeden Abflug eines Fluggastes mit einem Flugzeug von einem in Irland gelegenen Flughafen erhoben wird, die einzig logische Konsequenz sei, dass das System unabhängig von der Sicht der Fluggäste auf ihre Reise oder vom Geschäftsmodell der betreffenden Fluggesellschaft sein müsse. Eine andere Auslegung würde einen selektiven Ansatz widerspiegeln, der engefasst als der Zweck der Fluggaststeuer wäre, und daher eine der zentralen Bedingungen einer staatlichen Beihilfe erfüllen würde.
- (75) Insbesondere würde die Selektivität dieses Beschlusses sich aus dem Umstand ergeben, dass, obwohl traditionelle Fluggesellschaften, die Transfer- und Transitflüge anbieten, und Fluggesellschaften, die nur Punkt-zu-Punkt-Flüge anbieten (wie z. B. Ryanair), im Rahmen einer staatlichen Beihilfe in vergleichbarer sachlicher und rechtlicher Lage sind, nur erstere von der Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste von der Fluggaststeuer profitieren würden.
- (76) Ryanair bekräftigt, dass die Begünstigten dieser Befreiung leicht a priori bestimmt werden können. Außerdem könne nicht geltend gemacht werden, dass die Befreiung allen Fluggesellschaften ohne Diskriminierung offen stünde. Erstens sei es praktisch unmöglich für eine Fluggesellschaft, ihr grundlegendes Geschäftsmodell von einem Punkt-zu-Punkt-Modell in ein „Hub-and-Spoke“-Modell zu überführen; nach Wissen von Ryanair gibt es keinen einzigen Präzedenzfall eines solchen Wechsels auf dem Markt. Zweitens würde eine solche Anpassung durch die Kapazitätsengpässe an den meisten Flughäfen zusätzlich behindert.
- (77) Zuletzt stellte die Nichtanwendung der Fluggaststeuer in Bezug auf Transfer- und Transitfluggäste nach Ansicht von Ryanair eine eindeutige Abweichung vom Referenzsystem und den durch die Fluggaststeuer verfolgten Zwecken dar, insofern als diese Bedingungen durch das Fallrecht der Union ausgelegt werden. In diesem Zusammenhang verweist Ryanair auf seine vorherigen Vorlagen, denen zufolge die nicht erklärten, aber tatsächlichen Ziele von Irland darin lagen, bestimmte inländische Fluggesellschaften selektiv zu unterstützen und den Flughafen Dublin als internationalen Knotenpunkt zu fördern.

5.1.4. *Zur Frage, ob die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste direkt aus ihren Grund- und Leitprinzipien folgt*

- (78) Ryanair weist das Argument zurück, dass die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste von der Fluggaststeuer direkt „aus ihren Grund- und Leitprinzipien“ folge. Ryanair hält den Einleitungsbeschluss für einen Versuch, solch eine Schlussfolgerung durch eine Reihe nachträglich von Irland und der Kommission zusammengestellter verzerrter Argumente zu rechtfertigen, um die klaren Auswirkungen des „Referenzsystems“ und des „Ziels“ der Fluggaststeuer, wie sie zuvor im Einleitungsbeschluss definiert worden sind, durch den unscharfen Begriff „Grund- und Leitprinzipien“ aufzuheben.
- (79) In Kenntnis von Abschnitt 6.1.5 des Einleitungsbeschlusses kommentiert Ryanair eine Reihe von Prinzipien, die seiner Meinung nach von der Kommission oder Irland oder beiden postuliert werden:
- Zur „Klarheit der Anwendung“ ⁽²⁾: Ryanair wirft die Frage auf, ob [man akzeptieren müsse], dass eine solche „Klarheit“ durch die selektive Umgehung des Referenzsystems und des Ziels der Fluggaststeuer erreicht würde.
 - Zur Verhinderung einer „übermäßigen Anwendung der Fluggaststeuer“ ⁽²⁾: Ryanair hält diesen Begriff für unklar. Ryanair verweist auf einen Beschluss der Kommission über eine staatliche Beihilfe zur Reduzierung der Kosten von energieintensiven Unternehmen, die sich aus der Finanzierung erneuerbarer Energien ergibt ⁽³⁾ und insbesondere Erwägungsgrund 32 dieses Beschlusses, der Folgendes vorsieht: Die Maßnahme ist auch deshalb selektiv, weil nur [energieintensive Nutzer] innerhalb bestimmter spezifischer Branchen davon profitieren können. Auf dieser Grundlage kommt Ryanair zu dem Schluss, dass eine gerechte und angemessene Anwendung der Fluggaststeuer nur ein zusätzliches Argument gegen die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste liefern würde. Ebenso müsste die Kommission feststellen, dass eine Befreiung für Fluggesellschaften, die die Flughafenstruktur aufgrund ihres Hub-and-Spoke-Modells intensiv nutzen, eine staatliche Beihilfe darstellt. Ryanair argumentiert, dass für den Fall, dass es Irlands angeblicher Wunsch ist, die Fluggäste vor den Auswirkungen eines Fluges mit Zwischenlandung zu schützen ⁽²⁾, wie die Kommission im Einleitungsbeschluss darlegt, es sich bei der fraglichen Maßnahme um eine Beihilfe sozialer Art handelt und ihre Vereinbarkeit mit Artikel 107 Absatz 2 AEUV überprüft werden muss.

⁽¹⁾ Beschluss der Kommission vom 17. März 2015 in der Beihilfesache SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) Unterschiedliche Steuersätze für Online- und herkömmliches Glücksspiel in Spanien (ABl. C 136 vom 24.4.2015, S. 1), Erwägungsgrund 56.

⁽²⁾ Unter Bezugnahme auf Erwägungsgrund 48 des Einleitungsbeschlusses.

⁽³⁾ Beschluss der Kommission vom 31. August 2015 in der Beihilfesache SA.42424 Reduzierter Beitrag zur Finanzierung der EE-Förderung für energieintensive Nutzer — Dänemark (ABl. C 369 vom 6.11.2015, S. 1), Erwägungsgrund 32.

- Zur Annahme, dass Befreiungen von Transfer- und Transitfluggästen bei den von anderen Ländern, z. B. dem Vereinigten Königreich, erhobenen Fluggaststeuern normal sind: Unter Bezugnahme auf die Randnummern 41 bis 44 seiner vorherigen Klage beim Gericht in der Rechtssache T-512/11 verwirft Ryanair das Argument der „verbreiteten internationale Praxis“. Ryanair argumentiert, dass der Verweis auf das Vereinigte Königreich als angeblich ähnliches Beispiel nicht mit der verspätet korrigierten Auffassung der Kommission vom Mechanismus der Fluggaststeuer kohärent ist, wie sie in Abschnitt 6.1.2 des Einleitungsbeschlusses diskutiert worden ist.
 - Zur Annahme, dass der Name und der Wortlaut der Fluggaststeuer nahelegen könnten, dass grundsätzlich von Flughäfen in Irland ausgehende Flugreisen und nicht jeder Abflug an einem Flughafen in Irland besteuert werden sollen („The name and indeed the wording of the ATT may suggest that its guiding principle is to tax air journeys from an airport in Ireland, rather than each departure from an airport in Ireland“) ⁽¹⁾: Ryanair zufolge kann diese Sicht nicht aufrechterhalten werden, da das Wort „jeder“ nur einmal verwendet wird, und zwar nur in Verbindung mit dem Wort „Abflug“ und nicht mit dem Wort „Reise“. Ryanair betont, dass ein „Abflug“ nicht dasselbe ist wie eine „Reise“. Die Vermutung der Kommission, dass der Schwerpunkt dieser Passage des Finanzgesetzes auf „jeder Reise“ statt auf „jedem Abflug“ liege, sei schlicht eine Umkehr des Wortlauts der eindeutigen Formulierung und Bedeutung des Finanzgesetzes, die darauf abziele, das nicht zu Rechtfertigende zu rechtfertigen. Ganz allgemein ist der Name, den ein Mitgliedstaat einer Maßnahme gibt, kein Faktor, auf den sich die beihilferechtliche Prüfung einer Maßnahme nach dem Unionsrecht stützt.
- (80) In Bezug auf die Dauer des Prüfverfahrens, das Gerichtsverfahren und die förmlichen Prüfverfahren gibt Ryanair an, dass die relevanten Fakten nun eindeutig genug sein sollten. Ryanair ist besorgt, dass die Stellungnahme der Kommission im Einleitungsbeschluss, wonach ihre derzeitige Schlussfolgerung zur Konformität der strittigen Befreiung mit dem „Grund- und Leitprinzip“ der Fluggaststeuer angesichts der im förmlichen Prüfverfahren gesammelten Informationen möglicherweise überarbeitet werden muss, unter diesen Umständen nur sehr wenig Hoffnung bietet, dass die Kommission ihre Ansichten tatsächlich ändern wird. In diesem Zusammenhang betont Ryanair, dass keinerlei Informationen oder nachträgliche Argumente die eindeutige Formulierung und die Auswirkungen der strittigen Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste verzerren oder als Entschuldigung dafür genutzt werden dürfen, dass bei diesem Beschluss keine Beihilfe festgestellt wird.

5.1.5. Zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (81) Ryanair fordert die Kommission auf, ihre vorläufige Feststellung angesichts seiner Vorlage zu überdenken.
- (82) In seinen Stellungnahmen stimmt Ryanair der Sicht der Kommission zu, dass, falls die fragliche Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, sie nicht unter eine der Ausnahmen gemäß Artikel 107 Absätze 2 und 3 AEUV fällt.

5.2. Stellungnahme von Aer Lingus

- (83) Aer Lingus bringt vor, dass die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste von der Fluggaststeuer aus zwei Gründen keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt:
- Das Referenzsystem der Fluggaststeuer besteuert Abflüge mit einem Flugzeug von einem Flughafen in Irland in Bezug auf die gesamte Reise, sodass eine Reise, die aus zwei Anschlussflügen besteht, als einzelne Reise behandelt wird und dass Reisen, die außerhalb von Irland beginnen, nicht der Fluggaststeuer unterliegen. Die Fluggaststeuer wird nur einmal erhoben, und zwar in Bezug auf die gesamte Flugverbindung. Auf der Grundlage dieses „Reise-Referenzsystems“ kann die Fluggaststeuer nicht als selektiv betrachtet werden und würde daher keine staatliche Beihilfe darstellen.
 - Selbst wenn die Kommission ihre vorläufige Sicht aufrechterhielte, wonach das Referenzsystem der Fluggaststeuer sich auf jeden Abflug eines Flugzeugs von einem Flughafen in Irland stütze, sei die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste nicht selektiv, weil sie nicht zwischen den Wirtschaftsteilnehmern unterscheidet: für reine Punkt-zu-Punkt-Fluggesellschaften gelten objektiv unterschiedliche Bedingungen als für Fluggesellschaften, die Flüge für Transfer- und Transitfluggäste anbieten. Die Befreiung wäre in jedem Fall auch deshalb gerechtfertigt, weil die Befreiung sowohl Bedenken in Bezug auf eine doppelte Besteuerung aufgreift und mit dem Leitprinzip der Fluggaststeuer kohärent ist, wonach die Steuer sich auf die Reise beziehen muss.

5.2.1. Zum Zweck der Fluggaststeuer

- (84) Aer Lingus ersucht beim irischen Finanzamt um Klarstellung der Auslegung des Finanzgesetzes. Am 30. März 2009 schickte das irische Finanzamt eine E-Mail an Aer Lingus, in der die Auslegung des Finanzgesetzes klargestellt wurde. Aer Lingus macht geltend, dass auf der Grundlage dieser E-Mail klar aus der Auslegung von Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes hervorgehe, dass die Steuer auf der Grundlage des Endziels zu festzulegen sei und jegliche Zwischenlandungen nicht zu berücksichtigen seien. Aer Lingus kommt zu dem

⁽¹⁾ Unter Bezugnahme auf Erwägungsgrund 48 des Einleitungsbeschlusses.

Schluss, dass die Steuer unabhängig von der Zahl der Teilstrecken einer Reise auf der Grundlage des Endziels des Fluggastes zu erheben ist und nur einmal, und zwar in Bezug auf die gesamte Reise, ermittelt wird, unabhängig davon, ob diese aus einem oder mehreren Flügen besteht. Die entsprechende Passage aus der E-Mail vom 30. März 2009 lautet wie folgt:

„Der Flug endet am in der Buchung genannten Endziel des Fluggastes, unabhängig von der Flugverbindung, die von der Fluggesellschaft für seine Reise zum Zielort geplant wird. Wenn eine Person in Ihrem skizzierten Szenario eines transatlantischen Flugs [Shannon-Dublin-Chicago] bei Aer Lingus einen Flug von Shannon nach Chicago bucht, beträgt der Steuersatz, den Aer Lingus anwenden sollte, 10 EUR, da das Endziel dieses Flugs Chicago ist, d. h. mehr als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt. Der Umstand, dass es unterwegs eine Zwischenlandung gibt, ändert an der Situation nichts“ (Hervorhebung durch Aer Lingus).

- (85) Aer Lingus ist der Meinung, dass diese Auslegung mit den Definitionen von Transfer- und Transitfluggästen kohärent ist, die sich auf die „Reise“ eines Fluggastes beziehen und nicht auf den Flug des Fluggastes. Aer Lingus zufolge ergibt sich daraus, dass eine „Reise“ ein Nonstop-Flug sein kann oder eine Zwischenlandung von höchstens sechs Stunden umfassen kann.

5.2.2. Zu den Gründen, die Reise eines Fluggastes von Irland aus zu besteuern und keinen Transfer-/Transitflug

- (86) Aer Lingus zufolge spiegelt die fragliche Befreiung das Grundprinzip, dass die Steuer auf der Grundlage des Endziels zu ermitteln ist und jegliche Zwischenlandungen dabei nicht zu berücksichtigen sind.
- (87) Aer Lingus argumentiert, dass die Befreiung zudem dem Zweck der Verhinderung einer doppelten Besteuerung dienen würde, und zwar nicht nur in Irland, sondern grenzüberschreitend. In diesem Zusammenhang verweist Aer Lingus auf eine Passage aus der in Erwägungsgrund 84 genannten E-Mail des irischen Finanzamts:

„Die Wirkung der Definition eines ‚Transferfluggastes‘ liegt darin, zu verhindern, dass die Steuer auf jede Teilstrecke der Reise einzeln angewendet wird (...), wenn die Flüge höchstens sechs Stunden auseinander liegen. Wenn die Flüge mehr als sechs Stunden auseinander liegen, würde die Befreiung der ‚Transferfluggäste‘ nicht gelten und jede Teilstrecke der Reise würde einzeln besteuert (d. h. zwei Abflüge, die jeweils dem entsprechenden Satz der Fluggaststeuer unterliegen)“ (Hervorhebung durch Aer Lingus).

- (88) Auf der Grundlage der in Erwägungsgrund 87 erwähnten Passage kommt Aer Lingus zu dem Schluss, dass die Entscheidung, ob ein Fluggast, der einen Flug von einem Flughafen in Irland nimmt, dessen Route zwei (oder mehr) Teilstrecken beinhaltet, der Fluggaststeuer unterliegt, erstens vom Abflugort des ersten Flugs abhängt und zweitens vom Ankunftsort am Endziel. Dadurch würde verhindert, dass:

— die Fluggaststeuer auf mehr als eine Teilstrecke einer Reise angewendet würde; und

— dass die Fluggaststeuer auf eine Teilstrecke einer Reise angewendet würde, während für dieselbe Reise bereits die entsprechende Steuer in einem anderen Hoheitsgebiet angewendet würde.

- (89) Aer Lingus legt dar, dass die fragliche Befreiung nicht auf die irische Fluggaststeuer beschränkt ist, sondern inhärentes Merkmal anderer Fluggaststeuersysteme. In diesem Zusammenhang weist Aer Lingus auf die Anwendung der Fluggaststeuer im Vereinigten Königreich hin, die Anschlussflüge als einzelne Reise behandelt und nicht als zwei getrennte Reise, sofern die Anschlussverbindung bestimmte vorgegebene Voraussetzungen erfüllt⁽¹⁾. Aer Lingus legt weiter dar, dass auch wenn die Definition eines „Anschlussfluges“ von einer Reihe an Faktoren abhängt, einschließlich dem zeitlichen Abstand der entsprechenden Flüge und ob der Anschlussflug ein Inlandsflug im Vereinigten Königreich ist oder ein internationaler Flug, der oberste Grundsatz nach Ansicht von Aer Lingus sei, dass Anschlussflüge als einzelne Reise behandelt werden und die Fluggaststeuer nur auf Reisen erhoben wird, die im Vereinigten Königreich begannen. Davon abweichend würden Flüge, die aus demselben Land ankommen, in das sie zurückfliegen, nicht als Anschlussflüge betrachtet werden (z. B. Paris-London-Marseille) und auf Reisen, die im Vereinigten Königreich beginnen, würde eine Fluggaststeuer erhoben. Aer Lingus stellt weiterhin fest, dass die Anschlussflüge, um den Anforderungen für die Befreiung zu genügen, auf demselben Ticket oder zusammengehörigen Tickets aufgeführt sein müssen und selbst gewählte Anschlüsse daher nicht für die Befreiung infrage kämen.

⁽¹⁾ Unter Verweis auf die Website von HM Revenue and Customs, Excise Notice 550: Air Passenger Duty, <https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty>

(90) Aer Lingus erwähnt weitere Beispiele für Steuern ⁽¹⁾:

- Frankreich: Die französische *Taxe de l'Aviation Civile* wird nicht auf Fluggäste angewendet, die an einem französischen Flughafen umsteigen (Zwischenlandung von weniger als 24 Stunden) und direkte Transitfluggäste (gleiche Flugnummer und gleiches Flugzeug). Die Steuer wird anhand des Zielorts der mit einem einzigen Ticket durchgeführten Reise berechnet.
- Österreich: Eine Steuer wird in Bezug auf den am weitesten entfernten Ort berechnet, der bei einer Reise mit Anschlussflug auf der Flugverbindung mit nur einem Ticket angegeben ist, sofern der Transfer innerhalb von 24 Stunden liegt.
- Deutschland: Steuer auf der Grundlage des am weitesten entfernten Orts, der auf dem Ticket angegeben ist; je nach Transferland gilt eine Regel von 12 Stunden oder 24 Stunden.

5.2.3. Zur Anwendung der Fluggaststeuer vor und nach 2011

(91) Aer Lingus legte Beispiele vor, die in Tabelle 2 dargelegt sind, um die Anwendung der Fluggaststeuer zu veranschaulichen sowie die Gründe für die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste.

Tabelle 2

Beispiele für die Anwendung der Fluggaststeuer vor und nach 2011 vorgelegt von Aer Lingus

	Flugverbindung	Vor 2011 (EUR)	Nach 2011 (EUR)	Steuertatbestand
1	Dublin-New York	10	3	— Abflug von einem Flughafen in Irland — Reiseentfernung: mehr als 300 km
2	New York-Dublin	0	0	— Kein Abflug von einem Flughafen in Irland — Unterliegt möglicherweise US-Steuer
3	Dublin-Manchester	2	3	— Abflug von einem Flughafen in Irland — Reiseentfernung: weniger als 300 km
4	Manchester-Dublin	0	0	— Kein Abflug von einem Flughafen in Irland — Unterliegt möglicherweise Steuer im Vereinigten Königreich
5	London-Dublin-New York <i>Zwischenlandung: weniger als sechs Stunden</i>	0	0	— Abflug von einem Flughafen im Vereinigten Königreich unterliegt nicht der irischen Steuer aber der Steuer im Vereinigten Königreich — Abflug von einem Flughafen in Irland befreit, da er ein Transfer gemäß Definition ist
6	London-Dublin-New York <i>Zwischenlandung: mehr als sechs Stunden</i>	10	3	— Abflug von einem Flughafen im Vereinigten Königreich unterliegt nicht der irischen Steuer aber der Steuer im Vereinigten Königreich — Abflug von einem Flughafen in Irland unterliegt der irischen Steuer, da er kein Transfer gemäß Definition ist: Reiseentfernung mehr als 300 km

⁽¹⁾ Aer Lingus legte Auszüge aus der Liste der IATA zu Ticket- und Flughafensteuern und -gebühren vor, in denen Angaben zu den österreichischen, den deutschen und den französischen Steuern vorlagen.

	Flugverbindung	Vor 2011 (EUR)	Nach 2011 (EUR)	Steuertatbestand
7	New York-Shannon-Dublin <i>Zwischenlandung: weniger als sechs Stunden</i>	0	0	<ul style="list-style-type: none"> — Abflug von einem US-Flughafen unterliegt nicht der irischen Steuer aber möglicherweise der US-Steuer — Abflug von einem Flughafen in Irland von der irischen Steuer befreit, da er ein Transfer gemäß Definition ist
8	New York-Shannon-Dublin <i>Zwischenlandung: mehr als sechs Stunden</i>	2	3	<ul style="list-style-type: none"> — Abflug von einem US-Flughafen unterliegt nicht der irischen Steuer aber möglicherweise der US-Steuer — Abflug von einem Flughafen in Irland unterliegt der irischen Steuer, da er kein Transfer gemäß Definition ist: Reiseentfernung mehr als 300 km
9	Dublin-Shannon-New York <i>Zwischenlandung: weniger als sechs Stunden</i>	10	3	<ul style="list-style-type: none"> — Abflug von einem Flughafen in Irland (DUB): unterliegt der irischen Steuer — Abflug von einem Flughafen in Irland (SNN) von der irischen Steuer befreit, da er ein Transfer gemäß Definition ist — Reiseentfernung: mehr als 300 km
10	Dublin-Shannon-New York <i>Zwischenlandung: mehr als sechs Stunden</i>	12	6	<ul style="list-style-type: none"> — Abflug von einem Flughafen in Irland (DUB): unterliegt der irischen Steuer und Reiseentfernung beträgt weniger als 300 km — Abflug von einem Flughafen in Irland (SNN) unterliegt der irischen Steuer, da er kein Transfer gemäß Definition ist: Reiseentfernung mehr als 300 km

(92) Aer Lingus legte eine Stellungnahme zu Tabelle 2 vor:

- Tabelle 2 liefert Beispiele für die in der Praxis für verschiedene Flugverbindungen erhobene Fluggaststeuer, die mit dem von irischen Finanzamt vorlegten zeitgleichen Leitfaden (wie in den Erwägungsgründen 84 und 87 dargelegt) in Einklang stehen;
- die Beispiele 1 bis 4, die alle Reisen mit einem einfachen Flug sind, veranschaulichen, dass der Flug von einem Flughafen in Irland starten muss, um einen Steuertatbestand gemäß der irischen Fluggaststeuer darzustellen;
- die Beispiele 5 bis 8, die Reisen mit einem Reisebeginn außerhalb von Irland umfassen, veranschaulichen, dass die Befreiung verhindert, dass Fluggäste in verschiedenen Hoheitsgebieten in Bezug auf dieselbe Reise Fluggaststeuer zahlen; und dass eine Zwischenlandung auf sechs Stunden beschränkt sein muss;
- die Beispiele 9 und 10, die Reisen mit Reisebeginn in Irland und einen Anschlussflug in Irland umfassen, veranschaulichen, dass die Befreiung verhindert, dass ein Fluggast der Fluggaststeuer mehr als einmal unterliegt, sofern die Zwischenlandung höchstens sechs Stunden dauert; und dass die Steuer in Bezug auf die gesamte Reise berechnet wird.

5.2.4. Zur Anwendung der Fluggaststeuer durch Aer Lingus und der Befreiung für Transfer-/Transitfluggäste

(93) Aer Lingus verweist auf den Einleitungsbeschluss, in dem auf ein Schreiben von Irland vom 15. Oktober 2009 verwiesen wird, in dem erklärt wird, dass für den Fall, dass eine Reise mehrere Teilstrecken umfasst, die erste Teilstrecke einer solchen Reise von der Fluggaststeuer befreit ist ⁽¹⁾. Aer Lingus betont, dass es dieses Prinzip nicht anerkennt und nicht in der Lage ist zu erklären, warum ein solches Prinzip vorgeschlagen wurde.

⁽¹⁾ Erwägungsgründe 19 und 20 des Einleitungsbeschlusses.

- (94) Aer Lingus zufolge steht ein solches Prinzip nicht in Einklang mit dem in der E-Mail vom 30. März 2009 vom irischen Finanzamt vorgelegten Leitfaden, auf den in Erwägungsgrund 84 verwiesen wird und es entspricht nicht der Art, in der Aer Lingus in der Praxis die Fluggaststeuer berechnet hat. Es wäre auch nicht mit den Beispielen in Erwägungsgrund 20 des Einleitungsbeschlusses kohärent, die nicht die Anwendung der Befreiung der Transitfluggäste auf die erste Teilstrecke einer Reise veranschaulichen, sondern darlegen, dass eine Reise dann nicht der Fluggaststeuer unterliegt, wenn sie außerhalb von Irland beginnt ⁽¹⁾.
- (95) Aer Lingus bekräftigt, dass es die Fluggaststeuer in Einklang mit dem Leitfaden des irischen Finanzamts erhoben und den Betrag durch Eigenerklärung bei den Behörden gemeldet hat ⁽²⁾.

5.2.5. Zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (96) Aer Lingus argumentiert, dass durch die Befreiung der Transfer- und Transitfluggäste von der Fluggaststeuer keine Selektivität vorliegt. Aer Lingus zufolge kennzeichnet die Fluggaststeuerregelung, dass ein Transfer- oder Transitfluggast nicht berücksichtigt wird, da die Fluggaststeuer nicht für bestimmte Teilstrecken einer Reise gilt. Stattdessen ist der Steuertatbestand eine Reise, die in Irland beginnt und die fällige Steuer hängt von dem auf dem Ticket angegebenen Endziel ab, unabhängig davon, ob der Fluggast einen oder mehr Flüge nimmt, um zum Endziel zu gelangen.
- (97) In diesem Zusammenhang verweist Aer Lingus auf Erwägungsgrund 41 des Einleitungsbeschlusses, in dem die Kommission die vorläufige Ansicht vertrat, dass der Steuertatbestand eine Reise ist, die in Irland beginnt und dass die fällige Steuer vom endgültigen, auf dem Ticket angegebenen Bestimmungsort abhängt, unabhängig davon, ob ein Fluggast einen oder mehrere Flüge nimmt, um zu diesem Endziel zu gelangen:

„Ein anderes mögliches Referenzsystem könnte eine Steuer sein, die auf an einem Flughafen in Irland beginnende Flugreisen erhoben wird, wobei der Begriff ‚Flugreise‘ als Reise verstanden werden muss, die von einem Flughafen in Irland zu einem Endziel führt und aus einer oder mehreren Teilstrecken bestehen kann. Falls dies das richtige Referenzsystem ist, scheint es offenkundig, dass die Fluggaststeuer nicht auf Transfer- und Transitfluggäste angewendet werden sollte. Die Maßnahme wäre daher nicht selektiv“ (Hervorhebung durch Aer Lingus).

5.2.6. Zu anderen Aspekten

- (98) Unter der Annahme, dass — falls die Kommission ihre vorläufige Ansicht immer noch aufrechterhalte — das Referenzsystem der Fluggaststeuer die Besteuerung jedes Abflugs (einzeln) wäre, bringt Aer Lingus vor, dass:
- die Befreiung der Transfer-/Transitfluggäste nicht selektiv ist; und
 - selbst wenn die Befreiung als selektiv erachtet würde, dies gerechtfertigt wäre.

5.2.6.1. Zum ersten Punkt, dass „die Befreiung der Transfer-/Transitfluggäste nicht selektiv ist“

- (99) Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung ⁽³⁾ bringt Aer Lingus vor, dass die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Abflüge von Transfer- und Transitfluggästen nur selektiv wäre, wenn dabei in Bezug auf den Zweck der Fluggaststeuer zwischen Wirtschaftsbeteiligten, die in vergleichbarer sachlicher und rechtlicher Lage sind, unterschieden würde. In diesem Zusammenhang verweist Aer Lingus auf die Frage, ob die Nichtanwendung auf Transfer- und Transitfluggäste Fluggesellschaften wie Aer Lingus (die für Reisen mit zwei und mehr Flügen ein einziges Ticket anbieten) gegenüber Punkt-zu-Punkt-Fluggesellschaften begünstige (die für solche Reisen nicht ein einziges Ticket anbieten und daher die Fluggaststeuer für jeden Abflug eines Fluggastes erheben musste, dessen Reise einen selbst gebuchten Anschlussflug umfasste).
- (100) Aer Lingus kommt zu dem Schluss, dass die Befreiung für Transfer- und Transitfluggäste angesichts der unterschiedlichen sachlichen und rechtlichen Lage zwischen reinen Punkt-zu-Punkt-Flügen und Flügen mit einem einzigen Ticket — insbesondere die unterschiedlichen Kosten für die Fluggesellschaft und das unterschiedliche Niveau der Dienstleistungen für Fluggäste — nicht selektiv sei, und zwar aus folgenden Gründen:
- Es gibt sicher einen beträchtlichen Anteil an den Fluggästen von Aer Lingus, die einen eigenen Anschlussflug wählen ⁽⁴⁾, aus welchem Grund auch immer, unabhängig davon, dass Aer Lingus die Möglichkeit hat, ein einziges Ticket für die gesamte Reise anzubieten. Erklärtermaßen ist Aer Lingus nicht in der Lage, die Anzahl

⁽¹⁾ Siehe Beispiele in Erwägungsgrund 20 des Einleitungsbeschlusses, die in Erwägungsgrund 91 oben noch einmal dargelegt sind.

⁽²⁾ Aer Lingus legte ein Beispiel eines solchen Berichts vor und erklärte, dass bei den vorgelegten Berechnungen einfach eine bestimmte Zahl von Transfer-/Transitfluggästen abgezogen wird.

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2001, *Adria-Wien Pipeline und Wietersdorfer & Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽⁴⁾ Ein Fluggast, der mehrere unabhängige Buchungen für verschiedene Flüge vornimmt, die zusammen seine Reise bilden, im Gegensatz zu einer einzigen Buchung mit mehreren Flügen bei einem Dienstleister.

der Fluggäste zu ermitteln oder zu beziffern, die lieber mit einem selbst gewählten Anschlussflug reisen — genauso wenig wie Punkt-zu-Punkt-Fluggesellschaften in der Lage sind, diese Fluggäste eindeutig zu beziffern (die z. B. einen Anschlussflug bei einer anderen Fluggesellschaft wählen können). In Bezug auf die Fluggäste, die ihren Anschlussflug selbst wählen, ist Aer Lingus in derselben sachlichen und rechtlichen Lage wie reine Punkt-zu-Punkt-Fluggesellschaften.

- Die Lage von Aer Lingus in Bezug auf diese Fluggäste, die Transfer- oder Transitreisen mit einem einzigen Ticket kaufen, ist jedoch sachlich und rechtlich anders. In diesem Zusammenhang verweist Aer Lingus auf einen Teil des letzten Satzes von Erwägungsgrund 45 [44] ⁽¹⁾ des Einleitungsbeschlusses, wonach die Kommission Aer Lingus zufolge selbst anerkennt, dass möglicherweise angebracht ist, zwischen der Rechts- und Sachlage bei Fluggesellschaften, die nur Punkt-zu-Punkt-Flüge anbieten, und bei Fluggesellschaften, die auch Flüge anbieten, die einen Transfer oder Transit an solchen Flughäfen umfassen, zu unterscheiden.

(101) Mit Verweis auf die Passagen im Einleitungsbeschluss, die sich auf die Unterschiede zwischen Reisen mit mehreren Flügen im Rahmen einer Buchung und Reisen mit mehreren Flügen im Rahmen getrennter Buchungen beziehen, stellt Aer Lingus im Zusammenhang mit der Selektivität Folgendes fest:

- In Bezug auf die Passage Die Geschäftsmodelle von Fluggesellschaften, die hauptsächlich Punkt-zu-Punkt-Flüge anbieten, und von Fluglinien, die auch Flüge mit Transfer oder Transit anbieten, sind sehr unterschiedlich ⁽²⁾ betont Aer Lingus, dass es spezifische Verfahren für Transfer- und Transitfluggäste durchführt. Dazu gehören der Betrieb eines nahtlosen Transfers, wie z. B. durch Transferschalter und durch Flugpreise und die Übernahme der Verantwortung für verpasste Anschlüsse (z. B. durch Betreuung und Hilfe, Bereitstellung von Unterkunft). Aer Lingus zufolge ist dies mit erheblichen Kosten und einer Verantwortung verbunden, die für Fluggäste mit eigenem Anschlussflug nicht übernommen werden.
- In Bezug auf die Passage Flüge, die einen Transfer/Transit umfassen, bilden aus Sicht des Kunden eine Reise von Ausgangsflughafen bis zum Zielflughafen und nicht zwei getrennte Reisen ⁽³⁾. erklärt Aer Lingus, dass für die Fluggäste auch die Dienstleistungserfahrung eine andere ist, da sie mehrere Check-ins, mehrere Tickets und möglicherweise unterschiedliche Gepäckbestimmungen usw. umgehen.
- in Bezug auf die Passage Die gesamte Reise, die zwei oder mehr Teilstrecken umfasst, wird als eine Reise verkauft und kann mit einem einzigen Ticket zurückgelegt werden ⁽⁴⁾ erklärt Aer Lingus, dass dies bei einer Reise mit selbst gewähltem Anschlussflug offenkundig nicht der Fall ist. Tatsächlich würde eine Reise mit selbst gewähltem Anschlussflug mindestens zwei getrennte Tickets (und zwei getrennte Verträge) umfassen, möglicherweise bei zwei unterschiedlichen Fluggesellschaften. Ein einziges Ticket würde sich aus einem einzigen Vertrag mit einer Fluggesellschaft ergeben.
- In Bezug auf die Passage Fluggäste müssen bei einem Transfer in der Regel ihr Gepäck nicht selbst transferieren ⁽⁵⁾. Aer Lingus zufolge ist dies bei Fluggästen mit selbst gewähltem Anschlussflug tatsächlich umgekehrt. Es gibt an keinem der Flughäfen in Irland Transferleistungen für Fluggäste mit selbst gewähltem Anschlussflug.
- In Bezug auf die Passage In der Regel werden unterschiedliche Fluggast- und Gepäckkontrollen durchgeführt ⁽⁵⁾ erklärt Aer Lingus, dass Fluggäste mit selbst gewählten Anschlussflügen für jeden Flug getrennt einchecken müssen.

5.2.6.2. Zum zweiten Punkt „Selbst wenn die Befreiung als selektiv erachtet würde, wäre dies gerechtfertigt“

(102) bringt Aer Lingus vor, dass die Maßnahme eine doppelte Besteuerung verhindert und in Irland sowie grenzüberschreitend gilt. Eine solche Befreiung wäre in der Tat auch in anderen Hoheitsgebieten üblich, wie z. B. im Vereinigten Königreich.

(103) Aer Lingus bringt weiter vor, dass das Grund- und Leitprinzip der Fluggaststeuer ist, dass sie in Bezug auf die gesamte Reise berechnet wird. Im Falle eines einzigen Tickets würde das einzige Ticket einer einzigen Reise gleichkommen (sofern Zwischenlandungen höchstens sechs Stunden dauern). Dennoch würde bei einem Flug mit selbst gewähltem Anschlussflug, der aus zwei Buchungen besteht, jede Buchung vom Buchungssystem der Fluggesellschaft als getrennte Buchung betrachtet und der Fluggast würde nicht als Transferfluggast identifiziert.

⁽¹⁾ Aer Lingus verwies irrtümlich auf Erwägungsgrund 45 des Einleitungsbeschlusses, der den in der betreffenden Passage seiner Stellungnahme im Einleitungsbeschluss zitierten Satz jedoch nicht enthält.

⁽²⁾ Erwägungsgrund 45 letzter Satz des Einleitungsbeschlusses.

⁽³⁾ Erwägungsgrund 45 erster Satz des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁴⁾ Erwägungsgrund 45 zweite Hälfte des Satz aus dem Einleitungsbeschluss.

⁽⁵⁾ Erwägungsgrund 45 letzter Teil des zweiten Satzes aus dem Einleitungsbeschluss.

5.3. Stellungnahmen von Irland zu den Beobachtungen der Beteiligten

- (104) Insgesamt stimmte Irland den von Aer Lingus vorgebrachten Punkten zu, mit Ausnahme der in den Erwägungsgründen 93 und 94 zusammengefassten Punkte. Irland zufolge zitierte Aer Lingus ein Schreiben Irlands vom 15. Oktober 2009, in dem stand, dass bei einer Reise, die aus mehreren Teilstrecken bestand, immer die erste Teilstrecke von der Fluggaststeuer befreit sei. Irland verwies auf sein Schreiben vom 22. Dezember 2015, in dem es erklärte, dass dies ein Missverständnis sei. In Irlands Schreiben vom 15. Oktober 2009 wurde ein spezifisches Beispiel gegeben, bei dem die erste Teilstrecke einer Reise nicht der Fluggaststeuer unterlag. Dennoch ist Irland der Ansicht, dass dies nicht als allgemeine Aussage, die besagt, dass die erste Teilstrecke immer befreit sei, ausgelegt werden solle.
- (105) In Bezug auf Stellungnahmen von Ryanair zur fälligen Steuer (siehe Erwägungsgrund 65) wies Irland darauf hin, dass Ryanair selbst keine Transfer- oder Transitfluggäste beförderte und daher keine praktischen Erfahrungen mit der Anwendung der Bestimmungen in Bezug auf die Fluggaststeuer hatte. Irland zufolge erläuterte Ryanair seine Argumentation nicht.

6. WÜRDIGUNG DER NICHTANWENDUNG DER FLUGGASTSTEUER AUF TRANSFER- UND TRANSITFLUGGÄSTE

6.1. Vorläufige Bemerkungen: die ordnungsgemäße Auslegung der Fluggaststeuer in Bezug auf die Befreiung für Transfer- und Transitfluggäste

- (106) In seinem Schreiben vom 15. Oktober 2009 gab Irland an, dass die Befreiung für Transfer- und Transitfluggäste sicherstellt, dass die „erste Teilstrecke“ einer gesamten Reise nicht der Fluggaststeuer unterliegt. Diese Aussage führte zu Verwirrung über die richtige Auslegung der Befreiung, wie aus dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache T-512/11 hervorgeht.
- (107) Angesichts der von Irland und Dritten eingegangenen Stellungnahmen ist es nun eindeutig, dass die irischen Rechtsvorschriften wie in Abschnitt 2.2 oben dargelegt auszulegen sind.
- (108) Wie dort dargelegt, sind Fluggesellschaften nach Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes zur Zahlung der Fluggaststeuer für jeden Abflug eines Fluggastes mit einem Flugzeug von einem in Irland befindlichen Flughafen verpflichtet, wobei Transfer- und Transitfluggäste nicht als Fluggäste im Sinne von Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes zu berücksichtigen sind und auf ihren Abflug daher keine Fluggaststeuer anfällt. Folglich kann nicht die allgemeine Aussage getroffen werden, dass die Fluggaststeuer für eine bestimmte Teilstrecke einer Flugreise gilt.
- (109) Es ist zu beachten, dass bei Erlassen des Beschlusses von 2011 zwei unterschiedliche Steuersätze gab: einen für Zielorte, die mehr als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt lagen, und einen für alle anderen Flüge. Es ist nun klar, dass der anwendbare Steuersatz unabhängig vom Ort des Transits oder Transfers von der Entfernung zum Endziel abhing. Beispielsweise würde eine Reise von Dublin nach New York mit Zwischenlandung in Shannon mit 10 EUR besteuert werden, nicht mit 2 EUR. Der Abflug vom Flughafen Dublin würde eine Besteuerung in Höhe von 10 EUR Fluggaststeuer begründen, obwohl Shannon weniger als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt liegt, weil die Entfernung vom Flughafen Dublin nach New York diese Grenze überschreitet. Außerdem unterliegt der Abflug nach der Zwischenlandung am Flughafen Shannon nicht der Fluggaststeuer, da der Fluggast an diesem Flughafen ein Transfer- oder Transitfluggast ist.
- (110) Die Kategorisierung als Transfer- oder Transitfluggast an einem Flughafen in Irland hing nicht von dem Ort des Flughafens ab, von dem der Fluggast kam, als er auf dem Flughafen in Irland landete, denn dieser könnte auch außerhalb von Irland liegen, z. B. im Falle einer Reise von London nach New York mit Zwischenlandung von höchstens sechs Stunden in Shannon. Für eine solche Reise würde keine Fluggaststeuer anfallen, weil der Ausgangsflughafen in London außerhalb von Irland liegt, während der Fluggast bei seinem Abflug vom Flughafen Shannon als Transfer- oder Transitfluggast zu kategorisieren ist.

6.2. Vorliegen einer Beihilfe

6.2.1. Einführung

- (111) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV, vorbehaltlich anders lautender Bestimmungen in den Verträgen, „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.“

- (112) Damit die Einstufung einer Maßnahme als Beihilfe im Rahmen der Bedeutung dieser Bestimmung erfüllt ist, muss sie daher um folgende kumulative Bedingungen ergänzt werden: i) die Maßnahme muss dem Staat zuzurechnen sein und durch staatliche Mittel finanziert werden; ii) sie muss ihren Empfängern einen Vorteil einräumen, die Unternehmen sein müssen (d. h. sie üben eine wirtschaftliche Tätigkeit aus); iii) dieser Vorteil muss selektiv sein; und iv) die Maßnahme muss den Wettbewerb verzerren oder drohen, ihn zu verzerren, und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (113) In diesem Fall ist es angemessen, zuerst zu berücksichtigen, ob durch die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste die Gefahr besteht, dass bestimmten Fluggesellschaften ein selektiver Vorteil entsteht.

6.2.2. Selektivität

6.2.2.1. Einführung

- (114) Eine Maßnahme ist dann selektiv, wenn sie bestimmte Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Güter im Sinne des Artikel 107 Absatz 1 AEUV begünstigt.
- (115) Bei Maßnahmen, die für alle, bestimmte Kriterien erfüllende Unternehmen gelten, die die für diese Unternehmen normalerweise anfallenden Kosten mindern, wird die Selektivität dieser Maßnahme normalerweise mittels einer Analyse in drei Schritten geprüft⁽¹⁾. Zuerst wird die geltende allgemeine oder normale Steuerregelung in dem Mitgliedstaat ermittelt: „das Referenzsystem“. Zweitens sollte ermittelt werden, ob eine gegebene Maßnahme eine Abweichung von diesem System darstellt, insofern sie zwischen Wirtschaftsbeteiligten unterscheidet, die angesichts des im System inhärenten Zielvorgaben in vergleichbarer sachlicher und rechtlicher Lage sind. Falls die fragliche Maßnahme keine Abweichung vom Referenzsystem darstellt, ist sie nicht selektiv. Falls sie aber abweicht (und daher prima facie selektiv ist), muss im dritten Schritt der Analyse ermittelt werden, ob eine vom Referenzsystem abweichende Maßnahme durch das Wesen oder den inneren Aufbau des Referenzsteuersystems gerechtfertigt ist. Falls eine prima facie selektive Maßnahmen durch das Wesen oder den inneren Aufbau des Systems gerechtfertigt ist, wird sie nicht als selektiv betrachtet und fällt daher nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.
- (116) In bestimmten außerordentlichen Fällen kann der dreistufige Ansatz aufgrund der praktischen Auswirkungen der betreffenden Maßnahme nicht angewendet werden. In solchen Fällen kann es auch erforderlich sein, zu bewerten, ob die Grenzen dieses Systems von dem Mitgliedstaat in kohärenter Weise konzipiert worden sind, oder umgekehrt auf eine eindeutig willkürlicher oder verzerrter Weise, um damit bestimmte Unternehmen gegenüber anderen zu begünstigen. Andernfalls könnte der Mitgliedstaat, anstatt die allgemeinen, für alle Unternehmen geltenden Vorschriften darzulegen, von denen für bestimmte Unternehmen eine Ausnahme gemacht wird, dasselbe Ergebnis erzielen, indem er seine Vorschriften so anpasst und kombiniert, dass deren Anwendung selbst zu unterschiedlichen Lasten für unterschiedliche Unternehmen führt und so das Beihilferecht umgehen⁽²⁾. In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass in Artikel 107 Absatz 1 AEUV zwischen Maßnahmen des staatlichen Eingreifens nicht in Bezug auf ihre Gründe oder ihre Ziele unterschieden wird, sondern sie auf der Grundlage ihrer Auswirkungen definiert und damit unabhängig von den angewendeten Verfahren⁽³⁾.
- (117) Unten wird die dreistufige Analyse zunächst auf die Befreiung von der Fluggaststeuer für Transfer- und Transitfluggäste angewendet (Abschnitte 6.2.2.2 und 6.2.2.3). Zweitens wird die Kommission dann erwägen, ob die Fluggaststeuer vom Mitgliedstaat in eindeutig willkürlicher oder verzerrter Weise konzipiert worden ist, sodass sie bestimmte Unternehmen gegenüber anderen begünstigt (Abschnitt 6.2.2.4.).

6.2.2.2. Ermittlung des Referenzsystems

- (118) Das Referenzsystem ist der Maßstab, an dem die Selektivität einer Maßnahme gemessen wird. Das Referenzsystem besteht aus einem kohärenten Regelwerk, das allgemein — auf der Grundlage objektiver Kriterien — für alle Unternehmen gilt, die gemäß seiner Zielvorgaben in seinen Anwendungsbereich fallen. Die Ermittlung des Referenzsystems hängt daher von Elementen, wie z. B. den besteuerten Personen, der besteuerten Grundlage, dem Steuertatbestand und des anzuwendenden Steuersatzes ab.

⁽¹⁾ Siehe beispielsweise Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, *Paint Graphos u. a.*, verbundene Rechtssachen C-78/08 bis C-80/08, EU:C:2011:550, Rn. 49; Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, *Kommission/Niederlande*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, Rn. 62; Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2001, *Adria-Wien Pipeline/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, Rn. 42-54; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, *GL Insurance/Commissioners of Customs & Excise*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, Rn. 72. Siehe auch die Punkte 127 und 128 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („die Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe“) (ABL C 262 vom 19.7.2016, S. 29).

⁽²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 15. November 2011, *Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich*, verbundene Rechtssachen C-106/09 P und C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Siehe auch die Punkte 129-131 der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe.

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2008, *British Aggregates/Kommission*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, Rn. 85 und 89 und die dort zitierte Rechtsprechung und Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, *Kommission/Niederlande*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, Rn. 51.

6.2.2.3. Fluggaststeuer

- (119) Die Fluggaststeuer stellt für sich genommen eine eigene Steuerregelung dar, die nicht Teil eines umfassenderen Steuersystems ist. Daher reicht das Referenzsystem nicht über die Grenzen der Fluggaststeuer selbst hinaus.
- (120) Die zentrale Frage in diesem Fall ist, ob die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste Teil des Referenzsystems ist oder ob die Nichtanwendung eine Abweichung vom Referenzsystem darstellt. Im ersten Fall wird die Fluggaststeuer als Steuer betrachtet, die für alle Fluggäste gilt, die im Rahmen einer Flugreise von Irland aus abfliegen, wobei eine Flugreise aus mehr als einem Flug bestehen kann. Bei diesem Ansatz ist es logisch, dass die Steuer nicht zweimal erhoben wird, wenn die gesamte Reise mehr als einen Abflug von einem Flughafen in Irland umfasst. Außerdem werden Fluggäste, die ihre Reise in einem anderen Land beginnen, nicht besteuert, da ihre Reise nicht an einem Flughafen in Irland begann („Reisesystem“). Im zweiten Fall wird die Fluggaststeuer als Steuer betrachtet, die für alle Fluggäste gilt, die mit einem Flugzeug von einem Flughafen in Irland aus abfliegen, und die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste stellt eine Abweichung von dieser Regel dar („Abflugsystem“).
- (121) Nach einer ersten Analyse scheint der Wortlaut von Abschnitt 55 Absatz 2 Buchstabe a des Finanzgesetzes (jeder Abflug eines Fluggastes von einem Flughafen) nahezu legen, dass das Abflugsystem das geeignete Referenzsystem ist. Dies entspricht auch dem vorläufigen Standpunkt, den die Kommission im Einleitungsbeschluss vertrat: das Referenzsystem ist eine Steuer, die in Bezug auf jeden Abflug eines Fluggastes von einem Flughafen in Irland erhoben wird.
- (122) Diese vorläufige Schlussfolgerung stützte sich auf den Umstand, dass das Finanzgesetz auf die Besteuerung von Abflügen verwies. Nach Durchführung des förmlichen Prüfverfahrens und nach Sammlung weiterer Informationen zur ordnungsgemäßen Auslegung von Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes und angesichts der Erklärung von Irland, dass die Fluggaststeuer darauf abziele, jede einzelne Reise, die an einem Flughafen in Irland beginnt, zu besteuern, selbst wenn die Reise in verschiedene Teilstrecken aufgeteilt ist (siehe Erwägungsgrund 59), kann geschlossen werden, dass das Ziel des Systems die Besteuerung von Flugreisen war, die in Irland begannen. Auf dieser Grundlage und aufgrund aller unten ausgeführten Gründe ist das Referenzsystem die Besteuerung von Reisen, die in Irland beginnen.
- (123) Zuerst sollte beachtet werden, dass die Definition von „Fluggast“ Transfer- oder Transitfluggäste nicht einbezieht. Daher lässt der Wortlaut des Finanzgesetzes die Schlussfolgerung zu, dass das Referenzsystem ein „Reisesystem“ ist, nach dem Transfer- und Transitfluggäste von der Fluggaststeuer befreit sind, da der Abflug eines Transfer- oder Transitfluggastes keinen „Abflug eines Fluggastes“ im Sinne des Artikels 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes und damit auch keinen Steuertatbestand darstellt⁽¹⁾. Die Verwendung des „Reisesystems“ als Referenzsystem stimmt auch mit dem Ziel der Gesetzgebung überein, wie Irland es in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss dargelegt hat.
- (124) Außerdem bestätigt die Funktionsweise der Fluggaststeuer, dass die Steuer sich auf Flugreisen bezieht. Daher wurde der Steuersatz in dem Zeitraum, als unterschiedliche Sätze galten, anhand des auf dem Ticket angegebenen Endziels des Fluggastes ermittelt, unabhängig davon, ob der Fluggast einen oder mehrere Flüge nahm, um zu diesem Zielort zu gelangen (siehe Erwägungsgründe 22 und 23 und die Beispiele zur Anwendung der Fluggaststeuer in Tabelle 2). Beispielsweise betrug die fällige Steuer in Bezug auf einen Fluggast, der von Dublin nach New York mit Zwischenlandung in Shannon reiste 10 EUR und nicht 2 EUR (siehe Erwägungsgrund 91).
- (125) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass es im Prinzip legitim ist, Flugreisen auf der Grundlage eines Satzes zu besteuern, der einmalig auf eine mit einer einzigen Buchung gebuchte Flugreise von einem Flughafen in Irland zu einem Endziel angewendet wird, statt die Teilstrecken einer solchen Reise getrennt zu besteuern. Eine solche getrennte Besteuerung würde nahelegen, dass die Steuer für einen Fluggast, der an einem Flughafen in Irland in ein anderes Flugzeug umsteigt, zweimal gezahlt wird, was tatsächlich Fragen der Gleichheit und Gleichbehandlung aufwerfen könnte (siehe Erwägungsgrund 63).
- (126) Tatsächlich gelten Verbrauchssteuern wie die Fluggaststeuer typischerweise für die Übernahme eines Endprodukts oder einer Enddienstleistung durch einen Kunden und nicht für getrennte Bestandteile, die dieses Endprodukt oder die Enddienstleistung bilden. Aufgrund der oben dargelegten Gründe kann eine Reise, die aus mehreren Teilstrecken besteht und bei der der Fluggast an jedem Flughafen einer Zwischenlandung als Transfer- oder Transitfluggast kategorisiert werden kann, als einzelne Dienstleistung betrachtet werden.

⁽¹⁾ Es scheint daher angemessener, davon auszugehen, dass die Fluggaststeuer nicht für Transfer- und Transitfluggäste gilt, als solche Fluggäste als von der Steuer „befreit“ zu betrachten.

- (127) In diesem Zusammenhang sollte beachtet werden, dass Fluggesellschaften ihre Dienstleistungen als Reisen von einem bestimmten Ausgangspunkt (A) zu einem Endziel (B) vermarkten, selbst wenn eine solche Reise eine Zwischenlandung an einem anderen Flughafen (C) umfasst. Eine solche Dienstleistung umfasst grundsätzlich die Luftbeförderung von A nach B, wobei das Bestehen und der Standort des Flughafens C sekundär sind und aus Sicht des Kunden schließlich auch ein irrelevantes Merkmal dieser Dienstleistung (mit Ausnahme der möglichen Auswirkungen auf die gesamte Reisezeit des Fluggastes) ⁽¹⁾. Im Prinzip ist es daher akzeptabel und nicht diskriminierend, eine indirekte Reise von A nach B über C, die als eine einzelne Dienstleistung verkauft wird, als direkte Reise von A nach B zu besteuern (wobei A in beiden Fällen in Irland liegt), da beide Dienstleistungen demselben Kundenwunsch entsprechen (nämlich von A nach B zu reisen).
- (128) Es bleibt zu erwägen, ob die im Finanzgesetz niedergelegten Definitionen von Transfer- und Transitfluggästen diese Prinzipien widerspiegeln. Dies wird in den folgenden Erwägungsgründen analysiert.
- (129) Wie in Erwägungsgrund 18 dargelegt, sind Transitfluggäste als Fluggäste definiert, die nach der Landung eines Flugs für den Weiterflug im selben Flugzeug verbleiben. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass es in einer solchen Situation eindeutig ist, dass es im Grunde nur eine einzige Reise gibt und der einzige Unterschied zu einem Direktflug darin liegt, dass das Flugzeug auf seinem Weg zu seinem Zielort kurz eine Zwischenlandung an einem festgelegten Flughafen einlegt.
- (130) Was Transferfluggäste betrifft, gab es bei der Reise von Flughafen A zu Flughafen B über Flughafen C drei Bedingungen zur Definition von Transferfluggästen am Flughafen C: i) die Höchstdauer des Aufenthalts an C darf sechs Stunden nicht überschreiten, ii) A und B dürfen nicht identisch sein, und iii) die Flüge von A nach C und C nach B müssen im Rahmen einer „einzigsten Buchung“ gekauft worden sein. Die Kommission hält alle drei Bedingungen für angemessen und verhältnismäßig. Punkt i) gewährleistet, dass C ein echter Zwischenlandungsflughafen ist, an dem der Fluggast sich grundsätzlich auf seinen Anschlussflug vorbereitet bzw. auf diesen wartet, und nicht ein „versteckter“ Zielflughafen. In diesem Zusammenhang ist ein Zeitfenster von sechs Stunden angemessen und gewährleistet, dass C ein echter Zwischenlandungsflughafen ist ⁽²⁾. Punkt ii) gewährleistet, dass die Reise kein versteckter Direktflug von A nach C und zurück ist. Was iii) betrifft, so gewährleistet dieser Punkt, wie in den Erwägungsgründen 132 bis 134 dargelegt, dass die Reise von A nach B dem Kunden als eine einzelne integrierte Dienstleistung verkauft wird.
- (131) Durch die Befreiung von der Fluggaststeuer für Transferfluggäste wurde die Bedingung auferlegt, dass alle Flüge, die die einzige Reise bilden, im Rahmen einer einzigen Buchung gebucht werden müssen.
- (132) Wenn ein Fluggast eine einzige Buchung mit mehreren Flügen (oder „Teilstrecken“) vornimmt, schließt er einen einzigen Vertrag mit dem Anbieter der unterschiedlichen Flüge ab. Demgegenüber schließt ein Fluggast mehrere unabhängige Verträge mit einem oder mehreren Anbietern ab, wenn er mehr als eine Buchung mit unterschiedlichen Flügen vornimmt. Allein dies zeigt schon, dass eine einzige Buchung dem Kauf einer einzigen Dienstleistung mit unterschiedlichen Bestandteilen entspricht, während mehrere Buchungen verschiedenen getrennten Dienstleistungen entsprechen, die vom Fluggast unabhängig voneinander gekauft wurden.
- (133) Im Rahmen einer einzigen Buchung wird die gesamte Reise mit zwei oder mehr Flügen als eine Buchung verkauft und ein Fluggast hat ein einziges Ticket und eine Reservierungsnummer für die gesamte Reise. Wie sowohl Irland als auch Aer Lingus in ihren Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss darlegten (siehe Erwägungsgrund 101) gibt es außerdem eine Reihe wichtiger Unterschiede zwischen einer Reise mit mehreren Flügen, die als einzige Buchung verkauft werden, und einer Reise mit mehreren Flügen, die in getrennte Buchungen verkauft werden. Insbesondere muss der Fluggast im Rahmen einer einzigen Buchung nicht für jeden Flug der Reise unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf Check-in, Gepäck und Reiseunterlagen erfüllen, sondern kann die ganze Reise bis zum Endziel unter den gleichen Voraussetzungen reisen. Zusätzlich muss der Anbieter einer Reise mit einem einzigen Ticket für den Fall, dass der erste Flug annulliert wird oder sich so stark verspätet, dass der Fluggast seinen Anschlussflug verpasst, die Verantwortung für den verpassten Anschluss übernehmen (wie z. B. durch Bereitstellung von Verpflegung und Hilfe, Unterkunft und durch Umbuchung des Fluggastes auf den nächsten verfügbaren Flug oder Anbieten einer Entschädigung).
- (134) Eine Reise, die aus mehreren Teilstrecken besteht, die getrennt gebucht werden, umfasst den Einkauf unabhängiger Dienstleistungen. Dies bedeutet z. B. dass, falls ein Fluggast seinen zweiten Flug aufgrund einer Verspätung der Ankunft des ersten Flugs verpasst, er keine Hilfe beim Anbieter des zweiten Flugs einfordern kann. Der Fluggast würde beim zweiten Flug schlicht als „nicht anwesend“ registriert. Außerdem muss der Fluggast, für den Fall, dass er mehrere Flüge im Rahmen getrennter Buchungen erworben hat, sein Gepäck bei jedem Flughafen selbst bei der Gepäckabgabe abholen und für jeden nachfolgenden Flug erneut einchecken. Aer Lingus betonte, dass es an keinem der Flughäfen in Irland Transferleistungen für Fluggäste mit selbst gewähltem Anschlussflug gibt (siehe Erwägungsgrund 101).

⁽¹⁾ Dies stimmt mit der gängigen Praxis der Kommission in Kartell- und Fusionskontrollfällen überein, wonach die relevanten Märkte für geplante Luftverkehrsdienstleistungen auf der Grundlage des Ansatzes Ausgangsort-Zielort definiert werden.

⁽²⁾ Wie Irland wendet auch das Vereinigte Königreich ein Kriterium von sechs Stunden an, um Fluggäste auf Anschlussflügen zu definieren (zumindest wenn der erste Flug vor 17 Uhr ankommt).

- (135) Angesichts dessen ist der Hauptunterschied zwischen den beiden Situationen, dass der Fluggast in einem Fall eine integrierte Dienstleistung mit zwei Bestandteilen kauft (Reise von A nach B), die vom Anbieter der Dienstleistung kombiniert werden, während der Fluggast die zwei Bestandteile im anderen Fall auf eigenes Risiko selbst kombiniert und somit tatsächlich zwei getrennte Dienstleistungen kauft. Ein Fluggast, der im Rahmen einer einzigen Buchung von Flughafen A über Flughafen C nach Flughafen B fliegt, erwirbt also eine Dienstleistung, die grundlegend anders ist als die Dienstleistungen, die ein Fluggast erwirbt, der getrennt einen Flug von Flughafen A nach Flughafen C und einen Flug von Flughafen C nach Flughafen B erwirbt.
- (136) Der Umstand, dass eine einzige Buchung, die mehrere Flüge umfasst, sich wesentlich von der getrennten Buchung mehrerer Flüge unterscheidet, wird durch die von easyJet, einer der wichtigsten in der Union tätigen Punkt-zu-Punkt-Fluggesellschaften, auf ihrer Website an Fluggäste gerichteten Mitteilung veranschaulicht:
- „easyJet ist ein Direktflug-Luftfrachtführer und (fliegt nur von Abflugs- und Ankunftsflughäfen) und bietet keine Anschlussflüge für die Fortsetzung einer Reise mit eigenen Flügen oder den Flügen anderer Luftfrachtführer an. Wenn Sie bei uns einen Weiterflug gebucht haben, so handelt es sich dabei um einen separaten Beförderungsvertrag und wir erachten jeden Flug als getrennte Reise“⁽¹⁾.
- (137) Es ist daher angemessen und nicht diskriminierend jeden dieser beiden Dienste getrennt zu besteuern, wohingegen eine im Rahmen einer einzigen Buchung gekaufte Reise auf einer nicht direkten Strecke nur einmal besteuert wird.
- (138) Angesichts der obigen Würdigung (siehe Erwägungsgründe 131-137) vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Definitionen der Begriffe Transfer- und Transitfluggast im Rahmen des Finanzgesetzes kohärent mit dem Ziel sind, eine einzige Flugreise von einem gegebenen Ausgangsort in Irland zu einem gegebenen Zielort zu besteuern, wenn diese vom Kunden als einzige integrierte Dienstleistung erworben wurden.
- (139) Es kann daraus geschlossen werden, dass das Referenzsystem die im Finanzgesetz dargelegte Fluggaststeuer ist, und diese die Nichtanwendung der Steuer auf Transfer- und Transitfluggäste daher umfasst (Reisesystem).

6.2.2.4. Abweichung vom Referenzsystem

- (140) Die die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste Teil des Referenzsystems ist, gibt es keine Abweichung vom Referenzsystem.
- (141) Folglich liegt bei der Bewertung der Fluggaststeuer mittels des dreistufigen Ansatzes keine Selektivität vor.

6.2.2.5. Die Fluggaststeuer ist nicht in eindeutig willkürlicher oder verzerrter Weise konzipiert worden, um bestimmte Unternehmen gegenüber anderen zu begünstigen

- (142) Um eine endgültige Schlussfolgerung zur Selektivität zu ziehen, muss weiterhin ermittelt werden, ob die Fluggaststeuer von Irland in einer eindeutig willkürlichen oder verzerrten Weise konzipiert worden ist, um bestimmte Unternehmen gegenüber anderen zu begünstigen.
- (143) In seinen Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss argumentierte Ryanair im Wesentlichen, dass die Befreiung von der Fluggaststeuer für Transfer- und Transitfluggäste zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen zwei Geschäftsmodellen führt, nämlich zwischen dem Geschäftsmodell von Hub-and-Spoke-Fluggesellschaften, die einzelne Buchungen, die mehrere Flüge umfassen, anbieten, und dem Geschäftsmodell von Punkt-zu-Punkt-Fluggesellschaften, wie z. B. Ryanair, die dies nicht tun, und dass nicht geltend gemacht werden könne, dass die Befreiung allen Fluggesellschaften ohne Diskriminierung offen stand.
- (144) Zuerst sollte beachtet werden, dass es keine Beweise dafür gab, dass Irland die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste konzipierte, um bestimmte Unternehmen gegenüber anderen zu begünstigen. In dieser Hinsicht kann festgestellt werden, dass verschiedene Mitgliedstaaten ähnliche Steuern erheben, die ebenfalls Befreiungen für Transfer- und Transitfluggäste umfassen.
- (145) Das Argument von Ryanair, dass es für eine Fluggesellschaft praktisch unmöglich sei, ihr grundlegendes Geschäftsmodell von einem Punkt-zu-Punkt-Modell auf ein Hub-and-Spoke-Modell umzustellen und dass es seines Wissens nach keinen einzigen Präzedenzfall eines solchen Wandels auf dem Markt gebe, muss differenziert werden, da Ryanair mittlerweile begonnen hat, Anschlussflüge anzubieten⁽²⁾. Im Mai 2017 kündigte Ryanair seine ersten Anschlussflüge über den Flughafen Rom Fiumicino an, sodass seine Kunden erstmals Anschlussflüge von Ryanair buchen und direkt zu diesen Flügen wechseln könnten. In diesem Zusammenhang sagte der Chief Commercial Officer von Ryanair: „Ryanair freut sich, die ersten Anschlussflüge bei Ryanair ab sofort über den Flughafen Rom Fiumicino anbieten zu können. Somit können unsere Kunden Anschlussflüge zu den europaweit

⁽¹⁾ Siehe <http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit> (aufgerufen am 28. März 2017).

⁽²⁾ Siehe <https://corporate.ryanair.com/nachrichten/ryanair-startet-anschlussflue-ab-rom-fiumicino/> (aufgerufen am 1. Juni 2017).

günstigsten Preisen buchen. Beginnend mit vorerst zehn Strecken ab Rom, können unsere Kunden nun zu ihrem Anschlussflug wechseln, ohne erneut einchecken zu müssen. Auch das Gepäck kann bis zum endgültigen Zielort aufgeben werden. Dieser neue Service im Rahmen des vierten Jahres des „Always Getting Better“-Programms wird auf das ganze Ryanair-Streckennetz ausgeweitet werden (mit weiteren Rom-Strecken in den kommenden Wochen und Monaten), sollte der Rom-Fiumicino-Testversuch ein Erfolg sein.“⁽¹⁾ Die Kunden werden auch nur eine Buchungsnummer für beide Flüge erhalten. Dies beweist, dass Ryanair eine neue Dienstleistung anbietet, die es selbst als neu und grundlegend anders als die bisher angebotenen Punkt-zu-Punkt-Flüge betrachtet.

- (146) Zweitens kann festgestellt werden, dass die Fluggaststeuer dazu führt, dass separate Dienstleistungen — d. h. mehrere Flüge im Rahmen mehrerer Buchungen — getrennt besteuert werden und einzelne integrierte Flüge — d. h. die einzelnen Flüge einer mit einer einzigen Buchung gekauften Reise — nur einmal besteuert werden. Angesichts der oben genannten Gründe (siehe Abschnitt 6.2.2.3. dieses Beschlusses) ergibt sich diese Unterscheidung aus den grundlegenden Unterschieden zwischen den durch die Kunden jeweils erworbenen Dienstleistungen, die wichtige praktische Auswirkungen haben, insbesondere in Bezug auf den Check-in, die Gepäckabfertigung und die Verantwortung der Fluggesellschaft im Falle eines verpassten Anschlusses. Der Umstand, dass einige Fluggesellschaften ein Geschäftsmodell verfolgen, das sich auf Punkt-zu-Punkt-Flüge konzentriert, während andere in erster Linie Netzwerk-Flüge anbieten, bedeutet nicht, dass es diskriminierend wäre, objektiv unterschiedliche Dienstleistungen auch unterschiedlich zu besteuern. Wie in Abschnitt 6.2.2.3 oben dargelegt, kann es als legitim erachtet werden, Flugreisen, die in Irland beginnen, zu besteuern, statt jeden Abflug eines Fluggastes von Irland zu besteuern.
- (147) Die Kommission stellt fest, dass bei den Behauptungen von Ryanair in Bezug auf die angebliche Diskriminierung anscheinend implizit davon ausgegangen wird, dass einige Fluggäste eine Flugreise durch den Kauf mehrerer Flüge von Ryanair zusammenstellen, wobei sie von einem Flughafen „über“ andere Flughäfen zu einem Flughafen reisen wollen, und dass in solchen Fällen mehrere Flüge genauso wie eine einzige Buchung behandelt werden sollten.⁽²⁾ Andernfalls hätte Ryanair keinen Grund, sich gegenüber Fluggesellschaften, die eine einzige Buchung für mehrere Flüge anbieten, diskriminiert zu fühlen. Dennoch hat Ryanair nicht angegeben, dass es solche Fluggäste im Zeitraum, in dem die Fluggaststeuer galt, beförderte, geschweige denn, dass es Daten in Bezug auf die Anzahl solcher Fluggäste vorgelegt hätte.⁽³⁾ Wichtiger noch ist, dass nichts im Vorbringen von Ryanair die in den Erwägungsgründen 132 bis 134 dargelegten Erwägungen infrage stellen kann, wonach es gerechtfertigt ist, mehrere Flüge im Rahmen einer einzigen Buchung als einen grundlegend anderen Flug zu handhaben als mehrere Flüge, die dieselben Flughäfen verbinden aber im Rahmen mehrere Buchungen gekauft wurden, wobei letzteres tatsächlich mehrere getrennte Flüge umfasst.
- (148) Wie in Erwägungsgrund 38 erwähnt, stellt das Gericht in seinem Urteil in der Rechtssache T-512/11 fest, dass Irland dafür offen war, eine Anpassung der Fluggaststeuer zu erwägen, insofern als es die Voraussetzung der einzigen Buchung als Teil der Definition eines Transferfluggastes gegebenenfalls gestrichen hätte.
- (149) Das förmliche Prüfverfahren (siehe Erwägungsgründe 131-148) zeigte, dass die Bedingung der einzigen Buchung nicht diskriminierend war, da sie gewährleistete, dass nur Flugreisen von einem Flughafen in Irland, die als einzelner integrierter Flug an den Kunden verkauft wurden, unabhängig von der Anzahl der in der Reise enthaltenen Flüge der Fluggaststeuer unterlagen. Daher gelangt die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass es für Irland nicht erforderlich war, die Voraussetzung der einzigen Buchung aus der Definition eines Transferfluggastes zu streichen, um zu gewährleisten, dass keine staatliche Beihilfe vorlag.
- (150) Es kann daraus geschlossen werden, dass Irland die Fluggaststeuer nicht in eindeutig verzerrter oder willkürlicher Weise konzipierte, um bestimmte Unternehmen gegenüber anderen zu begünstigen. Im Gegenteil scheint die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste gerechtfertigt und angemessen.

6.2.3. Schlussfolgerung zum Bestehen von Beihilfen

- (151) Angesichts der obigen Würdigung erfüllt die geprüfte Maßnahme mindestens eine der in Artikel 107 Absatz 1 AEUV dargelegten Voraussetzungen nicht, da sie nicht selektiv ist. Da die verschiedenen Kriterien des Begriffs der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV kumulativ sind, stellt die Maßnahme keine staatliche Beihilfe dar. Daher muss nicht geprüft werden, ob die anderen Voraussetzungen für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe erfüllt sind.

⁽¹⁾ Siehe <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (aufgerufen am 1. Juni 2017).

⁽²⁾ Dies wäre beispielsweise bei einem Fluggast der Fall, der ein Ticket für einen Flug von Shannon nach Dublin kauft und ein getrenntes Ticket für einen Flug von Dublin nach Barcelona, wobei zwischen der Ankunft des Fluggastes am Flughafen Dublin und seinem Abflug von diesem Flughafen nach Barcelona weniger als sechs Stunden liegen. Im Rahmen der Fluggaststeuer wären die Abflüge von Shannon und von Dublin jeweils Steuertatbestände. Dennoch wäre der Abflug von Dublin kein Steuertatbestand im Rahmen der Fluggaststeuer, wenn die Definition von Transferfluggästen sich nicht auf den Begriff der einzigen Buchung bezogen hätte; in diesem Fall hätte nur der Abflug von Shannon einen Steuertatbestand dargestellt.

⁽³⁾ In der Vergangenheit hat Ryanair Fluggäste aktiv davon abzuhalten versucht, in Weiterflüge von Ryanair umzusteigen. Siehe Beschluss der Kommission vom 27. Juni 2007 in der Fusionskontrollsache COMP.M.4439 Ryanair/Aer Lingus (ABl. C 47 vom 20.2.2008, S. 14), Erwägungsgrund 48.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

(152) Die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste stellt keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar,

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Nichtanwendung der Fluggaststeuer auf Transfer- und Transitfluggäste, die von der Republik Irland durch das Finanzgesetz (Nr. 2) von 2008 eingeführt wurde, stellte keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an Irland gerichtet.

Brüssel, den 14. Juli 2017

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

BESCHLUSS (EU) 2018/118 DER KOMMISSION**vom 31. August 2017****über die von Spanien gewährte staatliche Beihilfe SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) zugunsten von Iberpotash***(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017) 5877)***(Nur der spanische 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⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit Beschwerde vom 30. November 2012 wurde die Kommission davon in Kenntnis gesetzt, dass Spanien mehrere mutmaßliche Beihilfemaßnahmen zugunsten des Unternehmens Iberpotash S.A., das 2014 in ICL Iberia Súaia & Sallent umbenannt wurde (im Folgenden werden beide als „Iberpotash“ bezeichnet), durchgeführt hat. Der Beschwerdeführer, der wünscht, dass seine Identität nicht bekannt gegeben wird („Beschwerdeführer“), hat seine Beschwerde durch zusätzliche Schriftsätze vom 28. Dezember 2012, 14. Februar 2014, 24. Februar 2014, 6. Mai 2014 und 27. Januar 2015 ergänzt.
- (2) Die Beschwerde wurde Spanien am 10. Januar 2013 zusammen mit einem Auskunftersuchen übermittelt. Spanien antwortete am 8. März 2013. Weitere Auskunftersuchen wurden am 14. Mai 2013, 16. Januar 2014 und 26. März 2014 an Spanien übermittelt. Mit Schreiben vom 13. Juni 2013, 14. Februar 2014 bzw. 15. April 2014 hat Spanien der Kommission weitere Informationen über diese Ersuchen übermittelt.
- (3) Am 30. Januar 2015 wurde dem Beschwerdeführer ein vorläufiges Beurteilungsschreiben übermittelt. Als Reaktion auf das vorläufige Beurteilungsschreiben übermittelte der Beschwerdeführer am 5. März 2015 (vorläufige Antwort) und am 21. April 2015 (endgültige Antwort auf das vorläufige Beurteilungsschreiben) weitere Informationen. Darüber hinaus fand am 9. März 2015 ein Treffen mit dem Beschwerdeführer statt, und am 4. Juni 2015 legte der Beschwerdeführer zusätzliche Informationen vor.
- (4) Die endgültige Antwort des Beschwerdeführers auf das vorläufige Beurteilungsschreiben wurde Spanien am 9. Juni 2015 zusammen mit einem zusätzlichen Auskunftersuchen zur Stellungnahme zugesandt. Spanien antwortete am 8. Juli 2015. Spanien wurde auf seinen Antrag hin am 31. Juli 2015 eine nichtvertrauliche Fassung des vorläufigen Beurteilungsschreibens übermittelt.
- (5) Mit Schreiben vom 26. Januar 2016 teilte die Kommission Spanien mit, dass sie beschlossen hat, in Bezug auf zwei der mutmaßlichen Beihilfemaßnahmen das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) einzuleiten. In diesem Schreiben stellte die Kommission ferner fest, dass die drei anderen beanstandeten Maßnahmen keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.
- (6) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union*⁽²⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, zu den zwei mutmaßlichen Beihilfemaßnahmen Stellung zu nehmen.
- (7) Mit Schreiben vom 19. April 2016 nahm Spanien zum Einleitungsbeschluss Stellung. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2016 ersuchte die Kommission Spanien um ergänzende Auskünfte, die von Spanien mit Schreiben vom 28. November 2016 übermittelt wurden.
- (8) Bei der Kommission gingen die Stellungnahmen dreier Beteiligter ein, darunter auch von Iberpotash, dem mutmaßlichen Beihilfeempfänger. Diese Stellungnahmen wurden Spanien zugeleitet, um dem Land Gelegenheit zu geben, sich dazu zu äußern; die Stellungnahmen Spaniens gingen mit Schreiben vom 27. Juli 2016 und 6. April 2017 ein.

⁽¹⁾ ABl. C 142 vom 22.4.2016, S. 18.

⁽²⁾ Vgl. Fußnote 1.

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER BEIHILFEN

2.1. EMPFÄNGER

- (9) Iberpotash besitzt und betreibt zwei Kalibergwerke im Einzugsgebiet des Flusses Llobregat in der Region Bages in Katalonien, eine in Súria und eine weitere in Sallent und Balsareny. Kali wird zur Herstellung von Düngemitteln verwendet. Darüber hinaus produziert und vertreibt Iberpotash auch Salz, das hauptsächlich für industrielle Zwecke bestimmt ist.
- (10) Iberpotash ist eine Tochtergesellschaft von ICL Fertilisers, einem israelischen multinationalen Unternehmen, das der weltweit größte Produzent von Düngemitteln ist. Die in der Region bereits seit den 1920er-Jahren betriebenen Kalibergwerke waren bis 1998 in staatlichem Besitz. Iberpotash erwarb die Kalibergwerke in Súria und Sallent/Balsareny auf der Grundlage eines am 21. Oktober 1998 mit der Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), einer öffentlichen Holdinggesellschaft des spanischen Staates, geschlossenen Kaufvertrags.

2.2. MUTMAßLICHE STAATLICHE BEIHILFEMAßNAHMEN

- (11) Dem Beschwerdeführer zufolge haben die spanischen Behörden Iberpotash durch eine Reihe von Maßnahmen rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen gewährt. All diese mutmaßlichen Beihilfemaßnahmen stehen im Zusammenhang mit den Umweltschutzaufgaben, die Iberpotash in Bezug auf die Bergbaustandorte im Einzugsgebiet des Flusses Llobregat und die Salzabfälle unterliegt, die durch den jahrzehntelangen Betrieb der Bergwerke entstanden sind. Zu diesen mutmaßlichen staatlichen Beihilfemaßnahmen gehören u. a.:
- a) Nichtbeachtung von Artikel 14 der Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽³⁾ („Bergbauabfallrichtlinie“) durch die spanischen Behörden, was mutmaßlich zu reduzierten Finanzgarantien für die Erlangung der Genehmigungen zum Betreiben von Iberpotash-Bergwerken geführt hat („Maßnahme 1: geringere Höhe der Finanzgarantien“);
 - b) Investitionen der spanischen Behörden zur Begrenzung und/oder Behebung von Schäden, die mutmaßlich durch Iberpotash an der Umwelt verursacht wurden und gegen das „Verursacherprinzip“ verstoßen. Diese Investitionen umfassen:
 - Bau eines neuen Solekolektors, der 2008 in Betrieb genommen wurde („Maßnahme 2: neuer Solekolektor“),
 - Investitionen in die Verbesserung der Wasseraufbereitungsanlagen in Abrera und Sant Joan Despí am Fluss Llobregat („Maßnahme 3: Investitionen in Wasseraufbereitungsanlagen“),
 - Abdeckung einer Salzabfallhalde im Iberpotash-Bergbauggebiet Vilafruns („Maßnahme 4: Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns“);
 - c) Finanzierung einer Umweltstudie über die Abraumhalde von Cogulló („Maßnahme 5: Studie zur Abraumhalde in Cogulló“).
- (12) Der Beschwerdeführer schätzt, dass die wegen dieser Maßnahmen geltend gemachte Beihilfe zugunsten von Iberpotash insgesamt zwischen 260 und 407 Mio. EUR liegt.
- (13) Der Beschwerdeführer reichte auch eine gesonderte Beschwerde über einen angeblichen Verstoß gegen das EU-Umweltrecht ein. Aufgrund dieser Beschwerde sandte die Kommission im Juli 2014 ein Aufforderungsschreiben an Spanien und leitete das Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Auflagen aus der Bergbauabfallrichtlinie ein. Im September 2015 hat ein zusätzliches Aufforderungsschreiben das Vertragsverletzungsverfahren auf die Nichteinhaltung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁴⁾ („Wasserrahmenrichtlinie“) ausgeweitet. Das Vertragsverletzungsverfahren ist anhängig ⁽⁵⁾.

2.3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

- (14) Am 26. Januar 2016 erließ die Kommission einen Beschluss zur Einleitung einer förmlichen Untersuchung der Maßnahmen 1 und 4 ⁽⁶⁾ („Einleitungsbeschluss“), um ihre Zweifel auszuräumen, ob diese Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen und ob sie mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

⁽³⁾ Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 15).

⁽⁴⁾ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

⁽⁵⁾ Die in diesem Vertragsverletzungsverfahren geltend gemachten mutmaßlichen Verstöße gegen die Bergbauabfallrichtlinie betreffen nicht die Höhe der in der vorliegenden Entscheidung bewerteten Finanzgarantien nach Artikel 14 der Richtlinie.

⁽⁶⁾ Vgl. Fußnote 1.

- (15) Gleichzeitig kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahmen 2, 3 und 5 keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Da diese Schlussfolgerung nicht bestritten wurde, sind die Maßnahmen 2, 3 und 5 nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses und werden nachstehend nicht weiter geprüft.

2.3.1. ZWEIFEL AN MAßNAHME 1: GERINGERE FINANZGARANTIEN

- (16) Die Kommission kam in ihrem Einleitungsbeschluss zu dem Ergebnis, dass sie nicht ausschließen konnte, dass die Maßnahme 1 eine staatliche Beihilfe darstellen könnte. Insbesondere hegte sie Zweifel daran, ob die Maßnahme 1 eine Übertragung staatlicher Mittel beinhaltete und Iberpotash einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffte, und ersuchte daher die spanischen Behörden und Beteiligte, diesbezüglich mehr Beweise vorzulegen.
- (17) Soweit die Maßnahme 1 eine staatliche Beihilfe darstellt, hatte die Kommission Zweifel an ihrer Vereinbarkeit.

2.3.2. ZWEIFEL AN MAßNAHME 4: ABDECKUNG DER ABRAUMHALDE VON VILAFRUNS

- (18) Die Kommission hat im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass die öffentliche Finanzierung der Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns wahrscheinlich eine staatliche Beihilfe darstellt. Insbesondere gelangte sie zu der Auffassung, dass die Maßnahme 4 Iberpotash einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschaffen dürfte, indem sie eine bessere Vermeidung von Verschmutzung in der Abfallentsorgungseinrichtung, die Eigentum von Iberpotash ist, gewährleistet und damit die Einhaltung seiner Umweltauflagen sicherstellt. Die Kommission ersuchte daher die spanischen Behörden und Beteiligte, sich zu diesen vorläufigen Schlussfolgerungen zu äußern.
- (19) Da die Investitionskosten vollständig von den Behörden finanziert wurden und Iberpotash nur die späteren Instandhaltungskosten abdeckt, lag die Beihilfeintensität von Maßnahme 4 nach Auffassung der Kommission weit über den Beihilfenintensitäten für Unternehmen, die über die Gemeinschaftsnormen hinausgehen oder das Niveau des Umweltschutzes anheben, wenn diese Normen nach Abschnitt 3.1.1 der *Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen* (2008/C 82/01) fehlen („Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008“) (?). Die Kommission bezweifelte daher die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt und forderte die spanischen Behörden und Beteiligte auf, sich zu dieser vorläufigen Feststellung zu äußern.

3. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

3.1. STELLUNGNAHME VON IBERPOTASH

- (20) Iberpotash schließt sich größtenteils den von Spanien übermittelten Stellungnahmen zu beiden untersuchten Maßnahmen an.
- (21) Iberpotash stellt außerdem fest, dass Maßnahme 1 keine staatlichen Mittel beinhaltet, da es bisher keine Übertragung von Mitteln durch Spanien zu Iberpotash gegeben hat. Außerdem ist das Risiko dieses Vorkommnisses sehr gering, da Iberpotash keine wirtschaftlichen Schwierigkeiten hat und die Kosten der Umweltsanierung tragen kann, falls die Höhe der Garantie nicht ausreichen sollte. Iberpotash äußert die gleichen Bedenken wie Spanien in Bezug auf die Selektivität der Maßnahmen und ob sie einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen oder den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verfälschen.
- (22) Iberpotash wiederholt, dass Maßnahme 4 mit den Umweltschutzleitlinien von 2008 vereinbar ist und dass die Beihilfeintensität für die Sanierung kontaminierter Standorte 100 % beträgt.

3.2. STELLUNGNAHME DER ERSTEN BETROFFENEN PARTEI (BESCHWERDEFÜHRER)

- (23) Die erste betroffene Partei, die eine vertrauliche Behandlung ihrer Identität wünscht, unterstützt die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens sowie die Argumente der Kommission im Einleitungsbeschluss für beide Maßnahmen.
- (24) Die erste betroffene Partei fügt hinzu, dass die Festsetzung einer unzureichenden Garantie eine echte Belastung für die Behörden darstellt, die die Kosten der Umweltauflagen von Iberpotash tragen. Sie stellt ferner fest, dass Iberpotash einen wirtschaftlichen Vorteil dadurch erlangt hat, dass Iberpotash die eingesparten Finanzmittel zur Finanzierung eigener Wirtschaftstätigkeiten verwendet hat.
- (25) Die erste betroffene Partei stimmt mit der Kommission darin überein, dass die Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, da sie eine Betriebsbeihilfe darstellt.

(?) Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (Abl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1).

- (26) Was Maßnahme 2 anbelangt, so macht die erste betroffene Partei die Kommission auf einen Beschluss des Landgerichts von Barcelona vom 22. Februar 2016 aufmerksam, in der die Haftung von Iberpotash bestätigt wurde, die durch seine Tätigkeit geschädigten Grundstücke wiederherzustellen. Sie fügt hinzu, dass die Abdeckung der Salzhalde kein „Pilotprojekt“ ist, weil keine Dokumente über die öffentliche Finanzierung dieser Maßnahme das Projekt als solches beschreiben, und weil die Methode bekannt ist, die von anderen Bergbauunternehmen seit mindestens 15 Jahren für ähnliche Halden verwendet wird.

3.3. STELLUNGNAHME DER ZWEITEN BETROFFENEN PARTEI

- (27) Die zweite betroffene Partei, die ebenfalls eine vertrauliche Behandlung ihrer Identität wünscht, unterstützt den Einleitungsbeschluss der Kommission.
- (28) Hinsichtlich der Maßnahme 1 stellt sie außerdem fest, dass die Frage, ob die Garantiesumme mit den geltenden EU-Rechtsvorschriften oder den spanischen Rechtsvorschriften übereinstimmt, unerheblich ist, da die Beihilfe darin besteht, dass der Staat das finanzielle Risiko der Wiederherstellung der betroffenen Fazilitäten übernimmt; die Quantifizierung eines solchen Risikos ist keine Rechtsfrage, sondern ausschließlich eine Tatsachenfrage.
- (29) Darüber hinaus fragt sich die zweite betroffene Partei, ob Iberpotash für die Sanierung der Umwelt zahlen kann, wenn die Verpflichtung entsteht, denn die einzigen spanischen Vermögenswerte von Iberpotash sind seine Bergbauanlagen, die nach 2035 geschlossen werden und daher von geringem Wert sein werden.
- (30) Die zweite betroffene Partei stellt ferner fest, dass die Festsetzung eines ausreichenden Garantiebetrags jährliche Kosten von mindestens 2 806 000 EUR für Iberpotash nach sich ziehen würde, was kaum ein unbedeutender Betrag ist. Sie fügt hinzu, dass die Festsetzung der Garantien zum gegenwärtigen Betrag auch dazu führt, dass Iberpotash die Besicherung seiner finanziellen Reserven vermeidet.
- (31) In Bezug auf Maßnahme 2 bemerkt die zweite betroffene Partei, dass das Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 14. Mai 2009 zusammen mit der Richtlinie 75/442/EWG des Rates (*) und dem anwendbaren spanischen Recht vorsieht, dass Iberpotash für die Abdeckung der Deponie von Vilafruns ab dem Zeitpunkt, zu dem die Abbaurechte auf Iberpotash übertragen wurden, allein verantwortlich ist, unabhängig davon, ob der Standort aktiv ist oder nicht.
- (32) In Bezug auf Maßnahme 4 argumentiert die zweite betroffene Partei, dass die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns in der Verantwortung von Iberpotash liegt und dass Iberpotash somit einen selektiven Vorteil durch die öffentliche Finanzierung der Abdeckung erhalten habe. Des Weiteren ist die zweite betroffene Partei mit der Qualifizierung der Abdeckung als Pilotprojekt einer neuen Sanierungstechnik nicht einverstanden. Sie argumentiert, dass die Abdeckung von Salzabfallhalden mit Geomembranen eine alte Technik sei, die z. B. von elsässischen und deutschen Kalifirmen schon seit Langem angewandt wird.
- (33) Schließlich argumentiert die zweite betroffene Partei, dass die Frage, ob Iberpotash der einzige Kaliproduzent in Spanien ist, irrelevant sei, weil der relevante Kalimarkt global sei. Eine Auswirkung auf den Handel ist unbestritten, da Iberpotash geographisch gesehen mit französischen Salzproduzenten konkurriert, wie die Nähe (weniger als 100 km entfernt) der Standorte Súrria und Sallent zur französischen Grenze zeigt.
- (34) Sowohl die erste als auch die zweite betroffene Partei gaben Stellungnahmen zu drei weiteren Maßnahmen ab, die im Einleitungsbeschluss analysiert wurden (Maßnahmen in puncto i) neuer Solekollektor, ii) Investitionen in Wasseraufbereitungsanlagen und iii) Studie zur Abraumhalde in Cogulló). Wie unter Erwägungsgrund 15 dargelegt, hat die Kommission jedoch bereits im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass diese Maßnahmen keine staatliche Beihilfe darstellen und daher nicht Gegenstand des förmlichen Prüfverfahrens sind. Die Stellungnahmen Dritter, die ausschließlich zu diesen Maßnahmen, die nicht unter das förmliche Prüfverfahren fallen, abgegeben wurden, sind daher für die Zwecke dieses Beschlusses als irrelevant anzusehen.

4. STANDPUNKT SPANIENS

4.1. STELLUNGNAHME ZUM EINLEITUNGSBESCHLUSS

- (35) In Bezug auf Maßnahme 1 ist Spanien der Auffassung, dass die Höhe der Garantie stets angemessen war und in Übereinstimmung mit den geltenden spanischen Rechtsvorschriften und den Rechtsvorschriften der Union festgelegt wurde. Insbesondere macht Spanien geltend, dass eine zu niedrige Ansetzung des Garantiebetrags keinen Verstoß gegen die Bergbauabfallrichtlinie darstellen würde, sodass in dieser Hinsicht kein Verstoß gegen die Richtlinie vorliegen könne.

(*) Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194 vom 25.7.1975, S. 47).

- (36) Was die Frage der Festsetzung des geeigneten Garantiebetrags anbelangt, so weist Spanien die Erklärung vom 2. Oktober 2013 von Frau Assumpta Feran (Direktorin der für Umwelt zuständigen Direktion der Generalitat de Catalunya) vor dem Umweltausschuss des katalanischen Parlaments als nicht schlüssig zurück, in der sie feststellte, dass die Finanzgarantie 200 Mio. EUR betragen sollte. Spanien zufolge wurde die Erklärung inmitten einer Debatte zwischen gegnerischen Parteien abgegeben und daher von politischen Erwägungen getrieben. Auch Spanien hält das Urteil des Obersten Gerichtshofs Kataloniens vom 11. Oktober 2011 zur Festsetzung der geeigneten Garantiesumme für nicht beweiskräftig, weil das Gericht selbst auf eine Berechnung verzichtet hat.
- (37) Außerdem hält Spanien die Studie, die der Beschwerdeführer vorgelegt hat und die die Kommission in Erwägungsgrund 71 des Einleitungsbeschlusses zitiert hat, für unzuverlässig, da die Studie den geeigneten Garantiebetrags nicht auf der Grundlage der Kriterien des Dekrets 202/1994 vom 14. Juni 1994, d. h. der anwendbaren Rechtsvorschriften im Verhältnis zum Garantiebetrags, berechnet hat.
- (38) Spanien argumentiert außerdem, dass die Maßnahme 1 Iberpotash keinen selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschafft. Alle mutmaßlichen Vorteile wurden auf der Grundlage eines Rechtsrahmens festgelegt, der für alle potenziellen Wettbewerber gleichermaßen anwendbar war. Außerdem sind die Erschließungen von Sallent und Súria die einzigen aktiven in Spanien, weshalb Iberpotash keinen Vorteil hätte erlangen können, da es auf spanischem Gebiet keine vergleichbaren Erschließungen gibt.
- (39) Spanien bekräftigt, dass keine staatlichen Mittel in Anspruch genommen werden, da die Verpflichtung seitens Iberpotash, die von der Förderung betroffenen Flächen in den alten Zustand zu versetzen, für den Fall, dass sich die Garantiesumme als unzureichend erweist, weiterhin gültig ist. Spanien kann die Verpflichtung von Iberpotash durch Einziehen seiner Rechte und Beschlagnahme seines Eigentums auf spanischem Hoheitsgebiet durchsetzen.
- (40) Schließlich stellt Spanien fest, dass die Maßnahme 1 weder den Wettbewerb verfälscht noch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt, da die Kosten, die Iberpotash entstehen, wenn Iberpotash verpflichtet wäre, einen höheren Garantiesaldo festzusetzen, für die Standards der Kaligewinnungsindustrie unerheblich sind.
- (41) In Bezug auf Maßnahme 4 argumentiert Spanien, dass Iberpotash keinen wirtschaftlichen Vorteil hätte erlangen können, da Iberpotash kein Schadstoffverursacher ist und somit nicht verpflichtet war, die Salzhalde von Vilafruns nach den allgemein geltenden spanischen Rechtsvorschriften abzudecken. Darüber hinaus trägt Iberpotash die Instandhaltungskosten für die Abdeckung der Deponie, sodass Iberpotash zwar dank öffentlicher Mittel beim Bau der Deponie sparen konnte, aber in den kommenden Jahrzehnten einen viel höheren Betrag für die Instandhaltung ausgeben muss, wodurch der wirtschaftliche Vorteil, der sich aus der Maßnahme ergibt, verloren geht.
- (42) Spanien behauptet, dass die Maßnahme 4 nicht selektiv sein könne, da Iberpotash das einzige Unternehmen in Spanien ist, das Kalifördertätigkeiten durchführt.
- (43) Außerdem hat die Maßnahme keine nachteiligen Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten, da das gewonnene Salz aufgrund von Transportschwierigkeiten nicht zwischen den Mitgliedstaaten transferiert werden kann.
- (44) Sollte die Kommission dennoch zu der Auffassung gelangen, dass die Maßnahme 4 eine staatliche Beihilfe darstellt, so ist Spanien der Meinung, dass sie unter die Schwellenwerte für *De-minimis*-Beihilfen gemäß den Verordnungen (EG) 1998/2006⁽⁹⁾ und (EU) 1407/2013⁽¹⁰⁾ der Kommission fällt.
- (45) Schließlich fordert Spanien, dass die Maßnahme 4 auf der Grundlage der Umweltschutzleitlinien von 2008 für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird, und zwar insbesondere angesichts des innovativen Charakters der Technologie, die zur Abdeckung der Salzhalde von Vilafruns eingesetzt wird, welche im Gegensatz zu der in anderen Bergbauanlagen verwendeten Technologie auch darauf abzielt, das Austreten von abgelagertem Material zu verhindern.

4.2. ANTWORT SPANIENS AUF STELLUNGNAHMEN DRITTER

- (46) Spanien antwortete auf die Bemerkungen der beiden Beteiligten zu Maßnahme 1, indem es erneut auf das nach spanischem Recht geltende Verwaltungsverfahren für die Einhaltung der Umweltschutzaufgaben von Iberpotash und für die Rückerstattung eines Betrags durch Iberpotash hinwies, den Spanien hätte zahlen können, wenn die Garantie für die Sanierung der Umwelt nicht ausreichend gewesen wäre. Die Möglichkeit, die Verpflichtung von Iberpotash als solche durchzusetzen, bedeutet, dass der Staatshaushalt nicht belastet wird und folglich auch keine Übertragung staatlicher Mittel erfolgt.

⁽⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5).

⁽¹⁰⁾ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).

- (47) Spanien reagierte auf die Bemerkungen der beiden Beteiligten zu Maßnahme 4 mit der Erklärung, dass der Beschluss des Landgerichts von Barcelona vom 22. Februar 2016 eine Liste der Gebiete enthielt, in denen Iberpotash verpflichtet war, Maßnahmen zur Umweltsanierung durchzuführen, die weder die Deponie von Vilafruns noch die Angabe, dass der Hinweis auf eine Verschmutzungsquelle sei, enthielt. Darüber hinaus gehörten die Personen, die aufgrund des Beschlusses verurteilt wurden, dem Unternehmen an, das die Bergwerke vor dem Erwerb der Bergbaukonzession durch Iberpotash ausbeutete. Außerdem wurden diese Personen für Handlungen und Unterlassungen verurteilt, die lange vor der Abdeckung der Deponie von Vilafruns stattfanden.
- (48) Spanien bekräftigt ferner seine Argumente, wonach Iberpotash nach spanischem Recht nicht verpflichtet ist, die Deponie von Vilafruns abzudecken.
- (49) Schließlich weist Spanien darauf hin, dass der erste Beteiligte zwar betont, dass kein Dokument über die öffentliche Finanzierung der Abdeckung der Deponie das Projekt als „Pilotprojekt“ bezeichnet, er jedoch nicht bestreitet, dass die für die Abdeckung verwendete Technologie unterscheidbar ist und dass sie im Gegensatz zu der in anderen Kalibergwerken verwendeten Technologie auch darauf abzielt, das Austreten von abgelagertem Material zu verhindern. Die Tatsache, dass das Wort „Pilotprojekt“ nicht erwähnt wird, schließt den innovativen Charakter der verwendeten Technologie nicht aus.

5. BEIHLIFERECHTLICHE WÜRDIGUNG

- (50) Mit diesem Beschluss wird zunächst beurteilt, ob die beiden geprüften Maßnahmen staatliche Beihilfen an Iberpotash im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV beinhalten und ob diese Beihilfen, sofern sie vorliegen, rechtmäßig und mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

5.1. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE

- (51) Gemäß 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.
- (52) Um das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe feststellen zu können, muss die Kommission beurteilen, ob bei den zu prüfenden Maßnahmen die kumulativen Kriterien von Artikel 107 Absatz 1 AEUV (d. h. Übertragung staatlicher Mittel und Anrechenbarkeit, selektiver Vorteil, potenzielle Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den unionsinternen Handel) erfüllt sind.

5.1.1. MAßNAHME 1: GERINGERE HÖHE DER FINANZGARANTIEN

- (53) Nach innerstaatlichem Recht und im Falle von Bergwerken, die bereits am 1. Mai 2008 betrieben wurden, auch gemäß den Rechtsvorschriften der Union ab 2014, sind die Betreiber von Bergbauanlagen verpflichtet, eine finanzielle Garantie zu stellen, die gewährleisten soll, dass sie über ausreichende Mittel verfügen, um die Kosten für die Sanierung ihrer Standorte zu decken, sobald ihre Bergbauaktivitäten eingestellt sind. Außerdem können diese Mittel von den Behörden nach den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen verwendet werden, zu deren Ergreifung die Betreiber verpflichtet sind, jene sie aber nicht ergreifen. Ein Betreiber kann solche Garantien in Form einer Bankgarantie stellen, für die er eine Gebühr entrichtet. Dem Beschwerdeführer zufolge erhielt Iberpotash rechtswidrige und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfen, da die zuständigen Behörden die Höhe der Finanzgarantie auf einem sehr niedrigen Niveau feststellten.

5.1.1.1. *Selektiver wirtschaftlicher Vorteil*

- (54) Die Kommission muss zunächst prüfen, ob die Höhe der von den spanischen Behörden festgesetzten Finanzgarantien tatsächlich niedriger war als nach den geltenden Rechtsvorschriften in dem betreffenden Zeitraum gefordert. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für das Vorliegen etwaiger staatlicher Beihilfen im Zusammenhang mit dieser Maßnahme. Wenn im Gegenteil die Höhe der Garantien im Einklang mit den geltenden Vorschriften festgelegt worden wäre, dann wäre Iberpotash wie jedes andere Unternehmen in einer ähnlichen Situation behandelt worden, und es hätte keinen Grund zu der Annahme gegeben, dass Iberpotash durch die spezifische Anwendung der Regeln für Finanzgarantien in seinem Fall selektiv begünstigt worden wäre.

Geltende Rechtsvorschriften

- (55) Daher ist es notwendig, zunächst die einschlägigen Vorschriften der Union und der Mitgliedstaaten über die Festsetzung der Sicherheitsleistungen zusammenzufassen.

- (56) Gemäß Artikel 14 der Bergbauabfallrichtlinie müssen die zuständigen nationalen Behörden verlangen, dass „vor Beginn jeder Tätigkeit der Anhäufung oder Ablagerung von mineralischen Abfällen in einer Abfallentsorgungseinrichtung eine Finanzgarantie (z. B. in Form einer finanziellen Einlage, darunter industriefinanzierte Garantiefonds auf Gegenseitigkeit) oder eine gleichwertige Sicherheit gestellt wird“. Mit dieser Garantie soll sichergestellt werden, dass „alle Auflagen, die sich aus der Genehmigung im Rahmen dieser Richtlinie ergeben, einschließlich der Bestimmungen über die Nachsorgephase, eingehalten werden“ und dass „jederzeit verfügbare Mittel für die Sanierung der von der Abfallentsorgungseinrichtung betroffenen Flächen“ gewährleistet sind.
- (57) Nach Artikel 14 Absatz 2 der Richtlinie sollte die Berechnung der Garantie auf der Grundlage folgender Faktoren erfolgen: i) der voraussichtlichen Umweltauswirkungen der Abfallentsorgungseinrichtung, ii) der Annahme, dass unabhängige und entsprechend qualifizierte Dritte die erforderlichen Sanierungsarbeiten bewerten und durchführen werden. Die Höhe der Garantie wird in regelmäßigen Abständen entsprechend den erforderlichen Sanierungsarbeiten angepasst.
- (58) Was die nationalen Vorschriften anbelangt, so wurde die Bergbauabfallrichtlinie durch den Königlichen Erlass 975/2009 vom 12. Juni 2009 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und über den Schutz und die Wiederherstellung des von der Gewinnung betroffenen Raums (nachstehend „Königlicher Erlass 975/2009“ genannt) in spanisches Recht umgesetzt. Nach der ersten Übergangsbestimmung (Disposición transitoria primera) des Königlichen Erlasses 975/2009 gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Finanzgarantien (d. h. insbesondere Artikel 43) ab dem 1. Mai 2014 für die bereits am 1. Mai 2008 betriebenen Bergbaustandorte (d. h. einschließlich der Iberpotash-Standorte).
- (59) Vor der Anwendbarkeit des Königlichen Erlasses 975/2009 zur Umsetzung der Richtlinie über Bergbauabfälle waren jedoch in der Autonomen Gemeinschaft Katalonien Genehmigungen, Sanierungspläne und Garantien für Bergbauunternehmen durch das Gesetz 12/1981 über zusätzliche Vorschriften zum Schutz der von den bergbaulichen Tätigkeiten betroffenen Naturräume (im Folgenden „Gesetz 12/1981“) ⁽¹⁾ und das Dekret 202/1994 zur Bestimmung der Kriterien für die Festlegung der Garantien im Zusammenhang mit den Sanierungsprogrammen für Bergbauaktivitäten („Dekret Nr. 202/1994“) geregelt ⁽²⁾. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes 12/1981 sollte die Höhe der Finanzgarantie nach Maßgabe des von der Sanierung betroffenen Areals und/oder der Gesamtkosten der Sanierung festgesetzt werden. Artikel 2 des Dekrets 202/1994 beziffert für verschiedene Standardsanierungsmaßnahmen die Höhe der Garantie pro Hektar und weist darauf hin, dass bei allen anderen spezifischen Maßnahmen deren Kosten berücksichtigt werden müssen ⁽³⁾. Darüber hinaus sieht Artikel 3 des Dekrets 202/1994 vor, dass bei Bergbauaktivitäten, die nicht in Naturgebieten von besonderem Interesse liegen (einschließlich Iberpotash-Standorte), der sich daraus ergebende Betrag nach Artikel 2 um 50 % gekürzt werden muss.

Für Iberpotash festgesetzte Beträge für Finanzgarantien

- (60) Auf der Grundlage dieser nationalen Vorschriften erhielt Iberpotash am 9. November 2006 von der Generalitat de Catalunya eine Lizenz zur Durchführung seiner Kaligewinnungstätigkeit für seinen Standort in Súria und am 28. April 2008 für seinen Standort in Balsareny/Sallent. Bei diesen Genehmigungen handelt es sich um individuelle Verwaltungsentscheidungen, mit denen Finanzgarantien in Höhe von 1 130 128 EUR für den Standort Balsareny/Sallent und 773 682,28 EUR (erhöht auf 828 013,24 EUR im Jahr 2008) für den Standort Súria festgelegt werden. Diese Garantiesummen wurden erst 2015 revidiert, als die spanischen Behörden für Balsareny/Sallent einen deutlich höheren Betrag von 6 979 471,83 EUR (wirksam erst nach der Genehmigung durch den Obersten Gerichtshof Kataloniens im Dezember 2016; siehe unten) und für Súria 6 160 872,35 EUR (gültig ab Mai 2015) vorschlugen. Die Höhe der Garantien wurde durch individuelle und spezifische Beschlüsse der Generalitat in Bezug auf Iberpotash festgelegt.

Nachweis, dass die Garantiesummen von Iberpotash niedriger sind als erforderlich

- (61) In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass es in erster Linie Sache der zuständigen Umweltbehörden ist, die Höhe der Finanzgarantien nach den für den betreffenden Fall geltenden nationalen oder regionalen Vorschriften festzulegen und zu genehmigen. Auch wenn die Kommission für die korrekte Umsetzung und Durchführung der Richtlinie über Bergbauabfälle zuständig ist, die ab dem 1. Mai 2014 auf die Finanzgarantien von Iberpotash anwendbar ist, lässt diese Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der genauen Höhe der Garantien einen erheblichen Ermessensspielraum. Aus diesem Grund hat die Kommission keine eigene Bewertung der korrekten Höhe der Finanzgarantien im Rahmen der Richtlinie über Bergbauabfälle vorgenommen, sondern beschränkt ihre Bewertung auf die Prüfung der vorhandenen Beweise für die Unzulänglichkeit der Finanzgarantien. Tatsächlich gibt es eine Reihe von Beweisen dafür, dass der Betrag der von den Behörden in den Jahren 2006 und 2008 festgesetzten Finanzgarantien tatsächlich niedriger war als in den geltenden Rechtsvorschriften gefordert.

⁽¹⁾ Gesetz Nr. 12/1981 vom 24. Dezember 1981 über zusätzliche Vorschriften zum Schutz von Gebieten von besonderem natürlichem Interesse, die von der Rohstoffgewinnung betroffen sind.

⁽²⁾ Dekret 202/1994 vom 14. Juni 1994 für die Festlegung der Kriterien zur Bestimmung der Sicherheiten für Sanierungsprogramme von Bergbautätigkeiten.

⁽³⁾ Siehe Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe h des Dekrets 202/1994.

- (62) Vor allem aber entschied der Oberste Gerichtshof Kataloniens (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) am 11. Oktober 2011, dass der Betrag der Finanzgarantie für die Abraumhalde Cogulló von Iberpotash am Standort Balsareny/Sallent in Höhe von 585 153 EUR niedriger als erforderlich war. Nach Auffassung des Urteils entspricht die Höhe der Garantie nicht den rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, insbesondere in Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes 12/1981 und des Dekrets 202/1994, festgelegt sind. In dem Urteil heißt es, dass das Gericht auch ohne einen schlüssigen Beweis („una prueba concluyente determinada“) für die korrekte Höhe der Garantie zu dem Schluss kommen kann, dass die Garantiesumme von nur 585 153 EUR eindeutig nicht mit diesen Rechtsvorschriften übereinstimmt. Der Gerichtshof ist daher der Auffassung, dass die Garantie unzureichend ist und nicht im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften steht, und fordert die spanischen Behörden auf, eine neue Höhe der Finanzgarantien festzulegen. Dieses Urteil wurde in der Berufung durch das Urteil des Obersten Gerichtshofs (Tribunal Supremo) vom 9. Juli 2014 vollumfänglich bestätigt. Wie die spanischen Behörden festgestellt haben, hat der Oberste Gerichtshof Kataloniens mit seiner Entscheidung vom 14. Dezember 2016 schließlich bestätigt, dass ein neuer Betrag von 6 979 471,83 EUR für den gesamten Standort Balsareny/Sallent angemessen ist.
- (63) In Anbetracht des Urteils des Hohen Gerichtshofs von Katalonien vom 11. Oktober 2011, in dem die einschlägigen nationalen Vorschriften verbindlich ausgelegt wurden, ist die Kommission der Auffassung, dass der ursprüngliche Betrag der 2006 für Iberpotash in Balsareny/Sallent festgesetzten Finanzgarantie in Höhe von 1 130 128 EUR (darunter 585 153 EUR für die Deponie Cogulló) eindeutig unzureichend war. Der Oberste Gerichtshof Kataloniens bestätigte mit seinen Feststellungen aus dem Jahr 2016, dass der Gesamtbetrag für Balsareny/Sallent tatsächlich auf ein mindestens sechsmal so hohes und in der Zeit vor der Ankündigung des Phoenix-Plans im Jahr 2011 wahrscheinlich sogar auf ein noch höheres Niveau hätte festgesetzt werden müssen (vgl. Erwägungsgründe 73, 80 und 81).
- (64) Auch wenn es keine vergleichbare gerichtliche Entscheidung in Bezug auf die Garantie für den Standort in Súrria gibt, so existieren überzeugende Beweise dafür, dass die Feststellung einer eindeutigen Unzulänglichkeit des Garantieniveaus im Falle einer Klage ebenso wahrscheinlich gewesen wäre. Der Betrag der ursprünglichen Garantie in Höhe von 773 682,28 EUR (erhöhte sich in 2008 auf 828 013,24 EUR) spiegelt proportional die Tatsache wider, dass der Standort in Súrria in Bezug auf die Masse der angehäuften Abfälle und die Gesamtfläche der Abfallmengen kleiner ist als in Balsareny/Sallent⁽¹⁴⁾. Darüber hinaus wurde die Garantie für Súrria deutlich auf 6 160 872,35 EUR erhöht, und zwar gleichzeitig mit der Garantie für Balsareny/Sallent (d. h. erst nach dem Urteil des Gerichtshofs und der Bestätigung der Berufung) und sogar noch höher (mehr als siebenmal so hoch). Da es keine weiteren Faktoren gibt, die die Differenz zwischen den Garantiebeträgen für Súrria einerseits und Balsareny/Sallent andererseits erklären, kann die Höhe der Garantie für Súrria daher ebenfalls als unzureichend angesehen werden.
- (65) Sowohl die spanischen Behörden als auch Iberpotash bestätigen in ihren Äußerungen, dass der Oberste Gerichtshof Kataloniens die Bürgschaft für El Cogulló für unzureichend hält. Sie versuchen, das Urteil des Gerichtshofs zu mildern, indem sie Folgendes geltend machen: i) das Gericht habe anerkannt, dass die Situation zumindest teilweise auf 1929 zurückgeht, ii) das Gericht habe eingeräumt, dass keine schlüssigen Beweise vorliegen und iii) das Gericht habe angeblich keinen konkreten Verstoß gegen eine bestimmte Rechtsnorm festgestellt. Keines dieser Argumente in Bezug auf das Urteil berührt jedoch die Feststellung, dass die Garantie unzureichend ist. Die Tatsache, dass die spanischen Behörden den Garantiebetrug nach der Bestätigung des angefochtenen Urteils tatsächlich überprüft und dem Gericht zur Genehmigung vorgelegt haben, bestätigt die Relevanz des Urteils. Darüber hinaus verweist das Urteil vom 11. Oktober 2011 ausdrücklich auf die einschlägigen Rechtsvorschriften von Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes 12/1981 und des Dekrets 202/1994.
- (66) Zusätzlich zu dem maßgebenden Urteil eines nationalen Gerichts ergab die Untersuchung mehrere andere Beweismittel, die die Feststellung bestätigen, dass die ursprüngliche Höhe der Finanzgarantien zu niedrig war.
- (67) Erstens haben Dritte offizielle Protokolle aus der Anhörung vor dem Umweltausschuss des katalanischen Parlaments vom 2. Oktober 2013 mit ausdrücklichen Erklärungen des Generaldirektors für Umwelt der Generalitat de Catalunya vorgelegt, wonach die Garantien eindeutig unzureichend waren. Der Generaldirektor schlug vor, dass der geforderte Garantiebetrug möglicherweise bis zu 200 Mio. EUR betragen könnte. Auch wenn die Transkripte einer politischen Diskussion im Parlament keine relevante Begründung für den Vorschuss enthalten und daher vorsichtig zu behandeln sind, bestätigen doch die Größenordnungen und der Unterschied zum tatsächlichen Betrag die Schlussfolgerungen von Experten, die die Höhe der in den Jahren 2006 und 2008 festgesetzten Garantien als eindeutig unzureichend einschätzten.

⁽¹⁴⁾ Nach der vom Beschwerdeführer vorgelegten ERF-Studie (vgl. Erwägungsgrund 68) hatte die aktive Abraumhalde in Balsareny/Sallent (El Cogulló) im Jahr 2011 eine Fläche von 35 Hektar und eine Abfallmasse von 41 Mio. Tonnen, während die aktive Abraumhalde in Súrria (El Fusteret) eine Fläche von 27 Hektar und eine Abfallmasse von 22 Mio. Tonnen hatte.

- (68) Zweitens legte der Beschwerdeführer eine Studie vom August 2012 vor, die von Umweltgutachtern in Auftrag gegeben wurde (nachstehend „ERF-Studie“ genannt). Bei der Studie handelt es sich um eine Expertenbefragung, die umfangreiche vorhandene Informationen (juristische, wissenschaftliche oder aus der Marktuntersuchung resultierende) zu dem relevanten Thema analysiert und zusammenstellt. Die ERF-Studie analysierte die derzeitige Situation im Hinblick auf die Umweltauswirkungen von Iberpotash-Abbaustätten und prognostizierte künftige Entwicklungen hinsichtlich der Gesamtmenge des auf den Abraumhalden anfallenden Materials. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Umweltauswirkungen der Abraumhalden signifikant waren und auch in Zukunft weiter zunehmen werden.
- (69) Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen besagt die Prognose der ERF-Studie die folgende Entwicklung des Abfallaufkommens in den Halden von Súria und Sallent bis zum Ende der Bergbauaktivitäten im Jahr 2035:

Tabelle 1

Geschätztes Abfallaufkommen in den Halden von Súria und Sallent

	Volumen 2012 (in kt)	Netto-Jahreszuwachs des Volumens (in kt/Jahr)	Volumen 2035 (in kt)
Sallent	41 000	1 454	74 531
Súria	22 000	525	33 895
INSGESAMT	63 000	1 979	108 426

- (70) Die ERF-Studie untersucht darüber hinaus Sanierungsmöglichkeiten der Abraumhalden, darunter: i) Verfüllung des Abfalls in den untertägigen Bergwerken, ii) Auflösung des in den Abraumhalden enthaltenen Salzes durch Abpumpen des Wassers und Entsorgung der anfallenden Sole entweder ins Meer oder in den Untergrund oder iii) Abdeckung der Abraumhalden mit Material, das das Eindringen von Regenwasser unterbindet und das Austreten von Salzen in die Umwelt verhindert. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass im Falle der Iberpotash-Standorte die Abdeckung der Abraumhalden die geeignetste Methode ist. Es handelt sich um eine recht einfache und bekannte Methode, da sie bereits in einer Reihe von Fällen angewandt wurde, auch von den katalanischen Behörden selbst. Darüber hinaus stellt sie die geeignetste Methode für die Sanierung durch öffentliche Verwaltungen dar, falls das Bergbauunternehmen seinen Auflagen nicht nachkommt, da sie im Gegensatz zu anderen Verfahren keine nennenswerte zusätzliche industrielle Infrastruktur benötigt. Daher berechnet die ERF-Studie die zu erwartenden Kosten für die Sanierung von Iberpotash-Standorten durch Abdeckung der Halden.
- (71) Die Berechnung der zu erwartenden Kosten basiert auf der Analyse der Stückkosten der einzelnen Komponenten für die Abdeckung der Abraumhalde als Ergebnis einer Marktuntersuchung, die von den Sachverständigen bei den relevanten Bau- und Versorgungsunternehmen durchgeführt wurde, und auf den vom Institut für Bautechnik in Katalonien (Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya — ITeC) veröffentlichten Preisdaten für 2012. Zu Vergleichszwecken verwendet die Studie auch die Gesamtkosten von Sanierungen für verschiedene Sanierungsoptionen, wie sie in der 2001 von der Symonds Group für die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission erstellten Studie geschätzt wurden ⁽¹⁵⁾. Sie beinhaltet auch die Kosten für Wartung und Kontrolle der abgedeckten Halden für weitere 10 Jahre nach der Fertigstellung der Abdeckung. Diese Stückkosten werden dann auf die geschätzte Menge an Abfallmaterial auf den Halden zu drei verschiedenen Zeitpunkten angewendet: i) tatsächliche Mengen im Jahr 2012, ii) erwartete Mengen im Jahr 2015 (Jahr des voraussichtlichen Beginns der Salzproduktion aus dem Abfallmaterial in einem neuen Werk in Súria) und iii) erwartete Mengen im Jahr 2035 (wenn die Bergbauaktivitäten von Iberpotash eingestellt werden sollen). Die sich daraus ergebenden Gesamtkosten der Sanierung in diesen Zeiträumen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 2

Geschätzte Sanierungskosten laut ERF-Studie

Jahr	Geschätzte Sanierungskosten (in Mio. EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Gesamt
2012	24,8	46,2	71,0

⁽¹⁵⁾ A study of the costs of improving management of mine waste (Studie über die Kosten zur Verbesserung der Bewirtschaftung von Grubenabfällen), Symonds Group in Zusammenarbeit mit COWI, Bericht an die Generaldirektion Umwelt, Europäische Kommission, Abschlussbericht Oktober 2001.

Jahr	Geschätzte Sanierungskosten (in Mio. EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Gesamt
2015	26,9	52,3	79,2
2035	38,2	83,8	122,0

- (72) Auf dieser Grundlage ist die ERF-Studie der Auffassung, dass der Betrag der Finanzgarantie basierend auf den neuen Rechtsvorschriften des Königlichen Erlasses 975/2009 auf keinen Fall niedriger sein sollte als die grundlegenden Kosten der Sanierung im Jahr 2012 in Höhe von 71 Mio. EUR für beide Standorte, und dass der entsprechende Betrag, unter Berücksichtigung der künftigen Gesamtkosten, eher bei etwa 100 Mio. EUR liegen sollte.
- (73) Schließlich analysiert die ERF-Studie die Auswirkungen der geplanten Gewinnung und Kommerzialisierung des Salzes in den Halden auf der Grundlage des neu angekündigten Phoenix-Plans, mit dessen Umsetzung 2012 begonnen wurde. Unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien hinsichtlich der zu erwartenden Kali- und Salzproduktion in der Zukunft (einschließlich der ehrgeizigsten Pläne von Iberpotash, jährlich 1,5 Mio. Tonnen Salz zu verkaufen) kommt die ERF-Studie zu dem Ergebnis, dass der Phoenix-Plan in jedem dieser Szenarien das anhaltende jährliche Wachstum der an den Standorten von Iberpotash anfallenden gesamten Abfallmenge nur verlangsamen, aber nicht stoppen würde. Im optimistischsten Szenario würde der Phoenix-Plan zu einer Reduktion der gesamten auf den Halden abgelagerten Abfallmenge auf 1 213 kt pro Jahr führen (gegenüber 1 979 kt pro Jahr ohne Phoenix-Plan). Während der Phoenix-Plan also einen spürbaren Einfluss hat, indem er die jährliche Abfallanhäufung um bis zu fast 40 % reduziert, ist die ERF-Studie der Ansicht, dass der Phoenix-Plan nicht als autarke Sanierungsmaßnahme, sondern eher als mildernder Faktor angesehen werden kann, da er allenfalls zu einer Verlangsamung des Wachstums der bestehenden Abraumhalden, nicht aber zu deren Beseitigung führen wird.
- (74) Iberpotash argumentiert, dass die ERF-Studie nicht als Grundlage für die Berechnung der Höhe der Garantie dienen könne, da sie selbst anerkenne, dass sie nicht auf den einschlägigen Bestimmungen des Dekrets 202/1994 beruhe sowie eine Reihe unpräziser und unrichtiger Angaben und Daten enthalte.
- (75) Die Kommission erkennt an, dass die Studie nicht den einschlägigen Bestimmungen des Dekrets 202/1994 entspricht, sondern sich auf die Bedingungen des Königlichen Dekrets 975/2009 konzentriert, mit dem die Bergbauabfallrichtlinie umgesetzt wird, wobei der Schwerpunkt auf den voraussichtlichen Kosten der Sanierung liegt. Die Ergebnisse, die die geschätzten Sanierungskosten für einzelne Iberpotash-Standorte angeben, basieren jedoch auf einer soliden Methodik und vernünftigen Annahmen, wie sie oben unter den Erwägungsgründen 68 bis 73 beschrieben wurden, und sind daher auch für die Berechnung der Garantien nach Dekret 202/1994 relevant. Dies wird insbesondere durch den Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe h des Dekrets 202/1994 bewiesen, der sich auf die Kosten anderer spezifischer Sanierungsmaßnahmen bezieht, die notwendig sein können, und somit die Berechnung nicht auf die in den vorstehenden Punkten des Artikels 2 einzeln aufgezählten Maßnahmen beschränkt ⁽¹⁶⁾.
- (76) Die Relevanz des Ausmaßes der Umweltschäden und der zu erwartenden Sanierungskosten zeigt sich auch zumindest implizit im Wortlaut des Urteils des Obersten Gerichtshofs Kataloniens vom 11. Oktober 2011, in dem die Höhe der Finanzgarantien dahin gehend festgelegt wird, dass: „Kernpunkt und zentrale Bestimmung ist Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 12/1981 [...], der vorsieht, dass in jedem Fall im Zusammenhang mit der Sanierung der Betrag auf der Grundlage der von der Sanierung betroffenen Fläche, der Gesamtkosten der Sanierung oder auf der Grundlage dieser beiden Kriterien festgelegt werden sollte [...] („el precepto cardinal y central del caso es el artículo 8.2 de Ley 12/1981[...] al disponer que en cualquier caso, en lo referente a la restauración, la cuantía debe fijarse en función de la superficie afectada por la restauración, por el coste global de la restauración o por ambos aspectos conjuntamente [...]“)“ und der dann zu dem Schluss kommt, dass die Genehmigung nicht im Einklang mit dem anwendbaren Recht steht, da sie „die Garantien im vorliegenden Fall nicht im Einklang mit den gesetzlichen Grenzen gesetzt hat [...] („no ha establecido una fianza ajustada al caso en los límites legales [...]“).“ Schließlich sind solche zu erwartenden Sanierungskosten für die Berechnung der Garantie nach Artikel 43 des Königlichen Erlasses 975/2009, der für Iberpotash ab dem 1. Mai 2014 gilt, eindeutig relevant.
- (77) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass, abgesehen von der allgemeinen Kritik an den mutmaßlich unpräzisen und falschen Annahmen der ERF-Studie, weder die spanischen Behörden noch Iberpotash diese mutmaßlichen Ungenauigkeiten und falschen Annahmen feststellen oder spezifische Argumente vorbringen oder eine eigene alternative Schätzung der gesamten Sanierungskosten für Iberpotash-Standorte vorschlagen.

⁽¹⁶⁾ Die Zweckmäßigkeit der diesbezüglichen Anwendung von Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe h des Dekrets 202/1994 wird offenbar auch durch die Bemerkungen von Iberpotash zum Einleitungsbeschluss anerkannt (siehe insbesondere Punkt 68 der Bemerkungen).

- (78) Die spanischen Behörden argumentieren, dass die Höhe der Garantien den Kriterien des nationalen Rechts entspreche, indem sie die zu erwartenden Kosten gemäß dem damals bestehenden Sanierungsplan berücksichtigten. Darüber hinaus legte Iberpotash eine eigene Expertenstudie vor, um nachzuweisen, dass die Garantie sowohl hinsichtlich der in den nationalen Rechtsvorschriften genannten Kriterien, d. h. der Größe des betroffenen Gebiets als auch der zu erwartenden Kosten für die Sanierung, ausreichend ist.
- (79) Wie oben dargelegt, wurde die Einhaltung der Kriterien nach einzelstaatlichem Recht jedoch durch das Gerichtsurteil eindeutig nicht bestätigt. Darüber hinaus beschränkten sich die im Sanierungsplan enthaltenen und in der von Iberpotash eingereichten Studie berücksichtigten Maßnahmen auf den Bau von umlaufenden Kanälen, Sammelbecken für die Regensole und ähnliche Maßnahmen zur Begrenzung der Verschmutzung, was aber eindeutig nicht zu einer dauerhaften Sanierung der Abraumhalden führte. Die Studie enthält daher keine geeigneten Sanierungsmaßnahmen zur Berechnung der zu erwartenden Kosten. Da die zu erwartenden tatsächlichen Kosten der Sanierung für die Berechnung der Finanzgarantien sowohl nach katalanischem Recht (vgl. Erwägungsgrund 75 oben) als auch nach den Rechtsvorschriften der Union relevant sind, können die Schlussfolgerungen der von Iberpotash vorgelegten Studie nicht als Grundlage für die Berechnung des vollständigen und korrekten Betrags der Garantien dienen. Wie nicht nur die ERF-Studie, sondern auch Beispiele ähnlicher Abraumhalden in Frankreich oder Deutschland⁽¹⁷⁾ zeigen, bedeutet eine solche Sanierung in der Regel entweder a) eine vollständige Beseitigung der Halden (z. B. durch Verfüllung des Materials unter Tage), b) eine schrittweise Entsalzung der Halden durch Wasserpumpen in die Halde und Sammeln der resultierenden Sole oder c) eine dauerhafte Abdeckung der Halden. Diese Sanierungsmaßnahmen sind jedoch deutlich teurer als der Bau von umlaufenden Kanälen, Sammelbecken für die Regensole und ähnliche Maßnahmen, die ausschließlich auf die Begrenzung der Umweltverschmutzung abzielen. Dies belegen auch die Kosten für die Abdeckung der Deponie Vilafruns in Höhe von 7,9 Mio. EUR (ohne die jährlichen Instandhaltungskosten). Da Vilafruns mit rund 3 Mio. Tonnen Salzmaterial im Vergleich zu der aktiven Halde Cogulló (Balsareny/Salent) mit 41 Mio. Tonnen oder der Halde Fusteret (Súria) mit 22 Mio. Tonnen eine kleine Halde ist, dürften die Gesamtkosten für die Sanierung dieser aktiven Bergwerke und die Abdeckung der damit verbundenen Abraumhalden deutlich höher liegen als die Kosten für Vilafruns.
- (80) Iberpotash argumentiert weiter, dass die Menge des Abraums auf den Halden durch den 2011 angekündigten Phoenix-Plan, der die Verarbeitung des Abraums auf den Halden zur Herstellung von technischem Salz vorsieht, das auf dem Markt verkauft werden soll, deutlich reduziert wird. Im Rahmen dieses Projekts plant Iberpotash den Bau einer Siedesalzgewinnungsanlage aus den Abfällen der Kaligewinnung und den Verkauf des Salzes am Markt. Das Unternehmen geht davon aus, mit einem jährlichen Verkauf von rund 750 Tausend Tonnen Salz zu beginnen und plant, diese Menge später auf 1,5 Mio. Tonnen Salz pro Jahr zu erhöhen.
- (81) Obwohl der Plan, zumindest einen Teil des Abraums zu verarbeiten und zu vermarkten, im Prinzip das Volumen und den Salzgehalt der Abraumhalden und damit auch die zu erwartenden Kosten seiner Sanierung verringern könnte, wurde dieser Plan von Iberpotash erst 2011 angekündigt, und seine Umsetzung, die 2012 begann, ist noch nicht abgeschlossen. Daher hätte der Phoenix-Plan bei der Festlegung der Höhe der Garantien in den Jahren 2006 und 2008 eindeutig nicht berücksichtigt werden dürfen, da er zu diesem Zeitpunkt noch zu unsicher war.

Schlussfolgerung zum Vorliegen eines selektiven wirtschaftlichen Vorteils

- (82) In Anbetracht dessen ist die Kommission der Auffassung, dass die gesammelten Beweise und die von Sachverständigen vorgelegten Berichte die Behauptung des nationalen Gerichts bestätigen, dass die ursprüngliche Höhe der Finanzgarantien eindeutig unzureichend war, um eine ordnungsgemäße Sanierung zu gewährleisten.
- (83) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die von den spanischen Behörden in den Jahren 2006 und 2008 festgesetzten Finanzgarantien in der Tat niedriger waren als die nach den geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften üblicherweise geforderten Beträge. Iberpotash hat somit einen wirtschaftlichen Vorteil in Form von niedrigeren Bankgebühren erhalten, die jährlich für die Finanzgarantie gezahlt werden. Da diese Gebühren laut Iberpotash 1 % der jährlichen Garantiesumme ausmachten, reduzierte ein deutlich niedrigeres Gesamtniveau der Garantien die von Iberpotash zu zahlenden Bankgebühren und führte somit zu niedrigeren Kosten im Vergleich zu anderen Marktteilnehmern, deren Garantien den gesetzlichen Vorschriften entsprechen mussten. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Iberpotash aufgrund der geringeren Höhe der Finanzgarantien einen wirtschaftlichen Vorteil hatte.
- (84) Die Argumente der spanischen Behörden und von Iberpotash, dass die Behörden Iberpotash aufgrund einer rigorosen Anwendung der einschlägigen Vorschriften keinen Vorteil oder keine Vorzugsbehandlung zugestanden

⁽¹⁷⁾ Siehe z. B. Jahresbericht des deutschen Kalibergbauunternehmens K+S Kali GmbH für das Jahr 2015, Seite 48 (<http://www.k-plus-s.com/de/archiv/finanzberichte.html>), die im ACA-Dokument als Anlage 2 beschriebenen Sanierungsmethoden für elsässische Abraumhalden zur Vorlage durch die spanischen Behörden vom 19. April 2016 oder ein Buch eines deutschen Sachverständigen Henry Rauche: Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg 2015, <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>.

haben, können nicht akzeptiert werden, da festgestellt wurde, dass diese Beschlüsse der Behörden zu einem Niveau der Finanzgarantien geführt haben, das niedriger war als normalerweise erforderlich. Das Argument, dass die katalanischen Rechtsvorschriften auf staatlicher Ebene oder in anderen Regionen Spaniens tatsächlich strenger seien als vergleichbare Vorschriften, ist nicht relevant, da diese Kosten standortspezifisch seien und die von Iberpotash festzulegenden Finanzgarantien, die eingehalten werden müssten, in Katalonien anwendbar seien, wo sich die Abraumhalden befinden. Die Behörden ermächtigten Iberpotash, Finanzgarantien aufrechtzuerhalten, die niedriger waren als die normalerweise in der geltenden katalanischen Gesetzgebung vorgeschriebenen, und so genoss Iberpotash einen selektiven Vorteil in Form niedrigerer Bankgebühren aufgrund der geringeren Garantien im Vergleich zu anderen Marktteilnehmern in ähnlicher Position.

- (85) Die Kommission kommt daher zu dem Ergebnis, dass die Maßnahme 1 Iberpotash einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschaffte.

5.1.1.2. *Übertragung staatlicher Mittel*

- (86) Was das Kriterium der staatlichen Mittel anbelangt, so weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass eine zu geringe Garantie, die nicht die vollen Sanierungskosten abdecke, eine (potenzielle) Übertragung staatlicher Mittel darstelle. Sie bestünde angeblich in der Gefahr, dass der Staat diese Kosten tragen müsste, falls Iberpotash seinen Auflagen zur Sanierung seiner Standorte nicht nachkommt. Der Beschwerdeführer verweist auf die Entscheidung der Kommission in der Rechtssache Georgsmarienhütte ⁽¹⁸⁾, in der die Kommission der Auffassung war, dass die einem Stahlhersteller gewährte Freistellung von seinen Umweltschutzaufgaben in Bezug auf das Recycling und die Entsorgung von Industriestaub als staatliche Beihilfe gilt.
- (87) Die spanischen Behörden und Iberpotash argumentieren, dass Iberpotash auch im Falle einer geringeren Garantieleistung die allgemeine Verpflichtung zur Sanierung seiner Standorte habe und die Kosten für eine solche Sanierung tragen müsse. Diese Kosten sind in keiner Weise durch die Höhe der Finanzgarantie begrenzt. Der Staat entlastet Iberpotash daher nicht von seinen finanziellen Auflagen. Außerdem ist jedes Risiko, dass Iberpotash in Zukunft nicht in der Lage wäre, all diese Kosten zu decken, und dass der Staat aus staatlichen Mitteln eingreifen müsste, angesichts der soliden Finanzlage der Muttergesellschaft von Iberpotash äußerst gering und unwahrscheinlich. Die spanischen Behörden argumentieren, dass für den Fall, dass Iberpotash diesen Auflagen in Zukunft nicht nachkommt, genügend Vermögenswerte von Iberpotash in Spanien vorhanden sind, die von den Behörden beschlagnahmt werden könnten, um die Sanierungskosten zu decken.
- (88) Die Kommission stellt fest, dass die fraglichen Garantien in diesem Fall nicht nach dem Beihilferecht hinsichtlich des Betrags der Provision geprüft werden, der nicht auf der Grundlage des Risikos oder der Exponierung des Garantiegebers (d. h. einer Privatbank, nicht des Staates), sondern auf der Grundlage des Risikos für den Staat erhoben wird, wenn der garantierte Betrag niedriger ist als die tatsächlichen Kosten des Umweltschadens und wenn das garantiertesicherte Unternehmen die gesamten Sanierungskosten nicht oder nicht vollständig bezahlen kann.
- (89) Hinsichtlich des vom Beschwerdeführer vorgebrachten Präzedenzfalls unterschied sich der Fall Georgsmarienhütte erheblich, da das Land Niedersachsen die Verantwortung für die Entsorgung des Staubs eindeutig übernommen hat und für diese Entsorgung tatsächlich 64,64 Mio. DM gezahlt hat. Dies ist hier nicht der Fall, da Iberpotash unabhängig von der Höhe der Garantie weiterhin für die Sanierung seiner Bergbaustandorte verantwortlich ist und die spanischen Behörden bisher keine Sanierungskosten anstelle von Iberpotash übernommen haben. Der Fall Georgsmarienhütte kann daher für den vorliegenden Fall nicht als Präzedenzfall dienen.
- (90) Die Finanzgarantie von Iberpotash wird in Form einer Bankgarantie gewährt, die für den Staat nicht kostenlos ist. Sie kann nur für Maßnahmen verwendet werden, die vom Gesetz genau festgelegt sind, insbesondere für die Finanzierung der Entsorgung von Abraum, die Sanierung des Geländes und andere Umweltschutzmaßnahmen, falls Iberpotash seinen Umweltauflagen nicht nachkommt. Der Staat erhält keine Zinsen auf die Garantiefonds oder andere finanzielle Vorteile, die im Falle einer Verringerung des Garantiebetrags gekürzt würden. Darüber hinaus musste der Staat bisher in keinem Fall auf die Garantie für einen der oben genannten Zwecke zurückgreifen. Auch wenn der reduzierte Betrag der Garantie bisher keine tatsächlichen Auswirkungen auf die staatlichen Mittel gehabt hat, schließt dies allein jedoch nicht aus, dass es aufgrund des erhöhten Risikos für den Staat, seine Mittel in Zukunft ausgeben zu müssen, zu einer möglichen Auswirkung auf die staatlichen Mittel kommen kann.
- (91) Tatsächlich reicht die Schaffung eines besonderen Risikos, das dem Staat künftig eine zusätzliche Belastung auferlegt, aus, um dem in Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags niedergelegten Begriff der staatlichen Beihilfe gerecht zu werden ⁽¹⁹⁾. Der Gerichtshof hat ferner festgestellt, dass die enge Beziehung und die Auswirkungen einer staatlichen Beihilfe auf die staatlichen Mittel nicht unmittelbar sein müssen, um dieses Kriterium zu erfüllen.

⁽¹⁸⁾ Entscheidung 1999/227/EGKS der Kommission vom 29. Juli 1998 über Beihilfen des Landes Niedersachsen (Deutschland) zugunsten der Georgsmarienhütte GmbH (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 72).

⁽¹⁹⁾ Siehe auch Rechtssache C-200/97, Ecotrade, ECLI:EU:C:1998:579, insbesondere Rn. 41.

- (92) Der letztendliche Zweck solcher Finanzgarantien besteht darin, sicherzustellen, dass die Bergbauunternehmen über ausreichende Mittel verfügen, um die künftigen Sanierungskosten unabhängig von ihrer finanziellen Situation in der (oft recht fernen) Zukunft zu decken. Es liegt daher auf der Hand, dass, sollte die Höhe der Garantie deutlich unter den geplanten Sanierungskosten liegen, zumindest ein größeres Risiko besteht, dass die staatlichen Mittel in Zukunft beeinträchtigt werden. Dieses Risiko potenzieller Kosten für den öffentlichen Haushalt ist deutlich höher, als wenn der garantierte Betrag unter Berücksichtigung der zu erwartenden Sanierungskosten in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften korrekt festgesetzt worden wäre. Wenn diese Mittel erheblich niedriger sind als notwendig, müssten die staatlichen Mittel letztendlich einen größeren Teil dieser Kosten decken, falls Iberpotash aus irgendeinem Grund nicht willens oder in der Lage ist, dies zu tun. Außerdem ist es unwahrscheinlich, dass im Falle der Unfähigkeit von Iberpotash, die Sanierungskosten in Zukunft zu zahlen, den spanischen Behörden die angebliche Möglichkeit, Vermögenswerte von Iberpotash zu beschlagnahmen, erhebliche zusätzliche Ressourcen bringen wird, da die einzigen spanischen Vermögenswerte von Iberpotash (und der gesamten ICL-Gruppe) seine Kalibergbauanlagen sind. Sobald die Kalibergwerke jedoch geschlossen sind, ist der Wert dieser Vermögenswerte zweifelhaft.
- (93) Die Tatsache, dass der Staat verpflichtet wäre, für den Fall, dass Iberpotash nicht bereit oder in der Lage ist, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen für seine Abraumhalden zu ergreifen, auf eigene Rechnung einzugreifen, ist in der geltenden Gesetzgebung gut verankert.
- (94) Erstens kann der Staat nach Artikel 102 des Gesetzes Nr. 39/2015⁽²⁰⁾ anstelle des Beteiligten, der rechtlich für die Durchführung solcher Maßnahmen verantwortlich ist, Maßnahmen ergreifen. Spanien müsste i) Iberpotash auffordern, genau definierte Maßnahmen zu ergreifen; ii) Iberpotash darüber unterrichten, dass die Verwaltung anderenfalls selbst und zu welchen Kosten derartige Maßnahmen ergreifen wird; iii) diese Maßnahmen durchführen; und iv) versuchen, die Kosten von Iberpotash zurückzufordern, was per definitionem nicht möglich sein wird, wenn Spanien die unzureichende Finanzgarantie leisten muss. Dieser Beschluss ist zwar fakultativ, doch sollte Iberpotash seinen Auflagen zur Sanierung seiner Fazilitäten nicht nachkommen, so hätte Spanien keine andere Wahl, als für eine solche Sanierung im Voraus zu zahlen, da es sonst seinen eigenen Auflagen nicht nachkommen würde.
- (95) Zweitens könnte Spanien, wie unter Erwägungsgrund 13 dargelegt, gegen seine Auflagen aus der Bergbaubabfallrichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie verstoßen. Sollte Iberpotash daher seine Fazilitäten nach Erschöpfung der Bodenschätze aufgeben und diese aufgrund der unzureichenden Garantie nicht sanieren, ist die einzige Möglichkeit für Spanien, seinen Auflagen aus diesen Richtlinien nachzukommen und das vom Europäischen Gerichtshof verhängte tägliche Zwangsgeld zu vermeiden, die Zahlung der Kosten für das Entfernen der Salzhalden oder eine ebenso wirksame Sanierung.
- (96) Drittens, nach den Bestimmungen des spanischen Gesetzes Nr. 27/2006 vom 18. Juli 2006⁽²¹⁾ können die spanischen Behörden gezwungen werden, ihren Auflagen aus der Umweltgesetzgebung nachzukommen. Jede Nichtregierungsorganisation, die die Kriterien des Gesetzes Nr. 27/2006 erfüllt, kann im Falle eines in Artikel 18 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 27/2006 aufgeführten Verstoßes gegen die Umweltschutzvorschriften (einschließlich z. B. Verstöße gegen die Auflagen im Bereich des Gewässerschutzes) gerichtlich tätig werden, um die Verwaltung zur Einhaltung ihrer Umweltauflagen zu zwingen.
- (97) Viertens, die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²²⁾ weist in Artikel 6 Absatz 3 darauf hin, dass die zuständige Behörde diese Maßnahmen selbst als letztes Mittel der Zuflucht ergreifen kann, wenn ein Marktteilnehmer, der für die Beseitigung von Umweltschäden verantwortlich ist, seinen Auflagen nicht nachkommt. Die zuständige Behörde kann darüber hinaus nach Artikel 5 Absatz 3, wenn der betreffende Marktteilnehmer dies versäumt, auch die erforderlichen vorbeugenden Maßnahmen ergreifen, um eine unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens abzuwenden. Wenn Iberpotash nach der Einstellung seiner Bergbauaktivitäten keine erforderlichen Sanierungsmaßnahmen ergreift, können die unsanierten Abraumhalden zu einer unmittelbaren Gefahr für die Umwelt werden, sodass die zuständigen Behörden als letztes Mittel der Lösung Abhilfemaßnahmen oder Vorbeugungsmaßnahmen ergreifen müssen.
- (98) Schließlich weisen die spanischen Behörden selbst darauf hin⁽²³⁾, dass nach Artikel 9 des Gesetzes Nr. 12/1981, falls der Marktteilnehmer seinen Auflagen nicht nachkommt, die Administración de la Generalitat diese Maßnahmen auf Kosten des Marktteilnehmers zwangsweise durchführen kann. Sie weisen darauf hin, dass die Verwaltung in der Praxis die entsprechenden Maßnahmen durchführt, die dann aus der Finanzgarantie oder, falls die Garantie nicht ausreicht, aus dem Verkauf von Vermögenswerten des Marktteilnehmers finanziert werden. Sollte daher die Finanzsicherheit wesentlich niedriger sein als erforderlich, läuft die Verwaltung Gefahr, dass das

⁽²⁰⁾ Gesetz Nr. 39/2015 vom 1. Oktober 2015 über das gemeinsame Verwaltungsverfahren der öffentlichen Verwaltungen: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a99>.

⁽²¹⁾ Gesetz Nr. 27/2006 vom 18. Juli, das die Rechte auf Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten regelt.

⁽²²⁾ Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 56).

⁽²³⁾ Siehe insbesondere Ziffer 11 der Stellungnahme der spanischen Behörden zu den Bemerkungen der Beteiligten vom 27. Juli 2016.

Vermögen des Marktteilnehmers nicht ausreicht, um die entsprechenden Maßnahmen zu finanzieren. Dies bestätigt, dass eine zu geringe Finanzgarantie das Risiko erhöht, dass die von der Verwaltung ergriffenen Sanierungsmaßnahmen nicht ausreichend durch die Vermögenswerte des Marktteilnehmers gedeckt werden (insbesondere dann, wenn dieser keine anderen spanischen Tätigkeiten wie im Falle von Iberpotash ausübt) und aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden müssten.

- (99) Folglich ist der Staat durch ein wesentlich niedrigeres Niveau an Garantien als gesetzlich vorgeschrieben einem spezifischen Risiko zusätzlicher Belastungen seiner Ressourcen ausgesetzt. Das erhöhte Risiko einer zusätzlichen Belastung des Staates ist daher hinreichend konkret genug, um zumindest eine potenzielle Auswirkung auf die staatlichen Mittel aufgrund eines zu niedrigen Niveaus der Finanzgarantie darzustellen.
- (100) Die Höhe der von Iberpotash zu leistenden Finanzgarantien wurde durch Verwaltungsbeschlüsse der Generalitat de Catalunya festgelegt, mit denen Genehmigungen für die Durchführung von Kaligewinnungstätigkeiten erteilt wurden. Da der Begriff Staat (Mitgliedstaat) für die Zwecke der Anwendung von Artikel 107 Absatz 1 AEUV alle Ebenen der öffentlichen Hand umfasst, unabhängig davon, ob es sich um nationale, regionale oder lokale Behörden handelt, ist der Beschluss über die Anwendung einer reduzierten Höhe von Finanzgarantien dem Staat zuzurechnen.
- (101) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme 1 eine Übertragung staatlicher Mittel beinhaltet und dem Staat zuzurechnen ist.

5.1.1.3. *Mögliche Wettbewerbsverzerrungen*

- (102) Die Kommission ist der Auffassung, dass durch die Senkung der Kosten von Iberpotash aufgrund geringerer Finanzgarantien als in den geltenden Rechtsvorschriften vorgesehen, der Wettbewerb auf den Märkten, auf denen Iberpotash tätig ist (hauptsächlich Kali- und Salzmärkte) verfälscht werden kann. Wie nachstehend erläutert (vgl. Erwägungsgrund 110 ff.), belief sich diese Kostensenkung im Berichtszeitraum auf rund 1,8 Mio. EUR und war daher entgegen den Behauptungen der spanischen Behörden nicht unerheblich.
- (103) Darüber hinaus schließt die Tatsache, dass Iberpotash der einzige spanische Kaliproduzent ist, eine mögliche Wettbewerbsverzerrung nicht aus, da der räumlich relevante Markt deutlich größer ist als der spanische Inlandsmarkt. Bereits 1993 vertrat die Kommission die Auffassung, dass der Kalimarkt mehr als Spanien umfasste und sich auf Frankreich, das Vereinigte Königreich und andere Mitgliedstaaten mit Ausnahme Deutschlands erstreckte ⁽²⁴⁾. Darüber hinaus weist Iberpotash in seinem Nachhaltigkeitsbericht 2014 ⁽²⁵⁾ darauf hin, dass nur 23 % der Kali- und Salzproduktion in Spanien vermarktet werden, während 50 % in andere europäische Länder, 18 % nach Südamerika und darüber hinaus zusätzliche Umsätze nach Nordamerika, Afrika und Asien gehen. In all diesen Regionen steht Iberpotash im Wettbewerb mit anderen Kali- und Salzproduzenten, und dieser Wettbewerb kann durch die künstliche Senkung der Kosten von Iberpotash beeinträchtigt werden.
- (104) Schließlich wird die potenzielle Wettbewerbsverzerrung durch das Argument von Iberpotash nicht infrage gestellt, dass unabhängig von der Höhe der Finanzgarantien ihre Umweltauflagen gleich bleiben (d. h., um die Sanierung ihrer Standorte zu gewährleisten und die Verschmutzung zu verhindern) und dass Iberpotash ohnehin Rücklagen beibehalten muss, um mögliche Umwelthaftungen abzudecken. Zusätzlich zu diesen Rechnungslegungsvorschriften führt die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung spezifischer Finanzgarantien gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften tatsächlich zu normalen, aber spezifischen Betriebskosten, die Iberpotash (oder einem anderen Bergbauunternehmen, das denselben Vorschriften unterliegt) aufgrund der Gebühren entstehen, die die Banken für die Einrichtung und Aufrechterhaltung der Garantie erheben, und ihr unzureichendes niedriges Niveau könnte daher Iberpotash begünstigen und den Wettbewerb verzerren.
- (105) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Maßnahme 1 den Wettbewerb möglicherweise verfälschen kann.

5.1.1.4. *Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten*

- (106) Wie bereits oben erwähnt, handelt es sich bei den Kali- und Salzmärkten eindeutig um grenzüberschreitende Märkte, wobei 50 % der Iberpotash-Produktion in andere europäische Länder exportiert werden. Daher kann der Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch die geringere Höhe der Finanzgarantien beeinträchtigt werden.

⁽²⁴⁾ Siehe Entscheidung 94/449/EG der Kommission vom 14. Dezember 1993 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates (Fall Nr. IV/M.308 — Kali + Salz/MdK/Treuhand) (ABl. L 186 vom 21.7.1994, S. 38).

⁽²⁵⁾ Nachhaltigkeitsbericht 2014, S. 15, <http://www.iclberia.com/noticia/icl-iberia-presents-the-sustainability-report>.

- (107) Das Argument von Iberpotash, die Salzmärkte seien aufgrund hoher Transportkosten nur national oder gar regional, wird daher nicht durch die Zahlen von Iberpotash im Nachhaltigkeitsbericht 2014 gestützt, da 80 % der Salzproduktion nicht nur in andere europäische Länder, sondern auch nach Asien, Nordafrika und Amerika exportiert wird. Darüber hinaus sind die Feststellungen von Iberpotash zum Einleitungsbeschluss in diesem Punkt widersprüchlich, da sie einerseits behaupten, dass der Salzmarkt national oder sogar regional sei und andererseits ein französischer Salzproduzent sein direkter Konkurrent sei und versuche, Iberpotash vom Markt zu verdrängen.
- (108) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass Maßnahme 1 den Handel innerhalb der EU beeinträchtigt.

5.1.1.5. *Berechnung der Beihilfe*

- (109) Zur Ermittlung des tatsächlichen Beihilfebetrags ist es zunächst erforderlich, im Rahmen der im Bezugszeitraum geltenden Rechtsvorschriften zumindest einen „korrekten“ Betrag an Finanzgarantien festzulegen. Der Beihilfebetrag würde dann der Differenz zwischen dem voraussichtlichen Betrag der Bankgebühren entsprechen, den Iberpotash hätte zahlen müssen, um den korrekten Garantiebetrags zu bilden, und dem tatsächlichen Betrag der Bankgebühren, den das Unternehmen gezahlt hat.
- (110) Der Beteiligte argumentiert, dass sich der Beihilfebetrag nicht nur auf die niedrigeren Bankgebühren beschränkt, sondern auch die Erforderlichkeit einschließt, der Bank eine ausreichende Besicherung in Form von finanziellen Reserven zu gewähren. Da der „korrekte“ Betrag der Garantien, wie nachstehend geschätzt, angesichts des Jahresumsatzes von Iberpotash (rund 300 Mio. EUR) und der ICL-Gruppe insgesamt (5,4 Mrd. USD) jedoch relativ bescheiden ist, ist es unwahrscheinlich, dass die Bereitstellung einer größeren Garantiesumme erhebliche zusätzliche Kosten für das Unternehmen mit sich bringen würde.
- (111) Da der Oberste Gerichtshof Kataloniens im Dezember 2016 nach Auskunft der spanischen Behörden den erhöhten Betrag von 6 979 471,83 EUR für den Standort Balsareny/Sallent als mit den geltenden Rechtsvorschriften vereinbar befunden hat, ist die Kommission der Auffassung, dass der „korrekte“ Betrag der Garantien für Balsareny/Sallent derzeit diesem vom Gericht genehmigten Betrag entspricht.
- (112) Ferner ist die Kommission analog dazu (siehe auch Erwägungsgrund 64) der Auffassung, dass der erhöhte Betrag von 6 160 872,35 EUR für die seit 2015 geltende Garantie für Súría ebenfalls als im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften zu betrachten ist. Auch wenn es in Bezug auf diesen Standort keine verbindliche gerichtliche Entscheidung gibt, ist die Erhöhung der Garantiesumme für einen kleinen Standort wie Súría in der Tat nahezu vergleichbar mit dem für Balsareny/Sallent genehmigten Betrag. Damit wird bestätigt, dass der Betrag als angemessen und im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften angesehen werden kann.
- (113) Der korrekte Betrag der Garantien entspricht daher derzeit insgesamt 13 140 344,18 EUR.
- (114) Die Berechnung dieses Betrags berücksichtigt jedoch den 2011 angekündigten und ab 2012 schrittweise umgesetzten Phoenix-Plan. Geplant sind unter anderem Investitionen in eine Siedesalzanlage zur Aufbereitung und Vermarktung von Salz aus dem Kalibergbauabfall. Iberpotash soll laut Plan schlussendlich jährlich rund 1,5 Mio. Tonnen Salz verkaufen.
- (115) Die Kommission stimmt der ERF-Studie zu, dass der Phoenix-Plan als solcher nicht als Sanierungsmaßnahme angesehen werden kann und das Wachstum der Abraumdeponien während des Betriebs der Bergwerke nicht stoppen würde. Die Kommission erkennt jedoch auch die Behauptungen von Iberpotash und den spanischen Behörden an, dass sich der Plan auf die zu erwartenden Gesamtkosten für die Sanierung auswirkt. Die ERF-Studie berücksichtigt nicht, dass die Salzverarbeitung und der Salzabsatz auch nach Beendigung des Kalibergbaus voraussichtlich weitergehen werden. Der Phoenix-Plan dürfte somit dazu beitragen, die Abraumhalden in Zukunft schrittweise zu beseitigen, und als solcher kann er bei der Festsetzung der geeigneten Höhe der Garantien berücksichtigt werden, wie dies bei den im Jahr 2015 vorgeschlagenen und zumindest für Balsareny/Sallent vom nationalen Gericht bestätigten höheren Garantiesummen der Fall war.
- (116) Dies führt jedoch dazu, dass das derzeitige Niveau der Finanzgarantien für den Zeitraum vor Beginn des Phoenix-Plans im Jahr 2012 nicht als ausreichend angesehen werden kann. Auch wenn Iberpotash schon vor der Bekanntgabe des Phoenix-Plans relativ geringe Mengen Salz aus den Abraumhalden verarbeitet und verkaufte, wurde der größte Teil des Salzurückstands einfach auf den Abraumhalden angehäuft, in der Hoffnung, dass er in Zukunft kommerziell genutzt werden kann⁽²⁶⁾. Konkrete Planungen, wie und wann die Salzaufbereitungsanlage zu erweitern sei, damit die so eliminierten Salzabfälle substanzieller seien und damit einen spürbaren Einfluss auf die künftigen Sanierungskosten hätten, gab es jedoch nicht. Für den Zeitraum vor der Einführung des Phoenix-Plans ist daher eine solche hypothetische künftige Reduzierung der Abraumhalden aufgrund der Verarbeitung und des Verkaufs erheblicher Salzmenge nicht zu berücksichtigen.
- (117) Die Kommission muss daher andere verfügbare Beweise für die Schätzung eines ungefähren „korrekten“ Betrags der Garantien im Zeitraum 2006-2011 auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt erwarteten Sanierungskosten ohne die Auswirkungen des Phoenix-Plans prüfen.

⁽²⁶⁾ Siehe Stellungnahme von Iberpotash zum Einleitungsbeschluss, Ziffer 23.

- (118) Wie bereits oben dargelegt (siehe Erwägungsgründe 68 bis 81), wurden die zuverlässigsten Schätzungen der insgesamt zu erwartenden Sanierungskosten (ohne Phoenix-Plan) in der vom Beschwerdeführer eingereichten ERF-Studie vorgelegt. Die Kommission hält die Annahmen dieses Sachverständigenberichts für ernstzunehmend, da sie weitgehend auf Marktforschung und Benchmarking mit ähnlichen Standorten in anderen Teilen der Welt beruhen. Im Gegensatz dazu kann wie bereits erwähnt die von Iberpotash vorgelegte Studie nicht als zuverlässige Schätzung der Sanierungskosten angesehen werden, da sie keine angemessenen Sanierungsmaßnahmen vorsieht (siehe Erwägungsgrund 79).
- (119) Die ERF-Studie schätzt die Gesamtkosten der Sanierung auf mindestens 71 Mio. EUR. Darüber hinaus sind alle weiteren Angaben zu möglicherweise korrekten Beträgen in der ERF-Studie oder aus anderen Quellen (siehe Abschnitt 5.1.1.1 oben) noch höher. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass sich die zu berücksichtigenden voraussichtlichen Sanierungskosten mangels besserer Schätzungen für den Zeitraum 2006-2011 auf 71 Mio. EUR (24,8 Mio. EUR für Súría und 46,2 Mio. EUR für Balsareny/Sallent) belaufen.
- (120) Nach Artikel 3 des Dekrets 202/1994 (die in diesem Zeitraum geltenden Rechtsvorschriften) sollte der sich daraus ergebende Betrag der Finanzgarantie auf der Grundlage von Artikel 2 (d. h. auf der Grundlage der voraussichtlichen Sanierungskosten) für Bergbauaktivitäten, die nicht in Naturgebieten von besonderem Interesse liegen (einschließlich Iberpotash-Standorte), um 50 % gekürzt werden.
- (121) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass der „korrekte“ Betrag der Finanzgarantien für die Iberpotash-Bergbautätigkeiten bezüglich Súría (für den Zeitraum 2006-2011) mindestens 12,4 Mio. EUR und bezüglich Balsareny/Sallent (für den Zeitraum 2008-2011) mindestens 23,1 Mio. EUR lautet.
- (122) Nach Angaben von Iberpotash betragen die laufenden Kosten der Garantie 1 % ihres jährlichen Betrags. Bei Anwendung der oben genannten korrekten Garantiesummen für die beiden genannten Zeiträume würde die Iberpotash gewährte Gesamtbeihilfe in Form niedrigerer Garantiesummen dann jedes Jahr 1 % der Differenz zwischen dem „korrekten“ und dem in der nachstehenden Tabelle ausgewiesenen tatsächlichen Betrag für das betreffende Jahr betragen.

Tabelle 3

Berechnung des Beihilfebetrags

(in Tausend EUR, gerundet)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Balsareny/Sallent											
— tatsächliche Garantie	—	—	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130
— „korrekte“ Garantie	—	—	23 100	23 100	23 100	23 100	6 979	6 979	6 979	6 979	6 979
— Differenz bei den Gebühren	—	—	146,5 ⁽¹⁾	219,7	219,7	219,7	58,5	58,5	58,5	58,5	58,5
Súría											
— tatsächliche Garantie	774	774	828	828	828	828	828	828	828	828	6 161
— „korrekte“ Garantie	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	6 160	6 160	6 160	6 160	6 160
— Differenz bei den Gebühren	9,7 ⁽²⁾	116,3	115,7	115,7	115,7	115,7	53,3	53,3	53,3	53,3 ⁽³⁾	0
Gesamtunterschied der Gebühren für Iberpotash	9,7	116,3	262,2	335,4	335,4	335,4	111,8	111,8	111,8	76,3	58,5

⁽¹⁾ Da die Garantie für Balsareny/Sallent durch die Bewilligung vom 29. April 2008 festgelegt wurde, errechnet sich die Differenz der Garantiegebühren für Balsareny/Sallent in diesem Jahr als 8/12 des Jahresbetrags.

⁽²⁾ Da die Garantie für Súría durch die am 9. November 2006 erteilte Bewilligung festgelegt wurde, wird die Differenz der Garantiegebühren für Súría in diesem Jahr mit 1/12 des Jahresbetrags berechnet.

⁽³⁾ Da die Garantie für Súría per 2015 auf den „korrekten“ Betrag erhöht wurde, wird die Differenz der Garantiegebühren für Súría in diesem Jahr mit 4/12 des Jahresbetrags berechnet.

- (123) Daher beläuft sich der Gesamtbetrag der Beihilfen, die Iberpotash in Form niedrigerer Bankgebühren für die reduzierte Höhe der Garantien im gesamten Zeitraum 2006-2016 gewährt wurden, auf 1 864 622 EUR.

Diese Beihilfe wurde zu dem Zeitpunkt gewährt, als die von den spanischen Behörden erteilten Umweltgenehmigungen die Reduzierung der Garantien vorsahen, d. h. am 6. November 2006 für Súría und am 29. April 2008 für Balsareny/Sallent.

5.1.1.6. *Schlussfolgerung zum Vorliegen von Beihilfen: Maßnahme 1*

- (124) Vor diesem Hintergrund kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass Maßnahme 1 eine staatliche Beihilfe darstellt und daher ihre Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt prüfen wird.

5.1.2. MAßNAHME 4: INVESTITION ZUR ABDECKUNG DER ABRAUMHALDE VON VILAFRUNS

- (125) Am 17. Dezember 2007 unterzeichneten das spanische Umweltministerium und die Generalitat de Catalunya eine Vereinbarung, in der sie sich bereiterklärten, zusammenzuarbeiten und die Kosten des Projekts zur Abdeckung der Abraumhalde Vilafruns zu teilen, um die negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu verringern. Das Finanzministerium erklärte sich bereit, 4 Mio. EUR zu den Investitionskosten beizutragen, während der Rest von der Agencia Catalana del Agua, einem von der Generalitat de Catalunya verwalteten öffentlichen Unternehmen, übernommen werden sollte. Die Arbeiten an dem Projekt begannen im August 2008 und dauerten 18 Monate. Die Gesamtinvestitionskosten beliefen sich auf 7 887 571 EUR und wurden, wie im Übereinkommen von 2007 vereinbart, vollständig von der öffentlichen Hand getragen.
- (126) Das Projekt bestand darin, die Abraumhalde von Vilafruns mit einer undurchlässigen Plane („lámina impermeable“) abzudecken, die die Abraumhalde abdichten und das Abraumsalz vor jeglichem Kontakt mit Wasser von außen isolieren würde, um so das Austreten von Salz aus der Halde zu verhindern. Die Plane wurde mit Geotextilfolien geschützt und mit Erde bedeckt, um eine Bepflanzung auf der Halde zu ermöglichen.
- (127) Die Abraumhalde von Vilafruns befindet sich auf dem Gelände und im Besitz von Iberpotash. Sie wurde im Rahmen des Kaufvertrags vom 21. Oktober 1998, durch den Iberpotash die Bergbauaktivitäten in der katalanischen Region von der Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), einer öffentlichen Holdinggesellschaft des spanischen Staates, erwarb, auf sie übertragen. Zum Zeitpunkt der Übertragung war die Abraumhalde bereits inaktiv, da der Betrieb des Bergwerks, zu dem die Abraumhalde von Vilafruns gehörte, bereits 1973 eingestellt wurde.

5.1.2.1. *Selektiver wirtschaftlicher Vorteil*

- (128) Wie bereits erwähnt, wurde die Investition in die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns auf dem Gelände und im Eigentum von Iberpotash vollständig durch die öffentliche Hand finanziert. Iberpotash trägt nur die Wartungskosten der Anlage während ihrer Lebensdauer.
- (129) Die in den Jahren 2008-2009 realisierte Abdeckung bezieht sich auf eine Abraumhalde, die seit 1998 im Eigentum von Iberpotash steht, als der Standort zusammen mit anderen Kalibergbaustandorten in der Region privatisiert wurde. Die Halde gehört zu einer Mine, die 1973 stillgelegt wurde, und so übernahm Iberpotash das Gelände, als es nicht mehr in Betrieb war. Iberpotash argumentiert daher, dass es weder nach den einzelstaatlichen noch nach den Rechtsvorschriften der Union verpflichtet sei, Maßnahmen zu ergreifen, um die Umweltverschmutzung durch die Halde zu verhindern, da Iberpotash nicht der ursprüngliche Schadstoffverursacher sei.
- (130) Die spanischen Behörden sind mit diesen Argumenten von Iberpotash nicht einverstanden und behaupten, dass Iberpotash generell verpflichtet sei, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Verschmutzung durch die in seinem Eigentum befindliche Abraumhalde zu verhindern und die Abraumhalde im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften zu bewirtschaften. Iberpotash haftet somit für die Sicherstellung der nach den einschlägigen Rechtsvorschriften erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen und auch für durch diese Halde verursachte Umweltschäden.
- (131) Stellungnahmen Beteiligter verweisen auf die Verantwortung von Iberpotash, Vilafruns von dem Moment an zu bewirtschaften, in dem die Bergbaurechte an Iberpotash übertragen wurden. Diese Verantwortung stützt sich auf das spanische Gesetz 6/1993 vom 15. Juli 1993 über die Abfallbewirtschaftung sowie auf das Königliche Dekret 1/2001 vom 20. Juli 2001 zur Genehmigung der Neufassung des spanischen Wasserrechts. Der Beteiligte macht geltend, dass die Tatsache, dass Vilafruns beim Erwerb durch Iberpotash nicht mehr aktiv war, irrelevant sei, da jeder Inhaber einer Bergbaukonzession alle Bergbauabfälle, d. h. auch die vor dem Erwerb der Konzession angehäuften Abfälle, bewirtschaften müsse.

- (132) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Tatsache, dass die Mine, aus der die Halde Vilafruns entstand, 1973 ihren Betrieb eingestellt hat, die Haftung von Iberpotash als Eigentümer nicht ausschließt, um eine ordnungsgemäße Sanierung zu gewährleisten. Wie von den spanischen Behörden bestätigt wurde, umfassten alle Sanierungspläne, einschließlich des Plans von 2008, spezifische Sanierungsmaßnahmen, die Iberpotash in Bezug auf die Halde von Vilafruns durchführen musste. Nach Artikel 121 des spanischen Bergbaugesetzes von 1973 stellte eine Nichterfüllung der Auflagen aus dem Sanierungsplan einen schwerwiegenden Verstoß dar. Darüber hinaus bestätigen die spanischen Behörden, dass Iberpotash nach den geltenden Wasserschutzvorschriften stets verpflichtet war, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Wasserverschmutzung in all seinen Anlagen, einschließlich der Halde von Vilafruns, zu vermeiden. Die Kommission stellt ferner fest, dass der Betreiber nach Artikel 4 der Bergbauabfallrichtlinie alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen hat, um schädliche Auswirkungen auf die Umwelt auch im Falle der Bewirtschaftung der Abfallentsorgungseinrichtung nach ihrer Stilllegung so weit wie möglich zu verhindern oder zu verringern.
- (133) Iberpotash behauptet auch, dass der Kaufvertrag für den Standort eine Klausel enthält, die so ausgelegt werden kann, dass die Haftung von Iberpotash aufgrund von Aktivitäten vor 1997 ausgeschlossen ist, d. h. einschließlich jeglicher Verantwortung für die Abraumhalde. Iberpotash verweist in diesem Zusammenhang auf ein Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 14. Mai 2009 unter Berufung auf eine Klausel im Kaufvertrag, die besagt, dass der Verkäufer dem Käufer alle Verpflichtungen aus Rechten Dritter im Zusammenhang mit Ereignissen vor der Übertragung zu ersetzen hat, die sich nicht in der Bilanz widerspiegeln und die nicht durch die Ausübung der Sorgfaltspflicht nachgewiesen wurden. Iberpotash argumentiert, dass die Auflagen im Zusammenhang mit der Sanierung von Vilafruns vor dem Verkauf nicht ersichtlich waren und es keine entsprechenden Rückstellungen in der Bilanz gab, da zu diesem Zeitpunkt keine solche rechtliche Auflage existierte.
- (134) Die spanischen Behörden gaben jedoch an, dass die Vereinbarung über den Anteilsverkauf von 1998 keine besonderen Bestimmungen enthielt, die den Verkäufer zwingen würden, nach der Übertragung von Anteilen die Verantwortung des Käufers zu übernehmen.
- (135) Die Kommission stellt ferner fest, dass es sich bei der in dem Urteil des Obersten Gerichtshofs zitierten Bestimmung eher um eine Standardvertragsbestimmung handelt, die den Verkäufer vor späteren Ansprüchen Dritter im Zusammenhang mit während des Verkaufs nicht bekannten Tatsachen schützt. Iberpotash kann jedoch nicht behaupten, dass ihm die im Rahmen der Transaktion übernommene Abraumhalde von Vilafruns und die generelle Verantwortung des Abfallbesitzers für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung seiner Abfallentsorgungseinrichtungen nicht bekannt waren. Die Tatsache, dass Iberpotash in verschiedenen Sanierungsplänen Umweltauflagen in Bezug auf die Halde von Vilafruns übernommen hat, bestätigt, dass Iberpotash sich dieser Verantwortung bewusst war.
- (136) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Iberpotash infolge der Übernahme der Kalibergbauaktivitäten in Katalonien im Jahr 1998 für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Abraumhalde von Vilafruns gemäß den geltenden Rechtsvorschriften verantwortlich war.
- (137) Die spanischen Behörden akzeptieren diese Schlussfolgerung zwar, machen jedoch geltend, dass die Auflagen von Iberpotash nicht die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns einschließen. Nach Angaben der spanischen Behörden wären die Auflagen von Iberpotash mit wesentlich billigeren Maßnahmen erfüllt worden, die in seinem ursprünglichen Sanierungsplan für 2008 enthalten waren (d. h. Installation eines Drainagerohrsystems und andere Arten des Schutzes und der Sanierung mit Gesamtkosten von rund [...] EUR (*)). Sie argumentieren daher gemeinsam mit Iberpotash, dass die öffentlichen Investitionen in die Abdeckung der Halde keinen wirtschaftlichen Vorteil für Iberpotash darstellen, da die eingesparten Kosten von Iberpotash ([...] EUR) durch die Instandhaltungskosten, die Iberpotash während der Lebensdauer der Anlage zu tragen hat (in Höhe von [...] EUR nur für den Zeitraum von März 2015 bis März 2016), und die Opportunitätskosten, die anfallen, wenn das Salz nicht verarbeitet und verkauft werden kann, wie es für die anderen Halden geplant ist, mehr als ausgeglichen werden ⁽²⁷⁾.
- (138) Die Kommission ist der Auffassung, dass es ungeachtet des Umfangs der Auflagen von Iberpotash bezüglich Vilafruns nicht hinnehmbar ist, dass die öffentlichen Investitionen in Höhe von 7,9 Mio. EUR in einen wesentlich besseren Umweltschutz, der im Prinzip der Sanierung des Bergwerksgeländes ohne Investitionskosten für Iberpotash entspricht, Iberpotash keinen wirtschaftlichen Vorteil gebracht haben. Die Verlegung der Abdeckung für die Abraumhalde zielte darauf ab, die Verschmutzung durch Leckagen aus der Deponie Vilafruns deutlich zu reduzieren. Die alternativen Maßnahmen ohne Beihilfen hätten Iberpotash nicht so gut und dauerhaft geschützt und den Risiken ausgesetzt, die Folgen der Verschmutzung tragen zu müssen (wie in den Strafrechtsurteilen vom 18. Dezember 2014 und 25. Februar 2015 in Bezug auf seine anderen Bergwerksstandorte unter Beweis gestellt wurde — siehe Erwägungsgründe 27 und 94 des Einleitungsbeschlusses). Der Bau der aus öffentlichen Mitteln bezahlten Anlage ermöglichte es Iberpotash daher, die Umweltverschmutzung besser zu verhindern, die Umweltrisiken für die Zukunft zu verringern und eine dauerhafte Sanierung der Halde vorzusehen (im Einklang mit ähnlichen Sanierungen von Salzabfallhalden in Frankreich oder Deutschland, wie oben unter den Erwägungsgründen 26 und 32 dargelegt). Iberpotash wäre letztendlich gezwungen gewesen, für eine ordnungsgemäße Sanierung der Abraumhalde von Vilafruns zu sorgen.

(*) Vertrauliche Informationen

⁽²⁷⁾ Siehe Bemerkungen der spanischen Behörden zum Einleitungsbeschluss, Rn. 55.

- (139) Schließlich ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme selektiv ist, da sie speziell auf die öffentliche Finanzierung der Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns im Eigentum von Iberpotash abzielt. Die spanischen Behörden argumentieren, dass die Maßnahme nicht selektiv sein könne, da Iberpotash das einzige Kalibergbauunternehmen in Spanien sei und somit kein Vergleich mit anderen Unternehmen möglich sei. Die Tatsache, dass Iberpotash das einzige Kalibergbauunternehmen in Spanien ist, schmälert jedoch nicht den selektiven Charakter der Maßnahme, die sich eindeutig an eine speziell ausgewiesene Abfallentsorgungseinrichtung und keine andere richtet.
- (140) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Maßnahme 4 Iberpotash einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschaffte.

5.1.2.2. *Übertragung staatlicher Mittel*

- (141) Die Gesamtinvestitionskosten für die Abdeckung der Halde von Vilafruns wurden vom Staat getragen: 4 Mio. EUR durch das spanische Umweltministerium und die restlichen 3 887 571 EUR durch die Agencia Catalana del Agua, eine von der Generalitat de Catalunya verwaltete Aktiengesellschaft, die damit die Verpflichtung einhält, die restlichen Investitionskosten zu decken, die die Generalitat in der Vereinbarung vom 17. Dezember 2007 übernommen hat.
- (142) Weder die spanischen Behörden noch Iberpotash haben geltend gemacht, dass keine staatlichen Mittel für diese Maßnahme zur Verfügung stünden.
- (143) Darüber hinaus wurde der Beschluss zur Bereitstellung öffentlicher Mittel für die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns durch das spanische Umweltministerium und die Generalitat de Catalunya getroffen und ist somit eindeutig dem Staat zuzurechnen.
- (144) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme 4 eine Übertragung staatlicher Mittel beinhaltete und dem Staat zuzurechnen ist.

5.1.2.3. *Mögliche Wettbewerbsverzerrungen*

- (145) Wie oben im Einzelnen ausgeführt (siehe Erwägungsgründe 103 und 105), steht Iberpotash im Wettbewerb mit anderen Kali- und Salzproduzenten. Die Tatsache, dass zumindest ein Teil seiner Umweltauflagen gegenüber Vilafruns aus öffentlichen Mitteln finanziert wurde, könnte den Wettbewerb verfälschen, indem sie die Kosten von Iberpotash künstlich senkt und damit einen unangemessenen Vorteil gegenüber seinen Mitbewerbern verschafft.
- (146) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Maßnahme 4 den Wettbewerb möglicherweise verfälschen kann.

5.1.2.4. *Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten*

- (147) Sowohl Kali als auch Salz werden innerhalb der EU gehandelt (siehe Erwägungsgründe 106 und 107), sodass die Kommission zu dem Ergebnis kommt, dass Maßnahme 4 den unionsinternen Handel beeinträchtigt.

5.1.2.5. *Schlussfolgerung zum Vorliegen von Beihilfen: Maßnahme 4*

- (148) Vor diesem Hintergrund ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, dass Maßnahme 4 eine staatliche Beihilfe in Höhe von 7 887 571 EUR darstellt und sie daher ihre Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt prüfen wird.

5.2. RECHTMÄßIGKEIT DER BEIHILFE

- (149) Sowohl die Maßnahme 1 als auch die Maßnahme 4 wurden unter Missachtung der Verpflichtungen zur Anmeldung und Wartezeit nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährt. Daher handelt es sich nach Auffassung der Kommission bei beiden Maßnahmen um rechtswidrige staatliche Beihilfen.

5.3. VEREINBARKEIT DER BEIHILFE MIT DEM BINNENMARKT

5.3.1. MAßNAHME 1: GERINGERE HÖHE DER FINANZGARANTIE

- (150) Weder die spanischen Behörden noch Iberpotash machen geltend, dass die Beihilfe in Form von Finanzgarantien, die unter den gesetzlichen Vorschriften liegen, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.
- (151) Nach Auffassung der Kommission handelt es sich bei der Maßnahme um eine Betriebsbeihilfe zugunsten von Iberpotash, da die Kosten aus den Garantiegebühren in dem langen Zeitraum von 2006 bis 2016 geringer ausfielen als erforderlich.

- (152) Die Kommission hat keinen möglichen Kompatibilitätsgrund für eine solche Betriebsbeihilfe gefunden, die ohne Verfolgung eines offensichtlichen Ziels von gemeinsamem Interesse gewährt wurde, und kommt daher zu dem Schluss, dass die Maßnahme, die in einer Verringerung der Finanzgarantien von Iberpotash besteht, eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe in Form niedrigerer Bankgebühren darstellt, die sich aus dem übermäßig niedrigen Niveau der finanziellen Garantien ergeben.

5.3.2. MAßNAHME 4: INVESTITION ZUR ABDECKUNG DER ABRAUMHALDE VON VILAFRUNS

- (153) Die spanischen Behörden argumentieren, dass die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns, sollte es sich um eine staatliche Beihilfe handeln, auf der Grundlage von Abschnitt 3.1.1 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 für Unternehmen, die über die EU-Standards hinausgehen oder das Umweltschutzniveau erhöhen, wenn es keine EU-Standards gibt, mit dem Binnenmarkt vereinbar wäre.
- (154) Sie behaupten, dass es sich bei der Abdeckung der Abraumhalde um ein Pilotprojekt für die Erprobung einer neuen Technologie zur Verhinderung von Leckagen aus Salzabfallhalden handele. Der Standort Vilafruns soll für dieses Pilotprojekt aufgrund seiner besonderen Charakteristika ausgewählt worden sein (kleineres Volumen, Lage als erste Salzhalde flussaufwärts des Flusses Llobregat, die Tatsache, dass er bereits seit Jahrzehnten inaktiv ist). Durch die Bereitstellung von Daten über die tatsächlichen Ergebnisse würde es den Behörden ermöglicht, das allgemeine Problem der Salzabfallhalden in der Region besser anzugehen. In diesem Zusammenhang soll das Projekt zur Erhaltung, zum Schutz und zur Sanierung der Umwelt im Einzugsgebiet des Flusses Llobregat beitragen und damit ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgen.
- (155) Die spanischen Behörden erläutern ferner, dass das Vorhaben Teil eines allgemeinen Plans zur Verbesserung der Bewirtschaftung des katalanischen Wassereinzugsgebiets ist, der verschiedene Maßnahmen umfasst, von denen einige aus öffentlichen und andere aus privaten Mitteln finanziert werden.
- (156) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 im vorliegenden Fall eine Grundlage für die Bewertung der Vereinbarkeit darstellen. Insbesondere erlaubt die Nummer 205 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008, gelesen in Verbindung mit Nummer 248 der Leitlinien für Energie- und Umweltschutzbeihilfen von 2014⁽²⁸⁾, dass die Kommission die Regeln der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 auf rechtswidrige Beihilfen anwenden kann, die in den Jahren 2009-2011 gewährt wurden.
- (157) Nach Abschnitt 3.1.1 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 werden Investitionsbeihilfen, die es Unternehmen ermöglichen, über die Normen der Union für den Umweltschutz hinauszugehen oder das Umweltschutzniveau zu erhöhen, wenn es keine Normen der Union gibt, als mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag (jetzt Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV) vereinbar angesehen, sofern die Bedingungen der Nummern 74 bis 84 und des Abschnitts 3.2 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 erfüllt sind.
- (158) Die Unionsnormen für die Sanierung mineralischer Abfälle sind in der Bergbauabfallrichtlinie festgelegt. Nach Artikel 24 Absatz 4 der Richtlinie gelten jedoch die Artikel 5, 6 Absätze 3 bis 5, 7, 8, 12 Absätze 1 und 2 sowie 14 Absätze 1 bis 3 nicht für Abfallentsorgungseinrichtungen, die vor dem 1. Mai 2006 die Annahme von Abfällen eingestellt haben, wie dies bei der Abraumhalde von Vilafruns der Fall ist. Daher gibt es in diesem Fall keine spezifischen Vorschriften der Union, die das Niveau der Umweltverträglichkeit der Abraumhalde von Vilafruns festlegen.
- (159) Eine dritte Partei behauptet, dass Iberpotash bereits in den Jahren 2008-2009 unter einer unmittelbaren rechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der Haldenabdeckung stand, ohne jedoch konkrete Beweise für diese Ansprüche vorzulegen. Auf jeden Fall ist die Kommission der Auffassung, dass Iberpotash zwar letztendlich verpflichtet gewesen wäre, eine angemessene Sanierung der Abraumhalde von Vilafruns sicherzustellen, diese Verpflichtung jedoch 2008-2009 nicht bestanden hat und dass Iberpotash in Ermangelung der Beihilfe in der Lage gewesen wäre, die Halde weiterhin in Übereinstimmung mit seinen Verpflichtungen aus dem geltenden Sanierungsplan zu bewirtschaften.
- (160) Nach Nummer 79 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 darf die Beihilfeintensität bei Großunternehmen 50 % der zuschussfähigen Kosten nicht überschreiten. Betrifft die Investition den Erwerb eines Öko-Innovationsgutes oder die Einleitung eines Öko-Innovationsvorhabens, so kann die Beihilfeintensität um 10 Prozentpunkte erhöht werden, sofern die Voraussetzungen von Nummer 78 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 erfüllt sind. Darüber hinaus kann die Beihilfeintensität 100 % betragen, wenn die Investitionsbeihilfen in einem echten Ausschreibungsverfahren nach klaren, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien vergeben werden, wodurch sichergestellt wird, dass die Beihilfe tatsächlich auf das zur Erzielung des

⁽²⁸⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1).

Umweltgewinns erforderliche Mindestmaß beschränkt ist (siehe Nummer 77 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008). Die Ausschreibung darf nicht diskriminierend sein und muss die Beteiligung einer ausreichend großen Zahl von Unternehmen gewährleisten. Darüber hinaus muss die Mittelausstattung in Verbindung mit der Ausschreibung ein verbindlicher Höchstwert sein, was bedeutet, dass nicht allen Beteiligten eine Beihilfe gewährt werden kann.

- (161) Nach Nummer 80 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 sind die beihilfefähigen Kosten auf die zusätzlichen Investitionskosten zu beschränken, die erforderlich sind, um ein höheres Umweltschutzniveau zu erreichen, und zwar nach Abzug etwaiger Betriebsvorteile oder Betriebskosten während der ersten fünf Jahre. In Ermangelung von EU-Standards entsprechen diese zusätzlichen Investitionskosten den zusätzlichen Investitionen, die erforderlich sind, um ein höheres Umweltschutzniveau zu erreichen als das, was das betreffende Unternehmen ohne Umweltschutzbeihilfen erreichen würde (siehe Nummer 84 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008).
- (162) Im vorliegenden Fall argumentieren die spanischen Behörden, dass der geltende Iberpotash-Sanierungsplan vor der Investition in die Abdeckung der Halde spezifische Maßnahmen zur Sanierung der Abraumhalde von Vilafruns enthielt, um die Leckage zu begrenzen und die Auswirkungen auf die Umwelt so gering wie möglich zu halten. Die erwarteten Kosten dieser Maßnahmen, die ein kontrafaktisches Szenario ohne staatliche Beihilfen im Sinne von Nummer 81 Buchstabe a der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 darstellten, beliefen sich auf [...] EUR. Die Kommission geht davon aus, dass diese Maßnahmen von den spanischen Behörden als ausreichend erachtet wurden, um die Einhaltung der Umweltschutzaufgaben zu gewährleisten, die damals für die inaktive Abraumhalde von Vilafruns galten.
- (163) Außerdem wurde, wie die spanischen Behörden erklärten, die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns als „Pilotprojekt“ angesehen, um in der Praxis die Eignung dieser Sanierungsmethode für die Bewältigung der Umweltprobleme in der Region Llobregat zu überprüfen. Daher wurde die Abdeckung nicht aus rechtlichen Gründen eingeführt, sondern im Interesse der Allgemeinheit, um die geeignetste Sanierungsmethode zu finden, die in Zukunft auf alle anderen Abraumhalden, die die Umwelt der Region belasten, angewandt werden könnte.
- (164) Die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns in den Jahren 2008-2009 ermöglichte es Iberpotash daher, das aus seinen Tätigkeiten resultierende Umweltschutzniveau in Ermangelung von Unionsnormen nach Nummer 74 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 zu erhöhen.
- (165) In Anbetracht dessen würden sich die zusätzlichen Investitionskosten des Investitionsvorhabens auf 7 887 571 EUR abzüglich der Kosten in Höhe von [...] im kontrafaktischen Szenario belaufen. Da Vilafruns seit einigen Jahren nicht mehr in Betrieb ist, ergeben sich aus der Abdeckung der Abraumhalde keine betriebswirtschaftlichen Vorteile. Die Betriebskosten für die Instandhaltung der Anlage beliefen sich nach Angaben der spanischen Behörden im vergangenen Jahr auf [...] EUR. Unter der Annahme, dass sie in den ersten fünf Jahren auf diesem Niveau bleiben, beläuft sich der Gesamtbetrag der Betriebskosten, der zu den beihilfefähigen Kosten hinzuzurechnen ist, auf [...] EUR. Die beihilfefähigen Gesamtkosten würden sich somit auf 7 804 922,60 EUR belaufen ⁽²⁹⁾.
- (166) Da sich die Beihilfe auf die Gesamtinvestitionskosten in Höhe von 7 887 571 EUR belief, macht sie mehr als 100 % der beihilfefähigen Kosten aus.
- (167) Die spanischen Behörden haben keine Beweise dafür vorgelegt, dass die Abraumhalde von Vilafruns im Rahmen eines wirklich wettbewerbsorientierten Ausschreibungsverfahrens auf der Grundlage klarer, transparenter und nichtdiskriminierender Kriterien unter einer größeren Zahl anderer möglicher Projekte ausgewählt wurde. Tatsächlich wurde die Deponie von den spanischen Behörden nur wegen ihrer Merkmale ausgewählt, die für das Projekt als angemessen erachtet wurden (siehe Erwägungsgrund 154). Daher kann in dem vorliegenden Fall nicht auf Nummer 77 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 zurückgegriffen werden, die eine Beihilfeintensität von bis zu 100 % zulassen.
- (168) Außerdem ist die Kommission der Auffassung, dass die Methode der Sanierung einer Abraumhalde durch Abdeckung mit einer undurchlässigen Schicht, die ihre Isolierung gegen Wasser gewährleistet, nicht als Öko-Innovationsprojekt im Sinne von Nummer 78 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 angesehen werden kann. Trotz der von den spanischen Behörden vorgebrachten Argumente, wonach die Abdeckung einzigartig und innovativ sei, kann diese Methode aus folgenden Gründen nicht als Neuheit oder wesentliche Verbesserung des derzeitigen Stands der Technik in diesem Sektor der Union angesehen werden.
- (169) Es kann technische Unterschiede zwischen der Abdeckung von Vilafruns und der Abdeckung, die im Falle von elsässischen Abraumhalden vorgenommen wurde, geben, wie aus einem technischen Beitrag der Agencia Catalana

⁽²⁹⁾ Das heißt: 7 887 571 EUR abzüglich [...] EUR zuzüglich [...] EUR.

del Agua hervorgeht. Ähnliche Verfahren wurden jedoch bereits angewandt, um Abraumhalden mit undurchlässigen Materialien abzudecken und abzudichten, insbesondere in Deutschland. Nach einem Buch eines deutschen Sachverständigen, das sich speziell mit den in der Kaliindustrie verfügbaren Technologien beschäftigt ⁽³⁰⁾, gibt es in Deutschland eine große Erfahrung von 30 Jahren mit der Abdeckung ganzer Kalibergbaubabfallmieten mit dem Ziel, das Eindringen von Wasser in die Halde zu verhindern und damit Leckagen zu minimieren. In dem Buch wird erläutert, dass die Versuche zur Abdeckung der Abraumhalden in Deutschland auf die 1950er-Jahre zurückgehen und dass seit den 1970er-Jahren, vor allem aber seit den 1990er-Jahren, eine Reihe von vorwiegend mittelgroßen Abraumhalden in Deutschland bei der Erprobung verschiedener Materialien und Techniken abgedeckt wurden. Der Geschäftsbericht 2015 des deutschen Kalibergbauunternehmens K+S weist darauf hin, dass kleine und mittlere stillgelegte Halden im Rahmen der alten Haldenstrategie abgedeckt wurden, um langfristige Auswirkungen auf Natur und Umwelt zu vermeiden und zu minimieren. Insgesamt werden derzeit 41 stillgelegte Halden in Niedersachsen und zwei in Baden-Württemberg bewirtschaftet. 15 von ihnen wurden renaturiert, und weitere sechs sind dabei, renaturiert zu werden ⁽³¹⁾.

- (170) Auch wenn die technischen Einzelheiten dieser Projekte je nach den besonderen Bedingungen der einzelnen Standorte variieren können, kann das Projekt daher nicht als Öko-Innovation im Sinne von Abschnitt 3.1.1 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 angesehen werden.
- (171) Die maximale Beihilfeintensität für Iberpotash als Großunternehmen nach Nummer 76 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 beträgt somit 50 % der beihilfefähigen Kosten.
- (172) Daher beläuft sich der Höchstbetrag der Beihilfe, die die Kommission nach den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 als Investitionsbeihilfe zur Erhöhung des Umweltschutzniveaus für mit dem Binnenmarkt vereinbar hält, auf 3 902 461,30 EUR.
- (173) Folglich betrachtet die Kommission den Rest des Gesamtbetrags der Beihilfe für diese Maßnahme (d. h. 3 985 109,70 EUR) als rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe.

6. RÜCKFORDERUNG

- (174) 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 ⁽³²⁾. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichts bedeutet die Verpflichtung eines Mitgliedstaats zur Aufhebung einer Beihilfe, die die Kommission als mit dem Binnenmarkt unvereinbar betrachtet, dass die vorherige Situation wiederhergestellt werden muss ⁽³³⁾.
- (175) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieses Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die im Rahmen der rechtswidrigen Beihilfe erhaltenen Beträge zurückbezahlt hat, da er so den Vorteil verliert, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt wird ⁽³⁴⁾.
- (176) Gemäß der Rechtsprechung legte Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates ⁽³⁵⁾ fest: „In Negativbeschlüssen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern ...“.
- (177) Angesichts der Tatsache, dass für die fraglichen Maßnahmen gilt, dass:
- a) der Gesamtbetrag der Beihilfen, die Iberpotash im Rahmen der Maßnahme 1 in Form niedrigerer Bankgebühren für die reduzierte Höhe der Garantien im Zeitraum 2006-2016 gewährt wurden und sich auf 1 864 622 EUR belaufen, und

⁽³⁰⁾ Henry Rauche: Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg 2015, <http://www.springer.com/de/book/9783662468333>. Die Existenz dieses Buches wurde uns von einem der Beteiligten mitgeteilt. Es wurde von einem Sachverständigen mit 30-jähriger Erfahrung in der Kaliindustrie verfasst und stellt auch nach unabhängigen Gutachten (siehe z. B. <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>) einen umfassenden Überblick über die modernsten Techniken und Technologien in der Kaliindustrie dar.

⁽³¹⁾ Jahresbericht 2015 von K+S, Seite 48, <http://www.k-plus-s.com/de/archiv/finanzberichte.html>.

⁽³²⁾ Siehe Rechtssache C-70/72, Kommission/Deutschland, Slg. 1973, ECLI:EU:C:1973:87, Rn. 13.

⁽³³⁾ Siehe verbundene Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/92, Spanien/Kommission, Slg. 1994, ECLI:EU:C:1994:325, Rn. 75.

⁽³⁴⁾ Siehe Rechtssache C-75/97, Belgien/Kommission, Slg. 1999, ECLI:EU:C:1999:31, Rn. 64 und 65.

⁽³⁵⁾ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

- b) der Teil der Maßnahme 4, der über die maximale Beihilfeintensität für Investitionsbeihilfen hinausgeht, die es Iberpotash ermöglichen, das Umweltschutzniveau durch Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns zu erhöhen, und sich auf 3 985 109,70 EUR beläuft, gegen Artikel 108 AEUV verstoßen und als rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfen anzusehen sind, müssen sie zurückgefordert werden, um die Marktlage wiederherzustellen, die vor ihrer Gewährung bestanden hat. Die Rückforderung betrifft den Zeitraum von dem Zeitpunkt der Vorteilsgewährung für den Empfänger, also von dem Zeitpunkt an, ab dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung stand, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung; für diesen Zeitraum sind Zinsen zu berechnen.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

- (178) Die Kommission stellt fest, dass Spanien die Beihilfe, die das Land dem Unternehmen Iberpotash im Rahmen der Maßnahme 1 in Form von zu niedrigen Garantiegebühren gewährt hat, die sich aus der zu niedrigen Höhe der Garantien für den Zeitraum 2006-2016 in Höhe von 1 864 622 EUR ergeben, unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union rechtswidrig umgesetzt hat. Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass diese Beihilfen mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind und zurückgefordert werden müssen.
- (179) Die Kommission stellt fest, dass Spanien die Investitionsbeihilfe, mit der Iberpotash die Erhöhung des Umweltschutzniveaus durch die Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns (Maßnahme 4) unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ermöglicht hat, rechtswidrig umgesetzt hat.
- (180) Die Kommission stellt jedoch fest, dass ein Teil der Maßnahme 4 in Höhe von 3 902 461,30 EUR auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, da sie mit den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 im Einklang steht.
- (181) Die Kommission gelangt jedoch zu dem Schluss, dass der verbleibende Teil des Gesamtbetrags der Beihilfe für Maßnahme 4, der die maximale Beihilfeintensität übersteigt, nämlich 3 985 109,70 EUR, mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist und zurückgefordert werden muss —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Die staatliche Beihilfe zugunsten von Iberpotash in Form von zu niedrigen Garantiegebühren, die sich aus dem zu niedrigen Niveau der Garantien für den Zeitraum 2006-2016 in Höhe von 1 864 622 EUR ergeben, die Spanien unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union rechtswidrig gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.
- (2) Die staatliche Beihilfe zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns in Höhe von 3 902 461,30 EUR, die Spanien dem Unternehmen Iberpotash unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union rechtswidrig gewährt hat, ist auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c mit dem Binnenmarkt vereinbar.
- (3) Der verbleibende Teil der staatlichen Beihilfe in Höhe von 3 985 109,70 EUR, die Spanien Iberpotash unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Abdeckung der Abraumhalde von Vilafruns rechtswidrig gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 2

- (1) Spanien fordert die in Artikel 1 Absätze 1 und 3 genannten Beihilfen vom Begünstigten zurück.
- (2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Zeitpunkt, ab dem die Beihilfe dem Begünstigten zur Verfügung stand, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.

(3) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission ⁽³⁶⁾ und nach der Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission ⁽³⁷⁾ zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.

(4) Spanien stellt mit Wirkung zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 1 Absätze 1 und 3 genannten Beihilfen ein.

Artikel 3

- (1) Die in Artikel 1 Absätze 1 und 3 genannten Beihilfen wird sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.
- (2) Spanien stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 4

(1) Spanien übermittelt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:

- a) Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der vom Begünstigten zurückzufordern ist;
- b) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die bereits ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
- c) Unterlagen, die belegen, dass eine Rückzahlungsanordnung an den Begünstigten ergangen ist.

(2) Spanien unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner nationalen Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 Absätze 1 und 3 genannten Beihilfen abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Spanien unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Spanien ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die vom Begünstigten bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Brüssel, den 31. August 2017

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

⁽³⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

⁽³⁷⁾ 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).

BESCHLUSS (EU) 2018/119 DER KOMMISSION**vom 18. September 2017****über die staatliche Beihilfe SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Vereinigtes Königreich****Alternative zur Verpflichtung der Royal Bank of Scotland zur Veräußerung von Rainbow***(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017) 6184)***(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 den Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

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

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

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit Entscheidung vom 14. Dezember 2009 ⁽²⁾ („Umstrukturierungsentscheidung“) erklärte die Kommission eine Reihe von Beihilfemaßnahmen ⁽³⁾ zugunsten der Royal Bank of Scotland („RBS“) für mit dem Binnenmarkt vereinbar. Zu dieser Schlussfolgerung gelangte sie auf der Grundlage eines Umstrukturierungsplans und der von der Regierung des Vereinigten Königreichs („britische Behörden“) eingegangenen Verpflichtungen.
- (2) Mit Beschluss vom 9. April 2014 ⁽⁴⁾ („geänderter Umstrukturierungsbeschluss“) stellte die Kommission fest, dass die angemeldete geänderte Liste der Verpflichtungen ⁽⁵⁾ („geänderte Verpflichtungen“) keine staatliche Beihilfe enthält. Die geänderten Verpflichtungen ließen die in der Umstrukturierungsentscheidung getroffene Schlussfolgerung unberührt, wonach die RBS gewährten staatlichen Beihilfen gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.
- (3) Seit der geänderte Umstrukturierungsbeschluss erlassen wurde, hatten die Kommissionsdienststellen, die britischen Behörden und die RBS (direkt oder über den gemäß der Umstrukturierungsentscheidung ernannten Überwachungstreuhänder) häufigen Austausch in Form von Gesprächen, Telefonkonferenzen und Austausch von E-Mails und Unterlagen.
- (4) Am 17. Februar 2017 kündigte Her Majesty's Treasury (königliches Schatzamt, Vereinigtes Königreich, „HMT“) öffentlich an, dass es eine förmliche Änderung zur Ersetzung der Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow ⁽⁶⁾ durch ein Maßnahmenpaket („Alternativpaket“) beantragen würde, mit dem der Wettbewerb auf dem Markt der Bankdienstleistungen für Klein- und mittelständische Unternehmen ⁽⁷⁾ („Markt für Bankdienstleistungen für KMU“) erhöht werden sollte.
- (5) Mit Schreiben vom 2. März 2017 meldeten die britischen Behörden bei der Kommission einen förmlichen Antrag an, die Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow zu ersetzen, die in der Umstrukturierungsentscheidung aufgeführt ⁽⁸⁾ und anschließend im geänderten Umstrukturierungsbeschluss abgeändert ⁽⁹⁾ worden war.

⁽¹⁾ ABl. C 142 vom 5.5.2017, S. 8.

⁽²⁾ ABl. C 119 vom 7.5.2010, S. 1.

⁽³⁾ Eine vollständige Liste der genehmigten Beihilfemaßnahmen kann den Erwägungsgründen 31 bis 77 der Umstrukturierungsentscheidung entnommen werden.

⁽⁴⁾ ABl. C 24 vom 23.1.2015, S. 4.

⁽⁵⁾ Eine vollständige Liste der beantragten Änderungen kann den Erwägungsgründen 27 bis 49 des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses entnommen werden.

⁽⁶⁾ Erwägungsgrund 73 der Umstrukturierungsentscheidung.

⁽⁷⁾ Gemäß Erwägungsgrund 73 der Umstrukturierungsentscheidung ist der Markt der Bankdienstleistungen für KMU definiert als das Segment des Markts der Bankdienstleistungen, das Kleinunternehmen mit einem Umsatz von bis zu 25 Mio. GBP und mittelständische Unternehmen mit einem Umsatz zwischen 25 Mio. und 1 Mrd. GBP erfasst.

⁽⁸⁾ Erwägungsgrund 93 der Umstrukturierungsentscheidung.

⁽⁹⁾ Erwägungsgrund 28 und geänderte Verpflichtungen 3.1 und 3.2 Abschnitt A im Anhang I des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses.

- (6) Mit Schreiben vom 4. April 2017 („Einleitungsbeschluss“) teilte die Kommission den britischen Behörden mit, dass sie beschlossen hatte, in Bezug auf diesen Antrag das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten.
- (7) Am 5. Mai 2017 wurde der Einleitungsbeschluss im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽¹⁰⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten zur Abgabe von Stellungnahmen auf.
- (8) Am 8. Mai 2017 reichten die britischen Behörden ihre Antworten auf den Einleitungsbeschluss ein.
- (9) Im Mai und Juni 2017 erhielt die Kommission Stellungnahmen von den Beteiligten. Mit einigen Beteiligten fanden Treffen statt, um die eingegangenen Stellungnahmen zu klären. Die Kommission ließ den britischen Behörden die von den Beteiligten eingegangenen Stellungnahmen zukommen.
- (10) Am 22. Juni 2017 übermittelten die britischen Behörden ihre Antworten auf die von den Beteiligten eingegangenen Stellungnahmen und auf Stellungnahmen, die im Rahmen einer eigenen Markttesterhebung ⁽¹¹⁾ eingegangen waren.
- (11) Mit Schreiben vom 28. Juli 2017 übermittelten die britischen Behörden der Kommission eine aktualisierte Anmeldung, mit der das in der ursprünglichen Anmeldung vom 2. März 2017 vorgeschlagene Alternativpaket aktualisiert wurde.

2. ZUSÄTZLICHE BEMERKUNG

- (12) Da das Vereinigte Königreich am 29. März 2017 seine Absicht mitteilte, die Europäische Union gemäß Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union zu verlassen, werden die Verträge ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder, falls dies nicht zustande kommt, zwei Jahre nach der Mitteilung nicht mehr auf das Vereinigte Königreich Anwendung finden, es sei denn der Europäische Rat entscheidet im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich, diese Frist zu verlängern. Folglich und unbeschadet etwaiger Bestimmungen des Austrittsabkommens gilt dieser Beschluss nur, bis das Vereinigte Königreich kein Mitgliedstaat mehr ist.

3. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DER MAßNAHME/BEIHILFE

3.1. RBS UND DIE DURCHFÜHRUNG DER UMSTRUKTURIERUNGSENTSCHEIDUNG UND DES GEÄNDERTEN UMSTRUKTURIERUNGSBESCHLUSSES

3.1.1. RBS

- (13) Die in Edinburgh ansässige RBS ⁽¹²⁾ ist eine der größten Finanzdienstleistungsgruppen in Europa. Sie erbringt ihre Dienstleistungen für Privat-, Unternehmens- und institutionellen Kunden. Ende 2016 verfügte sie über eine Gesamtbilanzsumme von 799 Mrd. GBP ⁽¹³⁾ und risikogewichtete Gesamtaktiva (risk weighted assets, „RWA“) ⁽¹⁴⁾ in Höhe von 228 Mrd. GBP.
- (14) Eine detaillierte Beschreibung der staatlichen Beihilfemaßnahme zugunsten der RBS kann den Erwägungsgründen 31 bis 54 der Umstrukturierungsentscheidung entnommen werden. Der geänderte Umstrukturierungsbeschluss ⁽¹⁵⁾ gab an, dass die einzige noch nicht beendete oder zurückgezahlte Kapitalbeihilfemaßnahme 2013 eine Rekapitalisierung in Höhe von 45,5 Mrd. GBP in Form von Stammaktien und Vorzugsaktien ⁽¹⁶⁾ war, die mit dem Dividend Access Share („DAS“) aus Staatsbesitz in Beziehung stand. Der DAS wurde geschaffen, um den britischen Behörden erweiterte Dividendenrechte bereitzustellen.

⁽¹⁰⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽¹¹⁾ Diese Markttesterhebung umfasst die Gespräche der britischen Behörden mit sechs konkurrierenden Geldinstituten, 12 kleineren konkurrierenden Geldinstituten und sieben Risikokapital- und FinTech-Befragten sowie durch die RBS in Auftrag gegebene Studie von Charterhouse über das wechselnde Kundenverhalten im Umfang von W&G. Bei den größeren konkurrierenden Geldinstituten handelt es sich um CYBG AG, Co-op Bank, Handelsbanken, Metro Bank, Santander UK AG und TSB Bank. Die kleineren konkurrierenden Geldinstituten waren Aldermore Group AG, Allied Irish Bank, Atom Bank, Cumberland Building Society, Danske Bank, Monzo, OakNorth Bank, Paragon Bank AG, Shawbrook Bank, Starling Bank, Tesco Bank und Virgin Money. Die Befragten aus dem Bereich Risikokapital und Finanztechnologie waren British Business Bank Investments Limited, Business Growth Fund, Funding Circle, Louise Beaumont (eine unabhängige Finanztechnologieexpertin), Iwoca, Nesta und Transferwise.

⁽¹²⁾ Eine detaillierte Beschreibung der RBS kann den Erwägungsgründen 4 bis 11 des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses entnommen werden. Die vorläufigen Schlüsselzahlen von 2008 bis 2016 werden in den Erwägungsgründen 7 bis 10 des Einleitungsbeschlusses beschrieben.

⁽¹³⁾ In diesem Beschluss nutzt die Kommission die von der RBS in ihrem Jahresbericht und ihrer Jahresbilanz für das Jahr 2016 veröffentlichten Ergebnisse.

⁽¹⁴⁾ RWA ist ein Maß für den risikogewichteten Betrag der Aktiva einer Bank. Dieses Maß wird genutzt, um die Eigenkapitalanforderungen zu ermitteln.

⁽¹⁵⁾ Erwägungsgrund 11 des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses.

⁽¹⁶⁾ Stimmrechtsloses hartes Kernkapital wie in Erwägungsgrund 38 der Umstrukturierungsentscheidung dargelegt.

- (15) Im August 2015 verkauften die britischen Behörden 5,4 % der Bank ⁽¹⁷⁾, der erste Verkauf von Regierungsanteilen an der RBS-Gruppe. Im Oktober 2015 ⁽¹⁸⁾ wurden alle Vorzugsaktien in Stammaktien umgewandelt. In Bezug auf den DAS zahlte die RBS den britischen Behörden im März 2016 alle abschließenden Dividenden und der DAS wurde anschließend eingezogen ⁽¹⁹⁾. Infolge dieser Maßnahmen besitzen die britischen Behörden derzeit 8,4 Mrd. Stammaktien der RBS, was 71,2 % des Stammaktienkapitals des Unternehmens entspricht ⁽²⁰⁾.

3.1.2. UMSETZUNG DER VERPFLICHTUNGEN UND GEÄNDERTEN VERPFLICHTUNGEN

- (16) Die Umsetzung der Veräußerung und Verpflichtungen zu Verhaltensmaßnahmen, die zum geänderten Umstrukturierungsbeschlusses geführt haben, wird in den Erwägungsgründen 12 bis 22 des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses detailliert beschrieben.
- (17) Die im geänderten Umstrukturierungsbeschluss aufgenommene Umsetzung der Verpflichtungen wird in den Erwägungsgründen 15 und 16 des Einleitungsbeschlusses dargestellt. Die RBS hat diese Veräußerungen vor den zugesagten Fristen abgeschlossen, mit Ausnahme der Verpflichtung in Bezug auf die Veräußerung von Rainbow

3.2. DIE VERPFLICHTUNG ZUR VERÄUßERUNG VON RAINBOW

- (18) Die Verpflichtungen und geänderten Verpflichtungen umfassten die Veräußerung mehrerer Unternehmen, einschließlich der zweigstellenbezogenen Privatkunden- und KMU-Geschäfte der RBS in England und Wales und der zweigstellenbezogenen Privatkunden- und KMU-Geschäfte von NatWest in Schottland, zusammen mit dem direkten KMU-Geschäft und bestimmten mittelständischen Unternehmenskunden (als „Rainbow“ bezeichnet). Die in der Umstrukturierungsentscheidung enthaltene Frist war der 31. Dezember 2013 und diese Frist wurde im geänderten Umstrukturierungsbeschluss bis zum 31. Dezember 2017 verlängert.
- (19) In ihrer Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfen für die RBS aus der Umstrukturierungsentscheidung stellte die Kommission fest, dass die Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow dazu beitrug, die durch die Beihilfen auf dem britischen Markt der Bankdienstleistungen für KMU und mittelständische Unternehmen geschaffenen Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen.
- (20) Eine detaillierte Beschreibung des von der RBS und den britischen Behörden zur Veräußerung von Rainbow befolgten Verfahrens und der im Zusammenhang damit begegneten Schwierigkeiten ist in den Erwägungsgründen 19 bis 25 des Einleitungsbeschlusses dargelegt.
- (21) Mit Schreiben vom 2. März 2017 benachrichtigten die britischen Behörden die Kommission über den Antrag, die Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow durch ein alternatives Maßnahmenpaket zu ersetzen. Mit Schreiben vom 28. Juli 2017 reichten die britischen Behörden eine ergänzte Mitteilung bei der Kommission ein, in der eine Aktualisierung des in der ursprünglichen Mitteilung vorgeschlagenen Alternativpakets dargelegt war.

3.3. DAS VON DEN BRITISCHEN BEHÖRDEN VORGESCHLAGENE AKTUALISIERTE ALTERNATIVPAKET

- (22) Laut den britischen Behörden besteht das Ziel des vorgeschlagenen Alternativpakets darin, angesichts der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Veräußerung von Rainbow ⁽²¹⁾ eine Alternative zu finden, die in Bezug auf Umfang und Auswirkung mit der ursprünglichen Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow zumindest gleichwertig ist und zudem: i) schnellere Auswirkungen hat und daher Wettbewerbsverzerrungen wirksamer mindern kann; ii) aktuelle Marktbedingungen und die spezifischen Bedürfnisse der im Wettbewerb stehenden Geldinstitute („konkurrierenden Geldinstitute“) ⁽²²⁾ und anderer potenzieller Marktteilnehmer auf dem britischen Markt der Bankdienstleistungen für KMU und mittelständische Unternehmen berücksichtigt; und iii) die Existenzfähigkeit der RBS nicht gefährdet.
- (23) Das aktualisierte Alternativpaket umfasst ein Spektrum an verhaltensorientierten Abhilfemaßnahmen und besteht aus zwei Elementen:
- a) einem sogenannten Capability and Innovation Fund („Maßnahme A“); und
 - b) Anreizen zum Wechsel des Geldinstituts (Anreize-Regelung, „Maßnahme B“).

⁽¹⁷⁾ Pressemitteilung HMT: <https://www.gov.uk/government/news/government-begins-sale-of-its-shares-in-the-royal-bank-of-scotland>.

⁽¹⁸⁾ Pressemitteilung RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatorystory.aspx?cid=365&newsid=580941>.

⁽¹⁹⁾ Pressemitteilung RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatory-story.aspx?cid=365&newsid=687910>.

⁽²⁰⁾ UK Financial Investments Ltd. Geschäftsbericht und Jahresabschluss 2016/2017.

⁽²¹⁾ Siehe Erwägungsgründe 19 bis 25 des Einleitungsbeschlusses.

⁽²²⁾ Nicht etablierte Finanzinstitute stehen im Wettbewerb mit den vier seit Langem etablierten nationalen Banken, die den höchsten Marktanteil (zusammen 82 % Marktanteil im Jahr 2015) auf dem britischen Bankenmarkt für KMU und mittelständische Unternehmen aufweisen.

- (24) Eine unabhängige Stelle („die Stelle“) wird eingerichtet, um den Capability and Innovation Fund und die Anreizregelung zu verwalten und zu kontrollieren ⁽²³⁾.
- (25) Das aktualisierte Alternativpaket soll von der RBS finanziert werden. Die britischen Behörden schätzen die Gesamtkosten des Pakets für die RBS, unter Berücksichtigung der veranschlagten Kapitalkosten und einer laufenden Verringerung der Einnahmen der RBS, auf ungefähr [0,5-1,5] Mrd. GBP ⁽²⁴⁾.

3.3.1. DER CAPABILITY AND INNOVATION FUND („MAßNAHME A“)

- (26) Der Capability and Innovation Fund soll mit Mitteln von 425 Mio. GBP ausgestattet werden, die geeignete Einrichtungen, die bestimmte Kriterien erfüllen, in Anspruch nehmen können; dadurch sollen in die Lage versetzt werden, i) im Bereich der Bankdienstleistungen für KMU mit RBS in Wettbewerb zu treten, und/oder ii) Finanzprodukte und -dienstleistungen für KMU zu entwickeln und zu verbessern. Die Investitionsprojekte, die von der Unterstützung profitieren könnten, müssen auf die zulässigen Zwecke ⁽²⁵⁾ abzielen.
- (27) Der Capability and Innovation Fund wird in vier Pools aufgeteilt, und die Mittel werden wie in Tabelle 1 dargelegt zur Verfügung gestellt:

Tabelle 1

Mittel für den Capability and Innovation Fund

Pool	Zweck	Verfügbare Mittel
A. Fortschrittlicher Kapazitätspool für Unternehmensgirokonten ⁽¹⁾ (280 Mio. GBP)	Die Entwicklung von fortschrittlicheren Angeboten und Nebenprodukten für Unternehmensgirokonten durch Banken mit bestehender und signifikanter Kompetenz bei Unternehmensgirokonten ermöglichen	1 × 120 Mio. GBP 1 × 100 Mio. GBP 1 × 60 Mio. GBP
B. Kapazitätsentwicklungspool für Unternehmensgirokonten (80 Mio. GBP)	Die Modernisierung bestehender Angebote für Unternehmensgirokonten oder die Entwicklung neuer Vorschläge ermöglichen	1 × 50 Mio. GBP 2 × 15 Mio. GBP
C. Innovativer Pool für Kredit- und Zahlungsgeschäfte (40 Mio. GBP)	Die Entwicklung neuer und bestehender Kredit- und Zahlungsgeschäfte für KMU ermöglichen, mit besonderem Fokus auf die Erleichterung der Entwicklung neuer Technologien für die betreffenden Märkte	4 × 10 Mio. GBP
D. Geschäftsbanking-Fintech Innovationsfonds (25 Mio. GBP)	Die Kommerzialisierung der für KMU relevanten Finanztechnologie ermöglichen	5 × 5 Mio. GBP

⁽¹⁾ Unternehmensgirokonto: bezeichnet ein Konto, das eher für Unternehmen als Einzelpersonen vermarktet wird und es der Fazilität ermöglicht, Einzahlungen vorzunehmen und zu erhalten und per Scheck und/oder Debitkarte Zahlungen vorzunehmen, Geldausgabeautomaten zu benutzen und regelmäßige Zahlungen per Lastschrift und/oder Dauerauftrag vorzunehmen, das aber i) kein Konto umfasst, auf dem Geld in einer anderen als der offiziellen Währung des Vereinigten Königreichs als Guthaben gehalten wird, und ii) kein Konto, auf dem Kreditmittel gehalten und gegen Hypotheken oder Darlehen aufgerechnet werden (im Gegensatz zu einer Kreditfazilität)

Die größten Auszahlungen aus dem Capability and Innovation Fund zielen auf Unternehmen mit einer starken bestehenden BCA-Kompetenz. Die drei größten Zuschläge werden den Unternehmen mit solcher Kompetenz zur Verfügung gestellt, um ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der RBS in Bezug auf die Bereitstellung von Bankdienstleistungen und Finanzprodukten für KMU zu verbessern. Die Förderungskriterien der unterschiedlichen Pools werden in den Erwägungsgründen 28 bis 31 genauer beschrieben.

- (28) Die Förderungskriterien für Pool A: Dieser Pool soll allen Einlageunternehmen offenstehen:
- a) die Unternehmensgirokonten anbieten;

⁽²³⁾ Die Stelle wird eingerichtet, um die Ausführung des Alternativpakets zu erleichtern und zu beaufsichtigen. Sie unterliegt dem „Framework and State Aid Deed“, einer Akte, die zwischen HMT, der Stelle und der RBS im Hinblick auf die Verpflichtungen geschlossen werden muss.

⁽²⁴⁾ Unter Berücksichtigung der veranschlagten Kapitalkosten, der jährlichen Kosten zur Anweisung des Alternativpakets und der Einnahmeverluste im Zusammenhang mit der Verlagerung von Kunden infolge von Maßnahme B und aufgerechnet gegen die Freigabe von Kapital in Verbindung mit solchen Kunden.

⁽²⁵⁾ Siehe die Erwägungsgründe 37 und 38 dieses Beschlusses.

- b) die von der Prudential Regulation Authority des Vereinigten Königreichs autorisiert sind, Einlagen anzunehmen;
 - c) deren letztlisches Mutterunternehmen oder das selbst zum Zeitpunkt des Antrags ein im Vereinigten Königreich, der Europäischen Union, dem Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz niedergelassenes Unternehmen ist und ein Einlageunternehmen oder eine Finanzholdinggesellschaft ist;
 - d) die laut dem jüngsten veröffentlichten konsolidierten Abschluss (bzw. Liquidationsbilanz) im Vereinigten Königreich über Brutto-Aktiva von weniger als 350 Mrd. GBP verfügen;
 - e) deren Einkommen im Vereinigten Königreich sich vorrangig auf die Bereitstellung von Einlagen-, Kredit- oder Zahlungsdienstleistungen an Einzelpersonen und Unternehmen im Vereinigten Königreich bezieht; und
 - f) die ihre Absicht geäußert haben, ihre Geschäfte auf KMU auszudehnen, indem sie neue Produkte entwickeln, es auf neue geografische Märkte im Vereinigten Königreich oder neue Geschäftssegmente ausweiten und/oder in ihre Kundenservicequalität investieren.
- (29) Die Förderungskriterien für Pool B: Es gelten dieselben Förderungskriterien wie in Erwägungsgrund 28 in Bezug auf Pool A dargelegt, mit Ausnahme, dass die Unternehmen aktuell über kein Angebot an Unternehmensgütern verfügen müssen (auch wenn sie mindestens öffentlich ihre Absicht, ein solches Angebot einzuführen, bekannt geben müssen).
- (30) Die Förderungskriterien für Pool C: Dieser Pool soll allen Unternehmen für Pool A, allen Unternehmen für Pool B und allen anderen Unternehmen offenstehen:
- a) deren endgültiges Mutterunternehmen oder das selbst zum Zeitpunkt des Antrags im Vereinigten Königreich, der Europäischen Union, dem Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz niedergelassen ist;
 - b) das selbst (oder, sofern es Teil einer Unternehmensgruppe ist, deren Gruppe) den Großteil seiner Einnahmen aus der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen an Einzelpersonen und Unternehmen erzielt; und
 - c) das Kredit- oder Zahlungsdienstleistungen an KMU im Vereinigten Königreich oder internationale Zahlungsdienstleistungen an KMU anbietet oder die Absicht, dies zu tun, geäußert hat.
- (31) Die Förderungskriterien für Pool D: Dieser Pool soll allen Unternehmen offenstehen:
- a) deren endgültiges Mutterunternehmen oder das selbst zum Zeitpunkt des Antrags im Vereinigten Königreich, der Europäischen Union, dem Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz niedergelassen ist;
 - b) die Finanzprodukte oder -dienstleistungen vorwiegend an bzw. für KMU im Vereinigten Königreich oder Produkte oder Dienstleistungen an KMU im Vereinigten Königreich bereitstellen oder entwickeln; und
 - c) die in den drei Jahren vor dem Zeitpunkt der Einreichung ihres Geschäftsszenarios bei der Stelle Kapital in Höhe von mindestens 1 Mio. GBP beschafft haben.
- (32) Die Stelle soll den Capability and Innovation Fund verwalten und kontrollieren. Die Stelle ist darauf ausgelegt, unabhängig von sowohl der RBS als auch den britischen Behörden zu arbeiten und wird mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet, um ihre Aufgabe zur Verwaltung, oder zur Einrichtung der Verwaltung, der Anträge an den Capability and Innovation Fund und zur Überwachung des Gebrauchs des Fonds zu erfüllen. Es wird vier Gruppen an Schutzmechanismen im Hinblick auf die Anwendung der Mittel durch die begünstigten Unternehmen geben, die über den gesamten Lebenszyklus des Fonds wirken: i) Schutzmechanismen vor der Auszahlung, ii) laufende Berichterstattung und Überwachung durch die Stelle, iii) Prüfungsrecht der Stelle und iv) Recht der Stelle zur Rückforderung von Mitteln.
- (33) Die erste Gruppe an Schutzmechanismen greift vor der Auszahlung. Antragsteller müssen bei der Stelle einen Geschäftsplan einreichen, in dem auf angemessen detailliertem Niveau dargelegt ist, wie der Antragsteller vorschlägt, die vergebenen Mittel anzuwenden. Die Stelle muss dann jedes Element des Plans unter Berücksichtigung einer Anzahl im Vorhinein bestimmter Faktoren erwägen und prüfen, ob der Plan mit den zulässigen Zwecken ⁽²⁶⁾ übereinstimmt.
- (34) Die zweite Gruppe an Schutzmechanismen besteht aus der laufenden Berichterstattung und Überwachung durch die Stelle: Empfänger erstatten der Stelle 18 Monate lang vierteljährlich Bericht (die Stelle erstellt ihren eigenen Jahresbericht über die Verwaltung der Mittel). Der Bericht enthält Details über die Verwendung der erhaltenen Mittel, einschließlich der in den letzten drei Monaten ausgegebenen Gesamtsumme. Im Falle von Unternehmen für Pool A, Unternehmen für Pool B und Unternehmen für Pool C umfasst der Bericht:
- a) eine kurze Beschreibung der Entwicklungen des KMU-Geschäfts des Unternehmens im vorausgegangenen Jahr;

⁽²⁶⁾ Siehe die Erwägungsgründe 37 und 38 dieses Beschlusses.

- b) einen Überblick und eine Quantifizierung der Investitionen im betreffenden Geschäft in den letzten drei Monaten und wie diese Entwicklungen mit dem Geschäftsplan im Zusammenhang stehen;
 - c) Details über die KMU-Geschäftsvolumina des Unternehmens, einschließlich der Kundenanzahl, Anzahl der Unternehmensgirokonten, Kredit- und Einlagenbilanzen;
 - d) eine Bestätigung darüber, dass die Entnahmen aus dem Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts für die zulässigen Zwecke verwendet worden sind; und
 - e) sonstige zwischen der Stelle und dem begünstigten Unternehmen vereinbarte Punkte.
- (35) Die dritte Gruppe an Schutzmechanismen besteht aus der Stelle im Prüfungsrecht: die Stelle soll die vertragliche Möglichkeit haben, eine „qualifizierte Person“⁽²⁷⁾ zu ernennen, die die Verwendung der Mittel durch den Empfänger untersucht und prüft in Fällen, in denen die Stelle Grund hat, an der ordnungsgemäßen oder vollständigen Verwendung der im Rahmen von Maßnahme A erhaltenen Mittel durch den Empfänger zu zweifeln.
- (36) Die vierte Gruppe an Schutzmechanismen besteht im Recht der Stelle zur Rückforderung von Mitteln: falls die Stelle der Ansicht ist (entweder nach einer Prüfung oder anderweitig), dass eine erhebliche Verletzung des Vertrags zwischen der Stelle und dem Empfänger vorliegt, kann die Stelle die Rückforderung der bereits an den Empfänger ausgezahlten Mittel verlangen. Dies umfasst sämtliche Versäumnisse, den Förderbetrag für die zulässigen Zwecke zu verwenden, und die Verwendung des Förderbetrags für verbotene Zwecke⁽²⁸⁾: in diesen Fällen kann die Stelle den Empfänger auffordern, die Vertragsverletzung zu beheben oder die Rückzahlung (ganz oder teilweise) des Förderbetrags verlangen.
- (37) Die Bestimmungen über die Verwendung der Mittel von Pool A, Pool B und Pool C besagen unter anderem, dass:
- a) die Unternehmen den Zuschuss für Zwecke verwenden müssen, die nachweislich dazu dienen, i) die Kundenergebnissen für KMU zu verbessern und/oder ii) die Geschäftskapazitäten, Produktangebote und/oder Zielmärkte zur Verbesserung seines Angebots für KMU auszuweiten („übergeordnete Prinzipien“).
 - b) die Unternehmen den Zuschuss dazu verwenden dürfen, Kapitalausgaben oder Betriebsausgaben im Hinblick auf folgende Zwecke („zulässige Zwecke“) zu decken:
 1. Entwicklung von Systemen und/oder Infrastruktur, die benötigt wird/werden, um entweder i) seine KMU-Bankgeschäfte zu erweitern (im Falle von Unternehmen für Pool A oder Unternehmen für Pool B) oder ii) seine KMU-Kreditgeschäfte und/oder KMU-Zahlungsgeschäfte zu erweitern (im Falle von Unternehmen für Pool C) („relevante(s) Geschäft(e)“)
 2. Einstellung und Bezahlung von Beschäftigten zur Erweiterung und/oder Aufrechterhaltung seines/r relevanten Geschäfts/e;
 3. Vermarktung von Produkten im Zusammenhang mit seinem/n relevanten Geschäft/en;
 4. Erwerb oder Pachtung von Räumlichkeiten, die zur Erweiterung seines/r relevanten Geschäfts/e erforderlich sind; oder
 5. alle sonstige Zwecke, die (nach Meinung der Stelle) mit den übergeordneten Prinzipien kohärent sind.
 - c) die Unternehmen den Zuschuss nicht für einen der folgenden verbotenen Zwecke verwenden dürfen:
 1. zur Subventionierung von temporären Preissenkungen für Bankprodukte und/oder -dienstleistungen;
 2. zur Rückzahlung bestehender Verbindlichkeiten;
 3. um Kunden direkte Finanzierungen anzubieten;
 4. zur Finanzierung von Kapitalausgaben und/oder Betriebsausgaben, die das Unternehmen vor dem Zeitpunkt des Antrags geplant hatte und: a) die das Unternehmen unabhängig davon, ob es eine Zuwendung aus dem Capability and Innovation Fund erhält oder nicht, getätigt hätte; oder b) die vor dem Zeitpunkt des Antrags im Geschäftsplan des Unternehmens aufgeführt waren;
 5. um Kapital auf irgendeinem Wege an bestehende Anteilseigner des Unternehmens zurückzuführen; oder
 6. für einen Zweck, der nicht mit den übergeordneten Prinzipien und/oder dem Geschäftsplan des Unternehmens kohärent ist.

⁽²⁷⁾ Ähnlich wie bei regulativen Ernennungen nach Abschnitt 166 des Financial Services and Markets Act 2000.

⁽²⁸⁾ Siehe die Erwägungsgründe 37 und 38.

- (38) Die Bestimmungen über die Verwendung der Mittel von Pool D besagen unter anderem, dass:
- a) die Unternehmen den Zuschuss dazu verwenden müssen, um ein FinTech⁽²⁹⁾-Produkt oder eine FinTech-Dienstleistung zu entwickeln, zu verbessern, zu betreiben, zu erweitern und/oder zu vertreiben (oder dies zu unterstützen) oder aber, um Kapitalausgaben oder Betriebsausgaben im Hinblick auf folgende Zwecke („zulässige Zwecke“) zu decken:
 1. die Entwicklung von Systemen und/oder Infrastruktur, die zur Entwicklung, Verbesserung, zum Betrieb, zur Erweiterung und/oder Kommerzialisierung des FinTech-Produkts oder der FinTech-Dienstleistung erforderlich sind;
 2. die Rekrutierung und Bezahlung von Beschäftigten zur Entwicklung, Verbesserung, zum Betrieb, zur Erweiterung und/oder Kommerzialisierung des FinTech-Produkts oder der FinTech-Dienstleistung;
 3. die Vermarktung des FinTech-Produkts oder der FinTech-Dienstleistung; oder
 4. einen anderen Zweck, der (nach Meinung der Stelle) die Entwicklung, Verbesserung, den Betrieb, die Erweiterung und/oder Kommerzialisierung des FinTech-Produkts oder der FinTech-Dienstleistung fördert.
 - b) die Unternehmen den Zuschuss nicht für einen der folgenden verbotenen Zwecke verwenden dürfen:
 1. zur Rückzahlung bestehender Verbindlichkeiten;
 2. um Kunden direkte Finanzierungen anzubieten;
 3. um Kapital auf irgendeinem Wege an bestehende Anteilseigner des Unternehmens zurückzuführen; oder
 4. für einen Zweck, der nicht mit dem Geschäftsplan kohärent ist.
- (39) Die Finanzierung für Unternehmen der Pools A, B und C soll schrittweise erfolgen, sodass Unternehmen, die keinen Zuschlag für Pool A erhalten, für einen Antrag auf Finanzierung aus Pool B förderfähig sind und Unternehmen, die keinen Zuschlag für Pool B erhalten, für einen Antrag auf Finanzierung aus Pool C förderfähig sind. Das Finanzierungsverfahren für eine Finanzierung aus Pool D wird gleichzeitig mit dem schrittweisen Finanzierungsverfahren für die Pools A, B und C durchgeführt.
- (40) Die Stelle wird den Capability and Innovation Fund für Unternehmen für die Pools A und D nach der Einrichtung und Unterzeichnung der Urkunde über den Rahmen und staatliche Beihilfen (Framework and State Aid Deed)⁽³⁰⁾ sobald wie in der Praxis möglich vermarkten. Die Vermarktung an Stellen für die Pools B und C erfolgt 3 bzw. 6 Monate nach der Vermarktung des Capability and Innovation Fund an Unternehmen für Pool A.
- (41) Die Bewerbungsphase für Mittel aus Pool A wird innerhalb von zwei Monaten nach der ersten Vermarktung des Fonds durch die Stelle enden, wohingegen die Bewerbungsphase für Pool B innerhalb von fünf Monaten nach diesem Zeitpunkt enden wird und die Bewerbungsphase für Pool C innerhalb von acht Monaten nach diesem Zeitpunkt. Die Bewerbungsphase für Pool D wird gleichzeitig zur Bewerbungsphase für die Pools A bis C laufen und bis zu sechs Monate nach der ersten Vermarktung des Fonds durch die Stelle enden.
- (42) Der Fonds soll nach Ende der Anreize zum Wechsel des Geldinstituts aufgelöst werden (auch wenn er nach vorherbestimmten Kriterien in Abhängigkeit des im Fonds verbleibenden nicht verteilten Betrags verlängert werden kann). Die Rechte und Pflichten der Stelle im Hinblick auf die Berichterstattung bestehen jedoch drei Monate nach Beendigung des letzten Vertrags zwischen der Stelle und einem Empfänger von Mitteln aus dem Capability and Innovation Fund fort.
- (43) Die Kosten von Maßnahme A für die RBS umfassen 425 Mio. GBP veranschlagte Kapitalkosten plus die Betriebskosten der Stelle⁽³¹⁾, die von der RBS bezahlt werden.

3.3.2. ANREIZE ZUM WECHSEL DES GELDINSTITUTS („MASSNAHME B“).

- (44) Unternehmen, die in Bezug auf die Teilnahme an Anreize-Regelung förderfähig sind („förderfähige Unternehmen“) sind jene Einlageunternehmen, die folgende Kriterien erfüllen:
- a) sie bieten Unternehmensgirokonten an oder haben öffentlich bekannt geben, dass sie dies beabsichtigen;
 - b) sie erfüllen die in Erwägungsgrund 28 Absätze b bis f für Unternehmen für Pool A festgelegten Kriterien; und
 - c) sie nehmen am UK Current Account Switching Service („CASS“) teil⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ Finanztechnologie oder FinTech ist ein Geschäftsbereich, der darauf beruht, Software für die Erbringung von Finanzdienstleistungen einzusetzen, wie z. B. Peer-to-Peer, Crowdsourcing-Dienstleistungen usw.

⁽³⁰⁾ Siehe Fußnote 23.

⁽³¹⁾ Die Gesamtfinanzierung für die Einrichtung und den Betrieb der Stelle wird sich auf 20 Mio. GBP belaufen.

⁽³²⁾ Eine durch Bacs Payment Schemes Limited unterstützte Dienstleistung, die die automatisierte Übertragung aller Zahlungsmodalitäten zu einer neuen Bank und die Schließung eines bestehenden Kontos ermöglicht. Siehe: <https://www.currentaccountswitch.co.uk>.

- (45) Die durch die RBS finanzierte Anreize-Regelung würde der Stelle Mittel zur Verfügung stellen, die an förderfähige Unternehmen zu verteilen sind, die Kunden erfolgreich zum Wechsel bewegen. Damit sollen die förderfähigen Banken Anreize für KMU-Kunden der RBS schaffen, ihre Unternehmensgirokonten, Einlagen und Darlehensverträge auf die förderfähigen Banken zu übertragen. Dazu würde die RBS sich verpflichten:
- im Zusammenhang mit Kunden, die ihre Unternehmensgirokonten übertragen, bis zu 225 Mio. GBP als (finanzielle) Wechselanreize an förderfähige Unternehmen zu zahlen („Kontoübertragungsanreize“);
 - zusätzlich 50 Mio. GBP für Wechselanreize im Zusammenhang mit Darlehen („Darlehensanreize“) an jene Kunden zu zahlen, die neben ihrem Unternehmensgirokonto auch ein Darlehensprodukt übertragen;
 - zusätzliche 75 Mio. GBP ihrer Kosten zu kennzeichnen, die ebenfalls verfügbar wären, um die Übertragung zu erleichtern (Entschädigung für Vertragsbruchgebühren im Zusammenhang mit der Übertragung von Darlehensbilanzen oder anderen Kosten von Drittparteien wie z. B. Rechtskosten).
- (46) Die Kontoübertragungsanreize und Darlehensanreize werden es förderfähigen Unternehmen ermöglichen, attraktive Preisangebote zu finanzieren oder für die Kunden der RBS andere Anreize im Umfang von Williams & Glyn („W&G“) ⁽³³⁾ zu schaffen und eine Übertragung für diese Kunden attraktiv zu machen.
- (47) Die den Empfängern ausbezahlte Kontoübertragungsanreize sollen steil gestaffelt werden, damit ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um zwingende Anreize für den Wechsel sowohl von kleineren als auch größeren KMU-Kunden zu schaffen. Die vorgeschlagenen Beträge des zum Beginn der Regel anzubietenden Kontoübertragungsanreizes sind in der untenstehenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 2

Vorgeschlagene anfängliche Beträge des Kontoübertragungsanreizes im Rahmen der Anreize-Regelung

Umsatzspanne des KMU-Kunden	Betrag Kontoübertragungsanreiz (GBP)
< 15 000 GBP	750
15 000 GBP — 100 000 GBP	1 000
100 001 GBP — 1 000 000 GBP	3 000
1 000 001 GBP — 1 500 000 GBP	6 250
1 500 001 GBP — 2 000 000 GBP	13 125
2 000 001 GBP — 2 500 000 GBP	16 875
2 500 001 GBP — 7 500 000 GBP	25 000
> 7 500 000 GBP	50 000

- (48) Die Darlehensanreize werden es förderfähigen Unternehmen ermöglichen, die Zinssätze für die Darlehen der Kunden zu senken, was ihre Angebote attraktiver macht und zugleich angemessene Kapitalrenditen aufrechterhält. Wenn ein Kunde sein primäres Unternehmensgirokonto und ein Darlehensprodukt von der RBS überträgt, wird die Stelle dem begünstigten Unternehmen einen zusätzlichen Wechselanreiz von 2,5 % der übertragenen Bilanz des bezogenen Darlehens zahlen.
- (49) Die RBS zielt innerhalb des Umfangs von W&G (der ungefähr 200 000 KMU-Bankkunden enthält) auf ihre Kunden und stellt Ihnen Informationen über die Vorteile eines Wechsels bereit sowie über mögliche alternative konkurrierende Geldinstitute, die sie in Betracht ziehen könnten.

⁽³³⁾ Die Begriffe „Rainbow“ und „W&G“ beziehen sich auf den Geschäftsumfang, wie er in Aufstellung 2 des geänderten Term Sheets im Anhang des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses festgelegt sind.

- (50) Die RBS würde ungefähr drei Monate nach Einführung des Pakets damit beginnen, die Anreize-Regelung an Kunden zu kommunizieren und die Wechselanreize wären schon im 2. Quartal 2018 verfügbar (ungefähr drei Monate nachdem die RBS die Kommunikation an ihre Kunden beginnt). Das Verfahren zur Ausschüttung der Wechselanreize für die Anreize-Regelung soll vierteljährlich wiederholt werden, solange die entsprechenden Mittel verfügbar sind. Die Anreizmittel sind aufgebraucht, sobald ein Höchstbetrag von 225 Mio. GBP im Hinblick auf Kontoübertragungsanreize ausgezahlt worden ist oder für den Fall, dass dies bis dahin nicht bereits geschehen ist, 18 Monate nach der Kommunikation der Anreize-Regelung durch die RBS (vorbehaltlich einer Verlängerung um bis zu 12 Monate, siehe Erwägungsgrund 51 Buchstabe d).
- (51) Die Stelle wäre zusätzlich zum Capability and Innovation Fund auch für die Verwaltung und Kontrolle der Anreize-Regelung verantwortlich und würde das Verhalten und die Interaktion der RBS gegenüber bzw. mit ihren Kunden laufend überwachen. Dazu würde gehören, es der Stelle vorbehaltlich anwendbarer Gesetze und Datenschutzerfordernissen zu ermöglichen:
- Änderungen am Betrag der ausgezahlten Wechselanreize vorzunehmen, um zu gewährleisten, dass diese so wirksam wie möglich sind;
 - die Kommunikationsmaterialien, die die RBS im Zusammenhang mit der Anreize-Regelung an ihre KMU-Kunden schicken muss, zu billigen;
 - die RBS dazu anzuhalten, die Häufigkeit dieser Kommunikation zu erhöhen;
 - den Verfügungszeitraum der Wechselanreize um bis zu 12 Monate zu verlängern, falls weniger als [...] förderfähige Kunden ⁽³⁴⁾ ihr Konto innerhalb von [...] Monaten nach Beginn der Anreize-Regelung übertragen haben (oder den Übertragungsprozess eingeleitet haben) (das „verlängerte Anreize-Regelung-Datum“); und
 - die RBS dazu anzuhalten, die Kundenbasis, an die sie Kommunikationsmaterialien schickt, über den Umfang von W&G auszuweiten, falls ein gegebenes Volumen an Wechslern in einem gegebenen Zeitraum nicht erzielt wird. Falls der Umfang ausgeweitet wird, richtet sich die Anreize-Regelung gezielt auf KMU, die ungefähr [...] des Marktanteils an Unternehmensgirokonten im Vereinigten Königreich repräsentieren. Der Umfang wird ausgeweitet, wenn:
 - [...] ⁽³⁵⁾;
 - [...];
 - [...].
- (52) Um zu gewährleisten, dass die RBS über angemessene Anreize zur wirksamen Umsetzung der Anreize-Regelung verfügt im Falle, dass weniger als [...] Kunden gewechselt haben und bis Ende des Zeitraums von [...] Monaten (oder bis Ende des verlängerten Zeitraums für den Fall, dass die Stelle entscheidet, den entsprechenden Zeitraum zu verlängern) die Wechselanreize nicht ausgeschöpft worden sind, wäre die RBS verpflichtet, einen im Voraus festgelegten zusätzlichen Multiplikator (der „Multiplikator“) dieser Nichtausschöpfung, vorbehaltlich einer Obergrenze von 50 Mio. GBP an die Stelle zu übertragen.
- (53) Der Multiplikator ist auf [...] der Nichtausschöpfung festgelegt worden. Diese Strafe unterliegt den folgenden Bedingungen:
- da der Erfolg der Anreize-Regelung von der Fähigkeit der förderfähigen Unternehmen abhängt, attraktive Angebote für die KMU-Kunden der RBS einzurichten, hätte die Stelle die Befugnis, den Multiplikator zu reduzieren, sofern sie ausreichend überzeugt wäre, dass eine Nichtausschöpfung das Ergebnis von Faktoren war, die außerhalb der Kontrolle der RBS lagen;
 - mit Zustimmung der Stelle kann es der RBS gestattet sein, die Wechselanreize nach einer Frist umzustrukturieren, um die Wirksamkeit der Regel zu verbessern und die Wahrscheinlichkeit einer Strafe zu verringern; und
 - falls i) die Stelle den Umfang bis zum Ablauf der Anreize-Regelung ausgeweitet hat, ii) weniger als [...] Kunden gewechselt haben, und iii) die Stelle der Meinung ist, dass die RBS die Anreize-Regelung nicht aktiv an Kunden aus dem weiteren Pool kommuniziert hat, so kann die Stelle den Multiplikator auf einen ihrer Meinung nach angemessenen prozentualen Anteil erhöhen, vorbehaltlich einer Obergrenze von 50 Mio. GBP.
- (54) [...]
- (55) Wenn die Summe aus Nichtausschöpfung und Multiplikator (zusammen mit etwaigen zurückgeforderten Beträgen und sonstigen nicht verteilten Beträgen aus dem Capability and Innovation Fund) weniger als 5 Mio. GBP beträgt, wird die Stelle den Fonds an gemeinnützige Organisationen verteilen.

⁽³⁴⁾ Förderfähige Kunden sind Kunden der als W&G bekannten Abteilung der RBS, also KMU.

⁽³⁵⁾ [...] Geschäftsgeheimnis.

- (56) Die RBS wird im Rahmen der Anreize-Regelung Vereinbarungen über ein Abwerbverbot zustimmen, dass es der RBS und Mitgliedern ihrer Gruppe verbietet, i) bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, die nachteilige Auswirkungen auf die Anreize-Regelung haben können, und ii) förderfähige Kunden (oder Kunden, die zu einem nach der Anreize-Regelung förderfähigen Unternehmen gewechselt haben) innerhalb von bestimmten vorgeschriebenen Zeiträumen abzuwerben, dazu zu veranlassen oder zu ermutigen, im Hinblick auf ein Unternehmensgirokonto oder relevante Darlehensprodukte Kunde der Gruppe zu bleiben oder ein Unternehmensgirokonto oder relevantes Darlehensprodukt von einem nach der Anreize-Regelung förderfähigen Unternehmen zu einem Mitglied der Gruppe zu übertragen.
- (57) Um den Erfolg der Anreize-Regelung zu unterstützen, wird die RBS den an der Anreize-Regelung teilnehmenden Unternehmen die Option anbieten, einer bankenübergreifenden Agentururkunde (Inter-Bank Agency Deed) einzuwilligen, die den im Rahmen der Anreize-Regelung angeworbenen Kunden die Option einräumt, weiterhin Bargeld- und Scheckdienstleistungen in Zweigstellen der RBS zu nutzen („Zugang zum Zweigstellennetz von RBS“). Dieser Zugang zum Zweigstellennetz von RBS wird förderfähigen Kunden für mindestens drei Jahre ab Einführung der Anreize-Regelung zu angemessenen Geschäftsbedingungen und in nicht-diskriminierender Weise zur Verfügung stehen.
- (58) Die veranschlagten Kapitalkosten von Maßnahme B belaufen sich auf 350 Mio. GBP plus Umsetzungskosten für die RBS und die laufenden Verluste zukünftiger Einnahmen der RBS ⁽³⁶⁾.

4. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN UND BRITISCHEN BEHÖRDEN

4.1. ALLGEMEINE STELLUNGNAHMEN ZUM ALTERNATIVPAKET

- (59) Der Einleitungsbeschluss gab den Beteiligten die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Vorschlag der britischen Behörden. Im Rahmen der Anhörungsphase sind zahlreiche Stellungnahmen eingegangen. Die eingegangenen Stellungnahmen bezogen sich auf das ursprüngliche Alternativpaket, wie in den Erwägungsgründen 28 bis 68 des Einleitungsbeschlusses beschrieben („Ursprüngliches Alternativpaket“). Um die Stellungnahmen der Beteiligten und ihre eigene Marktstudie ⁽³⁷⁾ zu spiegeln, haben die britischen Behörden das Alternativpaket wie in Abschnitt 2.3 beschrieben aktualisiert.
- (60) Angesichts der hohen Anzahl an Stellungnahmen ⁽³⁸⁾ werden die wichtigsten, von mehreren Beteiligten geäußerten Stellungnahmen zur Prüfung der Gleichwertigkeit des Alternativpakets für die Veräußerung von Rainbow in diesem Abschnitt dargelegt.

4.1.1. ALLGEMEINE STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN ZUM ALTERNATIVPAKET

- (61) Die Mehrzahl der eingegangenen Stellungnahmen legen nahe, dass das ursprüngliche Alternativpaket eine Reihe an Merkmalen aufweist, die den Wettbewerb auf den britischen KMU-Märkten verbessern könnten. Einige weisen darauf hin, dass das Alternativpaket schnellere Auswirkungen auf den Wettbewerb bei zugleich weniger Ausführungsrisiken hätte und die Kapazität hat, nicht nur ein konkurrierendes Unternehmen zu stärken (wie bei der Veräußerung von Rainbow).
- (62) Einige Beteiligte weisen in Bezug auf das gesamte ursprüngliche Alternativpaket darauf hin, dass:
- a) das Gesamtvolumen des ursprünglichen Alternativpakets nicht ausreicht, um einen strukturellen Wandel auf dem britischen KMU-Markt voranzutreiben, auf dem es hohe Hürden für den Wechsel gibt;
 - b) eine Übertragung von Unternehmensgirokonten, die einem Marktanteil von 2 % am KMU-Markt entsprechen, nicht gleichwertig mit einer Veräußerung von Rainbow ist (welches im Hinblick auf die Zahl der KMU-Kunden ungefähr 5 % des KMU-Marktanteils repräsentiert);
 - c) eine Übertragung von Unternehmensgirokonten sich nicht mit der Übertragung von Aktiva befasst; und
 - d) die Stelle und ihre Beschlüsse zentral für den Erfolg (oder sonstiges) der Alternativmaßnahmen sein werden. Es wird schwierig werden sicherzustellen, dass die Stelle über das erforderliche Maß an Unparteilichkeit verfügt.

⁽³⁶⁾ Die britischen Behörden schätzten die Umsetzungskosten für die RBS auf 38 Mio. GBP und zusätzliche laufende Kosten in Form von verringerten Gewinnen in Höhe von ungefähr [...] jährlich.

⁽³⁷⁾ Siehe Fußnote 11.

⁽³⁸⁾ Die eingegangenen Stellungnahmen stammen von Santander UK AG, CYBG AG, Metro Bank AG, Aldermore Bank AG, Masthaven Bank Ltd, Paragon Bank AG, Secure Trust Bank AG, Shawbrook Bank Ltd, Virgin Money AG, OakNorth Bank Ltd, Cumberland Building Society, Tide und RBS.

4.1.2. ALLGEMEINE STELLUNGNAHMEN DER BRITISCHEN BEHÖRDEN ZUM ALTERNATIVPAKET UND ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (63) Die britischen Behörden sind der Meinung, dass das Alternativpaket im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die Beschränkung von möglichen Wettbewerbsverzerrungen mindestens gleichwertig mit einer Veräußerung von Rainbow ist und mit höherer Gewissheit und schneller als eine Veräußerung umgesetzt werden kann.
- (64) Die britischen Behörden sind der Meinung, dass das Alternativpaket als Ganzes dazu konzipiert ist, die Kapazität auf dem Markt zum Antrieb dauerhaft höherer Niveaus marktweiter Wechsel im KMU- und mittelständischen Bankenmarkt auszubauen. Die Last wird am stärksten der RBS als größtem Akteur zufallen. Obwohl der Capability and Innovation Fund weniger leicht zu quantifizieren ist als die Vorteile der Anreize-Regelung wird er die KMU-Bankgeschäftsangebote mehrerer Banken stärken und eine größere Auswahl auf dem Markt einführen, was eine Vielfalt der Geschäftsmodelle schafft und einen Wechsel antreibt. Er wird zudem die Entwicklung neuer Geschäfte und neuer Technologien beschleunigen, die die Abhängigkeit der KMU von ihren Banken verringern würden.
- (65) Die britischen Behörden unterbreiteten, dass das Alternativpaket konzipiert wurde, um dieselben Ziele wie die ursprüngliche Veräußerung von Rainbow zu erreichen:
- a) Verringerung des Marktanteils der RBS: Die Umsetzung der Anreize-Regelung und die Bereitstellung von Mitteln zur Entwicklung der Kapazitäten für das KMU-Bankgeschäft werden kleinere Wettbewerber stärken und es ihnen ermöglichen, einen größeren Wettbewerbsdruck auf die RBS auszuüben;
 - b) Verringerung des kommerziellen Nutzens durch Erhalt der Beihilfe: Das Alternativpaket weist erhebliche veranschlagte Kosten auf und zusätzliche andauernde Auswirkungen durch einen verringerten Umsatz infolge der Verringerung von KMU-Kunden durch die Anreize-Regelung;
 - c) Wechsel von KMU-Kunden: Im Gegensatz zu einer Veräußerung, die den erzwungenen Wechsel von KMU-Kunden, die einen Bankenwechsel nicht gewählt haben, umfasst, ermutigt die Anreize-Regelung Kunden, die Entscheidung zum Wechsel selbst zu treffen. Ermächtigte Kunden werden wohl mit höherer Wahrscheinlichkeit mit ihrer neuen Bank interagieren und in der Zukunft nochmals wechseln, falls sie bei einer anderen Bank ein besseres Angebot erhalten.
 - d) Zugang zum Zweigstellennetz für KMU-Kunden: Der Zugang zum Zweigstellennetz von RBS unterstützt den Wechsel von Kunden von der RBS zu konkurrierenden Unternehmen im Rahmen der Anreize-Regelung, da diese Kunden ihre täglichen Vorkahrungen für Bargelddienstleistungen nicht ändern müssen.
- (66) Im Hinblick auf die Auswirkungen des Alternativpakets auf das mittelständische Unternehmenssegment berücksichtigen die britischen Behörden zudem Folgendes:
- a) Die RBS hat im Unternehmenssegment seit dem 4. Quartal 2010 Marktanteile im Umfang von [5-10] % verloren, sodass ihr Anteil von [30-35] % auf [20-25] % gefallen ist. Sie ist nicht mehr die größte Bank für mittelständische Unternehmen im Vereinigten Königreich. Diese Verringerung des Marktanteils übertrifft die durch die Veräußerung von Rainbow geplante Verringerung des Marktanteils zudem erheblich ⁽³⁹⁾.
 - b) Der Capability and Innovation Fund umfasst eine Reihe an äußerst umfangreichen Zuschüssen, durch die Banken mit einem bestehenden KMU-Geschäftsfranchise dabei unterstützt werden, ihre bestehenden Geschäftsangebote für große KMU und mittelständische Unternehmen zu verbessern und auszubauen. Die britischen Behörden erwarten, dass viele dieser Entwicklungen die Fähigkeit bestimmter Banken, Dienste für mittelständische Unternehmenskunden bereitzustellen, verbessern und die Gesamtzahl der Banken, die anschließend in der Lage sind, Angebote für mittelständische Unternehmen zu entwickeln und anzubieten, erhöhen wird.
 - c) Die Anreize-Regelung zielt darauf ab, einen Wechsel großer KMU-Kunden von der RBS zu anderen Banken zu erreichen. Für die diese Kunden aufnehmenden Banken bildet die höhere Anzahl an KMU-Kunden einen Anreiz für die Entwicklung von Dienstleistungen für größere Unternehmen, einschließlich mittelständischer Unternehmen. Zusätzlich wird erwartet, dass einige der größeren KMU-Kunden im Lauf der Zeit wachsen und zu mittelständischen Unternehmen werden, was die Entwicklung relevanter Angebote zusätzlich mit Anreizen versieht.

⁽³⁹⁾ Für die RBS durchgeführte Studie von Charterhouse zur Messung des Marktanteils für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 25 Mio. GBP.

- d) Laut CMA ⁽⁴⁰⁾ sind KMU mit einem Umsatz von mehr als 2 Mio. GBP im Allgemeinen in der Lage, die Preisgestaltung und Geschäftsbedingungen mit ihren Banken zu verhandeln. Damit dies ein wirksames Mittel darstellt, Wettbewerb zu erzeugen, ist es entscheidend, dass es für diese Kunden tragfähige alternative Anbieter gibt. Indem zusätzliche Banken in die Lage versetzt werden, Kapazitäten für mittelständige Unternehmen aufzubauen, wird der Wettbewerb substantiell verbessert.
- e) Aufgrund der Komplexität der Abwicklung von mittelständischen Kunden sahen die Vorschläge, die die RBS erhalten hatte, als sie in der Vergangenheit versuchte, Rainbow zu veräußern ⁽⁴¹⁾, [...].
- (67) Außerdem sind die britischen Behörden der Meinung, dass das Alternativpaket zusätzliche Vorteile gegenüber der Veräußerung von Rainbow hat.
- a) Geografischer Anwendungsbereich: Das Alternativpaket hätte Auswirkungen auf den Wettbewerb im gesamten Vereinigten Königreich ohne geografische Begrenzung
- b) Umfassende Auswirkungen auf den Markt: Das Alternativpaket würde zu einem systemischen und langanhaltenden Wandel auf dem Markt beitragen, indem eine Reihe an konkurrierenden Unternehmen dabei unterstützt werden, wirksamer mit den etablierten Banken zu konkurrieren. Genauer gesagt geht es um Folgendes:
- i) Der Capability and Innovation Fund wird Unternehmen dabei helfen, ihre Kapazität zur Abwicklung von KMU und mittelständischen Unternehmen zu entwickeln und zugleich ihre Liquidität und finanzielle Leistungsfähigkeit erhöhen. Er wird zudem die Entwicklung neuer Technologien ermutigen, die von den konkurrierenden Unternehmen genutzt werden sollen;
- ii) Die Anreize-Regelung wird helfen, die nach der Anreize-Regelung förderfähigen Unternehmen zu etablieren, indem sie ihre Kundenbasis vergrößern können;
- iii) Der Zugang zum Zweigstellennetz der RBS wird es förderfähigen Unternehmen ermöglichen, im Rahmen der Anreize-Regelung neu erworbene KMU-Kunden physisch zu bedienen, z. B. durch Bargeld- und Scheckdienstleistungen.
- c) Befassung mit Marktproblemen, die die Wettbewerbs- und Marktbehörde des Vereinigten Königreichs (Competition and Markets Authority, „CMA“) ermittelt hat: Das Alternativpaket befasst sich auch mit einigen Hauptproblemen des Markts, die die CMA in ihrer kürzlichen Überprüfung des britischen Markts der Bankdienstleistungen für KMU ermittelt hat. Zu diesen Problemen gehören:
- i) niedriges Niveau an Kundeninteraktion mit ihren Bankdienstleistungen, schwache Reaktionen auf Schwankungen bei Preis und Qualität und ein Mangel an Schwellenwerten, um Wechsel anzuregen;
- ii) ein Mangel an Anreizen für die Banken zu investieren, um Kunden zum Wechsel anzuregen;
- iii) hohe Kundenwerbungskosten für neue Eintritte und Expansion durch konkurrierende Unternehmen;
- iv) der Mangel an Produkt- und Technologieinnovation im KMU-Bankgeschäft;
- v) Bedenken von konkurrierenden Unternehmen in Bezug auf die Kosten zum Aufbau und Unterhalt eines neuen Zweigstellennetzwerks.
- d) Zeitplan und Gewissheit der Ausführung: Das Alternativpaket kann zeitgerechter und in sicherer Weise umgesetzt werden. Es würde die Risiken und Ungewissheiten einer Kapitaltransaktion vermeiden, wie sie in früheren Versuchen eines Verkaufs von Rainbow aufgetreten sind.
- e) Hürden für den Austritt der britischen Behörden aus der RBS beseitigen: Die britischen Behörden haben öffentlich ihre Absicht bekannt gegeben, den Verkauf ihrer Anteile an der RBS fortzuführen und die RBS damit zu privater Eigentümerschaft zurückzuführen. Die vorherrschenden Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Veräußerung von Rainbow, die einzige verbleibende, noch nicht erfüllte Veräußerungsverpflichtung, haben zu Ungewissheiten geführt, die die Attraktivität der RBS als Investitionsangebot beeinflusst haben. Das Alternativpaket würde diese Ungewissheiten beseitigen.
- (68) In Bezug auf die Stellungnahmen von Beteiligten geben die britischen Behörden Folgendes an:
- a) Der Marktanteil der RBS ist im 4. Quartal 2010 von [25-30] % auf [20-25] % im 4. Quartal 2016 gefallen ⁽⁴²⁾, was einem Rückgang von [3-7] % in diesem Zeitraum entspricht. Der durch die Veräußerung von Rainbow erwartete Rückgang von 5 % wurde damit überschritten, allein wenn der erwartete Verlust von Marktanteilen durch die Anreize-Regelung mit dem festgestellten organischen Verlust von Marktanteilen der RBS seit 2010 aggregiert wird.

⁽⁴⁰⁾ CMA Marktuntersuchung Privatkundengeschäft Hauptbericht Anhang A8.1-16, Abbildung 12.

⁽⁴¹⁾ Siehe auch Erwägungsgrund 25 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁴²⁾ Quelle: Charterhouse Research Business Banking Survey Q4 2016 for SMEs with turnover from GBP 0-25 million. Schwankende Daten aus 12 Monaten. Daten nach Region und Umsatz gewichtet, um Geschäfte in Großbritannien darzustellen. Geschätzte Gesamtmarktgröße von [...].

- b) Die britischen Behörden haben eine Reihe an Änderungen am vorgeschlagenen Paket vorgenommen, um die von den Beteiligten hervorgebrachten Hauptaspekte zu berücksichtigen. Die britischen Behörden sind der Meinung, dass das aktualisierte Alternativpaket die Bedenken Dritter berücksichtigt, mit der Veräußerung von Rainbow gleichwertig ist (sowohl in Bezug auf seine Auswirkungen auf die RBS als auch den Markt als Ganzes) und den Wettbewerb auf dem britischen Markt der Bankdienstleistungen für KMU wirksam ankurbelt.
- c) Im Hinblick auf die Stellungnahmen zur Erfordernis, die Unabhängigkeit der Stelle zu gewährleisten, merken die britischen Behörden an, dass die Stelle durch die Framework and State Aid Deed ⁽⁴³⁾ gebunden sein wird, in der die Funktionen und Pflichten der Stelle dargelegt und die Verpflichtungen und Einschränkungen der Stelle festgelegt sind. Außerdem darf keine Person das Amt als Direktor der Stelle antreten, falls sie zugleich ein anderes Amt innehat (abgesehen von einem nicht-geschäftsführenden Amt, das nicht der Vorstand oder eine gleichwertige Position ist) oder eine führende Leitungsfunktion in einer Einrichtung des öffentlichen Sektors oder Direktor oder Führungskraft der RBS-Gruppe oder einer verbundenen Partei der RBA (oder eine assoziierte oder verbundene Partei) ist.

4.2. STELLUNGNAHMEN ZUM FONDS ZUR UNTERSTÜTZUNG DES KMU-GESCHÄFTS

4.2.1. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN ZUM FONDS ZUR UNTERSTÜTZUNG DES KMU-GESCHÄFTS

- (69) Einige Stellungnahmen von Beteiligten gaben an, dass das Volumen des Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts erhöht werden sollte, da dies zu größeren Auswirkungen auf den Wettbewerb auf dem Markt der Bankdienstleistungen an KMU führen würde.
- (70) Weitere Stellungnahmen von Beteiligten gaben an, dass die Fragmentierung der Mittel zwischen einer großen Zahl an Banken, sodass keine der Banken bedeutende Investitionen vornehmen kann, keine substanziellen Auswirkungen auf den Wettbewerb oder die Bündelung haben wird. Anstatt dass es innerhalb der jeweiligen Pools gleiche Auszahlungen gibt, sollte die Höhe der Auszahlungen variieren, um die tatsächlichen Bedürfnisse und Investitionspläne der Bewerber zu berücksichtigen.
- (71) Einige Parteien schlugen auch vor, dass der Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts für jene Einrichtungen geöffnet werden sollte, die keine bestehenden starken Kompetenzen für Unternehmensgirokonten aufweisen und dass Nicht-Banken (z. B. Baugesellschaften) auch vom Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts profitieren können sollten.

4.2.2. STELLUNGNAHMEN DER BRITISCHEN BEHÖRDEN ZUM FONDS ZUR UNTERSTÜTZUNG DES KMU-GESCHÄFTS UND ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (72) Die britischen Behörden sind der Meinung, dass es angemessen ist zu erwarten, dass der Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts den Marktanteil der konkurrierenden Unternehmen erhöhen wird, insbesondere in Kombination mit der Anreize-Regelung, und daher zu einer entsprechenden Verringerung des Marktanteils der RBS führen wird.
- (73) Die britischen Behörden sind der Meinung, dass der Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts den Anteil der konkurrierenden Unternehmen erhöhen wird, da er die wirtschaftliche Situation von Banken, die in den Markt der Bankdienstleistungen an KMU (und, falls sie dies wünschen, der mittelständischen Unternehmen) eintreten, substanziell verbessern und/oder bestehende Kapazitäten weiter vorantreiben wird. Veranschaulichung des zugrunde liegenden Konzepts: einen Zuschuss aus dem Fonds in Höhe von 3 Mio. GBP könnte ein grenzwertiges 10 Mio. GBP-Projekt wirtschaftlich machen, indem die Kapitalrendite eines Projekts so erhöht wird, dass eine Rendite, die unter den Kapitalkosten liegt, auf ein tragfähiges und nachhaltiges Niveau gehoben wird.
- (74) Als Antwort auf die Stellungnahmen der Beteiligten haben die britischen Behörden folgende Änderungen am Alternativpaket vorgenommen:
- a) das Volumen des Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts, zu dem die konkurrierenden Unternehmen Zugang haben, wird erhöht werden. Die größten Auszahlungen aus dem Capability and Innovation Fund zielen auf jene konkurrierenden Unternehmen mit einer starken bestehenden Kompetenz für Unternehmensgirokonten. Dies wird wahrscheinlich zu den größten Auswirkungen auf den Wettbewerb auf dem Markt der Bankdienstleistungen für KMU im kürzesten Zeitraum führen, da diese Banken bereits Zeit und Geld für die Entwicklung ihrer Produkte im Bereich Unternehmensgirokonten und der zugehörigen Vertriebsinfrastruktur aufgewendet haben.
- b) der Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts wird mit dem Innovationsfonds kombiniert. Die Unterscheidung zwischen Pool 1 und 2 fällt weg. Die Flexibilität wird erhöht, um die Möglichkeiten von Banken ohne bestehende Kompetenz für Unternehmensgirokonten und von Nicht-Banken zu verbessern, Zugang zu beträchtlichen Auszahlungen aus dem Capability and Innovation Fund zu erhalten.

⁽⁴³⁾ Siehe Fußnote 23.

4.3. STELLUNGNAHMEN ZUR ANREIZE-REGELUNG

4.3.1. STELLUNGNAHMEN BETEILIGTER ZUR ANREIZE-REGELUNG

- (75) Einige der Beteiligten stellten infrage, dass genügend Kunden durch die vorgeschlagene Höhe der Wechselanreize ausreichend dazu angeregt würden, die Anstrengungen eines Wechsels auf sich zu nehmen. Die Kunden haben sich in der Vergangenheit als träge erwiesen und es sollte einen klaren, nahtlosen Wechselprozess für die Kunden geben. Um den Wechsel von der RBS zu erleichtern sollten zudem Informationen über ihre Kunden mit den konkurrierenden Unternehmen geteilt werden (einschließlich Bilanzen von Krediten). Einige Beteiligte wiesen auch auf die Notwendigkeit von Bilanzen der Kunden für die Prüfung der Kreditwürdigkeit hin.
- (76) Einige Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die Höhe der Wechselanreize erhöht werden sollte, um einen Wechsel zu ermöglichen (in Verbindung zur verbundenen Komplexität und Größe des Kunden), was eine erhebliche Erhöhung des Gesamtvolumens der Anreize-Regelung erforderlich machen würde.
- (77) Einige Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die Dauer der Anreize-Regelung ausreichend lang sein muss, um zu gewährleisten, dass die Zeit keine wesentliche Beschränkung darstellt. Zudem wurde eine automatische Ausweitung des Kundenumfangs vorgeschlagen (falls das gewünschte Niveau an Wechseln nicht erreicht wird).
- (78) Mehrere Stellungnahmen schlugen vor, dass das Alternativpaket zudem die Übertragung von Darlehensverträgen in den Fokus rücken sollte, da der Fokus auf Unternehmensgirokonten die Notwendigkeit für stärkeren Wettbewerb auf dem Kreditmarkt nicht berücksichtigt. Das Paket würde sich zu stark auf Anbieter von Unternehmensgirokonten konzentrieren. Der Kreditmarkt für KMU wird als erheblich rentabler angesehen als Unternehmensgirokonten und die Wettbewerbsverzerrung auf dem Kreditmarkt für KMU muss ebenfalls behoben werden. Die Stellungnahmen legen auch dar, dass konkurrierende Unternehmen aktuell benachteiligt werden, da die größten vier Banken ein auf internen Ratings basierendes Modell statt eines standardisierten Kapitalmodells nutzen dürfen: dies ermöglicht es den vier Banken, eine bessere Preisgestaltung für Darlehen anzubieten als konkurrierende Unternehmen.
- (79) Einige Stellungnahmen schlugen vor, dass die RBS gezwungen werden sollte, Kunden zu veräußern (einschließlich erzwungener Verkäufe von Unternehmensgiroknoten und/oder Darlehen), statt ihren Kunden die Möglichkeit zum Bankenwechsel einzuräumen. Andere Stellungnahmen schlugen vor, dass die RBS sich verpflichten sollte, eine Mindestzahl an Netto-Unternehmenskonten zu übertragen und eine Strafe für die Nichterfüllung zu erhalten.
- (80) Einige Stellungnahmen schlugen auch vor, dass die Anreize-Regelung erst eingeführt werden sollte, nachdem sie in der Lage waren, die durch den Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts ermöglichten Investitionen zu tätigen.

4.3.2. STELLUNGNAHMEN DER BRITISCHEN BEHÖRDEN ZUR ANREIZE-REGELUNG UND ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (81) Im Hinblick auf die im ursprünglichen Alternativpaket enthaltene Anreize-Regelung sind die britischen Behörden der Meinung, dass:
- a) das aktuelle Volumen des Fonds über die Kapazität verfügt, den aktuellen Marktanteil der RBS um mehr als 2 % zu verringern. Die angestrebte Verringerung um zwei Prozentpunkte wurde insbesondere darauf ausgelegt, einer höheren Anzahl an großen KMU-Kunden Anreize zum Wechsel zu liefern. RBS-Kunden werden in keiner Weise daran gehindert, weiterhin zu den konkurrierenden Unternehmen zu wechseln (ohne Wechselanreize) und somit den Marktanteil der RBS weiter zu verringern. Tatsächlich tun sie dies mit viel höherer Wahrscheinlichkeit nachdem sie die Vermarktungsmaßnahmen der konkurrierenden Unternehmen wahrgenommen haben;
 - b) die Anreize-Regelung Anreize zum Wechsel umfasst, die alleine wahrscheinlich viel größer sind als die derzeit auf dem Markt verfügbaren. Außerdem wird erwartet, dass diese zusätzlich zu den bereits bestehenden Anreizen ausgezahlt werden;
 - c) konkurrierende Unternehmen stark um Kunden konkurrieren und ausreichend attraktive Angebote entwickeln werden, um Kunden zu einem Wechsel anzuregen. Es gibt auf dem Markt eine eindeutige Nachfrage nach diesen Kunden;
 - d) der Wechsel zu einem konkurrierenden Unternehmen im Vereinigten Königreich nach der Einführung von CASS 2013 für viele Kunden einfacher geworden ist. Geschäftskunden nutzen CASS bereits, um von der RBS zu konkurrierenden Unternehmen zu wechseln;

- e) die RBS beabsichtigt, jeglichen Widerstand der Kunden vor einem Wechsel zu mindern/entgegenzuwirken, indem sie sich zu Maßnahmen verpflichtet, die von der CMA ⁽⁴⁴⁾ als wettbewerbsfähig identifiziert wurden, einschließlich der Unterrichtung von förderfähigen Kunden über CASS und der Unterstützung von Kunden bei Onboarding-Datenabfragen;
- f) die RBS aufgefordert wäre, mit einem festgelegten Pool ihrer Kunden im Namen der konkurrierenden Unternehmen über die Vorteile eines Wechsels zu kommunizieren (einschließlich durch Bereitstellung von Marketingunterlagen); und
- g) die Anreize-Regelung verschiedene eingebaute Sicherheitsmechanismen hat, um zu gewährleisten, dass ausreichend viele Wechsel stattfinden. Beispiel: Die Stelle, die die Regel überwacht, hätte die Möglichkeit, i) die RBS zu häufigerer Kommunikation aufzufordern oder ii) den Zeitraum, in dem Wechselanreize verfügbar sind, um bis zu 12 Monate zu verlängern oder iii) die Wechselanreiz-Formel nach einer bestimmten Zeit umzustrukturieren, um die Wirksamkeit der Regelung zu verbessern; und, iv) falls eine Nichtausschöpfung der Wechselanreize vorliegt, müsste die RBS den in den Erwägungsgründen 52 und 53 dargestellten Multiplikator übertragen.
- (82) Als Antwort auf die Stellungnahmen von Beteiligten geben die britischen Behörden an, dass sie zuversichtlich sind, dass mit den angebotenen finanziellen Anreizen ausreichend KMU-Kunden wechseln würden, da:
- a) Anreize in der Vergangenheit Kunden zum Wechsel bewogen haben, wie im CMA Retail Banking Investigation Final Report und der von der RBS in Auftrag gegebenen Studie von Charterhouse ⁽⁴⁵⁾ „[...]“ dargelegt ⁽⁴⁶⁾;
- b) das Wechselverfahren für die Kunden wahrscheinlich reibungslos wird, wobei die meisten Kunden die Vorteile der Anreize-Regelung nutzen, um ihren Wechsel durch CASS abzuwickeln. Dennoch wird die Übermittlung von Finanzaufzeichnungen zu Kunden oder anderer Informationen über Kunden wahrscheinlich durch Datenschutzbestimmungen eingeschränkt;
- c) ein Wechsel von Kunden aus dem Umfang von W&G nicht weniger wahrscheinlich ist. Die RBS gibt an, dass die Wechsel- und Schwundquoten solcher Kunden aus dem Umfang von W&G weitgehend in Übereinstimmung mit den „Kernkunden“ der RBS sind und dass seit 2010 erwartet wird, dass W&G-Kunden die RBS verlassen;
- d) Schutzmechanismen und Mechanismen zur Verhinderung einer Umgehung bestehen, die einen Kundenwechsel sicherstellen. Die Stelle ist befugt, eine Geldstrafe für die RBS zu verhängen, falls der Kontoübertragungsanreiz innerhalb des Geltungszeitraums der Regelung nicht ausgeschöpft wird (d. h. der Multiplikator). Außerdem wird die Stelle in der Lage sein, Änderungen am Betrag der ausgezahlten Wechselanreize vorzunehmen, um zu gewährleisten, dass sie so wirksam wie möglich sind, und die RBS zu zwingen, die Häufigkeit ihrer Vermarktungsmaßnahmen im Hinblick auf die Regel zu erhöhen. Darüber hinaus werden Umfang und Dauer der Regel ausgeweitet, falls ein bestimmtes Wechselniveau nicht erreicht wird.
- (83) Zudem sind die britischen Behörden in ihrer Antwort auf die Stellungnahme der Beteiligten der Meinung, dass:
- a) Kunden zusätzlich zu ihren Unternehmensgirokonten ihre Bankprodukte (z. B. Darlehen) übertragen würden. Die CMA hat festgestellt, dass „die große Mehrheit der KMU, die um eine Finanzierung bitten, zum Anbieter ihres Unternehmensgirokontos gehen über 90 % der KMU im Vereinigten Königreich wendeten sich für Kontokorrentkredite, Darlehen und Kreditkarten an ihre Hauptbank“ ⁽⁴⁷⁾; und
- b) die Ermächtigung von Kunden, ihre eigene Entscheidung über einen Wechsel zu treffen, gegenüber erzwungenen Veräußerungen zu bevorzugen ist, da ermächtigte Kunden mit höherer Wahrscheinlichkeit mit ihrer neuen Bank interagieren und in der Zukunft wechseln, falls sie bei einer anderen Bank ein besseres Angebot erhalten. Dieser Ansatz wird auch durch den Retail Banking Investigation Final Report der CMA unterstützt, in dem steht, dass „eine Veräußerung ein gewisses zusätzliches Kundenengagement auf vorläufiger Übergangsbasis anregen kann, insbesondere unter Kunden, die sich als gegen ihren Willen zu einer „neuen“ Bank übertragen fühlen, doch ist dies eindeutig kein wünschenswerter Weg, ein stärkeres nachhaltiges Kundenengagement anzuregen.“ ⁽⁴⁸⁾. Stattdessen hat die CMA festgestellt, dass nicht-strukturelle Abhilfemaßnahmen, „die direkt zugrunde liegenden Ursachen der nachteiligen Auswirkungen auf den Wettbewerb angehen — d. h. das Kundenengagement verbessern und einen Wechsel erleichtern — mit viel höherer Wahrscheinlichkeit wirksam darin sind, die von uns ermittelten Wettbewerbsprobleme anzugehen ...“ ⁽⁴⁹⁾ Die Anreize-Regelung wird das Bewusstsein von KMU-Kunden über eine große Anzahl an

⁽⁴⁴⁾ CMA retail Banking Investigation Final report (9. August 2016): <https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-businesses-smes-in-the-uk>.

⁽⁴⁵⁾ Die RBS hat Charterhouse beauftragt, eine Studie mit förderfähigen KMU-Kunden aus dem Umfang von W&G durchzuführen, um ihre Einstellungen zu einem Wechsel und die Auswirkungen der Anreize auf die Wahrscheinlichkeit ihres Wechsels zu erforschen. Die Studie konzentrierte sich auf Geschäftskunden, die einen Anteil von [...] der [...] Kunden im Umfang von W&G ausmachen. Die Studie war sowohl quantitativ (mit einer repräsentativen Stichprobe von [...] befragten Kunden) und qualitativ ([...] vertiefenden Befragungen).

⁽⁴⁶⁾ Antwort der RBS auf den Einleitungsbeschluss, Absatz 4.12.

⁽⁴⁷⁾ CMA retail Banking Investigation Final report, Absatz 8.169.

⁽⁴⁸⁾ CMA retail Banking Investigation Final Report, Absatz 17.19.

⁽⁴⁹⁾ CMA retail Banking Investigation Final Report, Absatz 17.14.

konkurrierenden Unternehmen durch gezielte Vermarktung stärken und die Kunden ermutigen, mit den Optionen und Marken der konkurrierenden Unternehmen zu interagieren, bevor sie eine Entscheidung treffen.

- (84) Als Reaktion auf die Stellungnahmen der Beteiligten und auf ihre eigene Marktstudie haben die britischen Behörden zudem folgende Änderungen an der Anreize-Regelung vorgenommen:
- a) das Gesamtvolumen der Regelung wird von 175 Mio. GBP auf 350 Mio. GBP erhöht, wovon 225 Mio. GBP für Kontoübertragungsanreize zur Verfügung stehen werden. 50 Mio. GBP werden für Darlehensanreize verfügbar sein, um die Stellungnahme zu berücksichtigen, dass die Regelung neben der Übertragung von Unternehmensgirokonten auch die Übertragung von Darlehen in den Fokus rücken sollte. 75 Mio. GBP wären ebenfalls verfügbar, um die Übertragung zu erleichtern (Entschädigung für Vertragsbruchgebühren im Zusammenhang mit der Übertragung von Darlehensbilanzen oder anderen Kosten von Drittparteien wie z. B. Rechtskosten);
 - b) durch die Erhöhung des Volumens wird die Anreize-Regelung auch auf eine Übertragung von 3 % am Marktanteil statt der ursprünglichen 2 % abzielen; und
 - c) die RBS würde ungefähr drei Monate nach Einführung des Pakets und nachdem die ersten Zuschläge der Mittel aus dem Capability Fund gewährt wurden damit beginnen, die Anreize-Regelung an Kunden zu kommunizieren.

4.4. STELLUNGNAHMEN ZUM ZUGANG ZUM ZWEIGSTELLENNETZ DER RBS

4.4.1. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN ZUM FONDS ZUM ZUGANG ZUM ZWEIGSTELLENNETZ DER RBS

- (85) Einige Beteiligte stellten die Vorteile des Zugangs zum Zweigstellennetz der RBS für den Wettbewerb auf dem Markt der Bankdienstleistungen für KMU infrage und meinten, dass die Verwaltung und Finanzierung dieses Zugangs die Kunden und beteiligten konkurrierenden Unternehmen belasten würde und eine unergiebige Ablenkung der Stelle sein könnte.
- (86) Wenige Beteiligte unterstützten den Zugang zum Zweigstellennetz und waren der Ansicht, dass sie davon profitieren würde.

4.4.2. STELLUNGNAHMEN DER BRITISCHEN BEHÖRDEN ZUM ZUGANG ZUM ZWEIGSTELLENNETZ UND ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (87) Um die eingegangenen Stellungnahmen zu berücksichtigen, dass der Zugang zum Zweigstellennetz für die konkurrierenden Unternehmen wahrscheinlich von eingeschränktem Interesse ist, auch wenn er für einige wenige wichtig ist, wird der Zugang zum Zweigstellennetz mit folgenden Änderungen beibehalten:
- a) Der Zugang zum Zweigstellennetz von RBS wird nur jenen Kunden offenstehen, die im Rahmen der Anreize-Regelung gewechselt haben (und sofern die entsprechende an der Anreize-Regelung teilnehmende Bank eine Inter-Bank Agency Deed mit der RBS vereinbart hat).
 - b) die Banken haben keinen kostenfreien Zugang mehr zu den Zweigstellen, aber der Zugang zum Zweigstellennetz wird ihren förderfähigen Kunden zu vernünftigen Geschäftsbedingungen und in nicht-diskriminierender Weise bereitgestellt. Die Banken werden Geld aus dem Capability and Innovation Fund und/oder den im Rahmen der Anreize-Regelung erhaltenen Anreize verwenden können, um diese Kosten zu decken. Das gesparte Geld ist anderen Punkten des Alternativpakets zugewiesen worden.

4.5. STELLUNGNAHMEN ZUM INNOVATIONSFONDS

4.5.1. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN ZUM INNOVATIONSFONDS

- (88) Einige Beteiligte standen dem vorgeschlagenen Innovationsfonds kritisch gegenüber und hielten ihn für unnötig und glaubten, angesichts seiner langfristigen Beschaffenheit, dass er keine bedeutungsvollen Auswirkungen auf den Wettbewerb haben würde und keine Auswirkungen auf die Stellung der RBS auf dem britischen KMU-Markt. Sie argumentierten, dass eine Finanzierung aus dem Innovationsfonds besser anderen Elementen des Pakets zugeführt werden sollte.
- (89) Einige Stellungnahmen über den Innovationsfonds waren positiv und gaben an, dass er die Innovation im Bankensektor für KMU beschleunigen würde. Manche argumentierten auch, dass Banken und Baugesellschaften ebenfalls Zugang zu den Vorteilen dieser Finanzierung haben sollten.

4.5.2. STELLUNGNAHMEN DER BRITISCHEN BEHÖRDEN ZUM INNOVATIONSFONDS UND ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (90) Als Reaktion auf die eingegangenen Stellungnahmen wird der Innovationsfonds mit dem Fonds zur Unterstützung des KMU-Geschäfts zusammengeführt und bildet einen Capability and Innovation Fund. Damit sollen die Bedenken über das Bestehen von zwei unterschiedlichen Fonds beseitigt werden und eine größere Flexibilität gewährleistet werden im Hinblick darauf, wer sich bewerben kann und wie die Mittel zugeteilt werden, und zugleich die Vorteile der Finanzierung für Innovationen, die für KMU relevant sind, aufrechterhalten werden.

5. WÜRDIGUNG DER MAßNAHME/BEIHILFE

5.1. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE

- (91) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, verboten, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Kommission stellt fest, dass die britischen Behörden der Auffassung sind, dass als Teil des aktualisierten Alternativpakets keine zusätzlichen staatlichen Beihilfen gewährt würden.
- (92) Damit die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe im Rahmen der Bedeutung der genannten Bestimmung erfüllt ist, muss sie daher um folgende kumulative Bedingungen ergänzt werden: i) die Maßnahme muss dem Staat zuzurechnen sein und durch staatliche Mittel finanziert werden; ii) sie muss ihren Empfängern einen Vorteil einräumen; iii) dieser Vorteil muss selektiv sein; und iv) die Maßnahme muss den Wettbewerb verzerren oder drohen, ihn zu verzerren, und sie muss das Potenzial besitzen, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

5.1.1. MÖGLICHE BEIHILFE AN RBS

- (93) Das in Abschnitt 2.3 beschriebene aktualisierte Alternativpaket stellt einen finanziellen Kostenpunkt für die RBS dar. Auf der Grundlage der von den britischen Behörden bereitgestellten Daten hätte das Alternativpaket geschätzte veranschlagte Kosten von 833 Mio. GBP⁽⁵⁰⁾ für die RBS mit zusätzlichen laufenden Kosten in Form von verlorenen Gewinnen⁽⁵¹⁾. Es werden keine staatlichen Mittel vom Staat an die RBS fließen, um diese Maßnahmen zu finanzieren. Die Kosten des aktualisierten Alternativpakets werden vollumfänglich von der RBS getragen.
- (94) Da das aktualisierte Alternativpaket keine staatlichen Mittel in Bezug auf die RBS enthält, besteht keine Notwendigkeit, die anderen kumulativen Bedingungen zu prüfen, um eine Maßnahme als staatliche Beihilfe einzustufen. Das Alternativpaket umfasst daher keine neuen Beihilfen für die RBS.

5.1.2. MÖGLICHE BEIHILFEN AN BEGÜNSTIGTE DES ALTERNATIVPAKETS

- (95) Die Kommission stellt fest, dass es keine direkte Verbindung zwischen den staatlichen Beihilfen, die der RBS 2008 und 2009 gewährt worden, und dem in Abschnitt 2.3 beschriebenen, aktualisierten Alternativpaket gibt. Tatsächlich verpflichteten sich die britischen Behörden beim Verfahren, das zur Umstrukturierungsentscheidung führte, zur Veräußerung von Rainbow und die Gewährung der Beihilfe wurde auf der Grundlage dieser Verpflichtung gewährt. Das Alternativpaket ist acht Jahre nach Gewährung der letzten Kapitalbeihilfen an die RBS vorgeschlagen worden. Daher kann ausgeschlossen werden, dass das Alternativpaket in direkter Verbindung mit den Beihilfen von 2008 und 2009 an die RBS steht oder durch diese finanziert wird.
- (96) Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der Staat, wie in Erwägungsgrund 15 dargelegt, immer noch 71,2 % der Anteile an der RBS besitzt. Dies legt nahe, dass die finanzielle Belastung durch das Alternativpaket indirekt aber größtenteils vom Staat getragen wird, da er der größte Anteilseigner an der RBS ist. Zudem sind die britischen Behörden stark an der Konzeption des Alternativpakets beteiligt gewesen, was nahelegen könnte, dass die Konzeption des Pakets dem Staat zurechenbar ist. Darüber hinaus könnte das Alternativpaket den Unternehmen, die dazu berechtigt sind, davon zu profitieren, einen entscheidenden Vorteil liefern. Zudem ist diese Maßnahme so konzipiert, dass ihre Auswirkungen den konkurrierenden Unternehmen zugutekommen sollen.
- (97) Dennoch, selbst wenn das Alternativpaket staatliche Beihilfen für die begünstigten Banken enthielte, ist die Kommission der Ansicht, dass es als notwendiger Teil im Rahmen der Verpflichtungen vereinbar ist, auf deren Grundlage die Beihilfemaßnahmen zugunsten der RBS im Sinne der Umstrukturierungsentscheidung, des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses und des vorliegenden Beschlusses als vereinbar angesehen werden⁽⁵²⁾.

5.1.3. SCHLUSSFOLGERUNG ZUM BESTEHEN NEUER BEIHILFEN

- (98) In Anbetracht der in Abschnitt 5.1.1 diskutierten Elemente kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das aktualisierte Alternativpaket nicht als neue staatliche Beihilfe an die RBS gilt.

⁽⁵⁰⁾ Beinhaltet veranschlagte Kapitalkosten in Höhe von 425 Mio. GBP für den Capability and Innovation Fund (Erwägungsgrund 43), Finanzierung für die Einrichtung und den Betrieb der Stelle in Höhe von 20 Mio. GBP (Fußnote 31), veranschlagte Kapitalkosten in Höhe von 350 Mio. GBP für die Anreize-Regelung (Erwägungsgrund 13) und geschätzte Betriebskosten für die Umsetzung durch die RBS in Höhe von 38 Mio. GBP (Fußnote 36).

⁽⁵¹⁾ Die britischen Behörden schätzen die laufenden Kosten in Form von verringerten Gewinnen auf ungefähr [...] GBP jährlich (Fußnote 36).

⁽⁵²⁾ Wie in Abschnitt 5.2 des vorliegenden Beschlusses analysiert.

- (99) Wie in Abschnitt 5.1.2 analysiert, ist eine solche staatliche Beihilfe, soweit das Alternativpaket als staatliche Beihilfe an die begünstigten Banken gilt, im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV als notwendiger Bestandteil der Verpflichtungen vereinbar, auf deren Grundlage die ursprünglichen Beihilfemaßnahmen zugunsten der RBS im vorliegenden Fall als vereinbar gelten. Die Vereinbarkeit der bestehenden Beihilfe zugunsten der RBS in Anbetracht der Ersetzung der Veräußerungsverpflichtung durch das Alternativpaket wird in Abschnitt 5.2 des vorliegenden Beschlusses analysiert.

5.2. VEREINBARKEIT

- (100) Wenngleich das überarbeitete Alternativpaket keine neue staatliche Beihilfe zugunsten der RBS zu beinhalten scheint, wurde die bestehende Beihilfe unter anderem auf der Grundlage der Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow genehmigt. Die britischen Behörden ersuchen nun darum, diese Verpflichtung durch eine Verpflichtung zur Umsetzung des aktualisierten Alternativpakets zu ersetzen. Daher muss die Kommission prüfen, ob die vorgeschlagene Ersetzung die Schlussfolgerung, dass die bestehende Beihilfe zugunsten der RBS mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, ändern würde.
- (101) Eine Umstrukturierungsentscheidung, wie der geänderte Umstrukturierungsbeschluss, kann im Prinzip durch die Kommission ergänzt werden, sofern die Änderung sich auf neue Verpflichtungen stützt, die als gleichwertig mit den ursprünglich hervorgebrachten erachtet werden können⁽⁵³⁾. In dieser Situation blieben die bestehenden Beihilfemaßnahmen vereinbar im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV, falls die allgemeine Bilanz des ursprünglichen Beschlusses intakt bleibt. Um die ursprüngliche Bilanz beizubehalten sollte die Ersetzung der Veräußerungsverpflichtung durch das Alternativpaket die Existenzfähigkeit des Beihilfeempfängers nicht negativ beeinflussen und das Gesamtpaket der Verpflichtungen sollte in Bezug auf die Lastenverteilung und die ausgleichenden Maßnahmen gleichwertig bleiben und die Anforderungen der Umstrukturierungsentscheidung berücksichtigen⁽⁵⁴⁾.

5.2.1. EXISTENZFÄHIGKEIT

- (102) Die Kommission muss prüfen, ob die Änderungen an den geänderten Verpflichtungen die im geänderten Umstrukturierungsbeschluss erzielte Schlussfolgerung hinsichtlich der Fähigkeit der RBS, ihre Existenzfähigkeit ohne weitere staatliche Beihilfen wiederherzustellen, infrage stellen.
- (103) Nach der Schätzung der britischen Behörden (siehe Tabelle 3) sind die Kosten des Alternativpakets nicht höher als die Kosten einer Fortführung der Veräußerung von Rainbow. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass ein Wechsel zum Alternativpaket die Existenzfähigkeit der RBS nicht wesentlich beeinträchtigen würde.
- (104) Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass Rainbow selbst kein verlustreiches Unternehmen ist⁽⁵⁵⁾. Dementsprechend würden die Änderungen an den geänderten Verpflichtungen, die es RBS ermöglichen, Rainbow zu behalten, die Rentabilität von RBS nicht negativ beeinträchtigen.
- (105) Die Kommission schlussfolgert vorab, dass die von den britischen Behörden vorgeschlagenen Änderungen die Existenzfähigkeit der RBS nicht gefährden.
- (106) Die RBS hatte seit 2008 erhebliche, den Stammaktionären zuzurechnende Verluste verzeichnet⁽⁵⁶⁾, die vorwiegend eine Folge der Anhäufung großer einmaliger Positionen in Form von Geldbußen und Vergleichen für vergangenes Fehlverhalten und missbräuchliche Verkäufe bestimmter Produkte, von Umstrukturierungskosten und höheren Verlusten als erwartet bei nicht zum Kerngeschäft gehörendem Aktiva sind. Die Kommission muss daher prüfen, ob ihre Schlussfolgerung, dass die RBS in der Lage sein wird, ihre Rentabilität und Existenzfähigkeit ohne weitere staatliche Beihilfen wiederherzustellen, immer noch gültig ist.
- (107) Die Kommission stellt fest, dass die Ergebnisse der RBS für das 1. Halbjahr 2017 auf eine verbesserte Rentabilität hinweisen⁽⁵⁷⁾. Die RBS meldet den Stammaktionären einen Betriebsgewinn in Höhe von 939 Mio. GBP für das 1. Halbjahr 2017.
- (108) Die Kernkapitalquote hat sich seit 2013 weiter verbessert und der Kernbetriebsgewinn ist weiterhin positiv, wie in Erwägungsgrund 11 des Einleitungsbeschlusses dargelegt.
- (109) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Änderungen die im geänderten Umstrukturierungsbeschluss gezogene Schlussfolgerung im Hinblick auf die Fähigkeit der RBS, ihre Existenzfähigkeit wiederherzustellen, nicht infrage gestellt wird.

⁽⁵³⁾ Erwägungsgrund 65 des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses.

⁽⁵⁴⁾ Mitteilung der Kommission über die Wiederherstellung der Existenzfähigkeit und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfavorschriften (ABl. C 195 vom 19.8.2009, S. 9).

⁽⁵⁵⁾ Der Betriebsgewinn von W&G belief sich 2016 auf 345 Mio. GBP, 2015 auf 431 Mio. GBP und 2014 auf 467 Mio. GBP (Quelle: Segmentanalyse RBS-Geschäftsberichte).

⁽⁵⁶⁾ Erwägungsgrund 10 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁵⁷⁾ <http://investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/results-center/rbs-group-announcement-04-08-2017.pdf>

5.2.2. LASTENVERTEILUNG

- (110) Der geänderte Umstrukturierungsbeschluss legt nahe, dass die Veräußerung von Rainbow als Maßnahme zur Beschränkung von Wettbewerbsverzerrungen berücksichtigt wurde und sie weder eine Maßnahme zur Lastenverteilung noch eine Maßnahme zur Begrenzung der Umstrukturierungskosten darstellte⁽⁵⁸⁾. Das vorgeschlagene aktualisierte Alternativpaket beeinflusst die zuvor von der Kommission durchgeführte Prüfung der Lastenverteilung nicht.
- (111) Die gemeldeten Änderungen beeinflussen die in der Umstrukturierungsentscheidung und dem geänderten Umstrukturierungsbeschluss durchgeführte Prüfung der Lastenverteilung daher nicht.

5.2.3. MASSNAHMEN ZUR BESCHRÄNKUNG VON WETTBEWERBSVERZERRUNGEN

- (112) In Übereinstimmung mit dem geänderten Umstrukturierungsbeschluss⁽⁵⁹⁾ war es der vorrangige Zweck der Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow, die Wettbewerbsverzerrungen, die die Beihilfe zugunsten von RBS hätte verursachen können, zu beschränken. Genauer gesagt zielte die Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow darauf ab zu vermeiden, dass der sehr große Betrag der staatlichen Beihilfe, die RBS 2008 und 2009 gewährt wurde, zu einer unverhältnismäßigen Wettbewerbsverzerrung auf dem britischen Markt der Bankdienstleistungen für KMU und mittelständische Unternehmen führt, auf dem die RBS Marktführer war⁽⁶⁰⁾. Um zu verhindern, dass die Stellung der RBS auf diesem Markt gestärkt und somit der Wettbewerb dort verringert wird, verpflichteten sich die britischen Behörden dazu, dass die RBS ein Unternehmen mit einem Marktanteil von 5 % am britischen Markt für KMU-Kunden und mittelständische Unternehmernkunden veräußern würde⁽⁶¹⁾.
- (113) Der Zweck des Alternativpakets ist, wie in Abschnitt 3.3 beschrieben, auf eine Wettbewerbsverzerrung in der gleichen Weise einzugehen wie die Veräußerungsverpflichtung von Rainbow, die durch das Paket ersetzt wird.
- (114) Die Kommission muss daher prüfen, ob das aktualisierte Alternativpaket mit der Veräußerungsverpflichtung, die es ersetzen wird, gleichwertig ist.

5.2.3.1. *Konzeption der einzelnen Maßnahmen*

- (115) Das Alternativpaket besteht weitgehend aus zwei einzelnen Maßnahmen. Die Kommission beabsichtigt, die Gleichwertigkeit sowohl auf Ebene der einzelnen Maßnahmen als auch auf Ebene des Gesamtpaketes zu prüfen.

Der Capability and Innovation Fund

- (116) Die Kommission stellt fest, dass die Bereitstellung von Mitteln aus dem Capability and Innovation Fund⁽⁶²⁾ für konkurrierende Unternehmen zum Zwecke der Erhöhung ihrer Kapazität, Bankdienstleistungen für KMU anzubieten, den Wettbewerb auf dem Markt der Bankdienstleistungen für KMU wahrscheinlich erhöhen wird.
- (117) Auf der Grundlage der bei der Kommission in Folge des Einleitungsbeschlusses eingegangenen Stellungnahmen von Beteiligten stellt die Kommission fest, dass die Verteilung der Mittel in verschiedenen Zuschlägen mit einer Gesamtsumme von 120 Mio. GBP es ihr ermöglicht, die Angebote an Bankdienstleistungen mehrerer Unternehmen zu stärken und eine größere Auswahl auf den Markt zu bringen.
- (118) Das von Beteiligten geäußerte Interesse und ihre eingegangenen Rückmeldungen darüber, wie sie die Mittel aus dem Capability and Innovation Fund verwenden würden, bieten eine weitere Rückversicherung, dass der Capability Fund positive Auswirkungen auf den Wettbewerb auf dem Markt haben wird.
- (119) Bezogen auf die eingegangenen Stellungnahmen der Beteiligten entspricht das Volumen der Zuschläge weitgehend dem Volumen, das einige der Beteiligten als erforderlich nannten, um einen Anreiz zur Investition in ihre Kapazitäten für das Firmenkundengeschäft mit KMU zu haben. Es wird einen Wettbewerb um die Auszahlungen aus dem Fonds geben, wobei die größte Finanzierung jenen Unternehmen zugeteilt wird, die in der Lage sind, der Stelle die überzeugendsten wettbewerbsfördernden Szenarios vorzulegen. Die Kommission glaubt, dass das Volumen der Zuschläge aus dem Capability and Innovation Fund angemessen ist und der Wettbewerb größere Auswirkungen auf den Markt haben wird.

⁽⁵⁸⁾ Erwägungsgrund 78 des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses.

⁽⁵⁹⁾ Erwägungsgrund 82 des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses.

⁽⁶⁰⁾ Erwägungsgrund 238 der Umstrukturierungsentscheidung.

⁽⁶¹⁾ Erwägungsgrund 29 des geänderten Umstrukturierungsbeschlusses.

⁽⁶²⁾ Wie in den Erwägungsgründen 26 bis 43 dieses Beschlusses ausführlich dargelegt.

- (120) Die Kommission stellt fest, dass sich die Mittel des Capability and Innovation Fund von insgesamt 425 Mio. GBP auf vier große Zuschläge mit einem Gesamtbetrag von 330 Mio. GBP konzentrieren. Tatsächlich gibt es eine große Lücke zwischen dem Marktanteil der vier führenden KMU-Banken⁽⁶³⁾ und den konkurrierenden Unternehmen. Außerdem gibt es unter den konkurrierenden Unternehmen große Unterschiede zwischen jenen Unternehmen, die bereits KMU-Bankgeschäfte eingerichtet haben und jenen, die gerade in den Markt eintreten oder ein begrenztes Spektrum an Produkten anbieten und sich oft auf die kleinsten KMU ausrichten. Der Zweck der Veräußerung von Rainbow war, eine Bank für KMU und mittelständische Unternehmen zu schaffen, die selbst wenn sie kleiner als die vier führenden KMU-Banken ist, groß genug sein würde, um mit ihnen zu konkurrieren. Die Ausrichtung des Großteils der Mittel auf diese wenigen konkurrierenden Unternehmen mit starken bestehenden Kapazitäten im Bereich Unternehmensgirokonten für KMU wird wahrscheinlich die größten Auswirkungen auf den Wettbewerb auf dem Markt haben und zu Ergebnissen führen, die mit höherer Gewissheit die Stellung eines oder mehrerer Unternehmen wesentlich stärken. Dies würde daher die Gleichwertigkeit mit den Auswirkungen, die eine Veräußerung von Rainbow gehabt hätte, erhöhen, im Vergleich zu einem Alternativpaket, das sich auf die neuen Marktteilnehmer oder Banken konzentriert hätte, die nur ein begrenztes Spektrum an Bankleistungen für KMU anbieten und sich oft nur auf die kleinsten KMU ausrichten.
- (121) Laut den eingegangenen Stellungnahmen der Beteiligten ist es für die konkurrierenden Unternehmen wichtig, zuerst zusätzliche Kapazitäten aufzubauen, um die Anstrengungen zu unterstützen, W&G-Kunden im Rahmen der Anreize-Regelung von einem Wechsel zu überzeugen. Die Kommission glaubt, dass die Gewährung einer dreimonatigen Frist nach Erteilung eines Zuschlags aus dem Capability and Innovation Fund die konkurrierenden Unternehmen in die Lage versetzt, zusätzliche Investitionen zu planen und durchzuführen, ohne die Umsetzung der Anreize-Regelung unnötig zu verzögern.

Anreize zum Wechsel

- (122) Die Kommission stellt fest, dass die Anreize-Regelung⁽⁶⁴⁾ den Wettbewerb auf dem Markt der Bankdienstleistungen für KMU erhöhen wird, indem Kunden von der RBS an die konkurrierenden Unternehmen übertragen werden. Die Umsetzung der Anreize-Regelung zielt darauf ab, Kunden in einer Größenordnung von bis zu 3 Prozentpunkten des Marktanteils der RBS am britischen Markt der Bankdienstleistungen für KMU zu übertragen (auf der Grundlage der Anzahl der KMU berechnet).
- (123) In Bezug auf die Zahl der übertragenen KMU könnte die Anreize-Regelung zu einer Verringerung des Marktanteils der RBS führen, der mehr als 3 Prozentpunkte beträgt, allerdings hätte das Portfolio der wechselnden Kunden in diesem Fall einen höheren Anteil an kleineren KMU. Tatsächlich bedeutet der Wechsel von mehr Kunden notwendigerweise, da es eine Obergrenze für den verfügbaren Betrag der Finanzierung für Maßnahme B gibt, dass die Wechselanreize im Durchschnitt geringer sein müssen, was bedeutet, dass die übertragenen Kunden sehr kleine KMU sein müssen, was nicht das Ziel der Veräußerung von Rainbow war. Abschließend muss bei der Prüfung der Gleichwertigkeit berücksichtigt werden, dass die Anreize-Regelung es ermöglicht, dass die Übertragung des Marktanteils der RBS auf 3 Prozentpunkte beschränkt ist.
- (124) Im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, dass die Verringerung um 3 Prozentpunkte erreicht wird, stellt die Kommission fest, dass die von den konkurrierenden Unternehmen gemachten Angebote attraktiv genug sein müssen, um die größtmögliche Anzahl an Kunden von einem Wechsel zu überzeugen. Unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen von Beteiligten, der in der von der RBS in Auftrag gegebenen Charterhouse-Studie genannten Höhe des Wechselanreizes⁽⁶⁵⁾ und der erhöhten für Maßnahme B verfügbaren Finanzierung ist die Kommission der Auffassung, dass das Volumen der Anreize-Regelung nun ausreichend groß ist, um Anreize für den Wechsel von Kunden in einer Größenordnung von 3 Prozentpunkten des Marktanteils zu liefern.
- (125) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Verlängerung der Dauer, die Ausweitung des Umfangs und der Multiplikator, wie in den Erwägungsgründen 52 und 53 beschrieben, wichtige Schutzmechanismen darstellen, die eine zusätzliche Rückversicherung bieten, dass eine Übertragung von einem Marktanteil der RBS von 3 Prozentpunkten erreicht werden kann.
- (126) Die Kommission ist außerdem der Auffassung, dass Unternehmensgirokonten ein „Einstiegsprodukt“ für KMU sind und dass diese den Anbieter ihres Unternehmensgirokontos im Allgemeinen in Betracht ziehen werden, wenn sie andere Bankleistungen, wie z. B. Darlehen, brauchen⁽⁶⁶⁾. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Anreize zum Wechsel des Unternehmensgirokontos den Kunden auch Anreize bieten, Darlehensprodukte zu übertragen.

⁽⁶³⁾ RBS, Lloyds Banking Group, HSBC und Barclays.

⁽⁶⁴⁾ Die Anreize-Regelung wird in den Erwägungsgründen 44 bis 58 dieses Beschlusses ausführlich dargelegt.

⁽⁶⁵⁾ Wie in Erwägungsgrund 82 Buchstabe a und Fußnote 45 beschrieben.

⁽⁶⁶⁾ Wie in Erwägungsgrund 83 Buchstabe a beschrieben.

- (127) Die Kommission stellt fest, dass die in Erwägungsgrund 48 dargelegten Darlehensanreize es den konkurrierenden Unternehmen ermöglichen würden, KMU-Kunden weitere Anreize für eine Übertragung anderer Produkte neben ihren Unternehmensgirokonten zu liefern. Die Höhe des Darlehensanreizes verringert zudem die Nachteile, die Beteiligte im Zusammenhang mit der Nutzung des standardisierten Kapitalmodells genannt haben ⁽⁶⁷⁾. Die Kommission ist der Auffassung, dass dies eine stärkere Rückversicherung für die Gleichwertigkeit des Alternativpakets mit der Veräußerung von Rainbow bietet, bei welcher diese Darlehen an einen potenziellen Käufer übertragen worden wären.
- (128) Die Kommission stellt zudem fest, dass die für die Unterstützung eines erleichterten Wechsels vorgesehenen 75 Mio. GBP (Ausgleich für Vertragsbruchzahlungen im Zusammenhang mit der Übertragung von Darlehensbilanzen oder anderen Kosten Dritter, wie z. B. Rechtskosten) und CASS die Hürden eines Wechsels von Kunden zu einem konkurrierenden Unternehmen abbauen wird.
- (129) Die Kommission ist auch der Auffassung, dass die Befugnisse und Aufsicht der Stelle ⁽⁶⁸⁾ gewährleisten, dass die Anreize-Regelung nach ihrer Einführung weiter an Marktsignale angepasst werden kann.
- (130) Die Kommission hält es nicht für problematisch, dass der Zugang zum Zweigstellennetzwerk der RBS (wie in Erwägungsgrund 57 dargelegt) nicht mehr als kostenfreies Angebot vorgeschlagen wird, wie es in der ursprünglichen Fassung des Alternativpakets der Fall war. Tatsächlich gaben etablierte konkurrierende Unternehmen im KMU-Geschäft in ihren Stellungnahmen an, dass ein solcher Zugang für sie nicht erforderlich ist, um mit den vier führenden KMU-Banken zu konkurrieren. Durch Verwendung der Mittel, die ursprünglich für den (ursprünglich kostenfreien) Zugang zum Zweigstellennetz im Rahmen der Maßnahmen A und B zugeteilt waren, werden die Mittel des Alternativpakets wirksamer zugeteilt, um eine Gleichwertigkeit mit den Auswirkungen der Veräußerung von Rainbow zu erreichen.
- (131) Auf der Grundlage der Änderungen, die an der Anreize-Regelung vorgenommen wurden, und der Sicherheitsmechanismen, die in der Regelung enthalten sind, und der eingegangenen Stellungnahmen von Beteiligten kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Anreize-Regelung mit hoher Wahrscheinlichkeit die Übertragung eines Marktanteils der RBS von 3 Prozentpunkten erzielen würde.

5.2.3.2. *Allgemeine Gleichwertigkeit des Pakets mit der Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow*

- (132) Wie im Einleitungsbeschluss dargelegt ⁽⁶⁹⁾ gibt es verschiedene Wege, um die Gleichwertigkeit des Alternativpakets zu prüfen. Als kontrafaktisches Szenario können die Auswirkungen des Alternativpakets mit den erwarteten Auswirkungen eines Verkaufs von Rainbow an einen Handelskäufer verglichen werden, wenn dieser jetzt umgesetzt würde („Veräußerung von Rainbow“ in Tabelle 3) oder mit den erwarteten Auswirkungen einer Veräußerung von Rainbow gemäß Umstrukturierungsentscheidung („Ziel Entscheidung 2009“ in Tabelle 3). In Bezug auf die verwendeten Indikatoren kann die Gleichwertigkeit durch Verwendung verschiedener Indikatoren gemessen werden, wie z. B. Entwicklung des KMU-Marktanteils von RBS, finanzielle Kosten für RBS und Volumen der übertragenen Aktiva und Passiva.
- (133) Tabelle 3 vergleicht drei Szenarios anhand verschiedener Indikatoren.

Tabelle 3

Vergleich dreier Szenarios anhand verschiedener Indikatoren

	Ziel Entscheidung 2009	Veräußerung von Rainbow	Aktualisiertes Alternativpaket
Motivationsverpflichtung	Beschränkung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem KMU-Markt im Vereinigten Königreich	Beschränkung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem KMU-Markt im Vereinigten Königreich	Beschränkung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem KMU-Markt im Vereinigten Königreich
Verlust Marktanteil RBS auf dem KMU-Markt im Vereinigten Königreich ⁽¹⁾	5 %	[0-5] % [[5-10]]	3 % [[5-10]]
Kapitalverlust insgesamt ⁽²⁾	GBP [...]	GBP [...] [GBP [...]]	GBP [...] [GBP [...]]

⁽⁶⁷⁾ Wie in Erwägungsgrund 78 beschrieben.

⁽⁶⁸⁾ Wie in Erwägungsgrund 51 beschrieben.

⁽⁶⁹⁾ Wie in den Erwägungsgründen 122 und 123 des Einleitungsbeschlusses beschrieben.

	Ziel Entscheidung 2009	Veräußerung von Rainbow	Aktualisiertes Alternativpaket
Auswirkung Kernkapitalquote	n. z.	[...] %	[...] %
Übertragung Gesamtaktiva	20 Mrd. GBP	GBP [15-25] Mrd.	GBP [0-5] Mrd.

(¹) Zahlen in Klammern für Veräußerung von Rainbow und aktualisiertes Alternativpaket beinhalten den Verlust von Marktanteilen seit Q4 2011.

(²) Zahlen in Klammern für Veräußerung von Rainbow und aktualisiertes Alternativpaket beinhalten [1-3] Mrd. GBP bereits entstandene Kosten.

- (134) Die Motivation zur Veräußerung von Rainbow in der Umstrukturierungsentscheidung und dem geänderten Umstrukturierungsbeschluss ist die Beschränkung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem britischen Markt der Bankendienstleistungen für KMU und mittelständische Unternehmen. Die britischen Behörden haben das Alternativpaket konzipiert mit dem Ziel, dieselben zugrunde liegenden Ziele zu erreichen.
- (135) Die Alternativen können mittels der Auswirkungen auf den Marktanteil der RBS am britischen KMU-Markt verglichen werden. Gemäß Umstrukturierungsentscheidung sollte die Veräußerung von Rainbow zum Verlust von Marktanteilen in Höhe von 5 % führen, wie in Erwägungsgrund 112 des Einleitungsbeschlusses dargelegt. Das Alternativpaket sollte ebenfalls zu einem Verlust von Marktanteilen führen. Berücksichtigt man nur die Anreizregelung, würden diese bis zu 3 % betragen. Die Kommission ist außerdem der Auffassung, dass die Auswirkungen des Capability and Innovation Fund ebenfalls deutlich genug sein werden, um KMU den Wechsel von der RBS und anderen Banken zu ermöglichen. Diese sind jedoch schwer zu quantifizieren.
- (136) Wie von den britischen Behörden angegeben (⁷⁰) ist es angemessen, den Umstand zu berücksichtigen, dass die RBS seit der Umstrukturierungsentscheidung Marktanteile auf dem britischen Markt der Bankendienstleistungen für KMU verloren hat. Die britischen Behörden verwiesen auf einen Datenanbieter. Leider begann dieser Datenanbieter erst im 4. Quartal 2010 mit der Erstellung von Berechnungen zum Marktanteil. Folglich gibt es eine kohärente Zeitreihe, die den Zeitraum von 2008 oder 2009 bis heute erfasst. Laut den berechneten Daten dieses Anbieters lag der Marktanteil der RBS am Markt für KMU im 4. Quartal 2010 (erster Datenpunkt) bei [25-30] % und ihr Umsatz bei 25 Mio. GBP. Laut diesen Daten verloren die RBS zwischen dem 4. Quartal 2010 und dem 4. Quartal 2016 [3-7] % an Marktanteilen am Markt für KMU und erzielte einen Umsatz von bis zu 25 Mio. GBP (⁷¹). Die Kommission ist der Auffassung, dass es umsichtiger ist, den Verlust von Marktanteilen ab dem 4. Quartal 2011 ([0-5] %) heranzuziehen als den Verlust von Marktanteilen ab dem 4. Quartal 2010 ([3-7] %), weil der erste Datenpunkt (Q4 2010) einen höheren Marktanteil angibt als ihn andere Quellen zum Zeitpunkt der Umstrukturierungsentscheidung angeben haben und daher nicht ausgeschlossen werden kann, dass es sich um einen einmaligen Spitzenwert handelt, der den Startpunkt 2008-2009 nicht korrekt spiegelt. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass der Marktanteil auf dem britischen KMU-Marktsegment, der bereits eingebüßt worden ist, sinnvoll auf [0-5] % quantifiziert werden kann.
- (137) Der in der Umstrukturierungsentscheidung erwartete Rückgang des Marktanteils der RBS um 5 % wird überschritten, wenn man den erwarteten Verlust von Marktanteilen durch das Alternativpaket (bis zu 3 % alleine infolge von Maßnahme B) mit den festgestellten Verlusten von Marktanteilen [0-5] % aggregiert.
- (138) Auf der Grundlage der Analyse in den Erwägungsgründen 122 bis 131 kommt die Kommission zu der Bewertung, dass eine Übertragung eines Marktanteils von 3 % in Form von KMU-Kunden mit hoher Wahrscheinlichkeit durch das Alternativpaket erreicht werden kann.
- (139) Abschließend ist die Kommission der Auffassung, dass der 2009 zum Zeitpunkt der Umstrukturierungsentscheidung vorhergesehene Verlust von Marktanteilen in Bezug auf KMU durch das Alternativpaket erreicht würde.
- (140) Die Kommission stellt fest, dass Maßnahme A auf KMU-Kunden ausgerichtet ist, mittelständische Unternehmen jedoch nicht davon ausschließt, vom Alternativpaket zu profitieren. Der Capability and Innovation Fund wird es Banken ermöglichen, ihre bestehenden Angebote an Geschäftsbankleistungen für größere KMU und somit auch für mittelständische Unternehmen zu verbessern und erweitern. So gab es beispielsweise eine Bank in ihrer Stellungnahme nach dem Einleitungsbeschluss an, dass sie bis zu 25 Mio. GBP in eine anspruchsvolle Plattform für das Internet-Banking für Firmenkunden investieren würde, die aufwendige digitale Kapazitäten (einschließlich FX und internationale Zahlungskapazitäten) für kleine, mittlere und große Unternehmen bereitstellen würde. Diese Bank erwartete auch, dass bis zu 50 Mio. GBP für weitere Investitionspläne ihr dabei helfen würden, alle Marktsegmente anzusprechen.

(⁷⁰) Siehe Erwägungsgrund 68.

(⁷¹) Gestützt auf Daten aus der Charterhouse-Studie, die von den britischen Behörden bereitgestellt wurde (siehe Fußnote 42).

- (141) Die Kommission ist auch der Auffassung, dass die Anreize-Regelung (mit großen Wechselanreizen für größere, komplexere KMU) zusätzliche Anreize für konkurrierende Unternehmen bietet, ihre Produkte und Leistungen für diese größeren KMU weiter zu verbessern. Diese konkurrierenden Unternehmen werden daher ebenfalls die Kapazitäten zur Abwicklung von mittelständischen Unternehmen verbessern.
- (142) Die Kommission stellt auch fest, dass die Finanzhilfen und Anreize der Maßnahmen A und B auf die wenigen konkurrierenden Unternehmen konzentriert sind, die bereits bestehende Kapazitäten im Bereich Unternehmensgironkonten für KMU haben. Diese konkurrierenden Unternehmen werden auch diejenigen sein, die wahrscheinlich versuchen, um die mittelständischen Unternehmen zu konkurrieren.
- (143) Laut den berechneten Daten des Anbieters lag der Marktanteil der RBS am Marktsegment für Unternehmen im 4. Quartal 2010 (erster Datenpunkt) bei [30-35] % und ihr Umsatz bei über 25 Mio. GBP ⁽⁷²⁾. Laut diesen Daten verloren die RBS zwischen dem 4. Quartal 2010 und dem 2. Quartal 2017 [5-10] % an Marktanteilen am Markt für KMU und erzielte einen Umsatz von bis zu 25 Mio. GBP ⁽⁷³⁾. Ähnlich wie beim Marktsegment für KMU ist die Auffassung, dass es umsichtiger ist, den Verlust von Marktanteilen ab dem 4. Quartal 2011 heranzuziehen statt den Verlust von Marktanteilen ab dem 4. Quartal 2010. Die Kommission stellt fest, dass die festgestellten Verluste von Marktanteilen der RBS im Segment für Unternehmen zwischen dem 4. Quartal 2011 und dem 4. Quartal 2016 ([0-5] %) im Einklang mit den Verlusten von Marktanteilen im Segment für KMU ([0-5] %) stehen. Die festgestellten Verluste von Marktanteilen sind noch größer, wenn man die Verluste zwischen dem 4. Quartal 2011 und dem 2. Quartal 2017 ([5-10] %) berücksichtigt.
- (144) Die Kommission stellt auch fest, dass die mittelständischen Unternehmen oft komplexere und vielfältigere Bankleistungen benötigen. Nur eine sehr begrenzte Zahl an konkurrierenden Unternehmen haben ein ernsthaftes Interesse an diesen Kunden gezeigt ⁽⁷⁴⁾, da die meisten Unternehmen nicht über die Kapazitäten verfügen, solche Leistungen in rentabler Weise zu entwickeln. Die Kommission ist auch der Ansicht, dass es angemessen ist, die Stellungnahmen der britischen Behörden in Erwägungsgrund 66 Buchstabe e zu berücksichtigen, die darlegen, dass eine Veräußerung von Rainbow geringere und/oder weniger gewisse Auswirkungen auf den Wettbewerb im Segment für mittelständische Unternehmen im Vergleich zum Segment für KMU gehabt hätte.
- (145) Auch wenn die Wettbewerbsverzerrung aufgrund der indirekten Auswirkungen des Alternativpakets auf das Segment für mittelständische Unternehmen schwieriger zu quantifizieren ist, ist die Kommission der Auffassung, dass das Alternativpaket zusammen mit den festgestellten Markteinbußen wahrscheinlich Auswirkungen auf den Wettbewerb um mittelständische Unternehmen erzielen wird, die mindestens gleichwertig mit einer Veräußerung von Rainbow sind. Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Wettbewerbsverzerrung durch die Maßnahmen A und B auch für mittelständische Unternehmen gilt.
- (146) Im Hinblick auf sowohl mittelständische Unternehmen und KMU-Kunden kann der geschätzte Gesamtkapitalverlust der verschiedenen Szenarios auch herangezogen werden, um die Gleichwertigkeit zwischen der Veräußerung von Rainbow und dem Alternativpaket zu vergleichen.
- (147) Die Umstrukturierungsentscheidung enthielt keine Schätzung der Kapitalkosten für die Veräußerung von Rainbow. Dennoch ist es angemessen, die Schätzung der Kapitalkosten, die der Verkauf von Rainbow verursachen würde, wenn er angestrebt würde, heranzuziehen; diese sind von den britischen Behörden quantifiziert worden.
- (148) Die Kosten, die die RBS seit 2009 auf sich gezogen hat, um die Veräußerungsverpflichtung zu erfüllen, beläuft sich auf [1-3] Mrd. GBP ⁽⁷⁵⁾. Darunter fallen verschiedene Arten von Kosten, von denen die größten die Technologiekosten zur Erstellung einer separaten IT-Plattform für Rainbow sind.
- (149) Der direkte Kapitalverlust ⁽⁷⁶⁾ des Alternativpakets ist geringer als bei einer Fortführung der Veräußerung von Rainbow. Zusätzlich ist das Alternativpaket, bei Hinzurechnung der bereits von der RBS auf sich gezogenen Kosten, eindeutig kostenintensiver als es in der Umstrukturierungsentscheidung implizit vorgesehen war ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷²⁾ Die Kommission stellt fest, dass keine separaten Daten für das Segment mittelständischer Unternehmen verfügbar sind und daher der Marktanteil an Kunden mit einem Umsatz von mehr als 25 Mio. GBP als Indikator für den Marktanteil herangezogen wird.

⁽⁷³⁾ Gestützt auf Daten aus der Charterhouse-Studie, die von den britischen Behörden bereitgestellt wurden.

⁽⁷⁴⁾ Als Teil der eingegangenen Rückmeldungen nach dem Einleitungsbeschluss.

⁽⁷⁵⁾ Der Betrag von [1-3] Mrd. GBP wurde von einem externen Berater mit den tatsächlichen, im W&G-Programm verbuchten Kosten abgeglichen.

⁽⁷⁶⁾ Tabelle 3 gibt die direkten Gesamtkapitalverluste der verschiedenen Alternativen an. Die Gesamtkapitalverluste bei Hinzurechnung der bereits von der RBS auf sich gezogenen Kosten in Höhe von [1-3] Mrd. GBP ist in Klammern angegeben.

⁽⁷⁷⁾ Die Umstrukturierungsentscheidung enthielt keine Schätzung der Kapitalkosten für die Veräußerung von Rainbow. Dennoch scheint es angemessen, die Schätzung der Kapitalkosten, die der Verkauf von Rainbow verursachen würde, wenn er angestrebt würde, heranzuziehen; diese sind von den britischen Behörden quantifiziert worden. Die Kosten, die die RBS seit 2009 auf sich gezogen hat, um die Veräußerungsverpflichtung zu erfüllen, beläuft sich auf [1-3] Mrd. GBP. Einschließlich der Gesamtkosten von [1-3] Mrd. GBP überschreiten die Gesamtkapitalverluste von [...] GBP bis [...] GBP die Kapitalkosten in Höhe von [...] GBP, die ein Verlust von Rainbow generiert hätte.

- (150) Abschließend lässt sich unter Verwendung dieses Indikators feststellen, dass das Alternativpaket die finanzielle Last der RBS im Vergleich zur in der Umstrukturierungsentscheidung vorhergesehenen Last nicht wie von den britischen Behörden behauptet erleichtert; tatsächlich ist das Alternativpaket wesentlich kostenintensiver.
- (151) Die Auswirkungen auf die Kernkapitalquote können ebenfalls herangezogen werden, um die verschiedenen Szenarios zu vergleichen. Der Unterschied zwischen dem Indikator der Kernkapitalquote und dem Indikator des Kapitalverlusts liegt darin, dass bei der Kernkapitalquote auch die Verringerung der RWA berücksichtigt wird; falls ein Szenario eine größere Verringerung der risikogewichteten Gesamtaktiva generiert, hat es — für einen gegebenen Kapitalverlust — weniger negative Auswirkungen auf die Kernkapitalquote.
- (152) Die Zahlen für die Kernkapitalquote wurden von den britischen Behörden bereitgestellt. Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, dass die Auswirkungen auf die Kernkapitalquote bei Alternativpaket deutlicher sind. Dies scheint eine Folge des Umstands zu sein, dass es einen geringeren Verlust an Aktiva umfasst. Daher ist selbst der Kapitalverlust geringfügig kleiner und es hat geringfügig negativere Auswirkungen auf die Kernkapitalquote.
- (153) Die alternativen Szenarios können auch in Bezug auf die Gesamtaktiva verglichen werden. Die Auswirkungen des Alternativpakets auf die Gesamtaktiva sind geringfügig kleiner als bei der Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow.
- (154) Die Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow zielte darauf ab, ein existenzfähiges Unternehmen zu veräußern. Um ein existenzfähiges Unternehmen darzustellen hätte Rainbow über ausreichend einkommensschaffende Aktiva und Kunden verfügen müssen, um die Kosten seines großen Zweigstellennetzes und seiner Infrastruktur tragen zu können. Daher umfasste der Umfang von Rainbow neben KMU-Darlehen und -Einlagen, die im Fokus der Maßnahme zur Wettbewerbssteigerung auf dem KMU-Markt standen, auch ein großes Volumen an Einzelhandelsdarlehen und -einlagen.
- (155) Das Alternativpaket sieht keine Übertragung der Einzelhandelsaktiva und -passiva oder anderer Nicht-KMU-Aktiva und -Passiva vor. Es zielt auf eine Übertragung eines Teils der KMU-Kunden samt ihrer Aktiva (Darlehen) und Passiva (Einlagen) ab. Das Alternativpaket ist daher im Sinne der Volumen der übertragenen Aktiva viel kleiner, versucht jedoch, ein ähnliches Ergebnis auf dem britischen Markt der Bankdienstleistungen für KMU zu erzielen.

5.2.3.3. *Schlussfolgerung zur Gleichwertigkeit des aktualisierten Alternativpakets*

- (156) Ab dem Zeitpunkt der Umstrukturierungsentscheidung (14. Dezember 2009) hat die RBS aufrichtig versucht, Rainbow zu veräußern, wie die nachfolgend erläuterten Verfahren und die erheblichen aufgewendeten Ressourcen und Arbeitskraft zur Veräußerung von Rainbow belegen.
- (157) Dadurch hat die RBS erhebliche Kosten auf sich gezogen (insbesondere die geschätzten Kosten eines Versuchs zur Veräußerung von Rainbow wie in Erwägungsgrund 148 dargelegt).
- (158) Die Kommission stellt auch fest, dass das Alternativpaket die Anforderungen an die RBS nicht zu erleichtern scheint. Was die Kosten betrifft, so würde eine Umsetzung des Alternativpakets neben den bereits auf sich gezogenen Kosten der RBS eine zusätzliche Kostenlast für die RBS bedeuten. Die kumulativen Kosten seit 2009 wären erheblich höher als es in der Umstrukturierungsentscheidung implizit erwartet wurde.
- (159) Das Alternativpaket wird in Kombination mit den verlorenen Marktanteilen zu einem Gesamtverlust von Marktanteilen der RBS auf dem KMU-Markt führen, der mindestens gleichwertig mit den Vorhersagen aus der Umstrukturierungsentscheidung ist. Die Bedenken, dass die sehr großen Beihilfen von 2008-2009 von der RBS dazu verwendet werden, ihren Marktanteil auf dem bereits konzentrierten KMU-Markt zu konsolidieren oder auszubauen, würden daher in gleichem Maße ausgeräumt als wenn die in der Umstrukturierungsentscheidung vorgesehene Veräußerung von Rainbow umgesetzt worden wäre.
- (160) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass das Alternativpaket im Sinne der Erreichung der beabsichtigten Auswirkungen auf den Wettbewerb mit einer Veräußerung von Rainbow gleichwertig ist.
- (161) Die Kommission stellt auch fest, dass die RBS alle Verpflichtungen und geänderten Verpflichtungen (abgesehen von der Veräußerung von Rainbow) aus der Umstrukturierungsentscheidung und dem geänderten Umstrukturierungsbeschluss erfüllt hat. Die angemeldete Ersetzung einer einzelnen Veräußerungsverpflichtung findet daher im Kontext einer korrekten Umsetzung des restlichen Umstrukturierungsplans statt.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

- (162) Auf der Grundlage der vorstehenden Würdigung sind die im Einleitungsbeschluss geäußerten Zweifel der Kommission an der Gleichwertigkeit des Alternativpakets ausgeräumt worden. Die Änderung der Verpflichtungen berührt die Schlussfolgerung in der Umstrukturierungsentscheidung und dem geänderten Umstrukturierungsbeschluss nicht und die der RBS gewährte staatliche Beihilfe wird daher als vereinbar mit dem Binnenmarkt im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV erklärt.

- (163) Darüber hinaus kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die etwaigen staatlichen Beihilfen für Begünstigte des Alternativpakets als notwendiger Teil der Verpflichtungen eingestuft werden sollte, auf deren Grundlage die Beihilfemaßnahmen zugunsten der RBS für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Ersetzung der Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow durch das vom Vereinigten Königreich in Bezug auf RBS angemeldete Alternativpaket ist auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags mit dem Binnenmarkt vereinbar. Die Ersetzung der Verpflichtung zur Veräußerung von Rainbow durch das Alternativpaket wird somit genehmigt.

Artikel 2

Die etwaigen staatlichen Beihilfen für Begünstigte des Alternativpakets sind auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gerichtet.

Brüssel, den 18. September 2017

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