

V

(Øvrige meddelelser)

MEDDELELSER I TILKNYTNING TIL GENNEMFØRELSEN AF
KONKURRENCEPOLITIKKEN

KOMMISSIONEN

STATSSTØTTE — TYSKLAND

Statsstøtte C 26/07 (ex NN 28/07) — NERES — Flughafen Dortmund

Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2

(EØS-relevant tekst)

(2007/C 217/09)

Ved brev af 10. juli 2007, der er gengivet på det autentiske sprog efter dette resumé, meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2, over for ovennævnte støtteforanstaltning.

Kommissionen opfordrer alle berørte parter til inden en måned efter offentliggørelsen af denne meddelelse at fremsende deres bemærkninger til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Energi og Transport
Direktorat A
B-1049 Bruxelles
Fax (32-2) 296 41 04

Disse bemærkninger vil blive videresendt til Tyskland. Interesserede parter, der fremsætter bemærkninger til sagen, kan skriftligt anmode om at få deres navne hemmeligholdt. Anmodningen skal være begrundet.

RESUMÉ

Programmet har til formål at fremme etableringen af nye rute-forbindelser og udbygningen af de nuværende forbindelser (øget frekvens).

SAGSFORLØB

Efter en klage vedrørende »statsstøtte« af 27. november 2006 i forbindelse med lufthavnen Dortmunds NERES-program (New and Existing Routes Expansion Scheme), som trådte i kraft den 1. juli 2004, anmodede Europa-Kommissionen ved brev af 1. december 2006 de tyske myndigheder om at fremsætte deres bemærkninger. Disse bemærkninger, fremsendt pr. post, blev modtaget den 13. april 2007.

Programmet trådte i kraft den 1. juli 2004 og varer til den 30. juni 2009. Luftfartsselskaberne kan ansøge om støtte for alle nye ruteforbindelser og for alle nuværende forbindelser; ansøgningen skal dog være indgivet til lufthavnen i perioden 1. juli 2004 til 30. juni 2009. NERES-programmet giver de luftfartsselskaber, som opfylder betingelserne i programmet, følgende tre fordele:

BESKRIVELSE AF STØTTEFORANSTALTNINGEN

Klagen vedrører NERES-støtteprogrammet, som er indført af lufthavnen i Dortmund.

— NERES-programmet opererer med en enheds-lufthavnsafgift, som er klart lavere end lufthavnens sædvanlige lufthavnsafgift. Denne lufthavnsafgift varierer alt efter antallet af sæder i flyene. Herudover fastsætter programmet et mindstebeløb pr. fly på 200 EUR.

- Lufthavnen giver i forbindelse med åbningen af en ny rute et markedsføringsbidrag for hver passager, som flyver fra lufthavnen. Bidraget afhænger af antallet af nye ruter samt antallet af sæder, der stilles til rådighed på de pågældende ruter. Fra og med tre ruter med en kapacitet på mindst 100 000 sæder pr. år betales et markedsføringsbidrag på 0,30 EUR pr. passager. Ved 5 ruter og en kapacitet på mindst 225 000 sæder pr. år stiger bidraget til 1,00 EUR.
- Endelig omfatter NERES-programmet et yderligere nedslag i enhedslufthavnsafgiften, som afhænger af det årlige passagervolumen. Denne ændring af programmet trådte først i kraft den 1. juli 2005. Fra og med et passagervolumen på 500 000 pr. år gives et nedslag på 1,00 EUR. Det største mulige nedslag er 3 EUR pr. passager, hvis der er tale om et passagervolumen på mere end 2 000 000 passagerer pr. år. Selv med dette yderligere nedslag skal lufthavnsafgiften pr. passager være mindst 5 EUR.

Flughafen Dortmund GmbH, som driver lufthavnen i Dortmund havde underskud på driften i 2001. Underskuddet var størst i 2004 og lød på 28 mio. EUR; NERES-programmet blev indført i dette år. Siden er underskuddet faldet lidt. I 2006 var underskuddet 21 mio. EUR. Forventningen til perioden 2007 til 2011 er, at underskuddet forringes år for år, så det højest er 14 mio. EUR i 2011.

Disse underskud er blevet dækket af Stadtwerke Dortmund AG i henhold til en aftale, der er indgået mellem de to selskaber (som begge kontrolleres af byen Dortmund). Underskuddene skal også i de kommende år dækkes på denne måde.

VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

Eksistensen af statsstøtte

Tyskland mener ikke, at NERES-programmet udgør statsstøtte til lavprisluffartsselskaber, da programmet er åbent for alle luftfartsselskaber, som etablerer nye ruter eller flyver oftere på allerede etablerede ruter fra lufthavnen i Dortmund. Tyskland anser derfor foranstaltningen for at være af generel karakter. Tyskland påberåber sig afgørelsen i sag NN 109/98, Manchester Airport, hvor Kommissionen har udtalt:

»At give nedslag i lufthavnsafgifter til luftfartsselskaber må anses for at være en normal forretningspraksis, som lufthavnene anvender for at opmuntre til nye tjenester og tiltrække nye kunder. Hvis lufthavnsoperatoren er en offentlig virksomhed, udgør de indtægter, der gives afkald på i form af nedslag i lufthavnsafgifter, statslige midler, og det er så spørgsmålet, hvorvidt sådanne foranstaltninger er omfattet af artikel 87. Hvis et nedslag eller en ordning for nedslag er udformet således, at den giver en bestemt virksomhed en fortrinsstilling, så finder artikel 87 måske anvendelse. [...]

Hvis nedslag derimod ikke er omfattet af artikel 87 på grund af deres udformning, kan de anses for at være en tidsbegrænset foran-

staltning, som ikke diskriminerer blandt brugerne af lufthavnens infrastruktur.«

Kommissionens foreløbige undersøgelse har vist, at NERES-programmet ikke er en generel foranstaltning på linje med afgørelsen i sagen om Manchester Airport, hvor en kontrol med statsmidler ikke ville være mulig; det begrundes således:

- NERES-programmet diskriminerer mellem luftfartsselskaber, som allerede benyttede lufthavnen inden programmets indførelse, og som fortsat betaler lufthavnsafgift efter den normale ordning, og lavprisluffartsselskaber, som først begyndte at benytte lufthavnen efter programmets indførelse.
- Herudover er programmet i sig selv diskriminerende, idet det begunstiger easyjet, som modtager den største rabat i forbindelse med det yderligere nedslag i lufthavnsgebyret (tredje element i programmet), fordi dette selskab befordrer langt det største passagervolumen i Dortmund.
- Programmet er ikke tidsbegrænset; Flughafen Dortmund GmbH har meddelt Kommissionen, at selskabet påtænker at inkludere NERES i en nye afgiftsordning fra 2009.
- Endelig lader det til, at Flughafen Dortmund GmbH, i modsætning til sagen om Manchester Airport, tilbyder nedslagene, selv om driften giver underskud.

Kommissionen har derfor foreløbig konkluderet, at NERES-programmet er statsstøtte til fordel for lavprisluffartsselskaber. For så vidt angår relationerne mellem Stadtwerke Dortmund AG og Flughafen Dortmund GmbH, har den foreløbige undersøgelse vist, at inddækningen af Flughafen Dortmund GmbH's underskud er en begunstigelse, som ydes af staten, og som derfor må anses for at være statsstøtte til fordel for Flughafen Dortmund GmbH.

Støttens forenelighed med fællesmarkedet

NERES-programmet trådte i kraft efter Kommissionens endelige afgørelse i Charleroi-sagen, men før retningslinjerne for statsstøtte til regionale lufthavne fra 2005 trådte i kraft, så programmets forenelighed med fællesmarkedet skal vurderes ud fra EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c) og i overensstemmelse med afgørelsen i Charleroi-sagen.

På dette stade af undersøgelsen betvivler Kommissionen af nedenstående årsager, at de betingelser, der er nævnt i Charleroi-afgørelsen, er opfyldt:

NERES-programmet er diskriminerende af følgende årsager:

- De lufthavnsafgifter, som lavprisselskaberne skal betale, lader ikke til at være tilstrækkelige til at dække Flughafen Dortmund GmbH's driftsomkostninger i forbindelse med lufthavnens tjenesteydelser

- indtægterne fra tjenesteydelser til passagererne lager ikke til at være tilstrækkelige til at kunne dække underskuddet
- incitamenterne er hverken tidsbegrænsede eller aftagende med tiden
- der er ingen sammenhæng mellem markedsføringsbidraget og de faktiske reklameomkostninger
- det yderligere nedslag (tredje element i programmet) begunstiger udelukkende selskaber, som allerede er godt etableret, og har derfor ingen forbindelse med eventuelle opstartsomkostninger.

I henhold til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 kan ulovligt udbetalt støtte kræves tilbagebetalt af støttemodtageren.

BREVETS ORDLYD

»Die Kommission möchte die Bundesrepublik Deutschland hiermit davon in Kenntnis setzen, dass sie nach Prüfung der von Ihren Behörden übermittelten Informationen zu den im Betreff genannten Maßnahmen beschlossen hat, das in Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag vorgesehene Verfahren einzuleiten.

1. VERFAHREN

1.1. Beschwerde

1. Mit Schreiben vom 27.11.2006 ist bei der Kommission eine Beschwerde wegen mutmaßlicher staatlicher Beihilfe in Verbindung mit dem Programm NERES (*New and Existing Routes Expansion Scheme* = Förderregelung für den Ausbau neuer und bestehender Verbindungen) eingegangen. Dieses Programm wurde am 1.7.2004 vom Flughafen Dortmund eingeführt. Am 7.12.2006 hat die Kommission ein Auskunftsverlangen an die deutschen Behörden gerichtet. Die deutschen Behörden haben die gewünschten Informationen am 13.4.2006 per E-Mail übermittelt.

1.2. Allgemeine Beschreibung der beanstandeten Maßnahmen

2. Die Beschwerde betrifft das vom Flughafen Dortmund eingeführte Förderprogramm NERES.
3. Der Flughafen Dortmund wird von der privatrechtlichen Flughafen Dortmund GmbH betrieben. Die Flughafen Dortmund GmbH befindet sich zu 26 % im Besitz der Stadt Dortmund und zu 74 % im Besitz der Dortmunder Stadtwerke AG. Einziger Anteilseigner der Dortmunder Stadtwerke AG ist die Stadt Dortmund.

Gemäß einem Gewinnabführungs- und Beherrschungsvertrag werden Verluste und Gewinne der Flughafen Dortmund GmbH auf die Dortmunder Stadtwerke AG übertragen. Die Dortmunder Stadtwerke AG finanziert die Verrechnung der Verluste der Flughafen Dortmund AG über eine Quersubvention aus den Erträgen anderer Tochtergesellschaften.

4. Das Programm NERES hat folgende Förderziele:

- Eröffnung neuer Flugverbindungen,
- Erhöhung der Anzahl bestehender Verbindungen (nachstehend auch ‚Frequenzen‘).

2. NÄHERE BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

2.1. Das Programm NERES

5. Die maximale Kapazität des Flughafens liegt bei 3 Mio. Fluggästen. 2001 bis 2003 war diese Kapazität nur zu etwa 30 % ausgelastet. Um die Einnahmen aus den Flughafenentgelten zu erhöhen, hat der Flughafen Dortmund am 1.7.04 das Programm NERES eingeführt.
6. Das Programm NERES hat eine Laufzeit vom 1.7.04 bis zum 30.6.09. Die Fluggesellschaften können für jede neue Flugverbindung und für alle bereits bestehenden Verbindungen einen Förderantrag stellen; der Antrag muss allerdings im Zeitraum vom 1.7.2004 bis zum 30.6.2009 beim Flughafen eingegangen sein.
7. NERES ergänzt die geltende *Entgeltordnung* des Flughafens Dortmund, die gemäß der Genehmigung durch das Verkehrsministerium des Landes *Nordrhein-Westfalen* am 1.11.2000 in Kraft getreten ist.
8. Mit Wirkung zum 1.7.2009 will die Flughafen Dortmund GmbH das Programm vollständig in die Entgeltordnung aufnehmen. Einzelheiten dazu sind noch nicht bekannt.
9. NERES gewährt den Fluggesellschaften, welche die Anforderungen des Programms erfüllen, die folgenden drei Vorteile:
 - ein einheitliches Flughafennutzungsentgelt pro Fluggast,
 - einen Marketingbeitrag pro Fluggast,
 - eine Ermäßigung des von jeder Fluggesellschaft zu zahlenden einheitlichen Flughafennutzungsentgelts abhängig vom gesamten jährlichen Fluggastaufkommen der betreffenden Fluggesellschaft.
10. Diese Vorteile werden in den folgenden Abschnitten ausführlicher erläutert.
 - 2.1.1. *Das einheitliche Flughafennutzungsentgelt*
11. Gemäß der Entgeltordnung werden die Flughafenentgelte grundsätzlich nach der Gesamtheit aller Bewegungen der eingesetzten Luftfahrzeuge und nicht nach der Anzahl der Fluggäste festgesetzt. Die Flughafenentgelte gemäß der Entgeltordnung beinhalten die folgenden Einzelposten:
 - Landeentgelt,
 - Parkentgelt,
 - Entgelte für Infrastrukturdienste (Einchecken, Gepäckabfertigung, Positionsentgelt),
 - die Entgelte für Bodenabfertigungsdienste (Einchecken der Fluggäste, Gepäckaufgabe, Laden und Entladen und ‚Boden-Handling‘).

12. Diese Gebühren werden größtenteils nach dem Gewicht der Flugzeuge berechnet. Nur die Landeentgelte werden zum einen nach dem Gewicht der Flugzeuge und zum anderen nach dem Fluggastaufkommen ermittelt. Bei der Gebühr für das ‚Boden-Handling‘ wird außerdem die Anzahl der Sitzplätze im Flugzeug berücksichtigt.
13. Für Verbindungen, denen das Programm NERES zugute kommt, treten die Bestimmungen des NERES an die Stelle der Entgeltordnung. Anstelle der in der Entgeltordnung vorgesehenen Entgelte zahlen die betreffenden Fluggesellschaften ein einheitliches Flughafennutzungsentgelt pro Fluggast. Diese Gebühr beinhaltet die Entgelte für sämtliche Flughafendienstleistungen mit Ausnahme der Flugsicherheitsgebühr.
14. Bei am 1.7.2004 bereits bestehenden Verbindungen wird die Ermäßigung nur für jeden weiteren Fluggast gewährt. Eine Fluggesellschaft wird auch dann bei Eröffnung einer neuen Verbindung nicht durch NERES gefördert, wenn diese Verbindung anstelle einer früheren Verbindung eingerichtet wurde, für die bereits Startbeihilfen gewährt wurden.
15. Die Fluggesellschaften müssen drei Monate vor Eröffnung der Flugverbindung einen Antrag auf Förderung im Rahmen von NERES stellen. Die Bewilligung der Förderung ist nur durch die Kapazität des Flughafens Dortmund beschränkt. Bei Entscheidungen über Zeitengpässe ist in Konfliktfällen das Antragsdatum maßgeblich für die Aufnahme in das Förderprogramm NERES.
16. Die Höhe des einheitlichen Flughafennutzungsentgelts hängt von der Anzahl der Sitzplätze im jeweiligen Flugzeug ab. Gemäß der Anzahl der Sitzplätze werden die folgenden fünf Kategorien unterschieden:

Tabelle 1

Die fünf Sitzplatzkategorien

Kategorie 1	Mindestens 140 Sitzplätze
Kategorie 2	Mindestens 100 Sitzplätze
Kategorie 3	Mindestens 70 Sitzplätze
Kategorie 4	Mindestens 40 Sitzplätze
Kategorie 5	Weniger als 40 Sitzplätze

Tabelle 2

Einheitliches Flughafennutzungsentgelt gestaffelt nach Kategorien

1.7.2004-30.6.2005	5,00 EUR	Kategorie 1
	8,00 EUR	Kategorie 2
	11,00 EUR	Kategorie 3
	20,00 EUR	Kategorie 4
	25,00 EUR	Kategorie 5

1.7.2005-30.6.2006	6,75 EUR	Kategorie 1
	9,00 EUR	Kategorie 2
	11,75 EUR	Kategorie 3
	20,00 EUR	Kategorie 4
	25,00 EUR	Kategorie 5
1.7.2006-30.6.2007	6,75 EUR	Kategorie 1
	9,00 EUR	Kategorie 2
	11,75 EUR	Kategorie 3
	20,00 EUR	Kategorie 4
	25,00 EUR	Kategorie 5
1.7.2007-30.6.2008	7,50 EUR	Kategorie 1
	9,75 EUR	Kategorie 2
	12,25 EUR	Kategorie 3
	20,00 EUR	Kategorie 4
	25,00 EUR	Kategorie 5
1.7.2008-30.6.2009	7,50 EUR	Kategorie 1
	9,75 EUR	Kategorie 2
	12,25 EUR	Kategorie 3
	20,00 EUR	Kategorie 4
	25,00 EUR	Kategorie 5

17. Bezüglich der Zusammensetzung der Kosten, die dem Flughafen Dortmund für die Erbringung der Flughafendienstleistungen entstehen, haben die deutschen Behörden der Kommission nur eine Analyse der Kosten in Verbindung mit Bodenabfertigungsdiensten übermittelt:

Bodenabfertigungsdienste, in EUR		[...](*)
	Anteil administrative Abfertigung am Boden, EUR	[...]
	Anteil Einchecken, EUR	[...]
	Anteil operative Leistungen, EUR	[...]
	Anteil Betankungsdienste, EUR	[...]

(*) Vertrauliche Informationen.

18. Das einheitliche Flughafennutzungsentgelt liegt für jedes Jahr des Programmzeitraums von NERES unterhalb der in der Entgeltordnung vorgesehenen Entgelte. Das Programm NERES stellt somit einen Anreiz zur Eröffnung neuer Verbindungen und zur Erhöhung bestehender Frequenzen dar.
19. Das Entgelt beträgt mindestens 200,00 EUR pro Flugzeug.

2.1.2. *Der Marketingbeitrag*

20. Zusätzlich zum einheitlichen Flughafennutzungsentgelt gewährt der Flughafen für die Einrichtung einer neuen Verbindung einen Marketingbeitrag pro Fluggast. Dieser Beitrag hängt von der Anzahl der neuen Verbindungen sowie von der Anzahl der Sitzplätze ab, die für die betreffenden Verbindungen zur Verfügung gestellt werden.

Tabelle 3

Marketingbeitrag

Anzahl der geförderten neuen Flugverbindungen	Marketingbeitrag pro Fluggast bei den geförderten Verbindungen
3 Flugverbindungen mit einer Kapazität von mindestens 100 000 Sitzplätzen pro Jahr	0,30 EUR
4 Flugverbindungen mit einer Kapazität von mindestens 175 000 Sitzplätzen pro Jahr	0,50 EUR
5 Flugverbindungen mit einer Kapazität von mindestens 225 000 Sitzplätzen pro Jahr	1,00 EUR

2.1.3. *Vom Fluggastaufkommen abhängige Ermäßigung*

21. Dieser Zusatz zum Programm NERES ist erst am 1.7.05 in Kraft getreten. Die ergänzende Förderung hängt von der Gesamtzahl der abfliegenden Fluggäste während des Jahres ab, in dem die Beihilfen gezahlt werden. Diese Ermäßigung wird auf die von jeder Fluggesellschaft zu zahlenden einheitlichen Flughafennutzungsentgelte angerechnet, gemäß des gesamten jährlichen Fluggastaufkommens der betreffenden Fluggesellschaft. Aber auch mit dieser ergänzenden Ermäßigung darf das einheitliche Flughafennutzungsentgelt einen Betrag von 5 EUR für jeden abfliegenden Fluggast nicht unterschreiten.

Tabelle 4

Vom Fluggastaufkommen abhängige Ermäßigung

Gesamtzahl der pro Jahr abfliegenden Fluggäste	500 000 bis 1 000 000	1 000 001 bis 1 500 000	1 500 001 bis 2 000 000	Über 2 000 000
Ermäßigung des einheitlichen Flughafennutzungsentgelts für jeden abfliegenden Fluggast	1,00 EUR	1,50 EUR	2,00 EUR	3,00 EUR

2.2. Begünstigte des Programms NERES

22. NERES ist ein Programm, das allen Fluggesellschaften offen steht, die die Förderkriterien erfüllen und einen entsprechenden Antrag stellen. NERES wurde am 30.6.2004 im Internet veröffentlicht.
23. Heute ist easyJet Hauptbegünstigter des Programms. easyJet bietet 12 im Rahmen von NERES geförderte Verbindungen an, die sich alle innerhalb der Europäischen Gemeinschaft befinden. Die übrigen Begünstigten sind Wizzair (5 Verbindungen, ebenfalls alle in der Europäischen Union), Germanwings (4 Verbindungen, 3 davon in der Europäischen Union) und Air Berlin (1 Verbindung).

2.3. Die Marktstudie in Verbindung mit dem Programm NERES

24. Vor der Einführung von NERES hat der Flughafen Dortmund eine Marktstudie durchgeführt, in der zwei Szenarien für die künftige Entwicklung untersucht wurden: die Einführung von NERES und die Beibehaltung der Entgeltordnung ohne NERES.
25. Die Marktstudie wurde für einen Zeitraum von 10 Jahren (2004 bis 2014) durchgeführt. Für jedes der beiden Szenarien werden in der Studie ein Ausgangsszenario, ein Best-Case-Szenario und ein Worst-Case-Szenario unterschieden.

2.3.1.1. Szenario bei Beibehaltung der Entgeltordnung ohne NERES

26. Gewisse Annahmen sind bei allen drei Szenarien (Ausgangsszenario, Best-Case-Szenario und Worst-Case-Szenario) gleich. Zunächst einmal sehen beide Szenarien vor, dass die Einnahmen aus gewerblichen Tätigkeiten außerhalb des Flugverkehrs (insbesondere die Parkentgelte) um jährlich [...] % steigen. Die Szenarien gehen davon aus, dass die Parkentgelte keinen Einfluss auf die Auslastung der Parkplätze haben. Außerdem wird bei beiden Szenarien angenommen, dass die Personalkosten bei jedem abfliegenden Fluggast in erheblichem Umfang (etwa um [...] %) gesenkt werden können.
27. Bei Zugrundelegung der Entgeltordnung als Ausgangsszenario erwartet der Flughafen Dortmund ein jährliches Wachstum von [...] %. In diesem Fall würde der Flughafen 2014 ein Aufkommen von 1,55 Mio. Fluggästen erreichen. Bei Flughafenentgelten von durchschnittlich [...] EUR pro Fluggast könnte der Flughafen 2014 Einnahmen in Höhe von [...] Mio. EUR erzielen. Bei Einnahmen in dieser Höhe könnte der Flughafen ab 2012 einen operativen Gewinn von [...] Mio. EUR verbuchen. Wegen Abschreibungen und Zinsen für Investitionen in die Flughafeninfrastruktur wird das konsolidierte Ergebnis des Flughafens negativ bleiben und 2014 bei [...] Mio. EUR liegen.
28. Beim Best-Case-Szenario wird ein jährliches Wachstum von [...] % angenommen; bei diesem Wachstum könnten Einnahmen von [...] EUR pro Fluggast erzielt werden. In diesem Fall würde der Flughafen ab 2009 einen operativen Gewinn verbuchen; das konsolidierte Jahresergebnis würde 2014 bei [...] Mio. EUR liegen.
29. Beim Worst-Case-Szenario werden eine jährliche Zunahme des Fluggastaufkommens von nur [...] % und ein Flughafenentgelt von [...] EUR pro Fluggast angenommen. In diesem Fall würden bis 2014 anhaltend operative Verluste in Höhe von [...] Mio. EUR erzielt. Das konsolidierte Ergebnis 2014 würde dann [...] Mio. EUR betragen.

2.3.1.2. Szenario unter Beibehaltung von NERES

30. Wenn NERES beibehalten wird, geht die Marktstudie davon aus, dass die Parkentgelte nicht nur um [...] %, sondern sogar um [...] % steigen könnten. Außerdem wird ebenso wie beim Szenario ohne NERES angenommen, dass die Personalkosten um [...] % gesenkt werden könnten.
31. Beim Ausgangsszenario unter Beibehaltung von NERES geht die Studie davon aus, dass der Flughafen Dortmund 2014 ein Aufkommen von [...] Mio. Fluggästen verzeichnen wird. Diese Prognose beruht auf den Planungen von easyJet, nach denen Dortmund zu einem der Hauptstandorte der Gesellschaft ausgebaut werden soll. Daher wird eine Zunahme des Fluggastaufkommens um jährlich [...] % angenommen.
32. Bei diesem Szenario geht die Studie davon aus, dass die Einnahmen des Flughafens 2014 [...] Mio. EUR betragen werden. Diese Einnahmen wurden unter Annahme eines Flughafenentgelts von [...] EUR pro Fluggast ermittelt. Gleichzeitig erhöhen sich die dem Flughafen entstehenden Kosten aus zwei Gründen: Das entsprechende Fluggastaufkommen geht mit einem höheren Personalbedarf einher und setzt den Bau eines neuen Terminals (für 2007 vorgesehen) voraus. 2014 werden die laufenden Kosten [...] Mio. EUR betragen; damit wird sich der operative Gewinn auf [...] Mio. EUR belaufen. Das konsolidierte Ergebnis dürfte 2014 bei [...] Mio. EUR liegen.
33. Beim Best-Case-Szenario werden für 2014 ein Aufkommen von [...] Mio. Fluggästen und Einnahmen in Höhe von [...] Mio. EUR angenommen. Der operative Gewinn wird 2014 [...] Mio. EUR und das konsolidierte Ergebnis [...] Mio. EUR betragen.
34. Gemäß dem Worst-Case-Szenario wird sich easyJet binnen eineinhalb Jahren aus dem Flughafen Dortmund zurückziehen. In den Jahren 2004 und 2005 wird das Ergebnis um 612 000 EUR höher ausfallen als ohne easyJet, da der Flughafen in den ersten eineinhalb Jahren ohne zusätzliche Aufwendungen die zuvor von easyJet bedienten Fluggäste übernehmen wird. Im verbleibenden Zeitraum wird sich die gleiche Entwicklung vollziehen, wie im Worst-Case-Szenario ohne das Programm NERES angenommen.

2.4. Allgemeine Informationen zum Flughafen Dortmund

35. Der Flughafen Dortmund ist ein Regionalflughafen und als solcher Bestandteil des Flugverkehrsnetzes des Landes Nordrhein-Westfalen. Dieses Netz umfasst heute fünf Regionalflughäfen (darunter Dortmund) und drei internationale Flughäfen. Der Ausbau der Landebahn zum Regionalflughafen erfolgte in den 80er Jahren.
36. 2000 wurde eine zweite Erweiterung des Flughafens Dortmund abgeschlossen. Die Landebahn und die Startbahn wurden auf eine Länge von 2000 m erweitert. Außerdem wurde ein neues Terminal in Betrieb genommen. Die Investitionen beliefen sich insgesamt auf 27,3 Mio. EUR. 80 % dieser Aufwendungen wurden aus Gemeinschaftsmitteln finanziert.

37. Mit diesem Ausbau sollten die Verbindungen zu den Nachbarflughäfen Düsseldorf, Köln/Bonn, Münster/Osnabrück und Paderborn ergänzt werden, um Geschäftsreisenden eine Zeitersparnis gegenüber Bahnverbindungen bzw. den Umwegen über die genannten Nachbarflughäfen bieten zu können. Infolge der neuen Angebote hat sich die Anzahl der Linienflüge erhöht. Die Charterflüge zu Touristenzielen hingegen haben eine untergeordnete Rolle gespielt. Es wurde davon ausgegangen, dass Großraumflugzeuge zu beliebten Touristenzielen nur noch auf den großen internationalen Flughäfen eingesetzt würden. Außerdem ergaben Umfragen in den 90er Jahren, dass 90 % der Fluggäste den Flughafen Dortmund für Geschäftsreisen, nicht aber für private Flugreisen nutzten.
38. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat der Flughafen Dortmund viele Geschäftsreisende verloren. Lufthansa und Eurowings haben den Umfang ihrer Verbindungen beträchtlich verringert. Air Berlin war zeitweise an die Stelle dieser beiden Gesellschaften getreten; trotzdem beschloss Air Berlin 2003, sich verstärkt auf Düsseldorf zu konzentrieren.
39. Um die Infrastruktur des Flughafens besser zu nutzen, hat der Flughafen Dortmund 2004 einen Strategiewechsel mit dem Ziel beschlossen, Billigfluggesellschaften als Anbieter von Verbindungen zu Touristenzielen zu gewinnen. Dazu hat der Flughafen das Programm NERES eingeführt.
40. In den folgenden Abschnitten wird die wirtschaftliche Entwicklung des Flughafens näher erläutert.

2.4.1. Entwicklung des Fluggastaufkommens

41. Aus der folgenden Tabelle ist die Entwicklung des Fluggastaufkommens am Flughafen Dortmund seit 2001 ersichtlich:

Jahr	Fluggastaufkommen
2001	1 064 153
2002	994 508
2003	1 023 339
2004	1 179 278
2005	1 742 891
2006	2 019 666

2.4.2. Kostenanalyse und Analyse des Geschäftsplans

42. Aus der folgenden Tabelle gehen die Umsätze und die Verluste der Flughafen Dortmund GmbH in den Jahren 2001 bis 2006 hervor:

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fluggastaufkommen	1 064 153	994 508	1 023 339	1 179 278	1 742 891	2 019 666
Linienflüge	1 033 788	698 732	998 680	1 154 492	1 716 109	1 976 408
Bewegungen der eingesetzten Luftfahrz.	46 255	41 690	37 879	33 429	38 918	43 514
davon Linienflüge	28 299	24 103	19 912	17 366	21 959	23 588
Einnahmen insgesamt, 1 000 EUR	25 942	24 351	23 856	20 995	24 111	25 549
davon Umsätze	22 403	20 910	20 584	17 029	17 911	20 602
Ausgaben insgesamt, 1 000 EUR	34 564	40 021	42 060	49 259	49 976	46 864
davon Zinsen und Abschr.	16 856	21 682	21 156	23 335	21 106	16 309
Jährliche Verluste und Gewinne, 1 000 EUR	- 8 622	- 15 670	- 18 204	- 28 264	- 25 865	- 21 315
EBITDA, *1 000 EUR	+ 7 336	+ 5 471	+ 2 583	- 5 263	- 5 817	- 5 374
EBITDA-Ergebnis, in %	32,7	26,2	12,5	- 30,9	- 32,5	- 26,1

43. Aus der folgenden Tabelle gehen die Ausgaben des Flughafens für bestimmte Posten im Zeitraum 1999 bis 2003 hervor:

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003
Personalkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Materialkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Abschreibungen, 1 000 EUR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
sonstige Ausgaben des Unternehmens, 1 000 EUR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Zinsen, 1 000 EUR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sonstige Steuern	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ausgaben insgesamt, 1 000 EUR	17 063	22 099	34 564	40 021	42 060
Veränderung gegenüber dem Vorjahr, in %	+ 22,5	+ 29,5	+ 56,4	+ 15,8	+ 5,1

44. In der folgenden Tabelle sind die Prognosen für die Jahre 2007 bis 2011 zusammengestellt:

Fluggäste (in 1 000)	1 740	1 800	2 000	2 100	2 300	2 400	2 500	2 700
Gewinne 1 000 EUR	Ergebnis	WP	Prognose	Prognose	Prognose	Prognose	Prognose	Prognose
	2005	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Flugverkehr	9 960	10 400	11 800	11 850	13 400	14 350	15 300	16 400
Außerhalb des Flugverkehrs	7 950	7 500	7 900	8 800	9 350	10 350	10 750	12 250
Umsatz insgesamt	17 910	17 900	19 700	20 650	22 750	24 700	26 050	28 650
Sonstige Gewinne	6 200	3 600	4 850	4 800	5 100	5 250	5 450	5 800
Gewinne insgesamt	24 110	21 500	24 550	25 450	27 850	29 950	31 500	34 450
Ausgaben	2005	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Material	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
AfA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Zinsen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ausgaben insgesamt	49 980	43 400	46 650	45 350	47 000	47 400	47 500	49 150
Jährliche Verluste und Gewinne	- 5 870	- 21 900	- 21 100	- 19 900	- 19 150	- 17 450	- 16 000	- 14 700
EBITDA	- 5 800	- 5 600	- 5 200	- 4 450	- 3 600	- 2 500	- 1 950	- 450

3. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

45. Um eine Würdigung der Maßnahme vornehmen zu können, müssen die beiden Maßnahmen, d. h. die der Flughafen Dortmund GmbH von der Dortmunder Stadtwerke AG gewährte potenzielle Beihilfe und die potenzielle Beihilfe für Billigfluggesellschaften gemäß dem Programm NERES, unterschieden werden.

3.1. Die der Flughafen Dortmund GmbH von der Dortmunder Stadtwerke AG gewährte potenzielle Beihilfe

3.1.1. Vorliegen einer Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag

Gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (nachstehend „EWR-Abkommen“) 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 Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

3.1.1.1. Staatliche Mittel

46. Eine Bewertung als Beihilfe kommt dann in Betracht, wenn die von der Dortmunder Stadtwerke AG übernommenen Verluste der Flughafen Dortmund GmbH vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gemäß Artikel 87 Absatz 1 ausgeglichen werden.

47. In der ständigen Rechtsprechung wird nicht danach unterschieden, ob die Beihilfe unmittelbar vom Staat (in diesem Fall von der Stadt Dortmund) oder von öffentlichen oder privaten Stellen gewährt wird, die der Staat zur Gewährung der Beihilfe eingerichtet oder vorgesehen hat (Dortmunder Stadtwerke AG) ⁽¹⁾. Gemeinschaftsrechtlich kann es nämlich nicht zulässig sein, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen allein dadurch umgangen werden, dass unabhängige Einrichtungen geschaffen werden, denen die Verteilung der Beihilfen übertragen wird. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof kürzlich folgende Feststellung getroffen ⁽²⁾: „Damit [...] Begünstigungen als Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG eingestuft werden können, müssen sie zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden [...]; und zum anderen dem Staat zuzurechnen sein [...]“ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Siehe insbesondere Urteile vom 22. März 1977 in der Rechtssache 78/76, Steinike & Weinlig, Slg. 1977, S. 595, Randnummer 21; vom 30. Januar 1985 in der Rechtssache 290/83, Kommission/Frankreich, Slg. 1985, S. 439, Randnummer 14; vom 2. Februar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 67/85, 68/85 und 70/85, Van der Kooy u. a./Kommission, Slg. 1988, S. 219, Randnummer 35, und vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-305/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, S. I-1603, Randnummer 13.

⁽²⁾ Urteil vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-482/99, Frankreich/Kommission (Stardust Marine), Slg. 2002, S. I-4397.

⁽³⁾ Urteile in den Rechtssachen Van der Kooy u. a./Kommission, o. a., Randnummer 35; vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88, Italien/Kommission, Slg. 1991, S. I-1433, Randnummer 11, und in der Rechtssache C-305/89, Italien/Kommission, o. a., Randnummer 13; Rechtssache C-482/99 o. a.

a) Mittelbar oder unmittelbar durch staatliche Mittel gewährte Vorteile

48. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist dann nicht davon auszugehen, dass staatliche Mittel übertragen wurden, wenn die öffentlichen Stellen zu keiner Zeit Kontrolle über die Mittel erlangen, mit denen der betreffende Vorteil finanziert wurde. Vorliegend hat der Staat jedoch durchaus Kontrolle über die betreffenden Mittel ausgeübt.

49. In der Rechtssache Stardust hat der Gerichtshof festgestellt: „Artikel 87 Absatz 1 EG [erfasst] alle Geldmittel [...], auf die die Behörden tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen können, ohne dass es dafür eine Rolle spielt, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen des Staates gehören. Auch wenn die aus der fraglichen Maßnahme resultierenden Beträge nicht auf Dauer dem Staat gehören, genügt folglich der Umstand, dass sie ständig unter staatlicher Kontrolle und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen, damit sie als staatliche Mittel qualifiziert werden können [...] Denn der Staat ist durchaus in der Lage, durch die Ausübung seines beherrschenden Einflusses auf diese Unternehmen die Verwendung ihrer Mittel zu steuern, um gegebenenfalls besondere Vorteile zugunsten anderer Unternehmen zu finanzieren. [...] [D]ie Situation eines öffentlichen Unternehmens [ist] nicht mit der eines privaten Unternehmens zu vergleichen. Denn der Staat kann mit seinen öffentlichen Unternehmen andere als kaufmännische Ziele verfolgen, wie in der elften Begründungserwägung der Richtlinie 80/723 festgestellt wird.“ ⁽⁴⁾.

50. Die Dortmunder Stadtwerke AG ist ein öffentliches Unternehmen gemäß der Richtlinie 2006/111/EG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten. Dort werden öffentliche Unternehmen definiert als: jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Es wird vermutet, dass ein beherrschender Einfluss ausgeübt wird, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar:

i) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder [...] ⁽⁵⁾.

51. Hier besitzt die Stadt Dortmund das gesamte Aktienkapital der Dortmunder Stadtwerke AG. Entsprechend sind die Mittel der Dortmunder Stadtwerke AG als staatliche Mittel zu betrachten.

b) Zurechenbarkeit der Maßnahme zum Staat

52. In der Sache Stardust hat der Gerichtshof festgestellt: „Auch wenn der Staat in der Lage ist, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden Einfluss auf dessen

⁽⁴⁾ Siehe Randnummern 37, 38 und 39 des Urteils vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-482/99, Frankreich/Kommission (Stardust Marine), Slg. 2002, S. I-4397.

⁽⁵⁾ Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen; diese Richtlinie ersetzt Richtlinie 80/723/EWG vom 25. Juni 1980, geändert durch die Richtlinie 93/84/EWG der Kommission vom 30. September 1993 (ABl. L 254, S. 16) und die Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 (ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 75).

Tätigkeiten auszuüben, kann nicht ohne weiteres vermutet werden, dass diese Kontrolle in einem konkreten Fall tatsächlich ausgeübt wird. Ein öffentliches Unternehmen kann je nach dem Maß an Selbstständigkeit, das ihm der Staat belässt, mehr oder weniger unabhängig handeln. [...] Die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen unter staatlicher Kontrolle steht, genügt daher nicht, um Maßnahmen dieses Unternehmens wie die fraglichen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen dem Staat zuzurechnen. Es muss außerdem geprüft werden, ob davon auszugehen ist, dass die Behörden in irgendeiner Weise am Erlass dieser Maßnahmen beteiligt waren.'⁽⁶⁾

53. Der Kommission liegt weder der zwischen der Dortmunder Stadtwerke AG und der Flughafen Dortmund GmbH geschlossene ‚Gewinnabführungs- und Beherrschungsvertrag‘ noch die Satzung der Dortmunder Stadtwerke AG vor. Sie fordert die deutschen Behörden sowie beteiligte Dritte auf, ihr alle in diesem Zusammenhang hilfreichen Informationen zu übermitteln.
54. Trotzdem ist die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung und ausgehend von den ihr vorliegenden Informationen der Ansicht, dass bereits ein wichtiges Anzeichen dafür vorhanden ist, dass die Übernahme der Verluste der Flughafen Dortmund GmbH durch die Dortmunder Stadtwerke AG der Stadt Dortmund zugerechnet werden kann.
55. Diese Annahme stützt sich auf den folgenden Sachverhalt: Der Vorsitzende des Aufsichtsrats der Dortmunder Stadtwerke AG ist gleichzeitig Bürgermeister der Stadt Dortmund. Da die Dortmunder Stadtwerke AG ohnehin jährlich erhebliche Beträge zur Deckung der Verluste der Flughafen Dortmund GmbH an diese überweisen muss, ist als wenig wahrscheinlich anzunehmen, dass die entsprechenden Zahlungen auch ohne die Zustimmung des Aufsichtsrats der Dortmunder Stadtwerke AG und somit ohne die Zustimmung eines Vertreters der Stadt hätten erfolgen können.

c) Vorläufige Schlussfolgerung

56. In diesem Stadium der Untersuchung gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Übernahme der Verluste der Flughafen Dortmund GmbH durch die Dortmunder Stadtwerke AG aus staatlichen Mitteln finanziert wurde und dass diese Finanzierung dem Staat zurechenbar ist.

3.1.1.2. Der Flughafen Dortmund GmbH von der Dortmunder Stadtwerke AG gewährter Vorteil

57. Um beurteilen zu können, ob eine Maßnahme eine Beihilfe gemäß Artikel 87 EG-Vertrag darstellt, muss festgestellt werden, ob das begünstigte Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt, durch den das Unternehmen Kosten vermeidet, die das Unternehmen ansonsten aus eigenen finanziellen Mitteln tragen müsste.

58. Seit dem Urteil des Gerichtshofs in der Sache *Aéroports de Paris* (7) vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Leitung und der Betrieb eines Flughafens eine wirtschaftliche Tätigkeit gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen, die der Kontrolle auf das Vorliegen staatlicher Beihilfe unterliegt. Entsprechend stellt ein Flughafen, sobald er eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, ungeachtet seiner Rechtsform oder der Finanzierung des Flughafens ein Unternehmen gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag dar. Wenn dem Betreiber eines Flughafens öffentliche Beihilfen bewilligt werden, kann dies bedeuten, dass diesem Flughafen gegenüber seinen Wettbewerbern ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird.
59. In diesem Zusammenhang wird geprüft, ob der Flughafen Dortmund GmbH durch die Übernahme der Verluste der Flughafen Dortmund GmbH seitens der Dortmunder Stadtwerke AG ein Vorteil gewährt wird.
60. Die Flughafen Dortmund GmbH betreibt den Flughafen Dortmund und erbringt Flughafendienstleistungen für Fluggesellschaften; somit ist eine wirtschaftliche Tätigkeit gegeben.
61. Die Flughafen Dortmund GmbH erwirtschaftet Verluste. Die Dortmunder Stadtwerke AG übernimmt diese Verluste, indem sie einen Teil der mit anderen Tochtergesellschaften erzielten Gewinne auf die Flughafen Dortmund GmbH überträgt. Diese Verrechnung stellt eine Begünstigung oder einen Vorteil für die Flughafen Dortmund GmbH gegenüber konkurrierenden Flughäfen dar, bei denen eine entsprechende Verrechnung nicht erfolgt.

3.1.1.3. Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels und des Wettbewerbs

62. Die Flughafen Dortmund GmbH steht im Wettbewerb mit anderen Flughäfen in der Region, die von den Fluggästen als vergleichbar betrachtet werden. Die Marktstudien belegen, dass die Kunden der Billigfluggesellschaften Anfahrtszeiten von zwei Stunden und mehr zum jeweiligen Startflughafen in Kauf zu nehmen bereit sind. Entsprechend steht die Flughafen Dortmund GmbH im Wettbewerb mit den anderen Flughäfen der Region Rhein/Ruhr sowie möglicherweise auch mit den grenznahen belgischen und niederländischen Flughäfen. Ein der Flughafen Dortmund GmbH gewährter Vorteil kann daher den Wettbewerb verzerren und den Handel innerhalb der Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

3.1.1.4. Schlussfolgerung bezüglich des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe

63. In diesem Stadium der Untersuchung gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die zu bewertende Maßnahme scheinbar eine staatliche Beihilfe darstellt.

(7) Rechtssache T-128/98, *Aéroports de Paris/Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Slg. 2000, S. II-3929, bestätigt in der Rechtssache C-82/01, Slg. 2002, S. I-9297, Randnummern 75-79.

(6) Randnummer 52 des o. a. Urteils C-482/99.

64. Wenn die beanstandete Maßnahme bzw. die beanstandeten Maßnahmen eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 EG-Vertrag darstellen sollte(n), muss die Vereinbarkeit dieser Maßnahme(n) mit den Absätzen 2 und 3 des Artikels 87 EG-Vertrag und mit Artikel 61 EWR-Abkommen untersucht werden.

3.1.2. *Vereinbarkeit der seitens der Dortmunder Stadtwerke AG der Flughafen Dortmund GmbH gewährten Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt*

65. Die Kommission bezweifelt, dass diese potenzielle Beihilfemaßnahme nach Maßgabe der Ausnahme- und Freistellungsbestimmungen des EG-Vertrags als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden kann.

66. In Artikel 87 Absatz 3 sind die Bedingungen genannt, unter denen eine Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden kann.

— Die Buchstaben a) und c) sehen Ausnahmeregelungen für Beihilfen vor, mit denen die Entwicklung bestimmter Gebiete gefördert oder begünstigt werden soll⁽⁸⁾. Offenbar sind diese Ausnahmeregelungen auf die zu untersuchende Beihilfe nicht anwendbar, weil diese Beihilfe nicht als Investitionsbeihilfe, sondern als Betriebsbeihilfe gewährt wurde und weil diese Beihilfe Ad-hoc-Maßnahmen beinhaltet, die ein bestimmtes Unternehmen betreffen und nicht Bestandteil einer umfassenderen Regelung sind.

— Die Buchstaben b) und d) sind nicht anwendbar, da diese Maßnahmen keine Beihilfe zur Förderung der Durchführung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder eine Beihilfe zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes darstellen.

— Die Ausnahmeregelung gemäß Buchstabe c) bezüglich Beihilfen zur Förderung bestimmter Produktionszweige ist in dieser Sache nicht anwendbar, weil die Beihilfe — wie bereits erläutert — eine Betriebsbeihilfe darstellt, die nicht zur Förderung von Investitionen vorgesehen ist. Zudem anerkennt die Kommission die Anwendung dieser Ausnahmebestimmung nur bei Beihilfen in Verbindung mit der Umstrukturierung eines Unternehmens, die im Falle der Dortmund Flughafen GmbH aber nicht gegeben ist.

67. In Bezug auf Artikel 86 Absatz 2 ist festzustellen, dass sich die deutschen Behörden nicht darauf berufen haben, dass der Flughafen Dortmund GmbH eine Verpflichtung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse übertragen worden wäre. Außerdem macht die Kommission die deutschen Behörden auf Ziffer 34 der Flughafen-Leitlinien aus dem Jahre 2005 aufmerksam, wonach der Betrieb eines Flughafens nur in Ausnahmefällen eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung darstellen kann.

⁽⁸⁾ Siehe Mitteilung 98/C 74/06 der Kommission ‚Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung‘ (ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9).

68. Daher bezweifelt die Kommission, dass die der Flughafen Dortmund GmbH gewährte Betriebsbeihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden könnte.

3.2. Die potenzielle Beihilfe, welche die Flughafen Dortmund GmbH im Rahmen des Programms NERES begünstigten Billigfluggesellschaften gewährt hat

3.2.1. Vorliegen einer Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag

Gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (nachstehend ‚EWR-Abkommen‘) 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 Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

3.2.1.1. Staatliche Mittel

69. Voraussetzung für eine Bewertung als Beihilfe ist zunächst einmal, dass die Finanzierung des Programms NERES durch den Staat oder aus staatlichen Mitteln gemäß Artikel 87 Absatz 1 erfolgt ist.

70. In der ständigen Rechtsprechung wird nicht danach unterschieden, ob die Beihilfe unmittelbar vom Staat (in diesem Fall von der Stadt Dortmund) oder von öffentlichen oder privaten Stellen gewährt wird, die der Staat zur Gewährung der Beihilfe eingerichtet oder vorgesehen hat (Flughafen Dortmund GmbH⁽⁹⁾). Gemeinschaftsrechtlich kann es nämlich nicht zulässig sein, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen allein dadurch umgangen werden, dass unabhängige Einrichtungen geschaffen werden, denen die Verteilung der Beihilfen übertragen wird. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof kürzlich folgende Feststellung getroffen⁽¹⁰⁾: ‚Damit [...] Begünstigungen als Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG eingestuft werden können, müssen sie zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden [...]‘⁽¹¹⁾ und zum anderen dem Staat zuzurechnen sein [...]‘⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ Siehe insbesondere Urteile vom 22. März 1977 in der Rechtssache 78/76, Steinike & Weinlig, Slg. 1977, S. 595, Randnummer 21; vom 30. Januar 1985 in der Rechtssache 290/83, Kommission/Frankreich, Slg. 1985, S. 439, Randnummer 14; vom 2. Februar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 67/85, 68/85 und 70/85, Van der Kooy u. a./Kommission, Slg. 1988, S. 219, Randnummer 35, und vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-305/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, S. I-1603, Randnummer 13.

⁽¹⁰⁾ Urteil vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-482/99, Frankreich/Kommission (Stardust Marine), Slg. 2002, S. I-4397.

⁽¹¹⁾ Siehe Urteile vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-72/91, Sloman Neptun, und Rechtssache C-73/91, Slg. 1993, S. I-887, Randnummer 19; vom 30. November 1993 in der Rechtssache C-189/91, Kirsammer-Hack, Slg. 1993, S. I-6185, Randnummer 16; vom 7. Mai 1998 in den verbundenen Rechtssachen C-52/97 bis C-54/97, Viscido u. a., Slg. 1998, S. I-2629, Randnummer 13; vom 1. Dezember 1998 in der Rechtssache C-200/97, Ecotrade, Slg. 1998, S. I-7907, Randnummer 35; vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-295/97, Piaggio, Slg. 1999, S. I-3735, Randnummer 35, und vom 13. März 2001 in der Rechtssache C-379/98, PreussenElektra, Slg. 2001, S. I-2099, Randnummer 58.

⁽¹²⁾ Urteile in den Rechtssachen Van der Kooy u. a./Kommission, o. a., Randnummer 35, vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88, Italien/Kommission, Slg. 1991, S. I-1433, Randnummer 11, und in der Rechtssache C-305/89, Italien/Kommission, o. a., Randnummer 13; Rechtssache C-482/99, o. a.

a) Mittelbar oder unmittelbar durch staatliche Mittel gewährte Vorteile

71. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist dann nicht davon auszugehen, dass staatliche Mittel übertragen wurden, wenn die öffentlichen Stellen zu keiner Zeit Kontrolle über die Mittel erlangen, mit denen der betreffende Vorteil finanziert wurde. In dieser Sache hat der Staat jedoch durchaus Kontrolle über die betreffenden Mittel ausgeübt.
72. In der Rechtssache *Stardust* hat der Gerichtshof festgestellt: *„Artikel 87 Absatz 1 EG [erfasst] alle Geldmittel [...], auf die die Behörden tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen können, ohne dass es dafür eine Rolle spielt, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen des Staates gehören. Auch wenn die aus der fraglichen Maßnahme resultierenden Beträge nicht auf Dauer dem Staat gehören, genügt folglich der Umstand, dass sie ständig unter staatlicher Kontrolle und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen, damit sie als staatliche Mittel qualifiziert werden können [...] Denn der Staat ist durchaus in der Lage, durch die Ausübung seines beherrschenden Einflusses auf diese Unternehmen die Verwendung ihrer Mittel zu steuern, um gegebenenfalls besondere Vorteile zugunsten anderer Unternehmen zu finanzieren. [...] [D]ie Situation eines öffentlichen Unternehmens [ist] nicht mit der eines privaten Unternehmens zu vergleichen. Denn der Staat kann mit seinen öffentlichen Unternehmen andere als kaufmännische Ziele verfolgen, wie in der elften Begründungserwägung der Richtlinie 80/723 festgestellt wird.“*⁽¹³⁾.
73. Die Flughafen Dortmund GmbH ist ein öffentliches Unternehmen gemäß der Richtlinie 2006/111/EG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten. Dort werden öffentliche Unternehmen definiert als: *„jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Es wird vermutet, dass ein beherrschender Einfluss ausgeübt wird, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar:*
- i) *die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder [...]“*⁽¹⁴⁾.
74. Hier besitzt die Stadt Dortmund das gesamte Aktienkapital der Dortmunder Stadtwerke AG. Entsprechend kontrolliert die Stadt Dortmund über die Dortmunder Stadtwerke AG unmittelbar (zu 26 %) und mittelbar (zu 74 %) sämtliche Anteile der Flughafen Dortmund GmbH. Die Mittel der Flughafen Dortmund GmbH sind somit als staatliche Mittel zu betrachten.

b) Zurechenbarkeit der Maßnahme zum Staat

75. In der Sache *Stardust* hat der Gerichtshof festgestellt: *„Auch wenn der Staat in der Lage ist, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben, kann nicht ohne weiteres vermutet werden, dass diese Kontrolle in einem konkreten Fall tatsächlich ausgeübt wird. Ein öffentliches Unternehmen kann je nach dem Maß an Selbstständigkeit, das ihm der Staat belässt, mehr oder weniger unabhängig handeln. [...] Die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen unter staatlicher Kontrolle steht, genügt daher nicht, um Maßnahmen dieses Unternehmens wie die fraglichen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen dem Staat zuzurechnen. Es muss außerdem geprüft werden, ob davon auszugehen ist, dass die Behörden in irgendeiner Weise am Erlass dieser Maßnahmen beteiligt waren.“*⁽¹⁵⁾.
76. Die Satzung der Flughafen Dortmund GmbH liegt der Kommission nicht vor. Außerdem ist der Kommission nicht bekannt, wie der Beschluss zur Einführung von NERES in Verbindung mit dem Flughafen Dortmund im Einzelnen zustande gekommen ist. Sie fordert die deutschen Behörden sowie beteiligte Dritte auf, ihr alle in diesem Zusammenhang hilfreichen Informationen zu übermitteln.
77. Trotzdem ist die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung gemäß den ihr vorliegenden Informationen der Ansicht, dass sie hinreichende Anhaltspunkte dafür besitzt, dass die Einführung des Programms NERES der Stadt Dortmund zugerechnet werden kann.
78. Zunächst einmal stellt die Kommission fest, dass die Änderung der vom Flughafen Dortmund verfolgten Strategie der Verlagerung von Angeboten für Geschäftsreisende hin zu Angeboten von Billigfluggesellschaften und der entsprechenden Einführung des Programms NERES einen Beschluss von erheblicher strategischer Bedeutung darstellt. Daher dürfte wenig wahrscheinlich sein, dass die Geschäftsführung der Flughafen Dortmund GmbH einen derartigen Beschluss ohne die Zustimmung der Stadt Dortmund als Eigentümerin der Gesellschaft gefasst hätte.
79. Ferner stellt die Kommission fest, dass der Vorsitzende des Aufsichtsrats der Dortmunder Stadtwerke AG gleichzeitig Bürgermeister der Stadt Dortmund ist. Da die Dortmunder Stadtwerke AG ohnehin jährlich erhebliche Beträge zur Deckung der Verluste der Flughafen Dortmund GmbH an die Flughafen Dortmund GmbH überweisen muss, ist als wenig wahrscheinlich anzunehmen, dass die entsprechenden Zahlungen auch ohne die Zustimmung des Aufsichtsrats der Dortmunder Stadtwerke AG hätten erfolgen können.

c) Vorläufige Schlussfolgerung

80. Daher gelangt die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung zu der Schlussfolgerung, dass das Programm NERES aus staatlichen Mitteln finanziert wurde und dass die Finanzierung dem Staat zuzurechnen ist.

⁽¹³⁾ Siehe Randnummern 37, 38 und 39 des Urteils vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-482/99, *Frankreich/Kommission (Stardust Marine)*, Slg. 2002, S. I-4397.

⁽¹⁴⁾ Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen; diese Richtlinie ersetzt Richtlinie 80/723/EWG vom 25. Juni 1980, geändert durch die Richtlinie 93/84/EWG der Kommission vom 30. September 1993 (ABl. L 254, S. 16) und die Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 (ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 75).

⁽¹⁵⁾ Randnummer 52 des o. a. Urteils C-482/99.

3.2.1.2. Begünstigung und spezifischer Charakter

81. Um beurteilen zu können, ob eine Maßnahme eine Beihilfe darstellt, muss festgestellt werden, ob das begünstigte Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt hat, durch den das Unternehmen Kosten vermieden hat, die dem Unternehmen ansonsten entstanden wären.
82. Daher muss geprüft werden, ob eines oder mehrere der drei Elemente des Programms NERES (d. h. das einheitliche Flughafennutzungsentgelt, der Marketingbeitrag und die vom Fluggastaufkommen abhängige Ermäßigung) einen Vorteil für die betreffenden Fluggesellschaften darstellen, indem sie diesen eine Senkung ihrer Betriebsaufwendungen ermöglichen.
83. **Stellungnahme Deutschlands:** Deutschland erklärt, dass das Programm NERES als allgemeine und transparente Maßnahme, die nicht auf eine Begünstigung bestimmter Unternehmen zum Nachteil anderer Unternehmen abziele, und deshalb nicht als staatliche Beihilfe zu betrachten sei. Das Programm NERES stehe allen Fluggesellschaften offen.

In diesem Zusammenhang verweist Deutschland auf die Entscheidung in der Sache NN 109/98, *Manchester Airport* sowie auf die Entscheidung in der Sache C 76/02, *Charleroi*.

84. Die Entscheidung in der Sache *Manchester Airport* bezog sich auf die vom Flughafen Manchester den betreffenden Fluggesellschaften gewährte Ermäßigung von Landeentgelten bei Eröffnung neuer Verbindungen. In dieser Entscheidung wurde wie folgt formuliert:

„Granting discounts on landing fees to airlines is a standard commercial practice that airports usually follow to encourage new service and attract new customers. If the airport manager is a public entity, the revenue given up by offering airport charges rebates amounts to state resources and the question arises whether such measures come within the meaning of Article 87. If a discount or a system of discounts is designed so as to give preferential treatment to a specific undertaking, then Article 87 may apply. [...] On the contrary, discounts do not fall within the meaning of article 87 if, because of the way they are designed, they can be considered as being measures of limited duration that do not discriminate between users of the airport infrastructure. The point therefore centres on defining what the meaning and the implications of non-discrimination are in the context of the provision of airport facilities.“

„[Dass Fluggesellschaften Ermäßigungen auf Landeentgelte gewährt werden, ist ein allgemein übliches Verhalten, mit dem Flughäfen gewöhnlich einen Anreiz zur Einrichtung neuer Verbindungen und zur Erhöhung des Fluggastaufkommens schaffen möchten. Wenn der Betreiber des Flughafens eine öffentliche Stelle ist, sind die Einnahmen, auf die durch die Gewährung von Ermäßigungen der Flughafentgelte verzichtet wurde, als staatliche Mittel zu betrachten; daher stellt sich die Frage, ob diese

Maßnahmen als Maßnahmen gemäß Artikel 87 zu bewerten sind. Wenn eine Ermäßigung oder eine Ermäßigungsregelung darauf abzielt, einem bestimmten Unternehmen eine Vorzugsbehandlung zu gewähren, kann Artikel 87 anwendbar sein. [...] Artikel 87 ist dann jedoch nicht anwendbar, wenn die betreffenden Ermäßigungen aufgrund ihrer Struktur als befristete Maßnahmen betrachtet werden können, mit denen keine Diskriminierung gewisser Benutzer der Infrastruktur des Flughafens verbunden ist. Entsprechend müssen die Bedeutung und die Auswirkungen der Diskriminierungsfreiheit im Zusammenhang mit der Bereitstellung der Einrichtungen des Flughafens bestimmt werden.“]

85. Die Entscheidung in der Sache *Charleroi* betrifft eine Vereinbarung zwischen der Region Wallonien und Ryanair, die eine Ermäßigung des Landeentgelts um 50 % gegenüber dem von der Regierung festgesetzten Entgelt, eine Beteiligung an den Kosten im Zusammenhang mit der Eröffnung der Heimatbasis von Ryanair in Charleroi und eine Ermäßigung des Preises für die Bodenabfertigungsdienste von 10 EUR auf 1 EUR vorsieht. In dieser Entscheidung erinnert die Kommission daran,

... dass sie unter bestimmten Bedingungen nichts dagegen einwendet, dass Luftfahrtunternehmen Ermäßigungen gewährt werden. In der genannten Entscheidung Manchester entschied die Kommission, dass befristet verfügbare Rabatte, die den Flughafennutzern diskriminierungsfrei gewährt werden, nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 87 EG-Vertrag fallen, da sie keine Wettbewerbsverzerrungen verursachen. Die Kommission führte dagegen aus, dass ein Rabatt oder Rabattsystem, mit dem einem Unternehmen eine Vorzugsbehandlung zuteil wird, in den Anwendungsbereich von Artikel 87 EG-Vertrag fällt ⁽¹⁶⁾.

Die Kommission stellt fest, dass weder BSCA noch die Region Wallonien Systeme mit objektiven Kriterien eingeführt haben, die es ermöglichen, jede Diskriminierung zwischen Luftfahrtunternehmen, die sich in Charleroi niedergelassen haben bzw. niederlassen wollen, auszuschließen, beispielsweise in Abhängigkeit von dem Fluggastaufkommen, das ein Unternehmen dem Flughafen bringen kann.“ ⁽¹⁷⁾.

86. **Standpunkt der Kommission:** Die Kommission ist aus folgenden Gründen der Ansicht, dass keine der drei im Programm NERES vorgesehenen Maßnahmen die in der Entscheidung in der Sache *Manchester Airport* genannten Anforderungen erfüllt:

- Zwischen den der Entgeltordnung unterworfenen Fluggesellschaften und Fluggesellschaften, die gemäß dem Programm NERES behandelt werden, erfolgt eine Diskriminierung.
- De facto-Diskriminierung zugunsten von easyJet.
- Das Programm NERES ist zeitlich nicht befristet.
- Der Flughafen Dortmund erwirtschaftet beträchtliche Verluste.

⁽¹⁶⁾ 2004/393/EG: Entscheidung der Kommission vom 12. Februar 2004 über die Vorteilsgewährung seitens der Region Wallonien und des Flughafenbetreibers Brussels South Charleroi Airport zugunsten des Luftfahrtunternehmens Ryanair bei dessen Niederlassung in Charleroi (ABl. L 137 vom 30.4.2004, S. 1), Randnummer 139.

⁽¹⁷⁾ Randnummer 241 der o. a. Entscheidung.

Zwischen den der Entgeltordnung unterworfenen Fluggesellschaften und Fluggesellschaften, die gemäß dem Programm NERES behandelt werden, erfolgt eine Diskriminierung

87. Das Programm NERES wird parallel zur Entgeltordnung angewendet. Die jährlich nach dem Programm NERES festgesetzten Flughafenentgelte sind eindeutig vorteilhafter als die in der Entgeltordnung vorgesehenen Entgelte, und nur die im Rahmen des Programms NERES geförderten Gesellschaften werden durch den Marketingbeitrag und durch die vom Fluggastaufkommen abhängige Ermäßigung begünstigt. Entsprechend versetzen die drei Elemente des Programms NERES die begünstigten Gesellschaften in eine vorteilhaftere Lage als die konkurrierenden Gesellschaften, die ebenfalls Flüge ab dem Flughafen Dortmund anbieten und die die Anforderungen für eine Förderung gemäß NERES nicht erfüllen und daher die in der Entgeltordnung vorgesehenen Entgelte zahlen müssen. Daher ist die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung der Ansicht, dass das Programm NERES Fluggesellschaften diskriminiert, welche die in der Entgeltordnung vorgesehenen Entgelte zahlen müssen.

Die Diskriminierung erfolgt de facto zugunsten von easyJet

88. Die Kommission stellt fest, dass das Programm NERES ungeachtet des scheinbar allgemeinen Charakters und trotz der Tatsache, dass das Programm allen Fluggesellschaften offen steht, de facto eine Diskriminierung zugunsten von easyJet zur Folge hat. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass alle Fluggesellschaften, die in ihren Flugzeugen nicht mindestens 140 Sitzplätze (Kategorie 1), sondern nur 100 bis 140 Sitzplätze zur Verfügung stellen konnten, im Jahr 2004/2005 einen um 3 EUR höheren Betrag zahlen mussten als die Unternehmen, die mindestens 140 Sitzplätze anboten. Außerdem wird bei Eröffnung einer neuen Verbindung für jeden abfliegenden Fluggast ein Marketingbeitrag gewährt. Für die Gewährung dieses Beitrags wird die Anzahl der neuen Verbindungen mit der Anzahl der für die entsprechenden Verbindungen zur Verfügung gestellten Sitzplätze ins Verhältnis gesetzt und eine Diskriminierung zugunsten von Fluggesellschaften mit großen Flugzeugen vorgenommen. Das dritte Element des Programms NERES, nämlich die vom Fluggastaufkommen abhängige und auf das einheitliche Flughafenentgelt anzurechnende Ermäßigung schließlich stellt ebenfalls eine Diskriminierung nach dem Fluggastaufkommen dar.
89. Insgesamt soll das Programm NERES offenbar die Fluggesellschaften begünstigen, die in der Lage sind, die meisten Verbindungen anzubieten und die größte Anzahl an Sitzplätzen zur Verfügung zu stellen (in diesem Fall easyJet).

Das Programm NERES ist nicht befristet

90. Das Programm NERES begann am 1.7.04 und dauert bis zum 30.6.09. Mit Wirkung zum 1.7.09 will die Flughafen Dortmund GmbH das Programm vollständig in die Entgeltordnung aufnehmen. Entsprechend stellt die im Rahmen des Programms NERES gewährte Ermäßigung unter keinen Umständen einen befristeten Rabatt dar, sondern ist als langfristige Ermäßigung zu bewerten.

Der Flughafen Dortmund erwirtschaftet beträchtliche Verluste

91. Schließlich stellt die Kommission im Gegensatz zur Entscheidung in der Sache *Manchester Airport* fest, dass der Flughafen Dortmund seit Einführung des Programms NERES Verluste verbucht hat, und dass der der Kommission übermittelte Geschäftsplan die Annahme nahe legt, dass die Gewinnschwelle ungeachtet der erheblichen Zunahme des Fluggastaufkommens mittelfristig nicht erreicht werden kann.

Vorläufige Schlussfolgerung

92. In Anbetracht dieser vier Punkte gelangt die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung zu der Schlussfolgerung, dass das Programm NERES den Begünstigten einen Vorteil gewährt.

3.2.1.3. Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers

93. Deutschland vertritt die Ansicht, der Flughafen Dortmund habe sich bei der Einführung des Programms NERES wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten. Deutschland erklärt, die Einführung des Programms NERES führe zu einer besseren Auslastung der bestehenden Infrastruktur des Flughafens Dortmund. Zudem erläutert Deutschland, zumindest mittel- bis langfristig könnten die durch die Einführung des Programms NERES erwirtschafteten Einnahmen zur Deckung der sehr hohen Festkosten beitragen, für die der Flughafen Dortmund wegen der Abschreibungen und der Zinsen in Verbindung mit der Finanzierung von im Jahre 2002 in die Infrastruktur des Flughafens getätigten wichtigen Investitionen aufkommen muss.
94. Nach Ansicht der Kommission kann aufgrund der von Deutschland vorgelegten Informationen nicht festgestellt werden, ob sich der Flughafen Dortmund wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat. Insbesondere hat Deutschland keine ausführliche Analyse der Kosten infolge der Einführung des Programms NERES sowie der aufgrund des Programms NERES erwirtschafteten Einnahmen übermittelt, die eine Beurteilung dahingehend ermöglicht hätte, ob das Programm NERES eine rentable Investition für den Flughafen Dortmund darstellt.
95. Die Kommission weist Deutschland darauf hin, dass sie angesichts der mittelfristigen Prognosen des Flughafens Dortmund, die darauf schließen lassen, dass der Flughafen anhaltend Verluste erwirtschaften wird, bezweifelt, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber unter den Bedingungen, die für die Flughafen Dortmund GmbH gegeben waren, das Programm NERES eingeführt hätte.
96. Gemäß der von den deutschen Behörden übermittelten Marktstudie trifft die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung die folgenden Feststellungen:
- Deutschland scheint die Ansicht zu vertreten, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber das Programm NERES eingeführt hätte, wenn dieses Programm dem Kapitalgeber die Möglichkeit geboten

hätte, die Verluste des Flughafens gegenüber der unter Anwendung der Entgeltordnung gegebenen Situation zu verringern. Diese Frage ist hier allerdings nicht von Bedeutung. Deutschland muss nachweisen, dass die Einführung des Programms NERES ein rentables Verhalten darstellt, d. h. dass durch die Einführung dieses Programms eine Gewinnspanne geschaffen wird, die für einen marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber auf dem Flughafensektor annehmbar wäre.

- Um diesen Nachweis zu führen, muss Deutschland eine ausführliche Analyse der in Verbindung mit NERES entstandenen Kosten und Investitionen sowie der durch NERES erzeugten Einnahmen und der mit NERES verbundenen Risiken vorlegen.
- Ein erster wesentlicher Punkt in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob der Flughafen Dortmund die easyJet gewährten Rabatte wie vorgesehen reduzieren könnte. Dass der Flughafen 2005 einen zusätzlichen Rabatt eingeführt hat, mit dem die ursprünglich für das Jahr 2005 vorgesehene Erhöhung des einheitlichen Flughafenentgelts gegenüber 2004 hinaufgeführt wurde, ist zu bezweifeln.
- Ein zweiter wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob die prognostizierte Zunahme des Fluggastaufkommens bis 2014 angesichts des Marktumfangs und der aufsichtsrechtlichen Risiken realistisch ist.
- Ein dritter wesentlicher Punkt ist die Frage, ob in Anbetracht insbesondere der Tatsache, dass die Kunden der Billigfluggesellschaften empfindlicher auf Preiserhöhungen reagieren als die frühere Klientel, die Annahme einer jährlichen Steigerung der Parkentgelte um [...] % realistisch ist. Die Marktstudie geht nämlich nur von einer Preissteigerung um [...] % beim Szenario ohne NERES (und damit bei der früheren Klientel) aus, während sie bei den Kunden der Billigfluggesellschaften ebenfalls eine Steigerung um [...] % annimmt.

97. Die Kommission fordert Deutschland sowie etwaige Dritte auf, alle zur Klärung dieser Punkte hilfreichen Informationen zu übermitteln.

3.2.1.4. Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels und des Wettbewerbs

98. Das Programm NERES beeinträchtigt den Handel zwischen den Mitgliedstaaten bzw. droht, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, da das Programm dazu führt, dass einige Fluggesellschaften Luftverkehrsdienste zu ermäßigten Preisen anbieten können. Die Ermäßigung der Flughafenabgaben verfälscht den Wettbewerb innerhalb dieses Marktes bzw. droht, den Wettbewerb innerhalb dieses Marktes zu verzerren, da sie nur einigen Unternehmen zugute kommt, die im europäischen Luftverkehrsnetz mit den übrigen Fluggesellschaften konkurrieren; dies gilt insbesondere seit Inkrafttreten des dritten Pakets für die Liberalisierung des Flugverkehrsmarktes („drittes Paket“) am 1. Januar 1993⁽¹⁸⁾.

Da eine öffentliche Finanzierung eines Flughafens in der Absicht erfolgen könnte, die Flughafenentgelte auf einem künstlich niedrigen Niveau zu halten, zusätzlichen Verkehr anzuziehen und eine wettbewerbsverzerrende Wirkung herbeizuführen, ist die Höhe der Entgelte als aufschlussreicher Aspekt zu betrachten. Angesichts der Flüge vom Flughafen Dortmund zu anderen europäischen Städten ist zweifellos eine grenzüberschreitende Wirkung gegeben. Vor diesem Hintergrund kann die Einführung des Programms NERES durch die Stadt Dortmund zugunsten von easyJet, Wizzair, Germanwings und Air Berlin eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 EG-Vertrag und gemäß Artikel 61 des genannten Abkommens darstellen.

3.2.1.5. Schlussfolgerung bezüglich des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe

99. Die Kommission vertritt in diesem Stadium der Untersuchung die Ansicht, dass diese drei Elemente des Programms NERES offenbar als staatliche Beihilfen zu betrachten sind.

100. Wenn die beanstandete(n) Maßnahme(n) eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 EG-Vertrag darstellen sollte(n), muss die Vereinbarkeit dieser Maßnahme(n) mit den Absätzen 2 und 3 Artikel 87 EG-Vertrag und Artikel 61 EWR-Abkommen untersucht werden.

3.2.2. Vereinbarkeit der Beihilfen für die Fluggesellschaften mit dem Gemeinsamen Markt

101. In Artikel 87 Absatz 3 sind die Beihilfen genannt, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden können. Diese Vereinbarkeit muss im Zusammenhang mit der gesamten Gemeinschaft und nicht nur mit einem einzigen Mitgliedstaat bewertet werden.

Um das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes sicherzustellen, sowie gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe g) EG-Vertrag sind Ausnahmen von den Bestimmungen des Artikels 87 Absatz 1 gemäß Artikel 87 Absatz 3 bei der Untersuchung von Beihilferegulungen oder Einzelmaßnahmen innerhalb eines engen Rahmens auszulegen. Angesichts des stärkeren Wettbewerbs infolge der Liberalisierung des Luftverkehrs ist die Kommission an eine Politik strikter Prüfungen potenzieller staatlicher Beihilfen gebunden, um sicherzustellen, dass staatliche Beihilfen keine nachgeordneten Auswirkungen zur Folge haben, die dem gemeinsamen Interesse entgegenstehen würden.

102. Die Buchstaben a) und c) sehen Ausnahmeregelungen zugunsten von Beihilfen zur Förderung oder Erleichterung der wirtschaftlichen Entwicklung gewisser Gebiete vor⁽¹⁹⁾. Für die Beihilfemaßnahmen in dieser Sache scheinen diese Ausnahmeregelungen jedoch nicht in Betracht zu kommen, da sie zum einen Betriebsbeihilfen und keine Investitionsbeihilfen darstellen, und da es sich zum anderen um Ad-hoc-Maßnahmen nur für einige Unternehmen handelt, die nicht Bestandteil einer allgemeinen Regelung sind, die allen Gesellschaften zugute käme, welche die Flughäfen der Region oder des Landes Nordrhein-Westfalen anfliegen. Die Kommission schließt

⁽¹⁸⁾ Verordnungen (EWG) NR. 2407/92, (EWG) Nr. 2408/92 und (EWG) Nr. 2409/92 (ABl. L 240 vom 24.8.1992).

⁽¹⁹⁾ Siehe Leitlinien für Regionalbeihilfen (ABl. C 74 vom 10.3.1998).

eine an eine Investition geknüpfte ausschließlich regionale Orientierung aus. Vielmehr stellt die Maßnahme eine Beihilfe zur Förderung der Entwicklung gewerblicher Tätigkeiten im Luftverkehr dar. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass die genannten Beihilfen wegen ihrer Auswirkungen auf die Entwicklung bestimmter Regionen nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden können.

103. Die Regelungen der Buchstaben b) und d) sind nicht anwendbar, weil die Maßnahmen keine Beihilfen zur Förderung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats und keine Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes darstellen.
104. Die in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag vorgesehene Ausnahmeregelung für Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete könnte in dieser Sache anwendbar sein.
105. Die Kommission stellt fest, dass die Beihilfen weder Forschung und Entwicklung, noch den Umweltschutz, die Rettung und die Umstrukturierung von Unternehmen, die Förderung von KMU oder den Einsatz von Risikokapital zum Gegenstand haben. Die Anwendung der Ausnahmeregelung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe b) EG-Vertrag kommt somit gemäß den Bestimmungen über bestehende Maßnahmen mit horizontaler Zielsetzung nicht in Betracht.
106. Für den Flugverkehr hat die Kommission kürzlich ihre Praxis bezüglich der Anwendung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag in den gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen vom 9. Dezember 2005 zusammengefasst ⁽²⁰⁾.
107. Für den Fall, dass die Beihilfe nicht notifiziert wurde, ist gemäß Ziffer 85 Absatz 2 der Leitlinien für das anwendbare Recht das Datum maßgeblich, ab dem die Beihilfe gewährt wurde. Wenn die Beihilfe bereits vor Veröffentlichung der Leitlinien im Amtsblatt gewährt wurde, wendet die Kommission bei ihrer Prüfung die Regeln an, die zu dem Zeitpunkt galten, ab dem die Beihilfe gewährt wurde. Das Programm NERES ist seit dem 1.7.04 in Kraft. easyjet wird seit der zweiten Jahreshälfte 2004 (d. h. seit dem 1.7.04) im Rahmen von NERES gefördert. Somit ist als Zeitpunkt, ab dem die Beihilfe gewährt wurde, der 1.7.04 anzunehmen. Entsprechend sind die gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen als in dieser Form nicht anwendbar.
108. Auch eine Anwendung der im Jahre 1994, d. h. vor etwa 13 Jahren, veröffentlichten Leitlinien für den Flughafensektor kommen in dieser Sache nicht in Betracht. Bezüglich der Leitlinien des Jahres 1994 ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission die Möglichkeit der Bewilligung direkter Betriebsbeihilfen für die Bereitstellung von

Flugverbindungen auf zwei genau begrenzte Fälle beschränkt hat ⁽²¹⁾:

- zum einen auf die Fälle, in denen sich ein Mitgliedstaat auf die Bestimmungen des Artikels 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen beruft (dieser Fall ist in dieser Sache nicht gegeben), und
- zum anderen auf Fälle, in denen die Bestimmungen des Artikels 87 Absatz 2 Buchstabe a) EG-Vertrag anzuwenden sind; allerdings wurde bereits festgestellt, dass diese Ausnahmeregelung in dieser Sache nicht in Betracht kommt.

109. In dieser Sache muss die Kommission daher Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) unmittelbar anwenden, wobei sie allerdings insbesondere ihre in den Leitlinien aus dem Jahre 2005 zusammengefasste frühere Entscheidungspraxis zu berücksichtigen hat.
110. In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass sie in ihrer Entscheidungspraxis vor Einführung des Programms NERES in Dortmund festgestellt hat, dass angesichts der durch die vollständige Öffnung des europäischen Markts der Luftverkehrsdienste im Jahre 1997 ausgelösten wirtschaftlichen Entwicklung des Flugverkehrs und der Flughäfen die Freistellungsbestimmung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c) eine rechtliche Grundlage für die Genehmigung von Startbeihilfen für die Eröffnung neuer Flugverbindungen von Regionalflughäfen darstellen könnte, wobei jedoch die Rolle betrachtet werden müsse, die diese Beihilfen für die Entwicklung der Regionalflughäfen spielen ⁽²²⁾.
111. In ihrer Entscheidung in der Sache *Charleroi* z. B. hat die Kommission erklärt, dass die zur Förderung der Eröffnung neuer Flugverbindungen oder zur Verstärkung bestehender Frequenzen vorgesehenen Betriebsbeihilfen ein für die Entwicklung kleiner Regionalflughäfen erforderliches Instrument sein können ⁽²³⁾. Diese Beihilfen können interessierte Unternehmen dazu bewegen, das Risiko der Investition in die Eröffnung neuer Verbindungen einzugehen. In diesem Sinne wurde in Randnummer 356 der Entscheidung in der Sache *Charleroi* formuliert:

„Im Hinblick hierauf stellt die Kommission fest, was sie in dieser Entscheidung auch in die Praxis umsetzt, dass mit einer solchen verstärkten Nutzung der sekundären Flughäfen der Überlastung des Flugverkehrs auf den größten europäischen Flughäfen positiv begegnet werden kann. Eine größere Zahl von Zugangspunkten zu innereuropäischen Flügen stellt dabei einen positiven Faktor dar. Transparente, diskriminierungsfreie und verhältnismäßige Finanzierungen für die Flughäfen sowie Beihilfen zugunsten von Luftfahrtunternehmen, die ein gemeinschaftliches Interesse aufweisen, sollen die Entwicklung der Flughafenaktivitäten unter Beachtung der Regeln des Vertrags fördern. In diesem Sinne wird mit dieser Entscheidung der Grundsatz der Startbeihilfe unter Wahrung der üblichen Regeln für staatliche Beihilfen erstmals für den Luftverkehr genehmigt.“

⁽²¹⁾ Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrages sowie des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr (ABl. C 350 vom 10.12.1994).

⁽²²⁾ Randnummer 262 der o. a. Entscheidung.

⁽²³⁾ Randnummern 283 ff. der o. a. Entscheidung.

⁽²⁰⁾ ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

112. Diese Kriterien wurden in den Leitlinien des Jahres 2005 zusammengefasst; dort ist in Ziffer 79 vorgesehen, dass die Kommission gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) Beihilfen, die Luftfahrtunternehmen gewährt wurden, die im Besitz einer gültigen Betriebsgenehmigung eines Mitgliedstaates sind, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären kann, wenn die Beihilfen für neue Flugverbindungen zwischen einem Regionalflughafen der Kategorien C oder D (sowie in Ausnahmefällen auch der Kategorie B) mit einem anderen Flughafen in der EU gewährt wurden, wenn die betreffende Verbindung langfristig wirtschaftlich ist, wenn die Höhe der Beihilfe streng an die zusätzlichen Anlaufkosten geknüpft ist, wenn die Beihilfe degressiv gestaffelt ist und befristet gewährt wird, wenn die Beihilfe an die Nettoentwicklung des Fluggastaufkommens gekoppelt ist, wenn die Beihilfe diskriminierungsfrei und transparent erfolgt, und wenn ein Sanktionsmechanismus für den Fall vorgesehen ist, dass die Fluggesellschaft gegen die eingegangenen Verpflichtungen verstößt.

113. Daher ergibt sich aus der ständigen Entscheidungspraxis der Kommission, dass eine Beihilfe unter den folgenden Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden kann:

- Die Beihilfe trägt zur Verwirklichung eines Zieles von gemeinsamem Interesse bei, d. h. mit der Beihilfe werden neue Verbindungen zwischen einem Regionalflughafen der Kategorien C oder D (bzw. in Ausnahmefällen auch der Kategorie B) mit einem anderen Flughafen in der EU finanziert, wenn die betreffenden Verbindungen langfristig wirtschaftlich sind;
- die Beihilfe ist angesichts der zusätzlichen Kosten für die Eröffnung der Verbindung in der gewährten Höhe erforderlich und verhältnismäßig und hat eine Anreizwirkung;
- die Beihilfe wird in transparenter und diskriminierungsfreier Weise gewährt;
- die Beihilfe sieht Sanktionen bei Nichterfüllung der eingegangenen Verpflichtungen seitens der Fluggesellschaften vor;
- die Beihilfe trägt nicht zu einer Verzerrung des Wettbewerbs in einem Umfang bei, der dem gemeinsamen Interesse entgegenstehen würde.

114. Zu untersuchen ist die Vereinbarkeit der einzelnen Bestandteile des Programms NERES mit dem Gemeinsamen Markt unter Berücksichtigung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c).

Das einheitliche Flughafenentgelt

115. Bevor die in Randnummer 113 genannten Kriterien im Einzelnen untersucht werden, wird auf die Randnummern 267 ff. der Entscheidung in der Sache *Charleroi* hingewiesen, die in dieser Sache zugrunde gelegt werden:

[...] Rabatte auf die Bodenabfertigungsentgelte, die Luftfahrtunternehmen von einem Flughafenbetreiber gewährt

werden, [sind] nicht anstößig⁽²⁴⁾. Sie können es jedoch sein, wenn ein Dienstleistungsunternehmen anhaltend Verluste erwirtschaftet und diese Verluste potenziell mit öffentlichen Mitteln gedeckt werden, die der Betreiber beispielsweise in seiner Eigenschaft als Flughafenleitung oder Erbringer einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bezieht⁽²⁵⁾. [...]

Wenn ein Flughafen einem Luftfahrtunternehmen diese Dienstleistungen nicht kostendeckend erbringt, muss er nachweisen können, dass diese Verluste gerechtfertigt sind und durch erwartete Einnahmen aus anderen gewerblichen Tätigkeiten ausgeglichen werden. Diese Verluste dürfen in keinem Fall durch Einnahmen ausgeglichen werden, die der Flughafen als Flughafenleitung oder als Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bezieht. Dies setzt voraus, dass die Aufgaben, die einem Flughafen als Flughafenleitung, Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse oder gewerblicher Dienstleister obliegen, sowie die damit zusammenhängenden Finanzflüsse klar abgegrenzt sind.'

116. Vorliegend lassen sowohl die Ergebnisse der Jahre 2001 bis 2006 als auch die Prognosen für die Jahre 2007 bis 2011 annehmen, dass die Flughafen Dortmund GmbH im Bereich der Flughafenentgelte gegenüber den Begünstigten des Programms NERES anhaltend Verluste erwirtschaftet.

117. Aufgrund der von Deutschland übermittelten Informationen kann diese Frage jedoch noch nicht endgültig beantwortet werden. Diese Informationen beinhalten nämlich nur eine Analyse der mit den Bodenabfertigungsdiensten verbundenen Kosten in Höhe von [...] EUR für jeden abfliegenden Fluggast (siehe Randnummern 7-14 dieses Beschlusses). Deutschland hat keinerlei sonstige Informationen vorgelegt, die eine Bestimmung der Kosten ermöglichen hätten, die dem Flughafen in Verbindung mit den anderen durch das einheitliche Flughafenentgelt abgedeckten Leistungen entstanden sind.

118. Bezüglich der Einnahmen aus gewerblicher Tätigkeit stellt die Kommission fest, dass die Einnahmen aus den von den Fluggästen zu zahlenden Parkgebühren zwischen 2003 und 2005 um 27 % gestiegen sind; die Kommission besitzt jedoch keine sonstigen Belege, anhand derer

⁽²⁴⁾ In Randnummer 85 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens heißt es: „Hinsichtlich der Bodenabfertigungsentgelte versteht die Kommission, dass Größenvorteile erzielt werden können, wenn ein Flughafenbetreiber die Bodenabfertigungsdienste eines Unternehmens in erheblichem Umfang einsetzt. Deshalb überrascht es nicht, dass der für bestimmte Unternehmen geltende Preis unter dem allgemeinen Preis liegt, wenn diese Unternehmen weniger umfangreiche Dienstleistungen als andere Kunden in Anspruch nehmen.“

⁽²⁵⁾ In Richtlinie 96/67/EG wird der Gefahr von Quersubventionen ausdrücklich Rechnung getragen, indem die Richtlinie eine buchmäßige Trennung zwischen Bodenabfertigungsdiensten und sonstigen Flughafenentgelten vorsieht. Dort heißt es in Artikel 4:

1. Bieten ein Leitungsorgan eines Flughafens, ein Nutzer oder ein Dienstleister selber Bodenabfertigungsdienste an, so müssen sie zwischen den damit verbundenen und ihren übrigen Tätigkeiten eine strenge buchmäßige Trennung entsprechend den geltenden Handelsgepflogenheiten vornehmen.

2. Ob diese buchmäßige Trennung tatsächlich vollzogen wird, ist von einer von dem Mitgliedstaat benannten, unabhängigen Stelle zu überprüfen.

Diese Stelle prüft auch, ob keine Finanzflüsse zwischen den Tätigkeiten, die das Leitungsorgan in seiner Eigenschaft als Flughafenentgelt ausübt, und seinen Tätigkeiten als Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten stattfinden.“

festgestellt werden könnte, ob die aus sonstigen gewerblichen Tätigkeiten zu erwartenden Einnahmen einen Ausgleich der potenziellen Verluste in Verbindung mit der Erbringung der Flughafendienstleistungen ermöglichen könnten.

119. In diesem Stadium der Untersuchung geht die Kommission davon aus, dass der Flughafen Dortmund seine Dienste im Rahmen des Programms NERES unter Verlusten erbringt und bezweifelt, dass die mit gewerblichen Tätigkeiten erzielten Einnahmen ggf. eine Deckung dieser Verluste ermöglichen würden.
120. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission die deutschen Behörden außerdem an Randnummer 273 der Entscheidung in der Sache *Charleroi*, wo die Kommission die Einschätzung äußert, dass die mit der Bodenabfertigung einer Boeing 737 verbundenen Tätigkeiten unmöglich für weniger als 800 bis 1 200 EUR übernommen werden könnten. Im Rahmen des Programms NERES liegt der vom Flughafen geforderte Mindestpreis bei nur 200 EUR bzw. bei 5 EUR pro Fluggast; somit betragen die Einnahmen pro Flugzeug bei 140 Personen nur 700 EUR.
121. **Beitrag zur Verwirklichung eines Zieles von gemeinsamem Interesse:** Das Programm NERES soll die Fluggesellschaften zur Eröffnung neuer Verbindungen auf dem Flughafen Dortmund (einem Flughafen der Kategorie C) bewegen. Trotzdem beschränkt sich das Programm nicht auf Verbindungen innerhalb der Europäischen Union, und die Vorlage eines Geschäftsplans, mit dem die langfristige Wirtschaftlichkeit der Verbindung nachgewiesen würde, ist offenbar keine Voraussetzung für eine Förderung nach Maßgabe des Programms. Aus diesen Gründen bezweifelt die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung, dass die Beihilferegulierung zur Verwirklichung eines Zieles von gemeinsamem Interesse beiträgt.
122. **Notwendigkeit, Anreizwirkung und Verhältnismäßigkeit:** Bezüglich der Notwendigkeit der Beihilfe stellt die Kommission fest, dass die deutschen Behörden in keiner Weise die Notwendigkeit des einheitlichen Flughafennutzungsentgelts für die Sicherstellung der Rentabilität der begünstigten neuen Flugverbindungen nachgewiesen haben (was im Übrigen ohne einen Geschäftsplan auch schwierig wäre). Und hinsichtlich der Anreizwirkung gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, dass NERES zwar auf eine Dauer von fünf Jahren angelegt ist; eine Verlängerung ist jedoch vorgesehen, und die schrittweise Erhöhung des Entgelts ist nur gering und auf Flugzeuge der Kategorien 1 bis 3 beschränkt. Entsprechend hat die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung Zweifel bezüglich dieser Punkte. Und schließlich haben die deutschen Behörden nicht nachgewiesen, dass das einheitliche Flughafennutzungsentgelt gemessen an den zusätzlichen Anlaufkosten, die den Fluggesellschaften bei der Eröffnung neuer Verbindungen entstehen, verhältnismäßig wäre.
123. **Nicht diskriminierender Charakter der Beihilfe:** Wie die Kommission bereits im Abschnitt über das Vorliegen einer Beihilfe erläutert hat, scheint das Programm NERES Vorteile in diskriminierender Weise zu gewähren. Daher bezweifelt die Kommission den nicht diskriminierenden Charakter des Programms NERES.

124. **Sanktionsmechanismus:** Das Programm NERES sieht einen Sanktionsmechanismus für den Fall vor, dass die Bedingungen für eine Förderung nach Maßgabe des Programms nicht erfüllt werden. In diesem Fall sind die Fluggesellschaften verpflichtet, die unrechtmäßig erhaltenen Mittel zu erstatten.
125. **Die Beihilfe darf keine dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufende Beeinträchtigung des Handels bewirken:** Offenbar besteht kein Zusammenhang zwischen den den Begünstigten des Programms für die Eröffnung neuer Verbindungen entstandenen Kosten und dem ermäßigten einheitlichen Flughafennutzungsentgelt gegenüber dem in der Entgeltordnung vorgesehenen einheitlichen Flughafennutzungsentgelt; daher kann die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung nicht ausschließen, dass den Begünstigten des Programms NERES Vorteile gewährt werden, die den Handel in einer dem gemeinsamen Interesse entgegenstehenden Weise beeinträchtigen. Entsprechend hat die Kommission in diesem Stadium der Untersuchung Zweifel bezüglich dieses Punktes.

Der Marketingbeitrag

126. Die Kommission bezweifelt, dass die in Randnummer 113 erläuterten Bedingungen bezüglich des Marketingbeitrags erfüllt sind. Dies gilt sowohl für die Notwendigkeit als auch für die Anreizwirkung, die Verhältnismäßigkeit und die Anforderung, dass der Handel nicht in einer dem gemeinsamen Interesse entgegenstehenden Weise beeinträchtigt wird.
127. Zunächst einmal muss eine Betriebsbeihilfe für die Eröffnung einer neuen Verbindung oder für die Verstärkung bestehender Frequenzen gewährt werden. Die Kommission stellt diesbezüglich fest, dass der Marketingbeitrag mit zunehmender Anzahl an Sitzplätzen immer höher ausfällt. Entsprechend der Funktion von Marketingmaßnahmen müsste der Marketingbeitrag jedoch umso niedriger sein, je mehr Personen befördert werden. Die Werbekosten pro Fluggast z. B. sinken proportional zur Zunahme des Fluggastaufkommens bei einer Verbindung. In dieser Sache besteht keinerlei Zusammenhang zwischen den Kosten und der Zielsetzung der Beihilfe. Der Marketingbeitrag ist angesichts der Zielsetzung offenbar weder erforderlich noch verhältnismäßig.
128. Außerdem muss eine als Beihilfe mit Anreizcharakter einem Unternehmen die Entfaltung einer Tätigkeit ermöglichen, die es ohne es die öffentliche Unterstützung nicht in Angriff genommen hätte. Diese Tätigkeit muss im Laufe der Zeit auch ohne die Beihilfe wirtschaftlich sein⁽²⁶⁾. Deshalb müssen die Beihilfen für die Eröffnung neuer Verbindungen oder zur Verstärkung bestehender Frequenzen zeitlich beschränkt und degressiv gestaffelt sein. Im Falle des Marketingbeitrags scheint weder das eine noch das andere zuzutreffen.

⁽²⁶⁾ Randnummer 311 der o. a. Entscheidung.

129. Angesichts dieser Sachverhalte bezweifelt die Kommission die Vereinbarkeit des Marketingbeitrags mit dem Gemeinsamen Markt.

Die vom Fluggastabkommen abhängige Ermäßigung

130. Die Kommission bezweifelt aus folgenden Gründen, dass diese Ermäßigung als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden könnte:
- Die Betriebsbeihilfe ist weder zeitlich befristet noch degressiv gestaffelt.
 - Sie ist auch nicht zur Förderung der Eröffnung neuer Verbindungen oder zur Verstärkung bestehender Frequenzen vorgesehen, sondern wird vielmehr den Fluggesellschaften als Prämie gewährt, die ohnehin bereits zahlreiche Verbindungen etablieren konnten. Die Beihilfe scheint somit auch für die angestrebte Förderung der Eröffnung neuer Flugverbindungen oder der Verstärkung bestehender Frequenzen nicht erforderlich zu sein.

4. ENTSCHEIDUNG

In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen fordert die Kommission Deutschland im Rahmen des Verfahrens gemäß Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags auf, binnen eines Monats nach Eingang dieses Schreibens eine Stellungnahme abzugeben und alle für die Beurteilung der möglichen Beihilfemaßnahmen sachdienlichen Informationen zu übermitteln. Ihre Behörden werden aufgefordert, unverzüglich eine Kopie dieses Schreibens an den potenziellen Beihilfeempfänger weiterzuleiten.

Die Kommission teilt Deutschland mit, dass sie interessierte Parteien durch die Veröffentlichung des vorliegenden Schreibens und einer aussagekräftigen Zusammenfassung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* von der Beihilfe in Kenntnis setzen wird. Außerdem wird sie interessierte Parteien in den EFTA-Staaten, die das EWR-Abkommen unterzeichnet haben, durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung in der EWR-Beilage zum *Amtsblatt* und die EFTA-Überwachungsbehörde durch die Übermittlung einer Kopie dieses Schreibens von dem Vorgang in Kenntnis setzen. Alle interessierten Parteien werden aufgefordert, innerhalb eines Monats nach dem Datum dieser Veröffentlichung ihre Stellungnahme abzugeben.«