

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

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

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2004) 516)

(Nur der französische und der niederländische Text sind verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2004/393/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere auf Artikel 88 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 Äußerung gemäß den genannten Artikeln⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung dieser Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Aus Meldungen in der belgischen Presse im Juli 2001 und einer im Januar 2002 eingegangenen Beschwerde erfuhr die Kommission, dass Belgien dem Luftfahrtunternehmen Ryanair gewisse Vorteile für die Durchführung von Flugverkehrsdiensten auf dem Flughafen Charleroi gewährt hatte. Mit Schreiben vom 21. November 2001, 13. Juni 2002 und 4. Juli 2002 sowie anlässlich einer Besprechung am 9. Oktober 2002 übermittelte Belgien der Kommission Informationen.

(2) Mit Schreiben vom 13. Dezember 2002 (SG (2002) D/233141) unterrichtete die Kommission Belgien über ihren Beschluss, gegen diese Beihilfen das in Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag vorgesehene Verfahren einzuleiten. Belgien übermittelte seine Bemerkungen am 14. Februar 2003, nachdem die beantragte Fristverlängerung bis zum 15. Februar 2003 von der Kommission bewilligt worden war.

(3) Der Beschluss der Kommission über die Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union*⁽²⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, sich innerhalb eines Monats nach der Veröffentlichung zu den Beihilfen, derentwegen das Verfahren eingeleitet wurde, zu äußern.

(4) Die Kommission hat Äußerungen der Beteiligten zu den Beihilfen erhalten. Mit Schreiben vom 19. März 2003 leitete sie diejenigen Äußerungen, die keine vertraulichen Informationen enthielten, an Belgien weiter. Die übrigen Äußerungen wurden um die vertraulichen Informationen bereinigt und mit Schreiben vom 22. April 2003 übermittelt. Dabei wurde Belgien jeweils eine Frist von einem Monat zur Stellungnahme gewährt. Die Stellungnahmen Belgiens gingen mit Schreiben vom 16. und 27. Mai 2003 bei der Kommission ein.

(5) Auf Verlangen der Kommission fanden am 24. Juni 2003 sowie am 23. und 25. Juli 2003 Besprechungen zwischen der Kommission und den belgischen Behörden statt. Im Anschluss daran wurden zusätzliche Informationen zugesandt, die von der Kommission am 27. August 2003 angefordert wurden.

⁽¹⁾ ABl. C 18 vom 25.1.2003, S. 3.

⁽²⁾ Siehe Fußnote 1.

- (6) Ein letztes Schreiben mit ergänzenden Informationen wurde von Belgien am 19. Dezember 2003 an die Kommission gesandt. Darin äußerten die belgischen Behörden ihren Wunsch nach einer weiteren Besprechung mit der Kommission; diese fand am 16. Januar 2004 statt.

2. BESCHREIBUNG

2.1. KURZE SACHVERHALTSDARSTELLUNG

- (7) Die Region Wallonien hat als Eigentümerin der Flughafeninfrastruktur von Charleroi am 6. November 2001 einen Vertrag mit Ryanair geschlossen, der eine 50%ige Ermäßigung der Landegebühr gegenüber dem von der Regierung festgesetzten und im *Moniteur belge* (Belgisches Staatsblatt) veröffentlichten Betrag vorsieht⁽³⁾. Diese Ermäßigung ist Ryanair vom Verkehrsminister der Region Wallonien willkürlich im Wege eines privatrechtlichen Vertrags und nicht durch Annahme einer Rechtsvorschrift gewährt worden. Während sich die Landegebühr bei dem für alle geltenden System anhand der Flugzeugmasse je Tonne berechnet, wird sie bei Ryanair nach einer anderen Berechnungsgrundlage ermittelt und je einsteigenden Fluggast erhoben⁽⁴⁾. Darüber hinaus hat sich die Region Wallonien verpflichtet, Ryanair für Verluste zu entschädigen, die der Gesellschaft infolge einer Änderung der Höhe der Flughafengebühren oder der Flughafenöffnungszeiten in den Jahren 2001-2016 entstehen sollten⁽⁵⁾. Diese Vorteile wurden nicht bekannt gegeben und beinhalteten keine besondere Ver-

pflichtung von Ryanair gegenüber der Region Wallonien.

- (8) Brussels South Charleroi Airport (BSCA) ist ein von der Region Wallonien kontrolliertes öffentliches Unternehmen, das den Flughafen seit 1991 aufgrund einer Konzessionsvereinbarung mit einer Laufzeit von 50 Jahren bewirtschaftet. BSCA erhält von der Region Wallonien einen finanziellen Ausgleich für die Durchführung bestimmter, ihr übertragener Aufgaben von allgemeinem Interesse. Dieser Konzessionsvereinbarung zufolge ist BSCA berechtigt, 65 % der mit dem Flugverkehr zusammenhängenden Gebühren sowie die Entgelte für alle sonstigen erbrachten Dienstleistungen zu erheben⁽⁶⁾. Mit Schreiben vom 4. Juli 2002 erklärten die belgischen Behörden, dass die Region Wallonien BSCA 65 % des Gebührenaufkommens zum pauschalen Ausgleich überlässt: „... berücksichtigt werden die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Aufnahme, dem Boarding, dem Deboarding und dem Transfer der Fluggäste und ihres Gepäcks sowie der keinem speziellen Posten zuzuweisende Anstieg der Gemeinkosten infolge der raschen Zunahme der Zahl der Fluggäste, die in derzeit nicht geeigneten Infrastrukturanlagen abgefertigt werden müssen.“ Die belgischen Behörden teilen mit, dass diese Leistungen „öffentliche Aufgaben sind und als solche gemäß Artikel 73 und Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag abgegolten werden können“.

- (9) Diese Einnahmen ermöglichen es BSCA, Ryanair eine „Beteiligung“ an den Kosten im Zusammenhang mit der Eröffnung der Heimatbasis von Ryanair in Charleroi zu gewähren (250 000 EUR für die Hotel- und Verpflegungskosten für das Personal von Ryanair, 160 000 EUR für jede neu eröffnete Strecke für bis zu drei Strecken je Flugzeug, d. h. maximal 920 000 EUR, 768 000 EUR als Beteiligung an den Kosten für die Einstellung und Ausbildung der Piloten und Besatzungen, die auf den vom Flughafen neu bedienten Strecken eingesetzt werden, 4 000 EUR für die Anschaffung von Büroausstattung, die kostenlose Bereitstellung von 100 m² Bürofläche und 100 m² Technikraum, Zugang zum Trainingsraum und die Überlassung eines Hangars für die Flugzeugwartung zu einem Mindestpreis bzw. kostenlos).
- (10) Im Übrigen beträgt der Preis für die Bodenabfertigung für Ryanair 1 EUR je Fluggast, also nur ein Zehntel des von BSCA für die anderen Flughafenutzer ausgewiesenen Preises.

⁽³⁾ Auf der Grundlage des Dekrets des Parlaments aus dem Jahr 1994 hat die wallonische Regierung 1998 im Wege des Erlasses ein Flughafengebührensysteem (Lande-, Fluggast- und Abstellgebühr) für die Flughäfen von Charleroi und Lüttich sowie ein System mit eindeutig festgelegten und für alle verfügbaren Ermäßigungen eingeführt (Erlass der wallonischen Regierung vom 16. Juli 1998 zur Festlegung der für die Nutzung der Flughäfen der Region Wallonien zu erhebenden Entgelte, *Moniteur belge* vom 15. September 1998). Dieses System wurde im März 2001 durch einen neuen Erlass der wallonischen Regierung geändert (Erlass der wallonischen Regierung vom 22. März 2001 zur Änderung des Erlasses der wallonischen Regierung vom 16. Juli 1998, *Moniteur belge* vom 10. April 2001). Die wallonische Regelung sieht vor, dass „die im Erlass festgelegten Entgelte und Grundpreise von der Flughafenbetreibergesellschaft erhoben“ werden. Am Ende jedes Kalenderjahres werden „35 % des Betrags der in diesem Erlass festgelegten und an jedem Flughafen erhobenen Entgelte und Grundpreise einem Fonds für die Umwelt des betreffenden Flughafens zugeführt“.

⁽⁴⁾ Die Berechnung, die unter den Randnummern 22 bis 29 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens ausführlich dargestellt wird, ergibt je nach Flugzeugtyp eine Ermäßigung von derzeit rund 50 %, d. h. ungefähr 104 EUR für die Boeing 737-200 und 151 EUR für die Boeing 737-800 von Ryanair, gegenüber rund 250 EUR bzw. 390 EUR für die gleichen Flugzeuge nach dem allgemeinen Tarif.

⁽⁵⁾ „Die Region Wallonien verpflichtet sich, Ryanair für alle Gewinneinbußen zu entschädigen, die unmittelbar auf eine Änderung per Dekret oder Verordnung zurückzuführen sind, es sei denn, die Ausübung der Steuer- oder Rechtshoheit durch die Region Wallonien wurde durch eine Verordnung oder Richtlinie, durch eine Forderung eines ICAO-Reglements oder durch einen internationalen Vertrag oder ein Bundesgesetz auferlegt.“

⁽⁶⁾ „Der Konzessionsinhaber ist berechtigt, die mit dem Flugverkehr zusammenhängenden Entgelte sowie die Entgelte für alle sonstigen, von ihm erbrachten Dienstleistungen zu erheben ... Die Konzession nach Artikel 1.1 [Dienstleistungskonzession] wird gegen Zahlung eines jährlichen Entgelts in Höhe von 35 % der Flughafentgelte, die vom Konzessionsinhaber im Vorjahr erhoben wurden, an die Region Wallonien gewährt. Unter Flughafentgelten sind die mit den Lande-, Fluggast- und Abstellgebühren verbundenen Entgelte zu verstehen ... Der Betrag der in Artikel 18.4 genannten Entgelte [die 35 %] wird einem Fonds zugeführt, aus dem die durch den Flughafenbetrieb bedingten Umweltprobleme bezahlt werden sollen.“ Artikel 18 der Konzessionsvereinbarung von 1991.

- (11) Ryanair und BSCA haben eine gemeinsame Werbe- und Marketinggesellschaft gegründet, die die Werbe- und Marketingmaßnahmen von Ryanair im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit in Charleroi finanziert. Diese Gesellschaft finanziert beispielsweise einen Teil der Sonderangebote von Ryanair. BSCA und Ryanair beteiligen sich zu gleichen Teilen am Betrieb von Promocy (62 500 EUR zur Bildung des Gesellschaftskapitals von Promocy und Marketing-Beitrag von 4 EUR je Fluggast zu deren Jahresbudget).
- (12) Als Gegenleistung hat sich Ryanair gegenüber BSCA verpflichtet, für einen Zeitraum von 15 Jahren eine bestimmte Zahl von Flugzeugen (zwei bis vier) in Charleroi zu stationieren und je Flugzeug mindestens drei Flüge von Charleroi aus zu betreiben. Das irische Luftfahrtunternehmen sichert dem Flughafenbetreiber so ein Fluggastaufkommen zu, das sowohl hinsichtlich der Flughafengebühren als auch der nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten einnahmeträchtig ist. Sollte Ryanair ihre Aktivitäten in Charleroi einstellen, wäre das Unternehmen verpflichtet, BSCA die Beteiligung an den Kosten im Zusammenhang mit der Eröffnung der Ryanair-Basis und den Marketing-Beitrag zu erstatten.

2.2. ERSTE WÜRDIGUNG DER KOMMISSION IM BESCHLUSS ÜBER DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

- (13) In ihrem Beschluss über die Einleitung des Verfahrens vertrat die Kommission zunächst die Auffassung, dass die Gewährung ermäßigter Flughafengebühren durch die Region Wallonien gegenüber einem einzigen Luftfahrtunternehmen auf allen Flügen und für eine Dauer von fünfzehn Jahren im Wege einer zweiseitigen Vereinbarung, die nicht bekannt gemacht wurde und von der gesetzlichen Regelung abweicht, einer Steuererleichterung für eine Gesellschaft gleichkommt. Damit erhalte das Unternehmen gegenüber seinen Wettbewerbern am Standort Charleroi eine vorteilhaftere Stellung. Die Zusage einer Entschädigung zugunsten von Ryanair für den Fall der Ausübung der Steuerhoheit (Abgabenerhöhung) oder Rechtshoheit (Änderung der Flughafenöffnungszeiten) durch die Region Wallonien garantiere Ryanair einen Betrieb unter völlig gesicherten Bedingungen und in einem stabilen Umfeld, geschützt vor jedem Geschäftsrisiko, was eine weitere Begünstigung eines einzigen Luftfahrtunternehmens darstelle. Die Kommission war auch der Auffassung, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers auf das Verhalten der Region Wallonien bei der Ausübung ihrer Rechts- und Steuerhoheit⁽⁷⁾ nicht

anwendbar ist. Es handle sich um spezifische Beihilfen aus Mitteln der öffentlichen Hand, die den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen und infolgedessen staatlichen Beihilfen gleichgesetzt werden könnten.

- (14) Die Kommission war der Ansicht, dass Ryanair durch die Übernahme bestimmter Kosten für den Betrieb von Luftverkehrsdiensten durch BSCA einen vorteilhafteren Stand als ihre Wettbewerber erlangt, unabhängig davon, ob diese Gesellschaften von Charleroi aus oder von anderen Flughäfen aus operieren, da sie für ihre Kosten für Werbung, Pilotenausbildung, Unterbringung der Angestellten usw. selbst aufkommen müssen. Im Hinblick auf den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers vertrat die Kommission die Auffassung, dass es schwierig ist, ihn auf diesen Fall anzuwenden, da die Behördenrolle der Region Wallonien und die Unternehmerrolle des Flughafenbetreibers BSCA nicht eindeutig gegeneinander abgegrenzt waren. Die Kommission sei daher außer Stande, mit Gewissheit festzustellen, ob sich BSCA beim Abschluss dieser Verträge mit Ryanair wie ein privater Kapitalgeber verhalten habe, und könne nicht umhin zu vermuten, dass die Behörden und das von ihnen kontrollierte öffentliche Unternehmen BSCA dem irischen Luftfahrtunternehmen rechtswidrige und potenziell vertragswidrige Beihilfen gewährt hätten.

- (15) Die Kommission bemerkte in dem Beschluss über die Einleitung des Verfahrens abschließend, dass sie, falls die Ryanair gewährten Vorteile staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen sollten, bezweifeln würde, dass diese Beihilfen als Legalausnahmen oder Freistellungen gemäß Artikel 87 Absätze 2 und 3 mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien.

3. ÄUSSERUNGEN DER BETEILIGTEN

- (16) Die Kommission hat sowohl kritische Stellungnahmen zu den Verträgen als auch Beiträge von Drittbetroffenen, die die Rechtmäßigkeit dieser Verträge vertreten, erhalten.

3.1. ZUSAMMENFASSUNG DER STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (17) Die Beteiligten kritisieren weniger die Gewährung finanzieller Anreize zugunsten von Ryanair an sich als vielmehr die Bedingungen, unter denen diese gezahlt wurden (Umfang, keine Verhältnismäßigkeit und Degressivität, keine Befristung, mangelnde Transparenz, Diskriminierung und Ungleichbehandlung der Luftfahrtunterneh-

⁽⁷⁾ Vgl. Randnr. 76 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens: „Der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers ist in diesem Fall nicht anwendbar. Er kann nur im Rahmen der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten zum Tragen kommen, nie jedoch im Rahmen der Ausübung von Regelungsbefugnissen. Eine Behörde kann eine Beihilfe, die im Wege der diskriminierenden Ausübung ihrer Rechts- oder Steuerhoheit angenommen wurde, nicht damit rechtfertigen, dass sie als Eigentümerin eines Flughafenunternehmens Gewinne erwirtschaften könnte.“

men bei den Flughafengebühren). Nahezu alle Beteiligten betonen die Auswirkungen dieser Beihilfen auf den Wettbewerb mit anderen Luftfahrtunternehmen oder sogar anderen Verkehrsträgern. Einige Drittbetroffene werfen auch faktische Fragen auf (Zahlung von 65 % der Flughafengebühren an BSCA als Ausgleich für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen; Erhöhung des Kapitals von BSCA durch die Region Wallonien, Zurverfügungstellung der Flughafeninfrastruktur zugunsten von BSCA; Übernahme der Sicherheitskosten durch die Region Wallonien; Öffnung des Marktes der Bodenabfertigung für andere Unternehmen gemäß Richtlinie 96/67/EG).

- (18) Die Beteiligten, die die Rechtmäßigkeit dieser Verträge vertreten, erklären, dass diese Verträge in der Flughafenbranche gängige Praxis seien und dass es durchaus normal sei, dass Flughäfen Luftfahrtunternehmen, die ihnen ein hohes Fluggastaufkommen und somit hohe Einnahmen verschafften, Vorteile gewährten. Sie sind der Meinung, dass sich die Region Wallonien und BSCA beim Abschluss der Verträge mit Ryanair wie marktwirtschaftlich handelnde private Kapitalgeber verhalten haben. Die Drittbetroffenen unterstreichen, dass die Kommission, falls sie auf staatliche Beihilfen erkennen sollte, zwischen privaten und öffentlichen Flughäfen diskriminieren und damit gegen Artikel 295 EG-Vertrag verstoßen würde. Die Kommission dürfe nicht verlangen, dass Verträge zwischen öffentlichen Flughäfen und Luftfahrtunternehmen bekannt gemacht würden, da öffentlichen Flughäfen ansonsten ein Wettbewerbsnachteil gegenüber privaten Flughäfen entstünde.

3.2. ÄUSSERUNGEN DER BETEILIGTEN, DIE DIE VERTRÄGE KRITISIEREN

3.2.1. BRITANNIA

- (19) Nach Ansicht des Luftfahrtunternehmens Britannia ist es üblich, dass Flughäfen Marketingunterstützung und Ermäßigungen in Abhängigkeit von dem Fluggastaufkommen, das diese Unternehmen dem Flughafen bringen, gewähren können, vor allem dann, wenn es sich um noch nicht gut etablierte Flughäfen handelt. Diese Vorteile müssten jedoch verhältnismäßig, realistisch und befristet sein. Britannia habe Bedenken hinsichtlich der Ungleichheit, die in diesem Fall zwischen den im Wettbewerb stehenden Luftfahrtunternehmen geschaffen werde. Die Flughafengebühren seien uneinheitlich und unrealistisch, und das, obwohl Rollbahnen, Terminals und Sicherheitseinrichtungen von Billigfluggesellschaften genauso genutzt würden wie von anderen Luftfahrtunternehmen.

3.2.2. SCANDINAVIAN AIRLINES

- (20) SAS erinnert daran, dass die Liberalisierung des europäischen Luftraums zu einem verschärften Wettbewerb zwi-

schen den traditionellen Luftfahrtunternehmen geführt und auch die Gründung neuer Luftfahrtunternehmen mit neuen Unternehmenskonzepten ermöglicht habe. Grundlegend sei, dass dieser Wettbewerb mit einem transparent und diskriminierungsfrei angewandten Acquis im Bereich der Rechtsvorschriften vereinbar sei.

3.2.3. KLM ROYAL DUTCH AIRLINES

- (21) KLM erklärt, dass Billigfluggesellschaften und traditionelle Luftfahrtunternehmen unterschiedliche Produkte anbieten würden und dass jeder sowohl auf kommerzieller als auch auf operationeller Ebene seine „Daseinsberechtigung“ habe. Billigfluggesellschaften würden im Allgemeinen die großen Flughäfen mit ihrer bisweilen schwerfälligen Logistik und den hohen Nutzungskosten meiden; sie würden sich für regionale Plattformen entscheiden, die ihnen einen schnellen und kostengünstigen Turnaround ermöglichen würden. Diese Entwicklungen sollten nicht in Frage gestellt werden, dürften aber nicht auf Beihilfen beruhen. Nach Ansicht von KLM gehen die Ryanair in Charleroi gewährten Vorteile weit über das hinaus, was im Rahmen von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag zulässig ist; dass Ryanair als Gegenleistung eine bestimmte Zahl von Flugzeugen auf dem Flughafen Charleroi stationiere, ändere daran nichts.

3.2.4. AIR FRANCE

- (22) Air France vertritt die Auffassung, dass die Ermäßigung der Betriebskosten von Ryanair und ihre Übernahme durch die Region Wallonien und BSCA einen Wettbewerbsnachteil für die Konkurrenten von Ryanair, die innergemeinschaftliche Strecken bedienen, darstellen. Durch die Ermäßigung der Landegebühr könne Ryanair ihre Betriebskosten senken und dadurch nicht nur bei Flügen von und nach Charleroi, sondern im gesamten Streckennetz von Ryanair wettbewerbsfähiger als ihre Konkurrenten sein. Die von der Region Wallonien zugesicherte Entschädigung wird ebenfalls als Vorteil angesehen, der Ryanair stabile Betriebsbedingungen garantiere, während „die Praxis der Nutzung einer beliebigen Flughafenplattform zeigt, dass das Geschäfts- und Regelungsumfeld nie starr ist. So können die Flughafengebühren ganz einfach angehoben werden, wenn der Betreiber gezwungen ist, bestimmte Maßnahmen zu finanzieren, etwa, um andere Luftfahrtunternehmen aufzunehmen, die sich in Charleroi niederlassen möchten; im Übrigen können sich auch Weiterentwicklungen der Umweltmaßnahmen auf die Nutzungsbedingungen eines Flughafens auswirken.“ Air France zieht zudem Parallelen zwischen der Situation in Charleroi und der vorherrschenden Situation in anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in Frankreich.

3.2.5. AUSTRIAN AIRLINES

- (23) Nach Ansicht von Austrian Airlines hat der Markteintritt der Billigfluggesellschaften einen Subventionswettbewerb zwischen Flughäfen und Regionen, die von diesen Luftfahrtunternehmen bedient werden wollen, ausgelöst. Durch diese Entwicklungen werde der Grundsatz der Vergütung für die Bereitstellung von Infrastrukturen in Frage gestellt, obwohl es sich dabei um eine der Grundregeln der zivilen Luftfahrt handle. Die gewährten Beihilfen seien nicht degressiv gestaffelt, seien unabhängig von dem Erfolg, den Ryanair auf den bedienten Strecken verzeichne, und kämen nur einem einzigen Luftfahrtunternehmen zugute, was eine Diskriminierung darstelle. Austrian Airlines betont abschließend, dass „Kooperationen“ wie die zwischen Ryanair und der Region Wallonien zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Luftfahrtunternehmen führen würden und mit dem reibungslosen Funktionieren des Luftverkehrsmarktes unvereinbar seien.

3.2.6. VEREIN DER ANLIEGER UND EINWOHNER DER GEMEINDEN IN DER UMGEBUNG DES FLUGHAFENS CHARLEROI-GOSSELIES (ARACH)

- (24) ARACH weist die Kommission darauf hin, dass der Verein beim zuständigen Minister gemäß dem Recht auf Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten eine Kopie der Verträge zwischen Ryanair, der Region Wallonien und BSCA angefordert, aber nicht erhalten habe. Der Verein sei besorgt, dass die Ryanair gewährten finanziellen Beihilfen zu einem „hemmungslosen Ausbau des Flughafens“ an einem stadtnahen Standort führen könnten und „dass für die umstrittenen öffentlichen Beihilfen, die einem privaten Unternehmen gewährt werden, wir als Bürger und Steuerzahler aufkommen, denn es handelt sich um eine missbräuchliche Verwendung von Haushaltsmitteln der Region Wallonien.“

3.2.7. BETEILIGTER A

- (25) Ein Beteiligter äußert sich „sehr besorgt“ zu den von den Gebietskörperschaften gewährten Beihilfen, die die Wettbewerbsbedingungen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern beeinflussen würden. „So erhält Ryanair öffentliche Subventionen für die Verbindung Charleroi-London, während der Eurostar, der von der SNCB, der britischen Eisenbahn und der SNCF gemeinsam betrieben wird, leer ausgeht. Die beiden Verkehrsmittel stehen aber auf der Strecke Brüssel-London im direkten Wettbewerb. Die Eisenbahnbetreiber mussten die Werbung für die Verbindung, die Anschaffung von Wagen und Triebfahrzeugen und die Mautzahlungen für Infrastrukturen und Tunnel allein bestreiten. Die Gleichbehandlung der Wettbewerber ist daher nicht gegeben.“

3.2.8. BETEILIGTER B

- (26) Der Beteiligte B macht geltend, dass die Ryanair gewährten Vorteile deren Kostenstruktur entlasten und es ihr ermöglichen würden, günstiger anzubieten. Dadurch würden die Wettbewerbsbedingungen unabhängig davon, ob diese Luftfahrtunternehmen von Charleroi aus oder von Brüssel-National (Zaventem) aus flögen, und unabhängig von den bedienten Strecken beeinträchtigt. Der Wettbewerb zwischen den so genannten Billigfluggesellschaften dürfe nicht nur streckenbezogen analysiert werden. Für viele Fluggäste seien Ziele wie Venedig oder Barcelona austauschbar. Der Reiz, den Billigflüge auf diese Fluggäste ausüben würden, bestünde nicht darin, sich an einen bestimmten Ort zu begeben, sondern eher, vom Alltag abzuschalten, gleich ob in Venedig oder Barcelona. Der Wettbewerb finde somit auf allen Strecken statt.
- (27) Dieses Unternehmen erklärt, dass die direkten Kosten beim Abflug ab Brüssel 32,14 EUR je Fluggast betragen würden, gegenüber 5 EUR für Ryanair beim Abflug ab Charleroi ⁽⁸⁾.
- (28) Dieser Beteiligte bemerkt, dass zwar die Bodenabfertigungsdienste für Ryanair gegenüber denen für andere Luftfahrtunternehmen eingeschränkt seien, aber sehr viele Bodenabfertigungsdienste dennoch bei allen Luftfahrtunternehmen notwendig seien. Da der Markt der Bodenabfertigungsdienste auf dem Flughafen Brüssel-National für den Wettbewerb geöffnet sei, dürften die Abfertigungskosten in Brüssel eigentlich nicht wesentlich höher als in Charleroi sein. Die Abfertigungskosten seien auf kleinen Flughäfen in der Regel höher als auf großen, da die Unternehmen im Allgemeinen die kritische Größe, um Größenvorteile zu erzielen, nicht erreichen würden. Dieser Beteiligte schätzt, dass Ryanair im Jahr 2003 gegenüber den tatsächlichen Bodenabfertigungskosten und Landegebühren 17 Mio. EUR eingespart habe. Weiterhin habe sich herausgestellt, dass BSCA die Auswirkungen der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft ⁽⁹⁾ nicht berücksichtigt habe. Der Flughafen dürfte die Zahl von zwei Millionen Fluggästen relativ schnell erreichen, und BSCA müsste beim Erreichen dieser Schwelle die Richtlinie anwenden und den Markt der Bodenabfertigungsdienste für andere Unternehmen öffnen.
- (29) BSCA habe nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber gehandelt, sondern aus politischen

⁽⁸⁾ Direkte Kosten je Flugzeug und Flug ab Brüssel-National; sie setzen sich zusammen aus den Landegebühren, den Fluggastentgelten, sonstigen Entgelten und den Bodenabfertigungskosten. Bei einem geplanten Fluggastaufkommen von 1 700 000 Passagieren in 2003 ergibt sich eine Kostendifferenz von 23 Mio. EUR.

⁽⁹⁾ ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36. Richtlinie zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 284 vom 31.10.2003, S. 1).

und sozialen Beweggründen auf Anweisung der Region Wallonien. Der 15-Jahres-Vertrag werde für BSCA wahrscheinlich kein rentables Geschäft sein; sie dürfte weiterhin betriebliche Probleme verzeichnen. Die Aussicht auf eine Rendite könne durch den Weggang von Ryanair⁽¹⁰⁾ vereitelt werden.

- (30) BSCA würde Beiträge der Region Wallonien erhalten, gleich, ob es sich um die 65 % des Flughafengebührenaufkommens oder um die unentgeltliche Bereitstellung der Infrastruktur handle, während die Region Wallonien einen Beitrag an die wallonische Flughafengesellschaft (Sowaer) zahle. Grundsätzlich müsse jede Zahlung der Region Wallonien auf den Ausgleich der Kosten der von BSCA übernommenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen beschränkt sein; diesbezüglich sei die Situation unklar.
- (31) Nach Ansicht dieses Unternehmens, das einräumt, in einigen Fällen ebenfalls Marketing-Vorteile für die Aufnahme neuer Flugverbindungen, nie jedoch Ermäßigungen auf die Flughafengebühren oder die Bodenabfertigungsentgelte erhalten zu haben, gehen die Ryanair in Charleroi gewährten Vergünstigungen weit über das branchenübliche Maß hinaus. Es ist der Meinung, bei seiner Niederlassung auf dem Flughafen Brüssel-National zu einer Zeit, als die Konkurrenz der Sabena sehr stark war, ebenso hohe Geschäftsrisiken eingegangen zu sein.
- (32) Die Tatsache, dass einige andere Flughafenbetreiber Ryanair Vorteile gewähren würden, sei bei der Prüfung, ob sich der Flughafen Charleroi wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber verhalten habe, nicht relevant. Das Unternehmen verweist auf das Urteil Steinike & Weiling des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften⁽¹¹⁾.

3.2.9. BETEILIGTER C

- (33) Nach Auffassung des Beteiligten C hat sich BSCA nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapital-

⁽¹⁰⁾ Das Unternehmen führt als Beispiel den Flughafen Shannon in Irland an. Shannon habe Ryanair eine gewisse Zeit lang Vorteile gewährt, die dann eingestellt worden seien. Ryanair habe daraufhin beschlossen, seine Aktivitäten auf einen anderen Flughafen zu verlagern, und Shannon habe die erwartete angemessene Kapitalrendite nicht erzielt.

⁽¹¹⁾ EuGH-Urteil vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig/Deutschland, Rechtssache 78/76, Slg. 1977, 595: „Verletzt ein Mitgliedstaat eine Verpflichtung, die ihm nach dem Vertrag im Zusammenhang mit dem in Artikel 92 enthaltenen Verbot obliegt, so kann dies nicht damit gerechtfertigt werden, dass andere Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung ebenfalls nicht nachkommen. Die Auswirkungen mehrfacher Wettbewerbsverzerrungen auf den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten heben sich nicht gegenseitig auf, sondern kumulieren sich, wodurch die schädlichen Folgen für den gemeinsamen Markt vergrößert werden.“ (Randnr. 24).

geber verhalten, da sich die gewährten Vorteile vom Umfang her von denen anderer Flughäfen unterscheiden⁽¹²⁾. Die Tatsache, dass Ryanair auch von anderen Flughäfen Vorteile erhalte, sei in jedem Fall nicht relevant, da es sich dabei ebenfalls um staatliche Beihilfen handeln könne.

- (34) Der Beteiligte weist die Kommission auf mehrere Faktoren hin, die bei der Prüfung der möglichen Rentabilität von BSCA berücksichtigt werden müssten und seiner Ansicht nach mittelfristige Gewinne ausschließen würden:

- das Kapital von BSCA sei im Dezember 2002 von der Region Wallonien um 4 Mio. EUR aufgestockt worden;
- BSCA „erhält für den Zeitraum 2001-2006 eine Befreiung in Höhe von 50 % der an die Region Wallonien abzuführenden Entgelte. Dieser Vorteil macht eine Million Euro pro Jahr aus, die die BSCA dennoch ab 2007 zurückzahlen muss“;
- die Kommission müsse die Kosten der Arbeiten zur Erweiterung des Flughafens Charleroi, die auf 95 Mio. EUR geschätzt würden, sowie die Finanzierungskosten berücksichtigen. Falls diese Arbeiten nicht von BSCA übernommen würden, müssten die Bedingungen für die Bereitstellung dieser Infrastrukturen zugunsten von BSCA durch die Region Wallonien geprüft werden. Dieser Beteiligte bezweifelt, dass der Flughafen beim derzeitigen Zustand seiner Infrastrukturanlagen in der Lage sei, genügend Fluggäste aufzunehmen, um eine ausgeglichene Finanzlage von BSCA zu gewährleisten;
- die Region Wallonien stelle BSCA kostenlos das erforderliche Material und Personal für alle Sicherheitsaufgaben am Flughafen Charleroi zur Verfügung, d. h. für die Personen- und Gepäckkontrolle vor dem Boarding. Der Beteiligte C fügt hinzu: „der Kommission ist sicher bekannt, dass die Kosten für die Sicherheit normalerweise von den Flughafenutzern getragen werden, entweder über ein Sicherheitsentgelt, das an den Flughafenbetreiber gezahlt wird, oder über eine Gebühr, falls diese Dienste von Behörden wahrgenommen werden“.

⁽¹²⁾ Die von Frankfurt-Hahn und London-Stansted angewandten Tarife seien höher und die Ermäßigungen geringer, obwohl Ryanair von London aus 49 und von Frankfurt-Hahn aus 15 Ziele anflöge, von Charleroi aus dagegen nur neun.

3.3. ÄUSSERUNGEN DER BETEILIGTEN, DIE DIE RECHTMÄSSIGKEIT DER VERTRÄGE VERTRETEN

3.3.1. TBI

- (35) TBI besitzt weltweit mehrere Flughäfen und betreibt verschiedene Arten von Flughafendiensten. Es besitzt und betreibt die Flughäfen London Luton, Cardiff International, Belfast International und Stockholm Skavsta. Es betreibt vier weitere Flughäfen, die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften gehören. Außerdem erbringt es spezielle Flughafendienstleistungen auf 28 weiteren Flughäfen.
- (36) TBI versichert, zur Zeit der Verhandlungen zwischen Ryanair und dem Flughafen Charleroi mit Ryanair über die Nutzung von Stockholm Skavsta verhandelt zu haben; die in Charleroi geschlossenen Verträge seien den Vereinbarungen, die TBI, insbesondere in Stockholm Skavsta, mit Ryanair und anderen Billigfluganbietern getroffen habe, ähnlich.
- (37) TBI macht geltend, dass die Entwicklung von Flughäfen wie Charleroi gegenüber den privaten Wettbewerbern nicht einfach deswegen gebremst werden dürfe, weil es sich um öffentliche Flughäfen handle:
- Die Gewährung von Rabatten auf Landegebühren und Bodenabfertigungspreise sei eine gängige Geschäftspraxis, um Luftfahrtunternehmen anzuziehen, die in der Lage seien, ein hohes Fluggastaufkommen zuzusichern. Diese Fluggastzahlen würden dem Flughafen gewerbliche Einkünfte sichern⁽¹³⁾. Ohne diese Fluggastzahlen müsste der Flughafen ständig um das Erreichen der Rentabilitätsschwelle kämpfen.
 - Öffentliche Flughäfen müssten im Fall einer Erhöhung der Gebühren durch die regionalen Behörden Entschädigungen zahlen können, denn private Flughäfen könnten die Entgelte für die Vertragslaufzeit festschreiben.
 - Beiträge in Form einer Übernahme von Hotel-, Personalausbildungs- oder Marketingkosten seien nicht unüblich und müssten den getätigten Investitionen und dem Risiko, das ein Luftfahrtunternehmen mit der Stationierung eines Flugzeugs auf einem relativ unbekanntem Flughafen eingehe, gegenübergestellt werden.
 - Marketingbeiträge seien bei schwach ausgelasteten Flughäfen üblich. Luftfahrtunternehmen, die diese Flughäfen nutzen würden, müssten erhebliche Anstrengungen zur Vermarktung ihrer Flüge unternehmen. Von diesen Marketingmaßnahmen würde

der Flughafen durch die Verbesserung des Images und steigende Fluggastzahlen profitieren. TBI biete solche Beiträge vor allem dann an, wenn ein Unternehmen einen neuen Dienst einrichte oder die Frequenz bestimmter Flüge für eine bestimmte Strecke erhöhe.

- Es sei ungerecht, öffentliche Flughäfen zur Bekanntmachung von Verträgen mit Luftfahrtunternehmen zu verpflichten, da sie dadurch im Wettbewerb mit privaten Flughäfen, die dieser Veröffentlichungspflicht nicht unterlägen, in einen ungünstigeren Stand versetzt würden.

- (38) TBI erklärt, dass Regionalflughäfen über Jahre hinweg unausgelastet gewesen seien, weil vor der EU-weiten Öffnung der Märkte kein Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen stattgefunden habe und sich danach die traditionellen Luftfahrtunternehmen auf ihre Drehkreuze konzentriert hätten. Die Entwicklung von Luftfahrtunternehmen wie Ryanair, die Punkt-zu-Punkt-Verbindungen von kleineren Flughäfen aus anböten, habe zu einer Trendwende geführt und diesen Flughäfen die Chance zum Erreichen der Rentabilitätsschwelle eröffnet. Die Erfahrungen der Flughäfen London Luton, der zu 70 % von Billigfluganbietern genutzt werde (Easyjet, Ryanair, Hapag Lloyd)⁽¹⁴⁾, Cardiff, der zu 65 % von Billigfluganbietern genutzt werde (insbesondere Bmibaby)⁽¹⁵⁾, Belfast (Easyjet, Go) und Stockholm Skavsta⁽¹⁶⁾, der im Januar 2003 Basis von Ryanair geworden sei, seien anschauliche Beispiele dafür.

3.3.2. HRL MORRISON AND CO

- (39) HRL Morrison and Co ist über ihre Tochtergesellschaft Infratil zu 67 % Eigentümer von Glasgow Prestwick, dessen Geschichte sie kurz schildert. Zum Zeitpunkt des Verkaufs durch die British Airport Authority im Jahr 1992 sei der Flughafen Glasgow nur zu 1 % ausgelastet gewesen. Da es unmöglich gewesen sei, die traditionellen Luftfahrtunternehmen zu gewinnen, habe der Flughafen 1994 beschlossen, mit Ryanair einen Vertrag mit einer Laufzeit von 15 Jahren über zwei Flüge pro Tag zwischen Glasgow und Dublin zu schließen. Im ersten Jahr seien zwischen Irland und Schottland 114 000 Fluggäste befördert worden. Seitdem habe Ryanair mehrere

⁽¹⁴⁾ Die Fluggastzahlen seien in Luton von 1,9 Mio. in 1995-1996 auf 6,7 Mio. in 2002 gestiegen, was einer Steigerung von 250 % entspräche, und dies vor einem Hintergrund, der durch die Attentate vom 11. September 2001 geprägt sei.

⁽¹⁵⁾ Das Fluggastaufkommen in Cardiff sei von 1 Mio. Anfang der Neunzigerjahre auf 2,25 Mio. in 2003 gestiegen.

⁽¹⁶⁾ Vor dem Markteintritt von Ryanair im Jahr 1997 habe Skavsta weniger als 20 000 Fluggäste verzeichnet. Im Jahr 2002 seien es 315 000 gewesen. Mit der Einrichtung der Basis von Ryanair werde sich diese Zahl wahrscheinlich im Jahr 2003 vervierfachen und auf 1,5 Mio. steigen.

⁽¹³⁾ Diese würden 55 % der Einnahmen von TBI ausmachen.

Strecken eröffnet und dürfte 2003 rund 1,7 Mio. Fluggäste von Glasgow aus befördern. Dank Ryanair habe der Flughafen seine gewerblichen Tätigkeiten ausbauen und eine kritische Größe und die Rentabilitätsschwelle erreichen können.

(40) Nach Ansicht von Morrison hätte ein privater Kapitalgeber wie der Flughafen Charleroi vorgehen können. Er würde seinem Angebot bestimmte maßgebende Faktoren zugrunde legen, und zwar das Fluggastaufkommen, das ein Luftfahrtunternehmen dem Flughafen verschaffen könne, den Wunsch, sich vertraglich langfristig zu binden, die spezifischen Erfordernisse des Unternehmens, den Zeitplan der Flugbewegungen und dessen Übereinstimmung mit der Flughafentätigkeit (bestehender Verkehr) und die Erfordernisse im Hinblick auf Terminalressourcen und Bodenabfertigungsdienste. Er würde die erwarteten Gewinne aus dem Vertrag mit Ryanair global berechnen (und nicht für die einzelnen Elemente). Die Gewinne aus einem solchen Geschäft müssten über einen Zeitraum von rund 20 Jahren betrachtet werden, mit einem richtigen Durchstarten der Tätigkeiten nach drei bis fünf Jahren. Einen Vertrag mit einer Laufzeit von 15 Jahren würden die Anteilseigner von Morrison für wirtschaftlich vertretbar halten, wenn etwa fünf Jahre nach der Vertragsunterzeichnung eine Rendite zu erwarten sei.

(41) Morrison äußert sich zu den Rabatten auf Entgelte, den Beiträgen und den Anreizzahlungen im Grunde genauso wie TBI und führt aus:

— dass es für Flughäfen nicht ungewöhnlich sei, als Gegenleistung für ein bestimmtes Fluggastaufkommen und eine langfristige Bindung von Ryanair über Abschläge auf die Flughafenengebühren und die Bodenabfertigungspreise zu verhandeln, wenn dadurch verhindert werde, dass die Entscheidung auf einen anderen Flughafen falle⁽¹⁷⁾;

— dass die Flughäfen im Hinblick auf die Werbung in einer schwierigen Lage seien, da die einzige wirklich effiziente Art der Werbung die für die vom Flughafen abgehenden Flugverkehrsdienste sei. Dass der Name des Flughafens nicht an erster Stelle stehe, sei unwesentlich; was zähle, seien die Gewinne aus den Werbekampagnen, d. h. der Anstieg der Fluggastzahl.

(42) Der beste Beweis für den kommerziellen Charakter der Verträge von Charleroi sei, dass Morrison an der Über-

nahme einer Beteiligung an BSCA interessiert sei, obwohl sie keinen Zugriff auf die Bilanzen von BSCA gehabt habe.

(43) Morrison ist der Ansicht, dass die Kommission Unrecht hätte, wenn sie einen Flughafen verpflichten würde, allen Luftfahrtunternehmen dieselben Konditionen einzuräumen, ohne nach dem auf sie entfallenden Verkehrsaufkommen zu unterscheiden. Sie wäre auch im Unrecht, wenn sie eine Veröffentlichungspflicht für privatrechtliche Geschäfte auferlegen würde, da den Konkurrenzflughäfen dadurch sensible Informationen, die unter das Geschäftsgeheimnis fielen, übermittelt würden.

3.3.3. RYANAIR

(44) Ryanair betont ganz allgemein die Folgen der Entscheidung der Kommission für den Fortbestand der Regionalflughäfen und die Liberalisierung der Luftverkehrsdienste in den nächsten 20 Jahren. Durch das Eingehen von Risiken hätten die Billigfluggesellschaften geschafft, was den traditionellen Luftfahrtunternehmen nicht gelungen sei, nämlich unausgelastete Regionalflughäfen wie London Stansted, Glasgow Prestwick, London Luton, Belfast usw. wirtschaftlich lebensfähig zu machen. Diese Flughäfen stünden im Wettbewerb mit den großen Flughäfen, was die früheren Monopolisten zwingen würde, ihre Preise zu senken und ihre Effizienz zu steigern. Gewinner einer solchen Entwicklung seien die Verbraucher, die sich nunmehr erschwingliche Flugtickets leisten könnten. Die Kommission dürfe den sekundären Flughäfen auf dem Festland die Erfahrungen der Flughäfen im Vereinigten Königreich, die ebenfalls Anreize böten, nicht verwehren.

(45) Sollte die Kommission zu dem Ergebnis kommen, dass es sich um staatliche Beihilfen handle, würde sie damit:

— durch die Diskriminierung zwischen privaten und öffentlichen Flughäfen gegen Artikel 295 EG-Vertrag verstoßen. Die Kommission dürfe der Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten nicht vorgreifen;

— öffentliche Flughäfen daran hindern, die gleichen finanziellen Konditionen wie private Flughäfen anzubieten, was politisch wie rechtlich unannehmbar wäre;

— durch die Verpflichtung des Flughafens zur Bekanntgabe all seiner Abgaben, obwohl es keine rechtliche Verpflichtung hierzu gäbe, die Befugnisse missbrauchen, die sie gemäß den Bestimmungen des EG-Vertrags auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen besitze, obwohl der Vertrag zur Rechtsetzung im Bereich der Flughafenengebühren mit Artikel 80 eine andere

⁽¹⁷⁾ Morrison erinnert daran, dass Ryanair angesichts der Erhöhung der Entgelte durch den Betreiber des irischen Flughafens Shannon (Aer Rianta) beschlossen habe, den überwiegenden Teil ihrer Flüge auf den irischen Flughafen Kerry zu verlegen. Siehe auch die Pressemitteilung von Ryanair vom 13. Februar 2003 über die Verlegung der Strecke Frankfurt-Hahn-Shannon nach Frankfurt-Hahn-Kerry (www.ryanair.com).

Rechtsgrundlage vorsähe ⁽¹⁸⁾. Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Flughafenengebühren ⁽¹⁹⁾ beruhe auf dieser Rechtsgrundlage.

3.3.3.1. *Beziehungen zwischen Ryanair und sekundären Flughäfen*

(46) Nach Darstellung der Beziehungen zum Flughafen Charleroi macht Ryanair geltend, dass die Verträge zwischen Ryanair, BSCA und der Region Wallonien aus drei Gründen keine Beihilfeelemente enthalten würden: es gelte der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers, es habe keine Selektivität vorgelegen, und die Verträge würden den Wettbewerb nicht verzerren.

(47) Um für Investitionen in ihre Infrastrukturen interessant zu sein, würden sekundäre Flughäfen eine kritische Masse von Fluggästen benötigen, die nur über langfristige Verträge mit einem Luftfahrtunternehmen erreicht werden könne. Die zugesicherten Fluggastzahlen würden sich danach unterscheiden, ob es sich um Basen oder eröffnete Verbindungen von Ryanair handle, wie in den Tabellen 1 und 2 gezeigt.

Tabelle 1 — Basen von Ryanair (Fluggastaufkommen)

Flughäfen	Jährliche Fluggastzahl vor dem Markteintritt von Ryanair	Gesamtzahl der Fluggäste (2002)	Gesamtzahl der Fluggäste von Ryanair (2002)	Anteil von Ryanair am Verkehr (2002)
Dublin	2 600 000 (1985)	15 085 000	4 189 509	28 %
London Stansted ⁽²⁰⁾	1 047 000 (1988)	16 048 700	8 301 356	52 %
Glasgow Prestwick	10 000 (1993)	1 486 439	1 320 920	89 %
Charleroi	< 20 000 (1997)	1 271 596	1 242 087	98 %
Frankfurt-Hahn	< 20 000 (1997)	1 457 527	1 422 566	98 %

Tabelle 2 — Flugverbindungen von Ryanair (Fluggastaufkommen)

Flughafen	Gesamtzahl der Fluggäste im Jahr vor dem Markteintritt Ryanairs	Gesamtzahl der Fluggäste (2002)	Gesamtzahl der Fluggäste von Ryanair (2002)	Anteil von Ryanair am Verkehr (2002)
Pisa	1 065 691 (1997)	1 654 570	627 985	38 %
Mailand (Bergamo)	1 061 397 (2001)	1 252 878	360 389	29 %
Pescara	114 024 (2000)	295 875	196 389	66 %
Bologna (Forli)	45 933 (2000)	150 309	112 508	75 %
Liverpool	333 000 (1987)	2 835 088	252 310	9 %
Derry	49 000 (1998)	199 543	129 298	65 %

⁽¹⁸⁾ Artikel 80 EG-Vertrag sieht vor, dass Bestimmungen im Bereich Verkehr nach dem folgenden Verfahren auf den Luftverkehr angewandt werden: „Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, ob, inwieweit und nach welchem Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und die Luftfahrt zu erlassen sind.“

⁽¹⁹⁾ KOM(97) 154 endg. (Abl. C 257 vom 22.8.1997, S. 2).

⁽²⁰⁾ Als Ryanair 1989 den Flugbetrieb von Stansted aus aufgenommen habe, sei der Flughafen relativ unbekannt gewesen und habe noch kein neues Terminal gehabt. Ryanair habe 1991 eine Basis eingerichtet; weitere Luftfahrtunternehmen wie Go (1997) und Buzz (1997) hätten sich niedergelassen. Das Gleiche sei 1992 in Glasgow Prestwick, Bristol, Cardiff und Edinburgh geschehen.

(48) Um für Luftfahrtunternehmen interessant zu sein, seien die Flughäfen bereit, über Rabatte zu verhandeln, wie eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie ⁽²¹⁾ zeige. Ryanair übermittelte der Kommission vertrauliche Informationen über die Preise, die das Unternehmen an Charleroi und an „private“ Flughäfen wie Stockholm-Skavsta, Glasgow Prestwick, Frankfurt-Hahn, Ancona, Bournemouth, Liverpool oder Knock zahlt; diese Informationen zeigen, dass die Nettzahlung zugunsten von Charleroi höher sind als die Zahlungen an die anderen Flughäfen ⁽²²⁾.

(49) Bevor sich Ryanair in Charleroi niedergelassen habe, habe der Flughafen nur 20 000 Fluggäste pro Jahr abgefertigt, d. h. durchschnittlich 50 pro Tag. Dank der am 1. Mai 1997 aufgenommenen Verbindung Charleroi-Dublin habe Ryanair 178 000 Fluggäste im Jahr 2000 befördert. Nach vier Jahren habe sie mehr Fluggäste zwischen diesen beiden Städten befördert als im Jahr 1997 insgesamt über die Verbindung Brüssel-Dublin befördert worden seien. Im Jahr 2002 habe der Flughafen mehr als 1,25 Mio. Fluggäste — fast 4 000 Fluggäste täglich — für zehn Ziele in ganz Europa aufgenommen. Das Verkehrsaufkommen sei damit zwischen 1997 und 2002 um 1455 % gestiegen.

(50) Ryanair machte einige Anmerkungen zur Darstellung des Ablaufs der Verhandlungen mit dem Flughafen im Beschluss über die Einleitung des Verfahrens:

- im Sommer und im Herbst 2000 habe Ryanair Verhandlungen mit anderen Flughäfen aufgenommen, entweder zur Einrichtung einer neuen Ryanair-Basis oder zur Aufstockung der Zahl der Flugzeuge für bestimmte Strecken ab dem Sommer 2001;
- die Verträge zwischen BSCA, Ryanair und der Region Wallonien seien im Februar 2001 gebilligt worden. Die Unterzeichnung im November 2001 stelle nur den formalen Abschluss dar. Die Verhandlungen mit Charleroi seien wie alle Geschäftsverhandlungen abgelaufen.

Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers

(51) Der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers müsse sowohl für BSCA gelten, die

⁽²¹⁾ Cranfield University, Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, September 2002, verfügbar in englischer Sprache auf der Website der Kommission unter http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies_en.htm. Siehe insbesondere Kapitel 5.1.4 über verschiedene Formen von Rabatten, die von den Flughäfen gewährt werden, sowie Kapitel 4.1.3.

⁽²²⁾ Da diese Informationen unter das Geschäftsgeheimnis fallen, konnten sie nicht zur Stellungnahme an Belgien weitergeleitet werden und werden an dieser Stelle nicht wiedergegeben.

wie jeder andere Flughafenbetreiber auch angestrebt habe, die Rentabilität des Flughafens zu maximieren, als auch für die Region Wallonien, die als Eigentümerin des Flughafens wie jeder andere Flughafenaktionär versucht habe, den Wert des Flughafens zu maximieren. Die Verträge seien wie mit mehreren anderen privaten Flughäfen unter marktüblichen Bedingungen geschlossen worden. Im Übrigen seien Ryanair von London Luton günstigere Konditionen angeboten worden.

(52) Der Eigentümer und Betreiber des Flughafens habe vom Markteintritt Ryanairs stärker profitiert als Ryanair selbst, beispielsweise durch die Wertsteigerung des Flughafens (enorme Investition von vier Flugzeugen, die ständig in Charleroi stationiert seien, durchschnittlich 4 000 Fluggäste pro Tag, mehr als 1,5 Mio. Fluggäste in 2003, effiziente Nutzung des Flughafens, bedeutende Gewinne in zwei Jahren, eine der höchsten Zuwachsraten für einen europäischen Flughafen auf der Grundlage eines 15-Jahres-Vertrags, zehn Flugziele in vier europäische Länder, Investitionen in das Marketing des Flughafens, hohe Geldbußen für Ryanair bei Nichterreichen der vertraglich festgelegten Fluggastzahlen, Erfahrung in der Führung eines der effizientesten Luftfahrtunternehmen der Welt und erfahreneres Personal, Anstieg der Mieteinnahmen, Steigerung des Werts des Flughafens als unternehmerische Einheit, verstärkte Attraktivität des Flughafens für neue Investoren).

(53) Die Laufzeit der Verträge (15 Jahre) sei nicht unüblich. Ryanair habe mit fast allen genutzten Flughäfen Verträge mit einer Laufzeit von 10 bis 20 Jahren geschlossen. Erst diese Laufzeiten würden Einnahmen garantieren, die langfristige Investitionen in Infrastrukturen ermöglichen würden.

Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers auf die Region Wallonien

(54) Ryanair vertritt die Auffassung, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers für die Region Wallonien gilt, da die Region die Maßnahmen rein als Wirtschaftsteilnehmer und nicht als Regulierer in Ausübung hoheitlicher Befugnisse getroffen hat. Die Kommission möge sich erinnern, dass die Region Wallonien als Eigentümerin des Flughafens handle. Da die Region Wallonien zudem der größte Aktionär von BSCA sei, komme jeder Gewinn für BSCA auch dem Flughafeneigentümer zugute.

(55) Der Wert des Flughafens Charleroi sei seit der Niederlassung von Ryanair vor sechs Jahren und insbesondere in den letzten vier Jahren erheblich gestiegen. Wie bei jedem anderen Flughafen sei dieser Wert von der Zahl

der Fluggäste abhängig, die insbesondere von Billigfluganbietern befördert würden⁽²³⁾. Der Geschäftserfolg von BSCA lasse sich an dem Interesse ablesen, das Unternehmen wie Morrison, Vinci und Aéroports de Paris an der Übernahme von 25 % von BSCA bekunden würden. Als Beispiele für diese Wertsteigerung nennt Ryanair die Flughäfen Glasgow und Kopenhagen sowie die der British Airport Authority gehörenden Flughäfen⁽²⁴⁾.

- (56) Mit der Änderung der Landegebühren zugunsten von Ryanair habe die Region Wallonien wie ein Marktteilnehmer und nicht wie ein Regulierer oder eine Steuerbehörde, die „Gebühren“ anhebe oder senke, gehandelt. Im Übrigen handle es sich den Rechtsvorschriften der Region Wallonien zufolge nicht um „Gebühren“, sondern um „Entgelte“. Die Flughafenentgelte würden in voller Höhe an BSCA und nicht an die Region Wallonien gezahlt. Diese Entgelte würden im Allgemeinen und in der Praxis von den Flughäfen (entsprechend den Verhandlungen und Verträgen) bei den Luftfahrtunternehmen erhoben. Die veröffentlichten Tarife könnten zwar von den Regierungen gebilligt werden, würden aber im Wesentlichen von den Flughäfen festgelegt und direkt zwischen den Flughäfen und den Luftfahrtunternehmen ausgehandelt.
- (57) Ermäßigungen der Landegebühren für die Eröffnung neuer Flugverbindungen oder die Erhöhung der Frequenzen seien branchenüblich, außer auf überlasteten Drehkreuzen wie Heathrow oder Charles de Gaulle.
- (58) Die Kommission schein die Auffassung zu vertreten, dass es unüblich oder sogar rechtswidrig sei, die Höhe der Landegebühr je Fluggast und nicht nach der Flugzeugmasse festzulegen. Ryanair habe jedoch mit mehreren Flughäfen Verträge nach diesem Muster geschlossen.
- (59) Ryanair macht geltend, dass die im Beschluss über die Einleitung des Verfahrens angegebenen Massen nicht stimmen würden. Die Masse einer für Ryanair ausgestatteten Boeing 737-800 — dem einzigen Flugzeugtyp, der in Charleroi eingesetzt werde — betrage 67 und nicht

78 Tonnen. Demnach betrage die Ermäßigung durchschnittlich 36,7 % und nicht 50 %. Wenn es diesen besonderen Vertrag nicht gäbe, käme für Ryanair das in den belgischen Rechtsvorschriften aus dem Jahr 1998 vorgesehene Ermäßigungssystem in Frage, das Rabatte von 5 bis 25 % vorsähe.

- (60) Was die Entschädigungen betreffe, die von der Region Wallonien für den Fall einer Änderung der Flughafenengebühren bis 2015 und die Änderung der Flughafenöffnungszeiten zugesichert worden seien, bzw. die „Verpflichtung, keine Änderung vorzunehmen“, so handle es sich nicht um „regulatorische“ Fragen, sondern um wesentliche kaufmännische Entscheidungen zur Einrichtung einer Basis von Ryanair. Diese Zusicherungen seien „Stabilisierungsklauseln“ oder „Comfort Letters“ gleichzusetzen, die bei langfristigen Verträgen zwischen privaten Unternehmen und staatlichen Einrichtungen beispielsweise im Sektor der Tunnel oder Pipelines oder im Rahmen von Privatisierungen eingesetzt würden. Es sei durchaus üblich, dass Muttergesellschaften Dritten, die Verträge mit ihren Tochtergesellschaften abschließen, solche Sicherheiten gewähren würden. Wesentlich sei, dass Ryanair eine gewisse Sicherheit seitens einer Regierung erhalte. Diese Sicherheiten würden die Souveränität der Region Wallonien nicht dadurch einschränken, dass sie daran gehindert werde, das Gesetz zu ändern; Entschädigungen würden nicht fällig bei Änderungen aufgrund von Maßnahmen, die nicht in die Zuständigkeit der Region Wallonien fallen würden (Maßnahmen auf Bundes-, EU- oder internationaler Ebene). Ryanair zufolge dürften diese Verpflichtungen nicht als Einschränkung oder Gefährdung der Ausübung der Rechtsetzungsbefugnis ausgelegt werden.
- (61) Sollte die Kommission entscheiden, dass die Region Wallonien nicht berechtigt gewesen sei, diese Sicherheiten zu gewähren, ohne auch nur zu betrachten, ob ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber dies getan hätte, würde sie zwischen öffentlichen Flughäfen (deren Entgelte oft von einer Regierung oder Regulierungsbehörde festgelegt und überwacht würden) und privaten Flughäfen (die für die Dauer eines Vertrags in der Festsetzung der Entgelte frei seien) diskriminieren.

Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers auf BSCA

⁽²³⁾ Ryanair nennt die Beispiele Belfast (Easyjet), Liverpool (Easyjet), London Luton (Easyjet), Glasgow Prestwick (Ryanair), Bristol (GO), East Midlands (GO) und London Stansted (Ryanair, Easyjet und Buzz).

⁽²⁴⁾ Bezüglich Glasgow siehe Randnr. 52 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens: Bezüglich Kopenhagen erklärt Ryanair, dass die Zahl der Fluggäste im Zeitraum 1994-2002 von 14,1 Mio. auf 18,7 Mio. gestiegen sei und dass der Wert des Flughafens im gleichen Zeitraum von 525 Mio. EUR auf 956 Mio. EUR zugenommen habe. Ein Anstieg der Fluggastzahlen um 32 % habe eine Steigerung des Werts des Flughafens um 82 % bewirkt. Der Wert der Flughäfen, die der British Airport Authority gehören würden, sei im Zeitraum 1993-2002 von 7 Mrd. EUR auf 12,3 Mrd. EUR gestiegen, entsprechend einer Zuwachsrate von 75 % bei einem Anstieg des Fluggastaufkommens um 56 % (von 77,1 Mio. auf 121,6 Mio. Fluggäste).

- (62) Ryanair kritisiert, dass die Kommission die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers auf BSCA im Beschluss über die Einleitung des Verfahrens aufgrund der Komplexität der Beziehungen zur Region Wallonien als schwierig beurteilt hat. Die Kommission müsse bei der Anwendung dieses Grundsatzes die verschiedenen Tätigkeiten der Region Wallonien und der BSCA voneinander trennen und nicht den gegenwärtigen Zeitpunkt, sondern die

Vertragslaufzeit (15 Jahre) oder sogar die Dauer der Konzession von BSCA (50 Jahre) zugrunde legen. Dass BSCA in den ersten Jahren Verluste verzeichnet habe, sei nicht von Bedeutung, da eine Rendite erst nach einigen Jahren erzielt werde⁽²⁵⁾. Sofern die Planungen von BSCA eine angemessene Grundlage hätten und innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren eine angemessene Kapitalrendite ausweisen würden, hätte die Kommission keine objektiven Gründe, auf das Vorliegen staatlicher Beihilfen zu erkennen. Die Kommission dürfe auch die nachträglichen Beweise nicht außer Acht lassen, die zeigen würden, dass die Investitionsentscheidungen richtig gewesen seien.

- (63) Die Kommission müsse sämtliche Einnahmen von BSCA nach dem Grundsatz des „Single-till“ betrachten, d. h. ohne zwischen luftfahrtbezogenen Einnahmen auf der einen Seite und Einnahmen aus der gewerblichen Tätigkeit von BSCA auf der anderen Seite zu trennen. Sobald die kritische Masse von Fluggästen (die im Allgemeinen bei zwei Millionen Fluggästen liege) erreicht sei, könne BSCA damit rechnen, dass die gewerblichen Einkünfte ein mögliches Defizit aus der Luftfahrttätigkeit ausgleichen würden.
- (64) Die Rentabilität des Flughafens werde infolge des Netzwerkeffekts („Network effect“) steigen, da es positive Externalitäten zwischen einem Flughafen und den Luftfahrtunternehmen gäbe, wobei das wirtschaftliche Wachstum der einen Seite für die andere Seite einen Anreiz darstelle, ebenfalls zu expandieren⁽²⁶⁾. Ein zweiter Grund für die Rentabilität des Flughafens hänge mit der „Learning curve“ und Größenvorteilen zusammen, die ebenfalls eine Senkung der Flughafenengebühren pro Einheit zur Folge hätten. Angesichts des schnellen Anstieg des Verkehrs am Flughafen hätten sich die Manager in dieser Phase wahrscheinlich stärker auf die Erfordernisse, die durch die Abfertigung dieser Fluggastzahlen bedingt gewesen seien, als auf die Größenvorteile konzentriert.
- (65) Die Kommission dürfe bei Flughäfen wie Charleroi die Infrastrukturkosten nicht berücksichtigen; diese müssten als uneinbringliche Kosten („Sunk costs“) betrachtet werden, die vor Jahren, bisweilen im Rahmen der Militärausgaben einer Regierung, investiert worden seien. Ryanair erinnert weiter daran, dass die Kommission die Finanzierung von Infrastrukturen bislang im Allgemeinen nicht als staatliche Beihilfe betrachtet habe, wenn

sie nationalen oder europäischen verkehrspolitischen Zielen entsprochen habe.

- (66) Die Vorteile, die sich für BSCA aus dem Vertrag mit Ryanair ergäben, beträfen insbesondere das Flughafengebührenaufkommen, das von Ryanair für den Zeitraum 2001-2015 auf 243 Mio. EUR geschätzt wird, und die von Ryanair erbrachten Marketingdienstleistungen, die sie zu einem deutlich günstigeren Preis als andere Partner erhalte (Wert der Werbung, Wert eines Links zur Website Ryanair.com, Wert der Sonderangebote usw.).
- (67) Ryanair äußert sich zu den erhaltenen Vorteilen folgendermaßen:
- Die einmaligen Anreizzahlungen in Höhe von schätzungsweise 2,5 Mio. EUR würden eher zur Eröffnung neuer Flugverbindungen als zur Erhöhung der Frequenzen auf weniger Strecken dienen. Sie würden gegen Vorlage von Rechnungen bezahlt und müssten im Fall der Aufgabe der Tätigkeit von Ryanair zurückgezahlt werden. Es handle sich um eine gängige Praxis in der Flughafenbranche (z. B. Waterford, Belfast, Bristol, Liverpool, Luton und Stansted); Ryanair erhalte diese Zahlungen auch in Stockholm Skavsta.
 - Der Marketingbeitrag sei für den Flughafen wahrscheinlich ein besseres Werbeinstrument als die Ermäßigung der Flughafenentgelte. Sowohl der Eigentümer als auch der Betreiber des Flughafens würden von den Werbekampagnen von Promocy profitieren, die zur Steigerung des Fluggastaufkommens, der Einnahmen und des Werts des Flughafens beitragen würden. Sie seien in der Flughafenbranche üblich⁽²⁷⁾.
 - Zur Bereitstellung der Büroflächen und zum Zuschuss von 4 000 EUR für Büroausstattung betonte Ryanair, dass der Betrag von 4 000 EUR unerheblich sei; es handle sich um einen Bagatellbetrag. Ryanair habe die angebotenen Büros nicht genutzt, und es habe keine Neubaumaßnahmen zugunsten von Ryanair gegeben.

⁽²⁵⁾ Stansted habe in den ersten Jahren Verluste verzeichnet, die später ausgeglichen worden seien.

⁽²⁶⁾ Nach dem Glossar der im Bereich der Wettbewerbspolitik der Europäischen Union verwendeten Begriffe treten Netzwerkeffekte auf, wenn der Wert eines Produkts für einen Benutzer mit der Zahl der Benutzer dieses Produkts oder kompatibler Produkte steigt. Wirtschaftswissenschaftler sprechen dann von Externalitäten des Netzwerks, denn wenn weitere Verbraucher zum Netzwerk der bestehenden Verbraucher hinzukommen, haben sie positive „externe“ Auswirkungen auf die Verbraucher, die bereits Mitglied des Netzwerks sind.

⁽²⁷⁾ Als Beispiel führt Ryanair die Gesellschaft Morrison an, die den von Prestwick aus fliegenden Luftfahrtunternehmen Anreizzahlungen für jede neu eröffnete Verbindung biete. Sie würden drei Jahre gelten und jedes Jahr sinken. Genauso wie Ryanair die Verwendung der Mittel gegenüber BSCA rechtfertigen müsse, verlange Morrison vor jeder Auszahlung eine Rechnung. 1997 habe Morrison demjenigen Luftfahrtunternehmen, das die von British Airways aufgegebene Verbindung Glasgow-New York wieder aufnehmen würde, eine Million Pfund Sterling pro Jahr für einen Zeitraum von fünf Jahren geboten. Die Flughäfen Bristol und Köln/Bonn würden ebenfalls Anreizzahlungen anbieten.

3.3.3.2. *Nichtvorliegen einer Selektivität*

- (68) Ryanair erinnert daran, dass die Verträge von Charleroi eine gewisse Öffentlichkeitswirkung gehabt hätten. Sie seien in der Branche bekannt gewesen, in Belgien, im Vereinigten Königreich und in Irland im Jahr 2001 durch die Presse gegangen und von den wallonischen Behörden im Juli 2001 mit einer Pressemitteilung bestätigt worden; in dieser Pressemitteilung sei darauf hingewiesen worden, dass die gewährten Vorteile auch anderen Luftfahrtunternehmen, die unter ähnlichen Bedingungen in Charleroi investieren würden, zur Verfügung stünden. Ryanair vertritt die Auffassung, dass eine Veröffentlichungspflicht zur Diskriminierung zwischen öffentlichen und privaten Flughäfen (für die die Verpflichtung nicht gälte) führen und damit gegen Artikel 295 EG-Vertrag verstoßen würde. Die Entscheidung der Kommission im Fall Manchester⁽²⁸⁾ dürfe nicht als Grundlage dafür dienen, die öffentlichen Flughäfen zu verpflichten, allen Luftfahrtunternehmen, ungeachtet ihrer Stellung, dieselben Konditionen anzubieten.
- (69) Das Selektivitätskriterium sei in diesem Fall aus mehreren Gründen, die vom Luftfahrtunternehmen angeführt werden, nicht erfüllt: es habe sich nicht um Exklusivverträge gehandelt, die Ermäßigungen könnten auch anderen Benutzern gewährt werden, das belgische Gesetz sähe ein Rabattsystem vor und in den Werbeunterlagen des Flughafens Charleroi werde auf mögliche Ermäßigungen hingewiesen. Der Flughafen habe vor und nach den Verträgen mit Ryanair einen Vorstoß bei 35 Luftfahrtunternehmen unternommen und würde über zusätzliche Kapazitäten zur Aufnahme weiterer Luftfahrtunternehmen verfügen.

3.3.3.3. *Auswirkungen auf den Wettbewerb*

- (70) Ryanair vertritt die Auffassung, dass die Wettbewerbsbedingungen auf dem einschlägigen Markt, den sie in Anlehnung an das Wettbewerbsrecht definiert, um ihn auf das Recht der staatlichen Beihilfen auszuweiten, nicht beeinträchtigt wurden. Im Hinblick auf die Art der Erzeugnisse (Charter- und Linienflüge) und den geografischen Markt (die bedienten Strecken) habe es in der Tat keinen Wettbewerb gegeben.
- (71) Entgegen den Behauptungen der Kommission seien die vom Flughafen Charleroi aus fliegenden Luftfahrtunternehmen keine Wettbewerber von Ryanair. Es handle sich um Chartergesellschaften, die — überwiegend in den Sommermonaten — ein oder zwei Flüge pro Woche ab Charleroi anbieten würden. Ryanair vermute im Übrigen, dass nicht diese Unternehmen Beschwerde eingelegt hätten. Dies lasse sich damit erklären, dass die Verträge

zwischen der Region Wallonien, BSCA und Ryanair keine Auswirkungen auf diese Unternehmen hätten. Sie würden von den Marketingaktivitäten von Ryanair und BSCA, die den Flughafen Charleroi bekannt machen würden, eigentlich eher profitieren. Zudem seien Chartergesellschaften im Hinblick auf die Flughafennutzungskosten im Allgemeinen nicht sehr kleinlich, da sie teure und unregelmäßige Dienste erbrächten, bei denen die Bodenabfertigungs- und Flughafentgelte nur einen Bruchteil des gesamten Reise- oder Paketpreises ausmachen würden. Umgekehrt entfalle ein extrem hoher Anteil des Ticketpreises von Ryanair auf die Flughafengebühren.

- (72) Ein gewisser Wettbewerb zwischen Ryanair und Luftfahrtunternehmen, die von anderen Flughäfen aus tätig seien, bestünde zwar, sei aber nicht verzerrt worden, weil die anderen Flughäfen andere Wettbewerbsvorteile anbieten würden. Die unmittelbaren Wettbewerber von Ryanair wie Easyjet und Virgin Express hätten die Nutzung des Flughafens Charleroi abgelehnt; ihre Wettbewerbsposition habe somit durch die Verträge von Charleroi nicht beeinträchtigt werden können.

3.3.3.4. *Vereinbarkeit der Beihilfe*

- (73) Sollte die Kommission zu der Entscheidung gelangen, dass es sich um staatliche Beihilfen handle, müsste sie die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt auf der Grundlage der einschlägigen Rahmenregelungen, der Freistellungsverordnungen oder individuell bestimmen. Die sozioökonomischen Vorteile für die Region müssten analysiert werden. Ryanair behalte sich das Recht vor, eine ausführlichere Stellungnahme abzugeben, falls sich die Kommission intensiv mit der Vereinbarkeit der Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag befassen sollte.
- (74) Im Anhang zu ihrer Antwort⁽²⁹⁾ erklärt Ryanair, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Flughafentätigkeit auf die Region stärker als bei anderen Flughäfen seien, da es sich nicht um Transitfluggäste handle. Um das Jahr 2005 herum dürfte Ryanair fast 1,95 Mio. Fluggäste befördern und, einschließlich der 126 Angestellten von Ryanair, mindestens 1 400 Arbeitsplätze geschaffen haben⁽³⁰⁾. Um 2010 herum würde Ryanair bei 60 Flü-

⁽²⁸⁾ Entscheidung der Kommission vom 14. Juni 1999, Vereinigtes Königreich — Flughafen Manchester, staatliche Beihilfe NN 109/98.

⁽²⁹⁾ Ein Bericht der Universität Westminster mit dem Titel „The Economic impact of Ryanair at Charleroi/Brussels South Airport“ und ein Bericht von Ryanair mit dem Titel „Socio-economic impact of the arrangements“ wurden als Anhänge 19 und 20 zur Antwort von Ryanair übermittelt.

⁽³⁰⁾ Nach Angaben von Ryanair werden im Allgemeinen bei einem Aufkommen von einer Million Fluggäste pro Jahr 1 100 Vollzeit-arbeitsplätze geschaffen. Allein die Tätigkeit von Ryanair könnte potenziell 2 200 Arbeitsplätze schaffen, die mit den Zielen der Beschäftigungspolitik der Region Wallonien über sieben Jahre verglichen werden müssten (Ziel von 8 500 Arbeitsplätzen bei Ausgaben von 1 300 000 000 EUR).

gen in der Lage sein, 4 235 zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen (2 329 direkte und 290 indirekte). Ihre Tätigkeit veranlasse weitere Unternehmen, sich in der Region anzusiedeln, wobei der Flughafen internationalen Aktivitäten die Tür öffne. Ryanair fördere auch die Entwicklung der Fremverkehrstätigkeit und -einnahmen in Belgien. Sie schaffe mit ihrer Niedrigpreispolitik einen Anreiz für die Fluggäste, erneut nach Belgien zu kommen.

- (75) Ryanair weist darauf hin, dass der Hennegau zu den ärmsten Regionen Belgiens gehöre und unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag falle; sollten die Beihilfen nicht *a priori* jede der Bedingungen der einzelnen Rahmenregelungen und Freistellungsverordnungen erfüllen, müsste die Kommission dennoch jeden Fall individuell beurteilen⁽³¹⁾. Ryanair ersucht die Kommission insbesondere, die Vereinbarkeit der Beihilfen für die Pilotenausbildung auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 68/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen⁽³²⁾ zu beurteilen.

4. STELLUNGNAHMEN BELGIENS

- (76) Belgien übermittelte seine Bemerkungen bei der Einleitung des Verfahrens im Februar 2003. Neben Anmerkungen zum Ausbau der sekundären Flughäfen und den Beziehungen zu Ryanair sowie zum Verhalten der Region Wallonien als privater Kapitalgeber enthielt diese Antwort die Beweisführung für das Verhalten des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers von BSCA. Der Kommission wurde ein Geschäftsplan des Unternehmens vom April 2002 übermittelt, dem ein Gutachten der Unternehmensberatung Deloitte & Touche aus dem Jahr 2003 zur Evaluierung der Plausibilität in Bezug auf die Ergebnisse des Unternehmens beilag. Das der Kommission vorgelegte Gutachten habe es den Beratern ermöglicht, die Struktur und die allgemeinen Annahmen, die im Geschäftsplan von BSCA zugrunde gelegt worden sei, zu validieren. Die Berater seien sogar zu dem Schluss gelangt, dass die aus heutiger Sicht erwarteten Ergebnisse die im Geschäftsplan ausgewiesenen Ergebnisse noch übertreffen würden: „Wenn es auch bei der ersten Durchsicht den Anschein hat, dass der Verwaltungsrat durch den Vertrag mit Ryanair die Auslastung zu Lasten der Rentabilität steigert, so zeigt doch die Entwicklung der Folgejahre, dass die Ergebnisse des Geschäftsplans ab 2004 wieder positiv werden und sich weiter verbessern, wie auch unsere Stellungnahmen zur Rentabilität der Investition hinsichtlich der Eigenmittel aufzeigen ... Man kann daher davon ausgehen, dass die Entscheidung des Verwaltungsrats durch einen Geschäftsplan gerechtfertigt war, der sich bislang als vorsichtig und zuverlässig erweist, und dass das Durchschreiten eines dreijährigen Tals mit roten Zahlen einen

normalen Übergang zwischen verschiedenen Betriebsbedingungen darstellt.“⁽³³⁾

- (77) Belgien legte der Kommission im Mai 2003 als Antwort auf die Stellungnahmen der Drittbetroffenen weitere Informationen vor. Bei dieser Gelegenheit machte Belgien geltend, dass der Verwaltungsrat von BSCA für 2003 dank des guten Geschäftsgebarens und einer schnelleren Entwicklung der gewerblichen Einkünfte als erwartet ein Budget mit einem positiven Ergebnis gebilligt habe und dass im dritten und vierten Quartal des Geschäftsjahres 2002 ein Gewinn von [...] (*) EUR bzw. ein ausgeglichenes Ergebnis verzeichnet worden sei.
- (78) Die Kommission ersuchte um Besprechungen mit den belgischen Behörden, um einige noch offene Fragen zum Verhalten von BSCA als marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber, zu den Flughafengebühren, zum Umweltfonds, zu den Ausgleichszahlungen für Unterhaltung und Brandschutz und zur Aufstockung des Kapitals von BSCA zu klären.
- (79) Kernfrage während dieser Besprechungen war das Verhalten von BSCA. Die Kommission machte geltend, dass der ihr übermittelte Geschäftsplan von BSCA sowie das Gutachten der Unternehmensberatung keine geeignete Grundlage für die Anwendung des Grundsatzes des privaten Kapitalgebers seien. Dieser Geschäftsplan stamme aus dem Frühjahr 2002, somit aus einer Zeit nach der Entscheidung von BSCA im Jahr 2001, sich an Ryanair zu binden. Dieser Plan aus 2002 sei umso unzulässiger, als er auf anderen Geschäftsdaten beruht habe als denen, die BSCA 2001 kannte. Er habe in der Tat Elemente einbezogen, die die Änderung der Konzessionsbedingungen widerspiegeln würden, die im Jahr 2002⁽³⁴⁾ erfolgt sei und im Beschluss über die Einleitung des Verfahrens beschrieben werde.
- (80) Die Kommission forderte die belgischen Behörde daher auf, ihr den von BSCA im Jahr 2001 erstellten Geschäftsplan sowie alle zweckmäßigen Unterlagen zu übermitteln, die es nach ihrer Praxis und der Rechtspre-

⁽³³⁾ Gründe für die finanzielle Entwicklung seien der Ausbau der gewerblichen Tätigkeiten und die mit dem neuen, größeren und attraktiveren Terminal ab 2005 zusammenhängende Entwicklung der Einnahmen, das Auslaufen der einmaligen Anreizzahlungen, die Möglichkeit für BSCA, bei einer Überschreitung der im aktuellen Vertrag vorgesehenen 26 Flüge mit Ryanair über neue Konditionen zu verhandeln, der Wegfall des Pendelbusdienstes zu den Parkplätzen, der nach der Eröffnung des neuen Terminals nicht mehr notwendig sei und Einsparungen in Höhe von [...] EUR bedeute, sowie Größenvorteile beim operationellen Flughafenbetrieb.

(*) Teile dieses Textes wurden ausgelassen, um zu gewährleisten, dass keine vertraulichen Informationen bekannt gegeben werden; diese Teile sind durch eckige Klammern angegeben.

⁽³⁴⁾ Diese Änderungen wurden unter den Randnummern 60-62 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens ausgeführt.

⁽³¹⁾ EuGH 17. September 1980, Philip Morris/Kommission, Rechtssache 730/19, Slg. 1980, 2671, Randnr. 24.

⁽³²⁾ ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 20.

chung des Gerichtshofs ermöglichen würden, die Argumentation für den privaten Kapitalgeber zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung zu analysieren. Dieser Geschäftsplan wurde von Belgien übermittelt und von der Kommission bei der im Hinblick auf diese Entscheidung durchgeführten finanziellen Analyse verwendet.

4.1. ENTWICKLUNG DER REGIONALFLUGHÄFEN UND BEZIEHUNGEN ZU RYANAIR

- (81) Belgien gab an, dass die Infrastruktur des Flughafens Charleroi wie bei zahlreichen anderen Regionalflughäfen auch unausgelastet und unrentabel gewesen sei. Bei der Übertragung des Betriebs und der Bewirtschaftung der Regionalflughäfen 1988 auf die Regionen habe die Regierung der Region Wallonien beschlossen, das wirtschaftliche Potenzial dieser Flughäfen zu nutzen, und mehrere Investitionen in den Ausbau getätigt⁽³⁵⁾. Mit Beschluss vom 20. Juli 2000 billigte sie die Leitlinien eines Investitionsprogramms für Charleroi in Höhe von 113,73 Mio. EUR (4 588 Mio. BEF)⁽³⁶⁾.
- (82) Belgien unterstreicht, dass die Regeln des Vertrags für staatliche Beihilfen auf diese Art von Finanzierungen nicht anwendbar seien. Die Leitlinien der Kommission für die Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag und Artikel 61 EWR-Abkommen über staatliche Beihilfen im Luftverkehr⁽³⁷⁾ (im Folgenden „Leitlinien im Luftverkehr“) gäben an: „Der Bau oder Ausbau von Infrastrukturanlagen (z. B. Flughäfen, Autobahnen, Brücken) ist eine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme, die von der Kommission nicht gemäß den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen kontrolliert werden kann. Entscheidungen über die infrastrukturelle Entwick-

lung fallen insofern nicht in den Anwendungsbereich dieser Mitteilung, als sie der Erfüllung von Planungserfordernissen oder der Durchführung nationaler umwelt- oder verkehrspolitischer Entscheidungen dienen.“

- (83) Belgien macht geltend, dass gemäß der in Erwägungsgrund 48 angeführten Studie der Universität Cranfield kleine Regionalflughäfen bei einem Aufkommen von weniger als einer Million Fluggästen pro Jahr ohne öffentliche Beihilfen nicht überleben könnten und dass die Auswirkungen des Fluggastaufkommens auf die Kosten je Einheit, die die Flughäfen tragen müssten, maßgeblich seien. Die Kosten je Einheit würden bei mehr als 500 000 Fluggästen erheblich sinken und sich bei etwa drei Millionen Fluggästen stabilisieren. Um diese Fluggastzahlen anzuziehen, seien ab 1995/1996 Anstrengungen unternommen worden, um Luftfahrtunternehmen an den Standort Charleroi zu holen.
- (84) Man habe Kontakte zu Billigfluggesellschaften (Virgin Express, Ryanair, Easyjet, Debonair) und zahlreichen Regional- und Charterfluggesellschaften (Neckermann, Sunsnacks, Pégase, Sunair, Jet Air, Best Tours, Bosphorus) aufgenommen, und der Flughafen habe den Charterflugbereich in Zusammenarbeit mit Thomas Cook, British World Airlines und Wateels Travel ausbauen und Flüge nach Algerien und Jemen einrichten können. Verschiedene Handicaps des Flughafens⁽³⁸⁾ sowie bestimmte Gründe der angesprochenen Luftfahrtunternehmen hätten die Niederlassung von Luftfahrtunternehmen in Charleroi jedoch erschwert⁽³⁹⁾.

⁽³⁵⁾ Mit ihrem Beschluss vom 2. Mai 1989 bestätigte die wallonische Regierung die Prüfung des Verkehrsministeriums, die zu folgendem Schluss kam:

„Die Übertragung dieser Zuständigkeit schlägt sich für die Region Wallonien in der Übertragung eines geschätzten Defizits von 130 Mio. Franken für das Jahr 1989 nieder. Das Hauptziel der Exekutive müsse daher sein, alles daran zu setzen, dass die Flughäfen und Flugplätze der Region Wallonien die Rentabilitätsschwelle schnell erreichen. Zum Erreichen dieses Ziels müssen mehrere Maßnahmen, insbesondere Infrastrukturmaßnahmen, gemeinsam durchgeführt werden. Die Entwicklung unserer Flughäfen geht nur über eine deutliche Steigerung unserer Einnahmen, und dies lässt sich nur durch die Aufnahme neuer Tätigkeiten wie beispielsweise Charterflüge, Frachtflüge und Geschäftsflüge sowie durch einen ausgezeichneten Kundenservice erreichen ... Allerdings ist festzustellen, dass die Grundausstattung bei weitem nicht ausreicht, um den mit der Entfaltung neuer Tätigkeiten zusammenhängenden Anforderungen zu genügen ... Gosselies verfügt zwar über leistungsfähige Gebäude und derzeit ausreichende Parkflächen, ist jedoch aufgrund der kurzen Rollbahn im Hinblick auf die möglichen Aktivitäten benachteiligt.“ Anhang 1 der Antwort Belgiens vom 14. Februar 2003.

⁽³⁶⁾ Die Kosten im Zusammenhang mit der Gestaltung der Wirtschaftsfördergebiete in der Flughafenumgebung, einschließlich der Entschädigungszahlungen an die Grundstückseigentümer, wurden seinerzeit auf 75,35 Mio. EUR (3 040 Mio. BEF) geschätzt.

⁽³⁷⁾ ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5.

⁽³⁸⁾ Belgien führt an: die Entfernung zu Brüssel und die fehlende Eisenbahnanbindung; das veraltete derzeitige Terminal, das auf kommerzieller Ebene nicht attraktiv gewesen sei; die Präferenz der Chartergesellschaften für Zaventem; die Schließung des Flughafens in den Nachtstunden; das Bestehen einer Basis von Virgin Express in Zaventem; das Ansehen von Zaventem; das Fehlen einer ausreichenden technischen Wartung für die stationierten Flugzeuge; die ungenügende Auslastung für ein Flugzeug, so dass man gezwungen gewesen sei, Gabelflüge durchzuführen (Zaventem, Malaga, Charleroi, Malaga, Zaventem) oder mit Zubringerflügen zu arbeiten; die Öffnungszeiten des Flughafens; die für mehr als zweistündige Flüge nicht ausreichende Länge der Rollbahn (kein ILS III).

⁽³⁹⁾ Die Kontakte zu Virgin (1997-2000) seien im Sande verlaufen, vor allem aufgrund eines bestehenden Vertrags und der Anschlussverbindungen mit der Sabena. Easyjet sei nicht interessiert gewesen, da sie 2002 zwei neue Basen auf dem Kontinent eingerichtet habe (Genf und Amsterdam), die nicht vorhandene Bahnanbindung in der Nähe von Charleroi als erhebliches Hindernis für die Niederlassung angesehen habe und den französischen Markt für interessanter als den belgischen gehalten habe. Die Entwicklungsstrategie von Go, die von BSCA im Jahr 2000 angesprochen worden sei, sei in Erwartung der Übernahme des Unternehmens ausgesetzt worden. Das Luftfahrtunternehmen Buzz habe die Möglichkeiten der Verbindung Charleroi-Stansted untersucht, aber eine mangelnde Rentabilität befürchtet und deshalb verzichtet. City Bird habe die Übernahme einer Beteiligung der Region Wallonien an ihrem Kapital als Voraussetzung für die Niederlassung in Charleroi gefordert, was in Anbetracht der angeschlagenen finanziellen Gesundheit des Unternehmens abgelehnt worden sei. Im Jahr 2002 habe BSCA einen Vorstoß bei etwa 35 Luftfahrtunternehmen in den Sektoren der so genannten „ethnischen“ Flüge, der östlichen Länder und der Chartergesellschaften unternommen.

- (85) 2001 habe das Unternehmen Grands Travaux de Marseille (GTM), das an einer Beteiligung an BSCA interessiert gewesen sei, das Entwicklungspotenzial des Flughafens untersucht. Die Untersuchung habe ergeben, dass Ryanair für BSCA die einzige, sofort realisierbare Option gewesen sei, um den Flughafen in einen kurz- oder mittelfristig gewinnbringenden Geschäftsbetrieb zu verwandeln. Belgien führt aus: „Ryanair forderte zwar von BSCA höhere finanzielle Zugeständnisse als die anderen angesprochenen Billigflughafenanbieter, aber diese anderen Unternehmen waren kaum oder gar nicht interessiert, so dass sie keine denkbare Alternative zur Niederlassung von Ryanair in Charleroi darstellten.“
- (86) Belgien betont, dass die Regionalflughäfen und die Billigflughafenanbieter ein „Winning team“ seien. Zum einen seien diese Flughäfen in der Lage, geeignete Zeitnischen, ein nicht überlastetes Umfeld, extrem kurze Umkehrzeiten und stark ermäßigte Flughafengebühren zu gewähren und flexible und für diese Art von Luftfahrtunternehmen geeignete Dienstleistungen zu bieten. Zum anderen, hätten diese Bündnisse den unausgelasteten Regionalflughäfen ein rasantes Wachstum beschert⁽⁴⁰⁾. Jede neu eröffnete Verbindung von Ryanair mit täglicher Frequenz generiere ein Aufkommen von ungefähr 100 000 Fluggästen pro Jahr. Ein Flughafen profitiere demnach erheblich von der Eröffnung einer Strecke. Die Einrichtung einer Basis ermögliche es, eine kritische Masse von Einnahmen zu erreichen und dadurch schneller kostendeckend zu arbeiten. Durch die Einrichtung der Basis von Ryanair sei die Zahl der Fluggäste von 773 431 in 2001 auf 1 171 979 in 2002 gestiegen. Das Fluggastaufkommen für 2003 sei auf 1 700 000 veranschlagt worden. Das sofort verfügbare umfangreiche Streckennetz verstärke den Erfolg des Flughafens. Die Flughäfen Stansted, Liverpool und Luton hätten aufgrund der den Billigflughafenanbietern eingeräumten Rabatte zunächst Verluste hinnehmen müssen, dann jedoch dank der durch diese Unternehmen generierten Passagierzahlen ein fantastisches Wachstum erfahren und Gewinne verzeichnet.
- (87) Die Flughäfen hätten gelernt, ihre Einnahmequellen zu diversifizieren, und verstanden, dass ihre Rentabilität in erster Linie von der Zahl der ihre Infrastrukturen nutzenden Fluggäste abhängig sei. Insbesondere bei den wichtigsten Flughäfen würden die gewerblichen Einkünfte die luftfahrtbezogenen Einnahmen bald überholen. Diese Flughäfen, die sich somit zu überwiegend kommerziellen Unternehmen entwickelt hätten, würden daher fallweise über günstigere Konditionen verhandeln,
- um für Luftfahrtunternehmen interessant zu sein und ihr Verkehrsaufkommen zu steigern. So hätten sich nach der Ansiedlung von Ryanair mehrere Unterkonzessionsinhaber in Charleroi niedergelassen⁽⁴¹⁾. Die garantierte Vertragslaufzeit habe die Festlegung der Rentabilitätsparameter für den Bau des neuen Terminals erleichtert; dieses Terminal ermögliche eine Steigerung der gewerblichen Kapazitäten des Flughafens durch die verbesserte Aufnahme von mehr Fluggästen und die Vergrößerung der zu bewirtschaftenden Ladenflächen.
- (88) Belgien betont das Interesse privater Betreiber von privaten Flughäfen an BSCA, wie beispielsweise Grands Travaux de Marseille⁽⁴²⁾ oder Morrison, die an der Übernahme einer 25%igen Kapitalbeteiligung interessiert seien: „Die Tatsache, dass private Partner wie Vinci und Morrison ihr Interesse am Erwerb einer 25%igen Beteiligung an BSCA geäußert haben, beweist umfassend, dass der Vertrag mit Ryanair auch mit einem privaten Kapitalgeber hätte geschlossen werden können, da klar ersichtlich ist, dass BSCA in naher Zukunft ein rentables Unternehmen wird.“
- (89) Zu den Flughafenkapazitäten teilt Belgien mit, dass es nicht richtig sei, den Flughafen als ausgelastet zu betrachten. Derzeit seien noch 25 % der gewerblichen und 50 % der operationellen Kapazitäten verfügbar. Die theoretische Kapazität der derzeitigen Flughafeninfrastruktur werde auf 5,5 Mio. Fluggäste geschätzt; realistisch betrachtet, könnten 2,5 Mio. Fluggäste aufgenommen werden, so dass gegenüber dem Fluggastaufkommen des Jahres 2002 eine Marge von rund 50 % bleibe. Laut BSCA werden die Kapazitäten durch das neue Terminal um 100 % steigen, so dass mindestens zwei weitere Luftfahrtunternehmen eine Basis in Charleroi einrichten könnten. Weitere Nutzer könnten sich in Charleroi niederlassen, wie beispielsweise das Unternehmen Flyco, das beabsichtige, im Dezember 2003 fünf Flugverbindungen zu eröffnen und bereits im ersten Jahr seiner Tätigkeit mit 300 000 Passagieren rechne.

⁽⁴¹⁾ Genannt werden: eine Buchhandlung; ein Vertrag mit Coca-Cola für die Getränkehändler und ein weiterer mit Air Terminal Publicity, die die Werbung für den Flughafen betreibt (Februar 2002); eine Boutique „Guide du Routard“ (März/April 2002); ein Internet-Provider (Juni 2002); ein Duty-free-Shop von Belgian Sky Shops (Juli 2002); eine neue Cafeteria (August 2002); das Mietwagenunternehmen Budget (Oktober 2002); eine Bankfiliale von Dexia (November 2002); eine Wechselstube (Februar 2003). BSCA habe 2002 auch neu über ihre Provisionssätze für diverse Konzessionen verhandeln können (Cafeteria, Mietwagen, Pendelbusverkehr nach Brüssel, Betankung).

⁽⁴²⁾ Hierzu teilt Belgien mit, dass entgegen den Behauptungen der Kommission unter Randnr. 9 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens die Tatsache, dass GTM keine Beteiligung an BSCA übernommen habe, nichts mit den Bedingungen, die BSCA Ryanair eingeräumt habe, zu tun habe. Zwei Schreiben des Konzerns Vinci — der GTM übernommen hat — aus April 2001 würden belegen, dass der Konzern weiter an einer Beteiligung an BSCA interessiert sei.

⁽⁴⁰⁾ Genannt werden die Flughäfen Liverpool, Luton, Glasgow Prestwick, Frankfurt-Hahn, Paris Beauvais usw. Der Flughafen Liverpool, eine Tochtergesellschaft des privaten Konzerns Peel Holdings, habe seine Fluggastzahlen seit der Privatisierung und dem Markteintritt von Easyjet im Jahr 1997 verdreifacht. Der Markteintritt von Easyjet habe im Übrigen andere Luftfahrtunternehmen wie Ryanair, Euroceltic Airways und Charterunternehmen nicht abgehalten. Nach der Einweihung eines neuen Terminal in 2002 habe der Flughafen zahlreiche Ermäßigungen auf die offiziellen Preise gewährt.

4.2. ANWENDUNG DES GRUNDSATZES DES
MARKTWIRTSCHAFTLICH HANDELNDEN PRIVATEN
KAPITALGEBERS

4.2.1. ANWENDUNG DES GRUNDSATZES DES PRIVATEN
KAPITALGEBERS AUF DIE REGION WALLONIEN

4.2.1.1. *Ermäßigung der Landegebühr*

- (90) Belgien vertritt die Auffassung, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers im Fall der Region Wallonien als erfüllt angesehen werden muss und begründet dies damit, dass ihr Vorgehen „der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten und nicht der Ausübung hoheitlicher Befugnisse“ entsprochen habe. Entgegen ihren früheren Behauptungen erklärt Belgien, dass die Flughafengebühren als Entgelte und nicht als Gebühren betrachtet werden müssten, wobei das Entgelt vom Benutzer verbrauchsabhängig getragen werden müsse, während der Begriff „Gebühr“ die Gleichheit aller Benutzer impliziere. Es handle sich um „ein Entgelt, das den Preis für die Flughafennutzung durch die Nutzer als Gegenleistung für erbrachte Dienstleistungen darstellt“.
- (91) Während der Besprechung am 24. Juni 2003 fragte die Kommission, welcher Dienstleistung das Entgelt denn genau entspräche. Belgien antwortete, dieses Entgelt entspräche keiner einzelnen Dienstleistung, sondern stelle einen anteiligen finanziellen Beitrag zur Nutzung der Flughafeninfrastruktur gemäß dem wallonischen Erlass vom 16. Juli 1998 dar.
- (92) Während dieser Besprechung fragte die Kommission auch, ob das Aufkommen aus der Abgabe der Region Wallonien oder BSCA zufließe. Belgien antwortete, dass es zunächst der Region Wallonien zufließe, die dann 65 % des Aufkommens an BSCA zurückübertrage. Die Kommission fragte, ob, wenn der Erlass vom 16. Juli 1998 vorsähe, dass BSCA die Flughafengebühren erhebe, der Begriff „erheben“ einfach nur „einnehmen“ bedeuten würde oder ob BSCA ein Eigentumsrecht an diesen Einnahmen besitze. Belgien antwortete, es handle sich einfach um das Einnehmen.
- (93) In seinem Schreiben vom 27. August 2003 machte Belgien allerdings andere Angaben. Es erklärte, BSCA sei mit der Erhebung bei den Flughafenutzern Eigentümerin der Gebühren, mit Ausnahme der in den Umwelt-

fonds eingezahlten 35 %⁽⁴³⁾. Belgien erklärt, dass BSCA eine Konzession über öffentliche Dienstleistungen verliehen worden sei: „Es handelt sich um eine Konzession über öffentliche Dienstleistungen, d. h. die Verwaltung einer öffentlichen Dienstleistung durch ein Privatunternehmen auf dessen Kosten und Gefahr unter der Aufsicht und nach Modalitäten, die vom Konzessionsgeber festgelegt werden, gegen eine Vergütung, die von den Konzessionsinhabern bei den Nutzern zu erheben ist.“ Da BSCA diejenige Einheit sei, die den Flughafen betreibe und bewirtschafte und den Nutzern Dienstleistungen erbringe, „ist es nur folgerichtig, dass sie die Entgelte, die eine Gegenleistung für die den Nutzern erbrachten Dienstleistungen darstellen, erhebt und behält“.

- (94) Belgien vertritt die Auffassung, dass die Tatsache, dass BSCA über 65 % der Flughafengebühren verfügt, keine staatliche Beihilfe der Region Wallonien zugunsten von BSCA darstellt, da keine öffentlichen Mittel von einer Einheit auf eine andere übertragen werden. Sie beruft sich auf die Rechtsprechung im Fall PreussenElektra⁽⁴⁴⁾.
- (95) Belgien betont, dass es den einzelnen Mitgliedstaaten oder Behörden obläge, die Flughafengebühren für die in ihre Zuständigkeit fallenden Flughäfen festzulegen. Einige Flughäfen würden ihre Tarife unter der Aufsicht einer Regulierungsbehörde selbst festlegen. Diese Tarife seien schwer vergleichbar, da sie ganz unterschiedlichen Strukturkosten, Geschäftspolitiken, Entwicklungsphasen, Verkehrspolitiken und Flughäfen entsprächen. Regionalflughäfen hätten niedrigere Strukturkosten und geringere Gebühren als die großen Flughäfen. Was den Vergleich mit anderen Flughäfen angeht, ist Belgien der Ansicht, dass die Behauptung, derzufolge vom Beteiligten B in Zaventem 32 EUR verlangt würden, während Ryanair für dieselben Leistungen nur 4 EUR zahlen müsse, falsch

⁽⁴³⁾ Gemäß der Konzessionsvereinbarung vom 9. Juli 1991 zwischen der Region Wallonien und BSCA sei das Recht zur Erhebung der Entgelte an den Konzessionsinhaber abgetreten worden, so dass BSCA mit der Erhebung der Entgelte bei den Nutzern für Dienstleistungen, die sie diesen auf der Grundlage der Konzession erbringt, Eigentümerin dieser Entgelte sei, natürlich mit Ausnahme der 35 %, die zunächst in den Umweltfonds eingezahlt würden und für die ab 2002 bei Sowaer eine Höchstgrenze festgelegt worden sei. Dies werde im Übrigen im Lastenheft vom 9. Juli 1991 genauer ausgeführt. Artikel 7 sähe in der Tat vor: „... der Konzessionsinhaber erhebt die mit dem Luftverkehr verbundenen Entgelte unter Beachtung der geltenden gesetzlichen oder von der Regierung der Region Wallonien zu treffenden Bestimmungen. Gegebenenfalls wird die Erhebung der Entgelte im Hinblick auf diesen Vertrag als an den Konzessionsinhaber abgetreten betrachtet“.

⁽⁴⁴⁾ EuGH 13. März 2001, PreussenElektra/Schleswig, Rechtssache C-379/98, Slg. 2001, I-2099, Randnummern 59 und 61: „Im vorliegenden Fall führt die Verpflichtung privater Elektrizitätsversorgungsunternehmen zur Abnahme von Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu festgelegten Mindestpreisen nicht zu einer unmittelbaren oder mittelbaren Übertragung staatlicher Mittel auf die Unternehmen, die diesen Strom erzeugen ... Der Umstand, dass die Abnahmepflicht auf einem Gesetz beruht und bestimmten Unternehmen unbestreitbare Vorteile gewährt, kann damit der Regelung nicht den Charakter einer staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel [87] Absatz 1 EG-Vertrag verleihen.“

ist. Ryanair zahle je Fluggast 1 EUR Landegebühr, 1 EUR für die Bodenabfertigung, 7 EUR Fluggastentgelt und 4 EUR Promocy-Beitrag, somit insgesamt 13 EUR.

- (96) Belgien rechtfertigt den Ryanair gewährten Rabatt auf den Betrag der Landegebühr mit dem „Fluggastaufkommen, das dieses Luftfahrtunternehmen bringt, d. h. mindestens 27 Mio. Fluggäste während der 15jährigen Vertragslaufzeit“. „Die wallonischen Behörden können nach eigenem Ermessen Rabatte gewähren, um neue Nutzer wie Ryanair anzuziehen, die es einem Regionalflughafen wie Charleroi ermöglichen, mehr als eine Million Fluggäste abzufertigen und die Rentabilitätsschwelle zu erreichen.“ Bei der Ermäßigung der Landegebühren dürfe nicht vergessen werden, dass das Gesamtaufkommen der Gebühren dank Ryanair erheblich steigen werde; es betrage nun 5,2 Mio. EUR, während ohne den Flugverkehr von Ryanair nur 310 000 EUR eingenommen worden wären.
- (97) Belgien vertritt die Auffassung, dass „BSCA [die wallonische Regierung ⁽⁴⁵⁾] bei der Gewährung von Rabatten auf die Landegebühren vor einer ‚geschäftlichen Notwendigkeit‘ [stand], da die Gefahr des Ausweichens auf einen anderen Flughafen gegeben war und Ryanair den Vertrag ohne weiteres mit einem anderen Flughafen hätte schließen können“ und verweist auf die Rechtssprechung Van der Kooy in einer Rechtssache, in der es um die Tarifgestaltung für die Lieferung von Gas in den Niederlanden ging ⁽⁴⁶⁾. In seinem Urteil vom 2. Februar 1988 vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass ein Vorzugstarif für Gartenbaubetriebe keine Beihilfe darstellt, „wenn gezeigt würde, dass der betreffende Vorzugstarif im Kontext des betreffenden Marktes objektiv durch wirtschaftliche Gründe wie die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, auf diesem Markt im Preiswettbewerb mit anderen Energiequellen zu bestehen.“ Der Gerichtshof bestätigte diese Rechtssprechung in einem Urteil vom 29. Februar 1996, demzufolge „es eine gängige Geschäftspraxis [sei], dass ein Unternehmen einen vertretbaren Preisnachlass gewähre, wenn eine wirtschaftliche Notwendigkeit dazu gegeben sei.“ ⁽⁴⁷⁾
- (98) Öffentliche Flughäfen dürften nicht verpflichtet werden, die Gewährung von Rabatten auf Landegebühren bekannt zu geben, während private Flughäfen, die derartige Verhandlungen ebenfalls führen würden, vor einem Verfahren der Kommission wegen staatlicher Beihilfen geschützt seien. Belgien nennt zahlreiche Beispiele für Flughäfen, die eine Ermäßigung ihrer Entgelte akzeptiert hätten, ohne dass a priori eine Bekanntmachung erfolgt sei.
- (99) Belgien versichert, der Flughafen Charleroi sei bereit, derartige Nachlässe jedem anderen Luftfahrtunternehmen zu gewähren, das ein mit dem von Ryanair vergleichbares Fluggastaufkommen bewirke. Der Geschäftsplan von BSCA sei im Übrigen auf der Grundlage des von Ryanair gezahlten Betrags für die Landegebühr erstellt worden, d. h. 1 EUR je Fluggast für alle Flughafenutzer, was der Beweis dafür sei, dass die Maßnahmen nicht selektiv seien. Belgien legte der Kommission die Angebote von BSCA an drei Luftfahrtunternehmen ([...]) vor, in denen der gleiche Betrag von 1 EUR angesetzt wurde.
- (100) Belgien erklärte, die wallonischen Behörden würden eine Änderung des Erlasses vom 16. Juli 1998 vorbereiten, „die es ermöglichen wird, die verschiedenen objektiven Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Arten von Nutzern der wallonischen Flughäfen genauer zu berücksichtigen“.

4.2.1.2. Entschädigungsklausel der Region Wallonien

- (101) Belgien widerspricht der Behauptung der Kommission, der Grundsatz des privaten Kapitalgebers sei im Fall der Region Wallonien nicht erfüllt, wenn diese ihre Rechts hoheit ausübe. Belgien antwortet: „Die Kommission kann der Region Wallonien dagegen nicht auferlegen, nach den Kriterien des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers zu handeln, die den Abschluss von gegenseitigen Verträgen beinhalten, und ihr gleichzeitig das Recht absprechen, ihrem Vertragspartner die Rechtssicherheit zu geben, die er berechtigterweise erwarten darf“. Es sei völlig normal, dass sich die Region Wallonien bei der Ausübung ihrer Kompetenzen gegenüber ihrem Vertragspartner verpflichten könne, bei einem Vertrag mit einer Laufzeit von 15 Jahren für eine gewisse Rechtssicherheit zu sorgen.
- (102) Auch müsse betont werden, dass die Region Wallonien weder bei der Gebührenhöhe noch bei den Öffnungszeiten des Flughafens Charleroi auf die Ausübung ihrer gesetzgeberischen Befugnis verzichtet habe. Die Entschädigungsklausel sei nur im Rahmen ihrer Geschäftsbeziehungen mit Ryanair wirksam. Diese Klauseln seien insofern nicht diskriminierend, als kein wirklicher Wettbewerber gleichartige Tätigkeiten wie Ryanair in Charleroi ausübe. Die Region Wallonien versichert, bereit zu sein, diese Klausel jedem potenziellen Wettbewerber von Ryanair, der Linienflüge von Charleroi aus betreiben wolle, zu gewähren.
- (103) Während der Besprechung vom 24. Juni 2003 fragte die Kommission, ob Ryanair im Fall der Einführung einer neuen Abgabe (wie z. B. einer Umweltabgabe) verpflichtet wäre, diese während der Vertragslaufzeit zu entrichten. Belgien erklärte, dass die Region Wallonien eigen-

⁽⁴⁵⁾ Die Kommission nimmt an, dass sich Belgien auf die Region Wallonien und nicht auf BSCA bezieht.

⁽⁴⁶⁾ EuGH 2. Februar 1988, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV und andere/Kommission, verbundene Rechtssachen 67, 68 und 70/85, Slg. 1988, 219, Randnr. 30.

⁽⁴⁷⁾ EuGH 29. Februar 1996, Belgien/Kommission, Rechtssache C-56/93, Slg. 1996, I-723, Randnr. 82.

mächtig keine neuen Flughafenentgelte einführen würde, was jedoch der Einführung neuer Regelungen der Gemeinschaft oder Belgiens, zu deren Zahlung Ryanair dann verpflichtet sei, nicht im Wege stünde.

4.2.2. ANWENDUNG DES GRUNDSATZES DES PRIVATEN KAPITALGEBERS AUF BSCA

4.2.2.1. *Art der Ryanair gewährten Vorteile*

(104) Die Bemerkungen der belgischen Behörden zur Art der Ryanair gewährten Vorteile decken sich mit denen des irischen Luftfahrtunternehmens, von TBI und von Morrison:

- Die einmaligen Anreizzahlungen seien als Gegenleistung für das hohe Risiko, das Ryanair eingegangen sei, und für die Investitionen im Rahmen der Eröffnung neuer Flugverbindungen von einem Regionalflughafen aus, der sich noch nicht bewährt habe, gewährt worden. BSCA sei bereit, diese Anreizzahlungen auch anderen Luftfahrtunternehmen zu gewähren.
- Der niedrige Preis für die Bodenabfertigung lasse sich damit erklären, dass nur eingeschränkte Grundleistungen erbracht würden, und mit einem optimalen Personaleinsatz. Diese Leistungen müssten weiter rationalisiert werden, um die Verluste bei den Ryanair erbrachten Leistungen möglichst gering zu halten. Diese vorübergehenden Verluste müssten im Gesamtzusammenhang mit dem Geschäft mit Ryanair gesehen werden; sie würden durch die Einnahmen aus Flughafengebühren und gewerblichen Tätigkeiten ausgeglichen.
- Unter Bezugnahme auf die Bemerkung des Beteiligten B zur Öffnung des Marktes der Bodenabfertigung in Charleroi stellt Belgien klar: „Derzeit ist diese Richtlinie [die Richtlinie 96/67/EG] auf den Flughafen Charleroi nicht anwendbar, da er die Schwelle von zwei Millionen Fluggästen noch nicht überschritten hat. Wenn die Kriterien für die Anwendung dieser Richtlinie erfüllt sind, wird BSCA selbstverständlich alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um ihr nachzukommen.“
- Zum Marketingbeitrag vertritt Belgien der Auffassung, dass es uninteressant sei, einen Flughafen als solchen zu bewerben, da die Fluggäste eher ein Luftfahrtunternehmen als eine besondere Flughafeninfrastruktur bevorzugen würden. Das Luftfahrtunternehmen sei maßgebend für das Fluggastaufkommen und damit für die Einnahmequellen des Flughafens. Die Werbekampagnen seien zwar auf die Flüge von Ryanair ausgerichtet, würden aber über den Anstieg der Fluggastzahl durch die auf die Tätigkeit des Luft-

fahrtunternehmens konzentrierte Werbung direkt zur Entstehung der Flughafeneinnahmen und der gewerblichen Einnahmen von BSCA beitragen. Das Image des Flughafens Charleroi werde besser, da es von der Werbung über die Internetseite von Ryanair, der meistbesuchten Internetseite im Sektor der europäischen Flughäfen, profitiere. Regionalflughäfen seien bei Verbrauchern und Luftfahrtunternehmen weniger bekannt und müssten größere Anstrengungen unternehmen, um sich einen Ruf zu verschaffen und als echte Alternative zu den größeren Hauptflughäfen angesehen zu werden, welche über eine bessere Straßen- und Bahnanbindung und einen gefestigteren Ruf verfügen würden.

4.2.2.2. *Prozess der Entscheidungsfindung bei BSCA*

(105) Zum Verlauf der Verhandlungen mit Ryanair teilt Belgien Folgendes mit:

- Ein erster Geschäftsplan sei dem Verwaltungsrat von BSCA im Jahr 2000 vorgelegt worden. Dieser Geschäftsplan sei allerdings aufgrund der tendenziellen Unterbewertung bestimmter Aufwendungen und Überbewertung der Erträge als nicht sehr glaubwürdig angesehen worden.
- Daraufhin seien neue Kontakte zu Ryanair aufgenommen worden mit dem Ziel, über diese Bedingungen neu zu verhandeln. Nach dreimonatigen intensiven Verhandlungen sei im Februar 2001 eine Grundsatzvereinbarung gefunden worden, die eine Erhöhung der Fluggastgebühr um 200 BEF (ungefähr 5 EUR) auf 7 EUR ⁽⁴⁸⁾, eine zeitlich gestaffelte Anhebung der Gebühren zur Berücksichtigung der Inflation und eine Anhebung der Höchstgrenze für die Landegebühr, die ursprünglich nur für die ersten 130 Fluggäste jedes Fluges gegolten habe, vorgesehen habe.
- Diese Elemente seien in einen neuen Geschäftsplan eingearbeitet worden, der anschließend vor der Unterzeichnung der Vertragstexte vom Verwaltungsrat von BSCA förmlich gebilligt worden sei.
- Zu den Mitgliedern des Verwaltungsrats der BSCA würden mehrere Manager zählen, die mit der Führung großer privatwirtschaftlicher Unternehmen vertraut seien, so dass der Billigung des Vertrags natürlich eine sorgfältige Prüfung vorausgegangen sei.

(106) Während der Besprechung vom 24. Juni 2003 fragte die Kommission die belgischen Behörden nach dem genauen Zeitpunkt der Investitionsentscheidung von BSCA gegenüber Ryanair. In ihren schriftlichen Antworten hatten

⁽⁴⁸⁾ Diese Vereinbarung schlug sich in einer Änderung des Erlasses vom 16. Juli 1998 am 22. März 2001 nieder.

Belgien und Ryanair geltend gemacht, dass der Zeitpunkt der Unterzeichnung der Verträge zwischen Ryanair, BSCA und der Region Wallonien (November 2001) lediglich den formalen Abschluss einer Vereinbarung vom Februar (Ryanair) bzw. April 2001 (Belgien) kennzeichne. Belgien antwortete, die Entscheidung sei auf der Sitzung des Verwaltungsrats von BSCA vom 31. Juli 2001 getroffen worden. Die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen von BSCA würden es ermöglichen, den Ablauf der Verhandlungen nachzuvollziehen.

- (107) Auf seiner Sitzung vom 30. Mai 2001 sei der Verwaltungsrat von BSCA nach der Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden und einen neuen Vorstands von dem für Flughafenangelegenheiten zuständigen Vertreter der Regierung der Region Wallonien unterrichtet worden, dass die Verhandlungen mit Ryanair kurz vor dem Abschluss stünden. Der Vertrag solle dem Verwaltungsrat in Kürze vorgelegt werden, der verlangt habe, „so bald wie möglich eine Finanzplanung für die zukünftigen Geschäfte mit Ryanair“ zu erhalten ⁽⁴⁹⁾.
- (108) Während der Sitzung vom 15. Juni 2001 sei eine Zwischenbilanz der Verhandlungen mit Ryanair gezogen worden. Diese seien von zwei Mitgliedern des Verwaltungsrats von BSCA geführt worden, die auch Mitglieder des Kabinetts des Ministerpräsidenten und des wallonischen Verkehrsministers gewesen seien. Der Verwaltungsrat habe diese Sitzung vor allem zum Anlass genommen, den Bericht des Abschlussprüfers des Unternehmens über die Aufgaben, die BSCA aufgrund der Konzessionsvereinbarung aus dem Jahre 1991 oblägen, anzuhören. Es habe sich um folgende Punkte gehandelt: Brandschutz unter strenger Beachtung der ICAO-Vorschriften, technische Unterhaltung der Gebäude, der Rollbahnen und der Zufahrten, Flugzeugkraftstoffverkauf, Verwaltung der Hangars, Verwaltung und Ausbau des Parkplatzdienstes, Verwaltung der Räume in den Verwaltungsgebäuden, Cafeteria und Restaurant, Verwaltung der Werbeflächen, Bodenabfertigung, Catering, gewerblich genutzte Flächen, Duty-free-Shop, Informationsdienst für die Fluggäste. Der Konzessionsinhaber müsse im Rahmen der Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut auch die Unterhaltung der Grundstücke, Gebäude und Einrichtungen, Anlagen und Fahrzeuge,

die Bestandteil der Konzession seien oder zur Verfügung gestellt würden, übernehmen, damit diese immer für ihren Verwendungszweck geeignet seien.

- (109) Die Sitzung vom 29. Juni 2001 habe sich schwerpunktmäßig mit den Verhandlungen mit Ryanair befasst. Der Vertreter der wallonischen Regierung habe erklärt, der Vertrag „ist noch immer im Entwurfsstadium, aber es handelt sich um eine feste mündliche Vereinbarung zwischen den Parteien“. Mehrere Punkte seien angesprochen worden:
- die Zahl der stationierten Flugzeuge sei auf zwei bis vier festgelegt worden;
 - Begrenzung der Zahl der Flüge auf 26 pro Tag, bedingt durch „die Kapazität des Flughafens und auch durch die finanzielle Beschränkung des Beitrags. Langfristiges Ziel sei es auch, zu diversifizieren und andere Luftfahrtunternehmen zu finden, da man nicht wolle, das Ryanair der einzige Kunde des Flughafens Charleroi bleibe“.
 - die Landegebuhr: „[Das Mitglied des Verwaltungsrats] erinnert daran, dass die Landegebuhr unter den Ziffern 1.2 und 1.4 von der wallonischen Regierung festgelegt werde. Der Minister könne einen Vorzugstarif gewähren, der von BSCA vereinnahmt werde und der Betreibergesellschaft verbleibe. Der Minister sei im Übrigen hierzu im Parlament befragt worden und habe geantwortet, dass für alle Unternehmen, die auf einem Flughafen der Region Wallonien tätig seien, ein und dieselbe Gebühr gelten werde“. „[Ein anderes Verwaltungsratsmitglied fragt ihn], ob die 7 EUR aus Punkt 1.4 und der Betrag aus Punkt 1.2 der BSCA gehören würden. [Das Verwaltungsratsmitglied] bejaht dies“.
- (110) Auch die Sitzung vom 10. Juli 2001 habe sich im Wesentlichen mit den Verhandlungen mit Ryanair befasst, wobei der Vertreter der wallonischen Regierung den Verwaltungsratsmitgliedern den Vertragsentwurf erläutert habe. „[Ein Verwaltungsratsmitglied] weist darauf hin, dass der Abschluss des Vertrags dem Grunde nach beschlossene Sache sei, dass die Verwaltungsratsmitglieder aber nur wenig Informationen zur finanziellen Einschätzung des Vertrags hätten. Dieser finanzielle Gesichtspunkt sei sehr wichtig, da der Vertrag den Flughafen binde und infolgedessen die Verwaltungsratsmitglieder in die Verantwortung nähme“. Die Verwaltungsratsmitglieder hätten nähere Angaben zu der Möglichkeit für Ryanair, über die vier stationierten Flugzeuge hinaus finanzielle Vorteile zu erhalten, verlangt ⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ Auf dieser Sitzung wurde die Existenz potenzieller staatlicher Beihilfen angesprochen: „[Der Vertreter der wallonischen Regierung] betont, dass die Europäische Kommission davon auszugehen scheine, dass die regionale Behörde, deren gesetzliche Aufgabe der Ausbau der Flughafentätigkeit sei, Fördermaßnahmen einsetze. Diese Maßnahme, die aufgrund der Zusammensetzung des Kapitals von BSCA einer Ausgabe öffentlicher Mittel gleichzusetzen sei, dürfe aufgrund des Zwecks der Ausgabe der Kritik der Kommission entgegen. Einige Verwaltungsratsmitglieder schlagen vor, den einen oder anderen Vertreter der Kommission inoffiziell anzusprechen, um die ‚Sensibilität‘ der Kommission bezüglich der Vereinbarkeit des Vertrags mit Ryanair im Hinblick auf staatliche Beihilfen und Wettbewerbsvorschriften auszuloten. Die meisten Mitglieder sind der Ansicht, dass man den Abschluss der Verhandlungen abwarten sollte, die natürlich unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Verwaltungsrats geführt würden, und die Konditionen, die dabei erreicht werden könnten, bewerten müsse, bevor man sich — und es inoffiziell — an die Dienststellen der Kommission wende.“

⁽⁵⁰⁾ Sollte die Anzahl der Flugzeuge die vier im Vertrag vorgesehenen Flugzeuge überschreiten, müssten die Vertragsbedingungen neu verhandelt werden. Ryanair könne keine zusätzlichen finanziellen Vorteile erhalten, ohne Flugzeuge zu stationieren, da die Vorteile nur 26 Flüge pro Tag betreffen.

(113) Im Übrigen hat Belgien Angaben zur Tätigkeit von BSCA nach 2010 gemacht, die in der Tabelle 4 zusammengefasst sind.

Tabelle 4

(in EUR)

	2011	2012	2013	2014	2015
(Pax = Fluggäste)					
Zahl Pax Ryanair	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Zahl Pax Charter	9 314	9 593	9 881	10 177	10 483
Zahl Pax andere Low-Cost	500 000	525 000	551 250	578 813	607 753
Zahl Pax andere (Linienflüge)	315 000	330 750	347 288	364 652	382 884
Abfliegende Pax gesamt	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Summe Pax	3 048 627	3 130 686	3 216 837	3 307 283	3 402 240
Erträge	37 602 132	39 163 998	40 830 948	42 610 535	44 510 875
Luftverkehrsgebühren	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fluggastgebühr	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Boarding-Gebühr	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Summe je Pax	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Summe Luftverkehrsgebühren	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Abfertigung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vermögenseinnahmen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kraftstoffverkauf	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Duty-Free-Shop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Parkplatzbetrieb	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Verkaufsprovisionen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Werbung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Brandschutzleistungen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Werbesubventionen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aufwendungen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kraftstoffeinkauf	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Wareneinkauf Duty-Free-Shop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Summe Einkäufe (Kto. 60)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Versch. Güter und Dienstleistungen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gehälter und Sozialaufwendungen ⁽¹⁾	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Abschreibungen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Umweltfonds	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Startaufwendungen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Betriebsergebnis	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kapitalsubvention	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Finanzerträge	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Finanzaufwendungen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Laufendes Ergebnis	13 703 048	14 129 726	14 577 641	15 047 097	15 538 295

(in EUR)

	2011	2012	2013	2014	2015
⁽¹⁾ davon Personalaufwendungen Abfertigung und Flugscheinausstellung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(114) Der Verwaltungsrat hat auch einen ihm vorgelegten Strategieleitfaden erörtert. Darin werden für 2010 die vom Flughafen zu erreichenden Ziele beim Fluggastaufkommen (2,5 bis 3 Mio. Fluggäste) genannt, was einen Anteil am belgischen Markt von nicht mehr als 10 % bedeuten würde. Der Leitfaden legt eine Nischenstrategie dar, die darauf abzielt, eine leichte Struktur zu schaffen, die den Luftfahrtunternehmen attraktive Finanzkonditionen und kurze Umkehrzeiten bieten kann und sich auf Kurzreisen aus touristischem oder geschäftlichem Anlass zu nahe liegenden Zielen konzentrieren würde. Als potenzielle Nutzer werden Billigfluggesellschaften und osteuropäische Luftfahrtunternehmen genannt, und es wird auf die Schwierigkeit hingewiesen, Regionalfluggesellschaften zu gewinnen ⁽⁵¹⁾.

(115) Die Umsetzung dieser Strategie bedinge die Entwicklung des Flugverkehrs. Der Flugverkehr sollte durch die 26 täglichen Flüge ab Charleroi auf 1 400 000 Fluggäste pro Jahr gesteigert werden, wobei Ryanair vom Jahr 2000 an eine Million Fluggäste beisteuern sollte. Die Ausweitung der Tätigkeit von Ryanair sollte über Neuverhandlungen und eine Erweiterung der Vereinbarung auf 40 Flüge pro Tag, d. h. rund 2 Mio. Fluggäste pro Jahr, erfolgen, wobei der Leitfaden angibt: „[...]“ Vertreten wird die Auffassung, dass es in Gegenwart von Ryanair für einen anderen Billigfluggesellschaften schwierig sein werde, eine Basis einzurichten, und dass man sich daher als potenziellen Zielort einer anderen Basis anbieten müsse.

(116) Der Abschlussprüfer von BSCA habe den Geschäftsplan 2001 intensiv geprüft und dessen Annahmen als vorsichtig bewertet, aber auf gewisse Probleme hingewiesen:

„Die bei der Ausarbeitung dieses Geschäftsplans berücksichtigten Annahmen sind insbesondere im Hinblick auf die Einnahmen aus dem Parkplatzgeschäft und auch hinsichtlich der Gemeinkosten, verglichen mit dem, was Ende Juni tatsächlich ausgegeben wurde, vorsichtig. Allerdings ist auf folgende Punkte hinzuweisen:

- a) Die Ergebnisse berücksichtigen ein Entgelt für Unterhaltung und Brandschutz zu Lasten des Haushalts der Region Wallonien, das zeitlich gestaffelt angehoben wird, sowie Zuschüsse zu Investitionen in Unterhaltung und Brandschutz für den Zeitraum

2001-2003. Diese Erträge unterliegen der Beachtung der Bestimmungen der Konzessionsvereinbarung sowie des Lastenhefts, das — zur Erinnerung — seit dem 31. Dezember 2000 abgelaufen ist [Hervorhebung des Abschlussprüfers].

- b) Es muss sichergestellt werden, dass die für Ryanair geltenden Tarife mit dem Erlass der wallonischen Regierung vom 16. Juli 1998 im Einklang stehen, insbesondere mit Blick auf den Abschlag von 4 EUR je Fluggast [Hervorhebung des Abschlussprüfers] ... In dem beigefügten Bericht ‚BSCA Stellungnahmen zum Geschäftsplan 2001‘ wird geltend gemacht, dass der Umweltfonds ‚nach oben auf 75 Mio. BEF begrenzt und ab 2003 angepasst wird (bislang kein Vertrag unterzeichnet).“

4.2.2.4. Prüfung bestimmter Parameter, die im Geschäftsplan 2001 unterstellt wurden

Übernahme der Dienste Brandschutz und Unterhaltung

(117) Die Kommission stellte fest, dass BSCA von der Region Wallonien einen finanziellen Ausgleich für die Übernahme der Dienste Unterhaltung und Brandschutz erhielt. Dieser Ausgleich ist im Geschäftsplan 2001 auf der Einnahmenseite ausgewiesen.

(118) Die Kommission untersuchte, wem — BSCA oder der Region Wallonien — die Verantwortung für diese Dienste oblag. Dazu prüfte sie die Konzessionsverträge zwischen den beiden Parteien. Artikel 12 des Lastenhefts im Anhang zur Konzessionsvereinbarung aus 1991 gibt an, dass es BSCA obliegt, den „Brandschutz unter strikter Beachtung der ICAO-Vorschriften“ sowie die „technische Unterhaltung der Gebäude, der Rollbahnen, der Zufahrten, der Fahrzeuge usw.“ sicherzustellen und auszuführen.

(119) In den Übergangsbestimmungen (Artikel 25) wird allerdings festgelegt, dass im Zeitraum 1991 bis 1997 „der Konzessionsgeber [die Region Wallonien] die Kosten für die Dienste Brandschutz und Unterhaltung übernimmt.“

(120) Nach einer Änderung der Konzession im August 1999 wurden diese Dienste zwar weiter von BSCA übernommen, jedoch von 1997 bis Ende 2000 erneut von der Region Wallonien finanziert: „Während eines Zeitraums von 3 Jahren, beginnend am 1. Januar 1997, übernimmt der Konzessionsgeber [die Region Wallonien] die Kosten für Brandschutz und Unterhaltung gemäß den Artikeln

⁽⁵¹⁾ Die Regionalfluggesellschaften verfolgen „eine Strategie, die auf das führende Unternehmen der Allianz abgestimmt ist, der sie angehören, und richten sich auf das Hauptdrehkreuz dieses Unternehmens aus. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Flughafen Charleroi für sie nur von geringem Interesse.“ Die Charterfluggesellschaften „bevorzugen sämtlich Zaventem wegen der Servicequalität dieses Flughafens und ziehen Lüttich als Alternative vor, weil der Flughafen rund um die Uhr offen ist.“

12 und 19. Die Parteien kommen überein, diese Bestimmungen im Rahmen des Haushalts 2000 zu überprüfen und dabei das finanzielle Gleichgewicht der Konzession sowie die erwartete und budgetierte Entwicklung der Ergebnisrechnung von BSCA für die Folgejahre zu berücksichtigen.“

(121) Während der Besprechung mit den belgischen Behörden am 23. Juli 2003 machte die Kommission geltend, dass BSCA zum Zeitpunkt der Entscheidung im Juli 2001, die Verträge mit Ryanair zu schließen, keine Gewissheit hatte, dass die Region Wallonien die Kosten für diese Dienste in den darauffolgenden Jahren weiter übernehmen würde. Die damaligen Konzessionsverträge hätten im Gegenteil vorgesehen, dass BSCA diese Kosten tragen sollte⁽⁵²⁾, was auch vom Abschlussprüfer von BSCA auf der Verwaltungsratssitzung vom 15. Juni 2001⁽⁵³⁾ erwähnt worden sei. Die Kommission fragte Belgien daher, worauf die BSCA ihre Annahme habe stützen können, die Region Wallonien würde die Kosten für diese Dienste weiterhin bestreiten. Belgien übermittelte die Rechtsgrundlagen der Subventionen für Brandschutz und Unterhaltung, die BSCA für die Jahre 2000 und 2001 gewährt wurden⁽⁵⁴⁾.

(122) Im letzten Beitrag vom 19. Dezember 2003 legte Belgien ein neues Dokument zu diesen Subventionen für Brandschutz und Unterhaltung vor; es handelt sich um ein Schreiben von BSCA vom 5. Juli 2001 an den wallonischen Verkehrsminister mit einer detaillierten Aufstellung der vom Flughafen für 2002 für diesen Posten veranschlagten Kosten. Diesem Schreiben soll ein Telefonat zwischen den beiden Parteien vorausgegangen sein. Es gab kein Antwortschreiben der belgischen Behörden an BSCA, mit dem die Übernahme dieser Kosten ab 2001 durch die wallonischen Regierung bestätigt wurde.

⁽⁵²⁾ Seit der Änderung der Konzessionen im April 2002 werden diese Kosten von der Region Wallonien übernommen.

⁽⁵³⁾ Der Abschlussprüfer erklärt, dass Brandschutz und Unterhaltung von der Region Wallonien bis 1997 und anschließend für einen Übergangszeitraum von drei Jahren bis zum 31. Dezember 2000 übernommen worden seien, dass sie hierzu jedoch nicht mehr verpflichtet sei: „Weiter weist der Abschlussprüfer darauf hin, dass, sofern dies nicht bereits geschehen sei, eine Verlängerung der abgelaufenen Vereinbarung über den Brandschutz vorgenommen werden müsse. [Ein Verwaltungsratsmitglied von BSCA, das auch Kabinettschef des für die Flughafenverwaltung zuständigen Ministers ist] weist darauf hin, dass die Texte gegenwärtig geändert würden, vor allem, damit der Zuschuss zum Brandschutz über das Jahr regelmäßiger gezahlt werde und die Betreibergesellschaft keine zu hohen Mittel vorstrecken müsse, wie dies in der Vergangenheit der Fall gewesen sei. Diese Texte würden in Kürze übermittelt.“

⁽⁵⁴⁾ Für die Subventionen im Jahr 2000: Haushaltsdekret vom 16. Dezember 1999 (Moniteur belge vom 28. Juni 2000), Programm 54.02, Rubrik 31.04.22 (Seite 22440). Für die Subventionen im Jahr 2001: Haushaltsdekret vom 14. Dezember 2000 (Moniteur belge vom 22. Juni 2001), Programm 54.02, Rubrik 31.04.22 (Seite 21524). Die belgischen Behörden versicherten der Kommission im Übrigen, dass der gewährte Ausgleich keine Überkompensation beinhaltet habe und auf der Grundlage der Kosten des Dienstes berechnet und buchmäßig getrennt erfasst worden sei.

(123) Im gleichen Beitrag vertritt Belgien die Auffassung, dass die Ausgleichszahlungen an BSCA im Rahmen der Brandschutz- und Unterhaltungsaufgaben im Einklang mit der Rechtssprechung des Gerichtshofs in der Rechtsache Altmark⁽⁵⁵⁾ stünden.

Der Umweltfonds und das Entgelt für die Bereitstellung der Infrastrukturen

(124) Gemäß dem wallonischen Erlass vom 16. April 1998, der noch immer in Kraft ist, werden 35 % der Flughafenengebühren einem Umweltfonds zugeführt. Die Kommission fragte Belgien, ob diese 35 % tatsächlich in diesen Fonds gezahlt worden seien, da BSCA einen Teil dieser Einnahmen behalten zu haben schien.

(125) Während der Besprechung vom 24. Juni 2003 mit der Kommission teilte Belgien mit, dass es diesen Fonds nicht mehr gäbe und dass diese gesetzliche Bestimmung aufgehoben werden müsste. Die Kommission stellt fest, dass sie heute noch immer in Kraft ist. Im Jahr 2001 soll BSCA 35 % der eingenommenen Entgelte an den Umweltfonds abgeführt haben. Dieser Beitrag sei 2002 nach oben auf 75 Mio. BEF (1,86 Mio. EUR) begrenzt worden. Belgien machte in seinem Beitrag vom 19. Dezember 2003 geltend, dass die Höchstgrenze des Umweltfonds von jährlich 75 Mio. BEF, die mit 2 % indexiert sei, im Finanzplan der Sowaer, der am 23. Mai 2001 von der wallonischen Regierung gebilligt und BSCA am 1. August 2001 übermittelt worden sei, angegeben worden sei. Seit den Änderungen am Konzessionsvertrag im Jahr 2002⁽⁵⁶⁾ sei der Umweltbeitrag in ein Entgelt zugunsten von Sowaer für die Nutzung der Infrastrukturen umgewandelt worden.

(126) Zur Bemerkung des Beteiligten C, der behauptet, BSCA zahle nichts für die Bereitstellung der Infrastruktur, antwortet Belgien, dass diese Behauptung nicht richtig sei, da „die nach oben begrenzten 35 % der luftfahrtbezogenen Entgelte im Rahmen der Vereinbarung über eine Unterkonzession zur Nutzung von öffentlichem Gut vom 15. April 2002 an die Sowaer abgeführt“ würden und dass „ein Teil der Entgelte, die von den Nutzern dieser Infrastruktur zu zahlen sind, d. h. sowohl von den Luftfahrtunternehmen als auch von den Fluggästen, als Beteiligung an der Finanzierung der Infrastrukturkosten

⁽⁵⁵⁾ EuGH 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH, Rechtssache C-280/00, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht.

⁽⁵⁶⁾ Vgl. Randnummern 60-62 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens.

der Sowaer zugeführt werden. Diese Behauptung ist daher ungerechtfertigt“⁽⁵⁷⁾.

Aufstockung des Kapitals von BSCA durch die Region Wallonien

- (127) Der Verwaltungsrat von BSCA sei auf seiner Sitzung vom 31. Juli 2001 über die Verluste im Zusammenhang mit der Einrichtung der Basis von Ryanair in den ersten Jahren der Vertragslaufzeit informiert worden. Eine Aufstockung des Gesellschaftskapitals um 5 Mio. EUR durch die Region Wallonien sei für erforderlich gehalten worden, „um zu vermeiden, dass wir in eine bedenkliche Lage geraten“⁽⁵⁸⁾.
- (128) Das Prinzip der Kapitalaufstockung taucht im Mai 2001 in einem Beschluss der wallonischen Regierung⁽⁵⁹⁾ und dessen Anhang, dem Finanzplan der Société wallonne des aéroports, auf. Dieser Plan sieht vor: „Eine Betei-

ligung an BSCA in Höhe von ± 60 Mio. BEF ... und anschließend, verteilt über 3 Jahre, 3 Mal 30 Mio. (Kapital von 600 Mio. und Beteiligung Sowaer 25 %, somit 150 Mio.)“.

- (129) Als die Verwaltungsratsmitglieder von BSCA entscheiden, die Verträge mit Ryanair zu schließen, scheinen sie im Hinblick auf diese Kapitalaufstockung jedoch keine Sicherheit gehabt zu haben: „[Verwaltungsratsmitglied A] fragt, ob bei Sowaer bereits ein Antrag auf Kapitalerhöhung gestellt worden sei. [Verwaltungsratsmitglied B] antwortet, dass Sowaer eine Erhöhung des Kapitals um 150 Mio. vorgesehen habe. Diese Kapitalerhöhung müsse in 2002 erfolgen. [Verwaltungsratsmitglied C] äußert Bedenken, weil der Verwaltungsrat einen Plan billigen solle, ohne zu wissen, ob der Aktionär folgen werde, da BSCA nur in dem Fall diesen Vertrag erfüllen könne. [Verwaltungsratsmitglied B] schlägt vor, diesen Punkt auf die Tagesordnung der nächsten Verwaltungsratssitzung der Sowaer zu setzen. [Ein weiteres Verwaltungsratsmitglied] stellt fest, dass vom Verwaltungsrat verlangt werde, diesen Vertrag zu genehmigen, ohne die Gewissheit zu haben, ob von Sowaer eine Kapitalerhöhung erhalten werde ... [Verwaltungsratsmitglied B] informiert den Verwaltungsrat, dass Sowaer BSCA schriftlich bestätigen werde, dass der Verwaltungsrat von Sowaer den Finanzplan, in dem eine Kapitalerhöhung vorgesehen sei, gebilligt habe.“⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁷⁾ Weiter als Antwort auf den Beteiligten C, der meint, dass BSCA eine Befreiung in Höhe von 50 % der Entgelte erhalte, die BSCA an die Sowaer zahlen müsse, erklärt Belgien: „Die Konzessionsverträge zwischen Sowaer und den Betreibergesellschaften der Flughäfen in der Region Wallonien sehen vor, dass Letztere ein Entgelt für die Bereitstellung der Flughafeninfrastruktur sowie für deren Ausbau zahlen müssen. Nach Artikel 11 der Vereinbarung über eine Unterkonzession für die Nutzung von öffentlichem Gut vom 15. April 2002 zwischen Sowaer und BSCA wurde der jährliche Betrag auf 35 % der Flughafenentgelte festgelegt und ab dem Geschäftsjahr 2003 auf 883 689 EUR begrenzt. Dieser Betrag ist mit 2 % pro Jahr indexiert ... Die Höchstgrenze der 35 % der an Sowaer zu zahlenden Entgelte wird ab 2007 auf 2 651 067 EUR angehoben und ab 2008, d. h. kurz nachdem das neue Terminal der BSCA zur Verfügung gestellt wird, jährlich um 2 % erhöht. Diese Anhebung der Höchstgrenze ist dadurch gerechtfertigt, dass die neue Infrastruktur es BSCA ermöglichen wird, höhere gewerbliche Einkünfte zu erzielen (Geschäfte, Hotels und Gaststätten, Parkplätze usw.). Bei der Berechnung wurde der Preis der Unterkonzession ab 2007 unter Berücksichtigung einer jährlichen Anpassung um 2 % verdreifacht.“ „Es gab keine Befreiung von einem Teil der von BSCA an Sowaer abzuführenden Entgelte, sondern eine stufenweise Anpassung der Höhe dieser Entgelte in Abhängigkeit vom Ausbau der Infrastruktur.“

⁽⁵⁸⁾ Der dem Verwaltungsrat von BSCA am 31. Juli 2001 vorgelegte Strategieleitfaden gibt an: „BSCA dürfte in den nächsten drei Jahren Verluste in Höhe von insgesamt 164 Mio. verzeichnen. Das Eigenkapital per 31.12.2003 dürfte dadurch auf 23 Mio. Franken, d. h. weniger als 20 % des derzeitigen Kapitals von 153 Mio. Franken, herabgesetzt werden. Aus diesem Grund muss eine Kapitalerhöhung um 5 Mio. EUR vorgesehen werden, um zu vermeiden, dass wir in eine bedenkliche Lage geraten. Bis dieser Vorgang, der angesichts der hohen Zahl von Aktionären mehrere Monate in Anspruch nehmen kann, abgeschlossen ist, könnte eine Kreditlinie bei Sowaer in Anspruch genommen werden, da Sowaer einen Betrag von 150 Mio. Franken zur Beteiligung an der Kapitalerhöhung budgetiert hat.“

⁽⁵⁹⁾ Beschluss vom 23. Mai 2001 mit dem Titel Ausbau der Flughäfen, Einführung eines Finanzierungsmechanismus und Gründung einer spezialisierten Gesellschaft. Mit diesem Beschluss äußert die wallonische Regierung ihr Einverständnis mit der Satzung von Sowaer, mit dem Finanzplan, den Haushaltsansätzen und der Managementstruktur. Sie fordert die Sogepa auf, die Sowaer zu gründen, und ordnet an, dass die „Finanzierung der Umweltmaßnahmen, mit Ausnahme des Schallschutzes, von Sowaer nach Absprache mit den Konzessionsinhabern geprüft wird“.

(130) Die belgischen Behörden übermittelten am 19. Dezember 2003 ein Schreiben, das am 1. August 2001 von Sowaer an BSCA gesandt wurde und eine Kopie des Beschlusses der wallonischen Regierung vom 23. Mai 2001 über die Aufstockung des Kapitals von zwei wallonischen Flughäfen um jeweils 150 Mio. BEF enthielt. Der genaue Wortlaut dieses Dokuments sei von Sowaer am 1. Juli 2001 gebilligt worden.

(131) Der Punkt der Aufstockung des Kapitals von BSCA wurde vom Beteiligten C angesprochen. In den schriftlichen Antworten teilte Belgien mit, dass die Erhöhung des Kapitals von BSCA um 3 961 340 EUR, deren Grundsatz 2001 beschlossen worden sei, von Sowaer am 3. Dezember 2002 verwirklicht worden sei.

(132) Dieser Vorgang sei entsprechend dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers durchgeführt worden. Die Unternehmensberatung Deloitte & Touche habe bei ihrer Prüfung des Geschäftsplans 2002 betont, die Region/Sowaer habe als privater Kapitalgeber gehandelt, da das in BSCA investierte Kapi-

⁽⁶⁰⁾ Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von BSCA vom 31. Juli 2001.

tal angesichts der erwarteten Ergebnisse von BSCA für den Zeitraum 2001-2010 eine Kapitalrendite von 27 % bringen sollte ⁽⁶¹⁾.

einem im Geschäftsplan veranschlagten Verlust von 1 531 793 EUR würde ein Reingewinn von rund 1 500 000 EUR ausgewiesen ⁽⁶³⁾.

- (133) In ihrem Beitrag vom 19. Dezember 2003 teilten die belgischen Behörden mit, dass Sowaer Deloitte & Touche am 27. November 2003 beauftragt habe, den Vergleich der Geschäftspläne 2001 und 2002 zu analysieren. Sie übermittelten auch die Antwort von Deloitte & Touche vom 27. November 2003; darin meint der Experte, dass die allgemeinen Schlussfolgerungen bei seiner Prüfung des Geschäftsplans 2002 unter dem Strich auch auf den Geschäftsplan 2001 angewandt werden könnten.

4.2.2.5. Weitere Stellungnahmen der belgischen Behörden

- (134) Auf die Äußerungen des Beteiligten C zur Finanzierung der Sicherheitsmaßnahmen antwortet Belgien, dass diese Maßnahmen „öffentliche Aufgaben des Mitgliedstaats“ seien und dass sie „von der Region Wallonien selbst, ohne irgendeine Beteiligung von BSCA“ ausgeführt würden. „Es ist Sache des Mitgliedstaats zu bestimmen, wie er diese Maßnahmen finanziert, aber die Tatsache, dass die Region Wallonien beschlossen hat, BSCA kein Sicherheitsentgelt aufzuerlegen, beruht auf einer politischen Entscheidung, die in keiner Weise eine staatliche Beihilfe zugunsten von BSCA darstellt.“

- (135) Belgien teilt den Standpunkt von Ryanair hinsichtlich des einschlägigen Marktes: Die anderen Luftfahrtunternehmen, die den Flughafen nutzen würden, seien Chartergesellschaften, deren Beförderungsdienstleistungen sich von denen der Billigfluggesellschaften unterscheiden würden, wie die Entscheidungen der Kommission zu Unternehmenszusammenschlüssen ⁽⁶²⁾ zeigen würden.

- (136) Die belgischen Behörden führen in ihrem Beitrag vom 19. Dezember 2003 aus, dass das Auftreten von BSCA als privater Kapitalgeber auch dadurch untermauert werde, dass nachträglich festgestellt worden sei, dass die für 2003 erwarteten Ergebnisse die im Geschäftsplan veranschlagten bei weitem übertreffen würden; gegenüber

⁽⁶¹⁾ „Diese Prüfung ergibt, dass die durchschnittliche jährliche Rendite des investierten Kapitals auf der Grundlage des korrigierten Geschäftsplans und über einen voraussichtlichen Zeitraum von 10 Jahren [...] % beträgt“, und „dieser Renditesatz muss mit einem Satz für das Marktrisiko bei dieser Art von Tätigkeit von 15 % jährlich verglichen werden“.

⁽⁶²⁾ Sie nennt die Entscheidung der Kommission vom 5. März 2002 in der Rechtssache N IV/M.2672, SAS/Spainair (ABl. C 93 vom 18.4.2002, S. 7), sowie die Entscheidung der Kommission vom 11. August 2000 in der Rechtssache N IV/M.0019, KLM/Alitalia (ABl. C 96 vom 5.4.2000, S. 5).

5. WÜRDIGUNG DER BEIHILFE

5.1. BEURTEILUNG DES VORLIEGENS EINER BEIHILFE GEMÄSS ARTIKEL 87 ABSATZ 1 EG-VERTRAG

- (137) Nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 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 EG-Vertrag und dem EWR-Abkommen unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten und zwischen Vertragsparteien beeinträchtigen.

5.1.1. RYANAIR GEWÄHRTE VORTEILE

- (138) Die Kommission unterschied in ihrem Beschluss über die Einleitung des Verfahrens zwei Arten von Vorteilen zugunsten von Ryanair: die von der Region Wallonien gewährten und die von BSCA gewährten Vorteile.

5.1.1.1. Von der Region Wallonien gewährte Vorteile

- (139) Bevor sie auf die speziellen Vorteile eingeht, die Ryanair in Form von Rabatten auf die Landegebühr von schätzungsweise etwa 50 % des allgemeinen Tarifs erhalten hat, wobei sie an dieser Stelle nicht auf die Höhe des Rabatts eingehen wird, 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 Flughafenutzern 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,

⁽⁶³⁾ Anmerkung: Dieser Nettoverlust von 1 531 793 EUR für 2003 war in der Tat und auch gemäß der von Deloitte & Touche am 13. Februar 2003 vorgelegten Analyse im Geschäftsplan vom 22. April 2002 vorgesehen; im Geschäftsplan 2001, der sowohl der Entscheidungsfindung von BSCA als auch dieser Analyse zugrunde lag, wurde ein laufendes Ergebnis von 1 066 672 EUR veranschlagt.

mit dem einem Unternehmen eine Vorzugsbehandlung zuteil wird, in den Anwendungsbereich von Artikel 87 EG-Vertrag fällt ⁽⁶⁴⁾.

- (140) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass im vorliegenden Fall die zweite Annahme zum Tragen kommt: Die Ermäßigung der Landegebühr sowie die zugesicherte Entschädigung wurden nur einem einzigen Unternehmen für die Dauer von 15 Jahren und nicht allen in Charleroi niedergelassenen Luftfahrtunternehmen gewährt. Artikel 87 EG-Vertrag ist daher anwendbar, wenn der Nutzen, der sich aus der Gewährung einer Ausnahme von der allgemeinen Tarifordnung ergibt, nicht durch objektive wirtschaftliche Gründe gerechtfertigt ist.
- (141) Zunächst ist daher zu untersuchen, ob Ryanair ein „Vorteil“ im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag gewährt wurde. Belgien und Ryanair vertreten in der Tat die Auffassung, dass Ryanair keinen Vorteil im Sinne der Vorschriften für staatliche Beihilfen erhalten hat, weil sich die Region Wallonien wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber verhalten habe, der zwar einen Vorzugstarif, aber einen wirtschaftlich vertretbaren Tarif angeboten habe.
- (142) Unter Randnummer 76 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens führte die Kommission an, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers auf das Verhalten der Region Wallonien nicht angewandt werden könne, um die Ermäßigung der Landegebühr und die für den Fall der Änderung der Öffnungszeiten oder der Höhe der Flughafengebühren zugesicherte Entschädigung zu rechtfertigen. Sie wies darauf hin, dass dieser Grundsatz „nur im Rahmen der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten und nie im Rahmen der Ausübung von Regelungsbefugnissen“ zum Tragen kommt und dass „eine Behörde nicht damit argumentieren kann, dass sie als Eigentümer eines Flughafenunternehmens einen wirtschaftlichen Nutzen erzielen kann, um eine Beihilfe zu rechtfertigen, die im Wege der diskriminierenden Ausübung ihrer Rechts- oder Steuerhoheit gebilligt wurde“.
- (143) Im Laufe des Verfahrens machten Belgien und Ryanair geltend, dass Ryanair diese Vorteile nicht in Ausübung hoheitlicher Befugnisse, sondern im Rahmen wirtschaftlicher Tätigkeiten als Gegenleistung für Verpflichtungen und von Ryanair erbrachte Nutzeffekte gewährt worden

⁽⁶⁴⁾ In ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über Flughafengebühren betonte die Kommission die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen wie folgt: „Ermäßigungen und Freistellungen, die nicht durch einen Kostenunterschied gerechtfertigt sind, können den Wettbewerb unter den Nutzern verfälschen. Sie können diskriminierende Auswirkungen haben ... Da die Flughäfen in zahlreichen Fällen noch einer direkten oder indirekten Kontrolle durch staatliche Behörden unterstellt sind, könnte es sich bei derartigen Praktiken um indirekte staatliche Beihilfen handeln, die gegen die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verstoßen, sofern sie den freien Wettbewerb einschränken oder einzuschränken drohen.“

sein. Die Region Wallonien habe so gehandelt, wie es auch andere Flughäfen — insbesondere private — in Europa täten, und entsprechend dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers.

- (144) Die Kommission bleibt dabei, dass die Festlegung der Flughafengebühren unter die Rechtsetzungs- und Regelungskompetenz der Region Wallonien fällt und dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers unter diesen Umständen nicht anwendbar ist. Die Organisation der wallonischen Flughäfen fällt unter den folgenden rechtlichen Rahmen:

— Die Zuständigkeit der Region Wallonien für den Flughafen beruht auf einem belgischen Bundesgesetz: Die Zuständigkeit für die Einrichtung und die Bewirtschaftung der öffentlichen Flughäfen und Flugplätze in ihrem Hoheitsgebiet wird der Region mit dem belgischen Bundesgesetz vom 8. August 1988 zur Änderung des Sondergesetzes vom 8. August 1980 übertragen.

— Die wallonische Regierung wurde auf der Grundlage eines Rechtsaktes des wallonischen Parlaments aus dem Jahr 1994 ⁽⁶⁵⁾ ermächtigt, den Zugang zu den wallonischen Flughäfen (Charleroi, Lüttich, Saint-Hubert und Spa) zu regeln. Dieser Rechtsakt ermöglicht es der wallonischen Regierung, die Bewirtschaftung der wallonischen Flughäfen zu konzessionieren, und ermächtigt sie, „nach von ihr bestimmten Modalitäten Entgelte festzulegen und zu erheben (...) und gegebenenfalls das Recht zur Erhebung der Entgelte an die Konzessionsinhaber abzutreten“. Wenn der wallonische Gesetzgeber auch vorsah, dass das Erhebungsrecht unter bestimmten Bedingungen an einen Konzessionsinhaber abgetreten werden konnte, so konnte doch das Recht zur Festlegung der Entgelte weder damals noch kann es heute abgetreten werden. Es obliegt der Regierung der Region Wallonien. Weder BSCA noch die Flughafenbetreibergesellschaft von Lüttich-Bierset können das Recht zur Festlegung der Entgelte besitzen. Sie sind nur die „passiven“ Begünstigten eines Teils des Aufkommens, besitzen aber keinerlei Befugnis hinsichtlich der Entgelthöhe. Im Besonderen wurde der an einen Umweltfonds abzuführende Anteil in Höhe von 35 % der vereinbarten Entgelte von der Region Wallonien regelmäßig geändert; diese Änderungen betrafen die Einführung bzw. den Wegfall von Höchstgrenzen, den Empfänger, d. h. einen speziellen Fonds oder den neuen staatlichen Aktionär von BSCA, die Sowaer, und schließlich die Auflösung dieses Fonds und die Verwendung der von BSCA an ihn abzuführenden Summen.

⁽⁶⁵⁾ Dekret des wallonischen Regionalrats vom 23. Juni 1994 über die Einrichtung und Bewirtschaftung der Flughäfen und Flugplätze der Region Wallonien (Moniteur belge vom 15. Juli 1994).

- Die wallonische Regierung schuf mit dem Erlass vom Juli 1998, der durch den Erlass von 2001 geändert wurde, den Rahmen für den Zugang zu allen wallonischen Flughäfen und Flugplätzen. Dieser Erlass legte die Höhe der bei den Nutzern zu erhebenden Entgelte fest, führte in Artikel 7 Absätze 1 und 2 ein für alle verfügbares Rabattsystem für die Landegebühr in Abhängigkeit von der Flugzeugmasse ein, sah die Sitzung eines beratenden Ausschusses der Flughafennutzer zur Abgabe einer Stellungnahme bei geplanten Änderungen des Gebührensystems oder der Gebührenhöhe⁽⁶⁶⁾ vor, bestimmte die Modalitäten für die Erhebung der Entgelte und sah vor, dass „die Entgelte und Grundpreise den Nutzern mit allen zweckmäßigen Mitteln, insbesondere durch Aushang und Veröffentlichung in den A.I.P. (Aeronautical Information Publication), bekannt gegeben werden“.
- (145) Über die geltende Regelung, die im *Moniteur belge* veröffentlicht wurde, handelt die Region Wallonien als Behörde, indem sie den Zugang zu öffentlichem Gut der Region Wallonien zu gleichen Bedingungen für alle Nutzer regelt und sicherstellt. Wenn die Region Wallonien, wie Belgien und Ryanair behaupten, in einem Wirtschaftszweig interveniert, dann ist ihre Rolle der eines Regulierers gleichzusetzen. Mit der Festlegung der Höhe der Flughafengebühren, die von den Nutzern für die Inanspruchnahme der wallonischen Flughäfen zu zahlen sind, schafft sie einen Rahmen für einen Wirtschaftszweig, tritt aber sicher nicht als Unternehmen auf.
- (146) Im Beschluss über die Einleitung des Verfahrens wurden die von der Region Wallonien für den Flughafen Charleroi festgelegten Flughafentarife als „Gebühren“ bezeichnet, und auch in dieser Entscheidung wurde diese Bezeichnung bislang beibehalten. Man kann in Betracht ziehen, dass es sich um das handelt, was der Europäische Gerichtshof als „parafiskalische Abgaben“ bezeichnet, d. h. um Abgaben, die sich dadurch kennzeichnen, dass sie schon vom Zeitpunkt der Erhebung dazu bestimmt sind, zur Finanzierung einer bestimmten Mittelzuweisung zu dienen⁽⁶⁷⁾. In diesem Fall wurden die von der Region Wallonien festgelegten Flughafenabgaben dem Flughafenbetrieb zugewiesen und gingen zu 65 % an die Betreibergesellschaft und zu 35 % an einen Umweltfonds. Sie ermöglichen die Finanzierung einer bestimmten Mittelzuweisung. Derartige Finanzierungsmodalitäten wurden vom Gerichtshof unter dem Gesichtspunkt der parafiskalischen Abgaben untersucht⁽⁶⁸⁾.
- (147) Im vorliegenden Fall könnte bei einer Interpretation im weitesten Sinne die Bezeichnung „Entgelt“, das als Vergütung einer erbrachten Leistung definiert ist, gewählt werden. Im wallonischen Flughafentarifsystem ist der unmittelbare und offenkundige Bezug zwischen der Abgabenhöhe und der den Nutzern erbrachten Leistung dagegen schwach ausgeprägt. Die erhobenen Abgaben entsprechen nicht der direkten Vergütung einer Leistung, die Leistungen, die dieser Vergütung entsprechen, werden nicht genau definiert und die „Entgelte“ sind nicht mit direktem Bezug auf einen Parameter, wie beispielsweise die Betriebskosten, sondern relativ „abstrakt“ definiert⁽⁶⁹⁾.
- (148) Die Kommission muss dagegen ihre Praxis bei früheren Entscheidungen zum Thema Flughafengebühren berücksichtigen; dabei entschied sie mehrfach, hierfür den Begriff „Entgelte“ zu wählen⁽⁷⁰⁾. Auch wenn es in diesen Entscheidungen im Allgemeinen nicht darum ging, zwischen Gebühren und Entgelten zu unterscheiden, und die dort verwendete Terminologie unabhängig von der in der eigentlichen Notifizierung gewählten Definition sein mag, ist die Kommission der Auffassung, dass es gängige Praxis ist, diese Abgaben eher als Entgelte denn als Gebühren zu bezeichnen. Die Kommission stellt auch fest, dass der Gerichtshof diese Bezeichnung nicht angefochten hat⁽⁷¹⁾.
- (149) Die Kommission hält es daher über die eigentliche Definition hinaus für angemessen, die von der Region Wallonien für das Landen oder Abstellen von Flugzeugen festgesetzten Beträge rechtlich als Entgelte anzusehen und den Oberbegriff Flughafenabgaben zu verwenden.

⁽⁶⁶⁾ Insbesondere in seinem Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache C-173/73, Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, in dem er ausführte: „Da die fraglichen Fonds nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften durch Zwangsbeiträge gespeist werden und, wie der vorliegende Fall zeigt, gemäß diesen Rechtsvorschriften verwaltet und verteilt werden, sind sie als staatliche Mittel im Sinne des Artikels [87] zu betrachten, selbst wenn ihre Verwaltung nichtstaatlichen Organen anvertraut wäre“ (Randnr. 35). In seinem Urteil vom 11. März 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-78 bis C-83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest, Slg. 1992, I-01847, bestätigte der Gerichtshof, dass Beihilfen, die durch parafiskalische Abgaben finanziert werden, Beihilfen im Sinne von Artikel 87 EG-Vertrag darstellen.

⁽⁶⁹⁾ Vgl. Erlass der Region Wallonien vom 16. Juli 1998: „Für das Landen eines Flugzeugs wird ein Entgelt fällig“ (Art. 3.1); „Für das Abstellen des Flugzeugs im Freien wird ein Entgelt fällig“ (Art. 4.1); „Für die Nutzung der Anlagen durch die Fluggäste wird ein Entgelt fällig“ (Art. 5).

⁽⁷⁰⁾ Vgl. insbesondere die Entscheidungen der Kommission 95/364/EG vom 28. Juni 1995 betreffend Belgien (ABl. L 216 vom 12.9.1995, S. 8); 1999/199/EG vom 10. Februar 1999 betreffend Portugal (ABl. L 69 vom 16.3.1999, S. 31) und 2000/521/EG vom 26. Juli 2000 betreffend Spanien (ABl. L 208 vom 18.8.2000, S. 36).

⁽⁷¹⁾ EuGH-Urteil vom 29. März 2001, Portugal/Kommission, Rechtsache C-163/99, Slg. 2001, I-2613, zur Bestätigung der Entscheidung 1999/199/EG.

⁽⁶⁶⁾ Die Kommission merkt hierzu an, dass die wallonische Regierung den beratenden Ausschuss der Nutzer bei der Änderung der Höhe der Flughafengebühren mit dem Erlass aus 2001, der insbesondere die Niederlassung von Ryanair in Charleroi berücksichtigte und die Fluggast- und Landegebühr für alle Nutzer an hob, offensichtlich nicht konsultiert hat. Diese Konsultation wird in den „Erwägungsgründen“ des Erlasses aus 2001 nicht erwähnt.

⁽⁶⁷⁾ Vgl. Randnr. 167 der Schlussanträge des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen C-34/01 bis C-38/01, Enirisorse SpA gegen Ministero delle Finanze (noch nicht in der Sammlung).

- (150) Die Kommission stellt in jedem Fall fest, dass diese Frage der Begrifflichkeiten nichts an ihrer Analyse bezüglich der Würdigung dieser Abgaben ändert, welche von der regionalen Behörde festgelegt werden und auf Beschluss dieser Behörde teilweise dem Flughafen als Konzessionsinhaber und teilweise einem eingerichteten Umweltfonds zugewiesen werden.
- (151) Der wallonische Erlass vom 16. Juli 1998 sah in Artikel 7 Absatz 3 vor, dass vom wallonischen Verkehrsminister zu Werbezwecken noch günstigere Rabatte auf die Landeabgaben gewährt werden konnten. Bei Bedarf wäre es auch möglich gewesen, die Bemessungsgrundlage für das Flughafenentgelt (Fluggast oder Tonne) innerhalb des geeigneten Rechtsrahmens zu ändern.
- (152) Stattdessen haben die wallonischen Behörden die Landeabgaben für einen einzigen Nutzer im Wege eines privatrechtlichen Vertrags, der nicht bekannt gemacht werden sollte, für einen Zeitraum von 15 Jahren nach einer anderen als der in der Regelung genannten Bemessungsgrundlage gesenkt, ohne dass anderen Nutzern daraus Ansprüche erwachsen sind. Die Region Wallonien hat sich auch verpflichtet, für den Fall, dass Ryanair durch die Ausübung ihrer Rechtshoheit Nachteile entstehen sollten, Entschädigungen zuzusichern.
- (153) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Befugnisse der Region Wallonien unklar abgegrenzt sind. Statt im Rahmen ihrer hoheitlichen Befugnisse zu handeln, hat sie, als sie sich Ryanair gegenüber verpflichtete, gegen die von ihr selbst aufgestellten Regeln verstoßen. Die „geschäftliche Notwendigkeit“, Ryanair nach Charleroi zu holen, ließ sie daher den in der Region Wallonien geltenden Rahmen für die Festsetzung der Abgaben überschreiten. Belgien gibt dies implizit zu, indem es erklärt, dass die wallonischen Behörden eine Änderung des Erlasses vom 16. Juli 1998 vorbereiten würden, „die es ermöglichen wird, die verschiedenen objektiven Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Arten von Nutzern der wallonischen Flughäfen genauer zu berücksichtigen“. Diese unklare Abgrenzung der Befugnisse und die Ryanair gewährten Vorteile können nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers gerechtfertigt werden.
- (154) Ryanair machte geltend, dass die Kommission, falls sie entscheiden sollte, dass die Region Wallonien nicht berechtigt gewesen sei, Ryanair diese Vorteile zu gewähren, ohne auch nur zu betrachten, ob ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber dies getan hätte, zwischen öffentlichen Flughäfen (deren Entgelte oft von einer Regierung oder einer Regulierungsbehörde festgelegt und überwacht würden) und privaten Flughäfen (die für die Dauer eines Vertrags in der Festsetzung der Entgelte frei seien) diskriminieren würde. Damit würde sie zwischen öffentlichen und privaten Flughäfen diskriminieren, obwohl es in Artikel 295 EG-Vertrag heiße: „Der Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt“.
- (155) Die Behauptung Ryanairs, derzufolge private Flughäfen die Abgaben frei festlegen könnten, während die Abgaben öffentlicher Flughäfen von einer Behörde oder Regulierungsbehörde festgelegt und überwacht würden, ist nicht stichhaltig. In Europa werden die Flughafenentgelte oder -gebühren in den einzelnen Mitgliedstaaten oder sogar innerhalb eines Mitgliedstaats auf unterschiedliche Weise festgelegt⁽⁷²⁾. Diese unterschiedlichen Arten der Entgelt- oder Gebührenfestlegung lassen sich nicht strikt, wie von Ryanair vorgebracht, in die Dichotomie „öffentliche Flughäfen“ und „private Flughäfen“ einteilen.
- (156) Ein Flughafen erfüllt immer eine gemeinnützige Aufgabe, weshalb er im Allgemeinen auch gewissen Formen der Regulierung unterworfen ist, selbst wenn er einem privaten Unternehmen gehört und/oder von einem solchen betrieben wird. Private Flughafenbetreiber können dieser Regulierung unterworfen werden, und ihre Entgeltfestsetzungsbefugnisse werden aufgrund ihrer Monopolstellung oft durch Vorschriften nationaler Regulierer geregelt. Die starke Position der Flughäfen gegenüber ihren Nutzern kann so über die Festlegung von Gebührenhöchstsätzen („Price caps“) von den nationalen Regulierern eingegrenzt werden. Die Behauptung, ein privater Flughafen sei in der Festlegung seiner Entgelte frei, ohne irgendeiner Form der Regulierung unterworfen zu sein, ist in jedem Fall nicht richtig.
- (157) Unrichtig ist auch die Behauptung, ein öffentlicher Flughafen sei in der Festlegung seiner Flughafenabgaben nicht „frei“. Nichts steht dem im Wege, dass ein öffentliches Unternehmen, das einen Flughafen betreibt, die Höhe selbst festlegt, wobei diese Befugnisse gegebenenfalls reguliert werden können. So hätte die Region Wallonien entscheiden können, dass BSCA das Entgelt für die den Nutzern erbrachten Leistungen unter Beachtung bestimmter Grundsätze und Bedingungen selbst festlegen kann. Öffentliche und private Flughäfen im Bereich der Festlegung von Flughafenabgaben einander gegenüberzustellen, ist eine unrichtige Vereinfachung eines wesentlich komplexeren Sachverhalts.
- (158) Die Kommission diskriminiert in keiner Weise zwischen öffentlichen und privaten Flughäfen. Sie beschränkt sich darauf, das von der Region Wallonien gewählte und frei eingeführte System zu untersuchen und festzustellen, dass die Region Wallonien bei der Festsetzung der Flughafenabgaben und somit auch bei ihrer Entscheidung, von dieser Rahmenregelung abzuweichen, nicht als Unternehmen sondern als Behörde handelt. Die Kommission beurteilt lediglich die Merkmale einer Organisationsform und begibt sich damit nicht in einen Widerspruch zu Artikel 295 des Vertrags.
- (159) Die Kommission weist nachdrücklich darauf hin, dass es der Region Wallonien ihrer Ansicht nach völlig frei

⁽⁷²⁾ Zur wirtschaftlichen Regelung von Flughäfen siehe beispielsweise Kapitel 5.1.2 des genannten Berichts der Universität Cranfield.

gestanden hat, ganz legal ein Anreizsystem für die Flughafenabgaben am Flughafen Charleroi einzuführen. Diese Möglichkeit gibt ihr das in ihren eigenen Rechtsvorschriften vorgesehene transparente Rabattsystem. Die Kommission hat, beispielsweise in der genannten Entscheidung Manchester, bereits anerkannt, dass ein Flughafen ein diskriminierungsfreies und befristetes Rabattsystem einführen darf. Das System der so genannten Werberabatte des Verkehrsministers könnte in diesem Rahmen gesehen werden. Da die Praktiken der Mitgliedstaaten und/oder Flughafenbetreiber im Hinblick auf die Flughafentarifgestaltung derzeit in Europa nicht harmonisiert sind, stand und steht es der Region Wallonien völlig frei, als Anreiz für die verstärkte Nutzung des Flughafens Charleroi einen neuen öffentlichen, günstigeren Tarif für Luftfahrtunternehmen einzuführen. Die Kommission muss dagegen feststellen, dass die Region Wallonien von keiner dieser legalen Möglichkeiten, die es ermöglicht hätten, den Ryanair eingeräumten Tarif diskriminierungsfrei allen interessierten Luftfahrtunternehmen anzubieten, Gebrauch gemacht hat.

- (160) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers auf das Verhalten der Region Wallonien nicht anwendbar ist und dass die Ermäßigung der Flughafenabgaben und die zugesicherte Entschädigung einen Vorteil im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen. Diese Vorteile ermöglichen Ryanair eine Senkung ihrer Betriebskosten.

5.1.1.2. Ryanair von BSCA gewährte Vorteile

a) Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers auf einen Flughafen, dessen Finanzstruktur an die des Staates oder an die von Regionen oder anderen Gebietskörperschaften angelehnt ist

- (161) In ihrem Beschluss über die Einleitung des Verfahrens vertrat die Kommission die Auffassung, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers nicht ohne weiteres auf BSCA anwendbar sei: „Die Behördenrolle der Region und die Unternehmerrolle des Flughafenbetreibers BSCA waren nicht eindeutig gegeneinander abgegrenzt, was die Anwendung dieses Grundsatzes (Anm.: des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers) stark erschwert“.
- (162) In der Tat ist BSCA, deren Finanzstruktur eng an die der Region Wallonien angelehnt ist, nicht allen Risiken ausgesetzt, die eine unternehmerische Tätigkeit kennzeichnen.

- (163) Erstens hat BSCA über eine Konzession mit einer Laufzeit von 50 Jahren, die es ihr ermöglicht, 65 % der Flughafenengebühren, die von den im Flughafen niedergelassenen Geschäftsleuten gezahlten Vermögenseinnahmen, die von ihr frei festgelegten Bodenabfertigungsentgelte sowie weitere Einnahmen (Kraftstoffverkauf, andere Dienstleistungen für die Flughafenutzer) zu kassieren, ein ausschließliches Recht erhalten, nämlich das Recht, einen Flughafen zu betreiben.

- (164) Zweitens trägt BSCA nicht alle Kosten und somit Risiken, die mit dem Flughafenbetrieb in Charleroi verbunden sind⁽⁷³⁾. Zudem steht es der Region Wallonien frei, die Aufgaben von BSCA über Änderungen an den Konzessionsverträgen im Hinblick auf eine finanzielle Entlastung zu modifizieren, indem sie Kosten übernimmt oder auf den Steuerzahler abwälzt.

- (165) Drittens bleibt auch der Status von BSCA unklar. Es handelt sich um eine Gesellschaft, die mit nicht eindeutig bestimmten Aufgaben des öffentlichen Dienstes betraut ist, deren Ausgleich ebenfalls nicht eindeutig bestimmt wird.

- (166) Unter diesen Umständen kann die Kommission nicht wirklich überprüfen, ob die Finanzierungen, die BSCA für ihre Aufgaben von allgemeinem Interesse erhält, nicht eine Überkompensation beinhalten. Derartige Einnahmen können dann zur Finanzierung gewerblicher Tätigkeiten dienen. Die Gefahr einer Quersubventionierung zwischen verschiedenen Tätigkeitsarten kann daher nicht ausgeschlossen werden.

- (167) Die Stellungnahmen der Beteiligten, insbesondere Ryanair und private Flughafenbetreiber, betreffen jedoch schwerpunktmäßig die Analyse des Verhaltens von BSCA als privater Kapitalgeber; diese Beteiligten sind der Ansicht, dass die Vorteilsgewährung zugunsten eines Luftfahrtunternehmens im Tausch gegen die von diesem Unternehmen bewirkten Einnahmen gängige Geschäftspraxis ist.

⁽⁷³⁾ Zahlreiche Tätigkeiten werden von der Region Wallonien oder der Société wallonne des aéroports übernommen; dazu zählen unter anderem der Neubau von Infrastrukturen und umfangreiche Reparaturen am Standort Charleroi, Umweltmaßnahmen, die Sicherheit und Bewachung des Flughafens (beispielsweise die Kontrolle des Zugangs zum Boardingbereich und die Gepäckkontrolle), Haftpflichtversicherungen, das mit Polizei-, Sicherheits- und Kontrollaufgaben betraute Personal, Rechtsanwalts honorare zur Verteidigung der Belange der Region in Flughafenangelegenheiten, Studien und Kolloquien zu Flughafenfragen, die Erstattung bestimmter Kosten für die Flugverkehrskontrolle, die von Belgocontrol übernommen werden, die Anschaffung spezieller langlebiger beweglicher Güter für den Flughafen usw. Siehe beispielsweise den Haushaltsplan der Region Wallonien für das Jahr 2003 (Bereich 54–Verkehr — Programme 02: regionale Flughäfen und Flugplätze), Website: <http://mrw.wallonie.be/sg/db/Depenses/>.
|Kubla|KU %20DO5205402.htm.

- (168) Außerdem hat das Urteil Aéroports de Paris (ADP) im Flughafensektor für Klärung gesorgt, indem es den Betrieb eines Flughafens als Unternehmenstätigkeit einstuft. In Anlehnung an das Urteil ADP kann man die Meinung vertreten, dass BSCA ein Unternehmen im Sinne des Wettbewerbsrechts ist, da seine Tätigkeit, d. h. die Überwachung und Organisation von Bodenabfertigungsdiensten sowie die Bereitstellung der gemeinsam von allen Nutzern und Dienstleistern, die am Flughafen tätig sind, in Anspruch genommenen Einrichtungen, wirtschaftlicher Art ist⁽⁷⁴⁾. Der Betrieb der gemeinsam genutzten Infrastrukturen erfordert die Organisation und Koordination aller damit zusammenhängenden Tätigkeiten. Diese Art von wirtschaftlichen Tätigkeiten obliegt auch privaten Flughafenbetreibern wie TBI oder Morrison.
- (169) Die Kommission erinnert dagegen an die Grenzen der Argumentation für den privaten Kapitalgeber, die sie unter Randnummer 82 der Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens definiert hat und die folgendermaßen lauten: „Als nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers vereinbar sind Verpflichtungen anzusehen, die von einem Flughafenbetreiber eingegangen werden und für die nicht nachgewiesen werden kann, dass sie dazu führen, dass der Flughafenbetrieb als solcher innerhalb einer angemessenen Frist einen angemessenen Nutzen daraus zieht. Selbstverständlich können etwaige positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der Region um den Flughafen herum bei der Beurteilung, ob die Intervention Beihilfeelemente enthält oder nicht, nicht zum Tragen kommen.“ Die Kommission hat auf den ersten Blick Zweifel, dass das Kriterium des privaten Kapitalgebers vor einem Hintergrund wie diesem, in dem Investitionen in die Flughafeninfrastruktur aus öffentlichen Mitteln finanziert und nicht in die Rentabilitätsberechnungen einbezogen wurden, als voll und ganz erfüllt angesehen werden kann. Angesichts des Pilotcharakters dieser Entscheidung und weil dieser Grundsatz im Zuge des Verfahrens von verschiedenen Parteien angeführt wurde, wird die Kommission jedoch untersuchen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Kriteriums erfüllt sind.
- (170) So hat die Kommission letztendlich in der Logik des Urteils Aéroports de Paris und trotz der schwierigen Umsetzung versucht zu beurteilen, ob die Kriterien für den privaten Kapitalgeber im Fall von BSCA bei ihrem Vertrag mit Ryanair als erfüllt angesehen werden können.
- b) **Vergleiche zwischen „öffentlichen“ und „privaten“ Flughäfen**
- (171) Ryanair übermittelte der Kommission vertrauliche Daten, aus denen hervorgeht, dass die Nettozahlungen des Luftfahrtunternehmens an BSCA höher sind als die an andere private Flughäfen, mit denen Ryanair Verträge mit einer Laufzeit von 10 bis 20 Jahren geschlossen hat. Das lässt darauf schließen, dass das Verhalten von BSCA dem Verhalten privater Flughäfen und somit dem eines privaten Kapitalgebers entspricht. Ob sich die BSCA aber tatsächlich wie ein privater Kapitalgeber verhalten hat, lässt sich nur dann wirklich bestimmen, wenn man die Betriebsparameter von BSCA, die maßgeblich für ihr Angebot waren, betrachtet.
- (172) Die Analyse kann im Wesentlichen aus drei Gründen nicht durch Vergleiche mit Angeboten privater Flughafenbetreiber vorgenommen werden.
- (173) Erstens sind andere Flughäfen nicht unbedingt in der gleichen Position wie BSCA. Die Aufgaben von Flughafenbetreibern sind von Flughafen zu Flughafen verschieden, insbesondere je nach geltender Regelung; das Gleiche gilt für ihre betrieblichen Aufwendungen und Erträge sowie für die geografische Lage und ihre Entwicklungsphase (Fluggastaufkommen, Zahl der Luftfahrtunternehmen, freie Kapazitäten usw.).
- (174) Zweitens können Vergleiche mit anderen Flughäfen, wie von einigen Beteiligten angemerkt wurde, dadurch verzerrt werden, dass auch private Flughäfen für verschiedene Zwecke öffentliche Mittel erhalten können, insbesondere, um ihnen zu ermöglichen, Luftfahrtunternehmen anzuziehen. So hat der Flughafen Knock, den Ryanair als Beispiel für einen privaten Flughafen nennt, welcher ihr bessere Konditionen als Charleroi einräume, Marketingsubventionen von der irischen Regierung erhalten. Diese Subventionen ermöglichten ihm eine Senkung der Flughafengebühren, die Ryanair und, in geringerem Maße, British Airways zahlen müssen⁽⁷⁵⁾.
- (175) Drittens ist es durchaus möglich, dass Ryanair, als sie beschloss, sich an von privaten Unternehmen betriebenen Flughäfen niederzulassen, Gelder von lokalen Gebietskörperschaften in der Umgebung erhalten hat. So hat sich herausgestellt, dass Ryanair auf dem Flughafen Stockholm-Skavsta, der von TBI betrieben wird und während der Untersuchungen in dieser Rechtssache mehrfach als „Beispiel“ genannt wurde, von der Regionalregierung von Nyköping ein Marketing-Paket mit

⁽⁷⁴⁾ Vgl. EuGeU-Urteil vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission, Rechtssache T-128/98, Slg. 2000, II-3929, Randnr. 107: „Der Begriff des Unternehmens im gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht umfasst jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung ...; eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten“.

⁽⁷⁵⁾ Siehe den genannten Bericht der Universität von Cranfield, Seiten 5-24 und 5-25. Siehe auch den Bericht des irischen Verkehrsministers: www.gov.ie/tec/aviation/reports/knockairport.htm.

einer Laufzeit von 10 Jahren in Höhe von 55 Mio. SEK erhalten hat. Diese Vereinbarungen wurden aufgrund der Nichtbeachtung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge von einem schwedischen Gericht im September 2002 für rechtswidrig erklärt ⁽⁷⁶⁾.

(176) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass hier berücksichtigt werden muss, ob beim Vertragschließen des Flughafens oder im Rahmen eines parallelen Vertrags öffentliche Mittel vorhanden sind oder nicht und ob dem betroffenen Luftfahrtunternehmen infolge der Bewilligung dieser Mittel durch die öffentliche Hand ein Vorteil gewährt wurde oder nicht. So sind beispielsweise Mittel, die als — an sich nicht angefochtener — Ausgleich für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gezahlt und anschließend in einen kommerziellen Vertrag mit einem Luftfahrtunternehmen reinvestiert werden, als potenzielle Beihilfen zu betrachten, und dies insbesondere dann, wenn keine buchmäßige Trennung vorliegt und das Risiko einer Überkompensation oder missbräuchlichen Kompensation besteht.

(177) Auf dieser Grundlage ist die Kommission der Ansicht, dass die strikte Zweiteilung in „öffentliche Flughäfen“ und „private Flughäfen“ weitgehend konstruiert ist, da ein privater Flughafen verschiedene Arten öffentlicher Finanzierungen erhalten kann, die es ihm ermöglichen, Luftfahrtunternehmen „Vorteile“ zu gewähren. Aus diesem Grund kann die Kommission nicht die von den Parteien genannten „Beispiele“ für private Flughäfen heranziehen. Sie wird daher das Verhalten von BSCA als privater Kapitalgeber im Zusammenhang mit den Belastungen des Flughafens Charleroi untersuchen und nicht mit Bezug auf andere Flughäfen, die von der Situation, Funktionsweise und Finanzierung her überhaupt nicht vergleichbar sind.

c) Anwendung des Grundsatzes im zeitlichen Zusammenhang

(178) Es ist nicht möglich, anhand der gegenwärtigen Ergebnisse, d. h. auf der Grundlage von Analysen nach der 2001 getroffenen Investitionsentscheidung, zu bestimmen, ob sich BSCA wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber verhalten hat. Um zu untersuchen, ob sich das Unternehmen wie ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat, muss man sich gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Kontext der Zeit zurückversetzen, in der die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen getroffen wurden. Die Kommission muss sich bei der Beurteilung,

ob das Verhalten der BSCA wirtschaftlich vernünftig ist, jeder Beurteilung aufgrund eines späteren Zeitpunkts enthalten ⁽⁷⁷⁾. Es ist umso wichtiger, sich in den Kontext der Investitionsentscheidung von BSCA im Jahr 2001 zurückzusetzen, als sich die Aufgaben von BSCA ab 2002 geändert haben und die Konzessionsbedingungen abgeändert wurden. Ihre derzeitige Aufwands- und Ertragsstruktur ist nicht mehr die Gleiche wie zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung in 2001 ⁽⁷⁸⁾. Aus diesem Grund kann sich die Kommission bei der Beurteilung, ob sich BSCA wie ein umsichtiger Kapitalgeber verhalten hat, nicht auf den Geschäftsplan 2002 und auf die Studie von Deloitte & Touche aus 2003 stützen.

(179) Ryanair legte nahe, dass die Kommission bei der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers nicht den gegenwärtigen Zeitpunkt, sondern die Laufzeit des Vertrags (15 Jahre) oder sogar die Laufzeit der Konzession der BSCA (50 Jahre) zugrunde legen sollte. Während eine Prüfung des gegenwärtigen Zeitpunktes in der Tat nicht annehmbar ist, kann die Kommission nicht 50 Jahre als Referenzzeitraum nehmen, wenn der Vertrag über 15 Jahre läuft und kein anderes Element eine solche Dauer rechtfertigt. Die Kommission stellt im Übrigen fest, dass BSCA ihre wichtigsten Finanzplanungen über zehn Jahre erstellt und Validierungen der externen Beteiligten für zehn Jahre gefordert hat. Die Kommission wird sich daher bei ihrer Prüfung auf den Zeitraum 2001-2010 konzentrieren, der Gegenstand der wichtigsten Studien von BSCA und ihren Beratern war. Sie stellt jedoch fest, dass einige der vorbereitenden Aufstellungen für den Geschäftsplan von BSCA einen Zeitraum von insgesamt 15 Jahren bis 2015 umfassen und somit der Vertragslaufzeit entsprechen; diese Planungen brauchen somit nicht extrapoliert zu werden, um Daten über einen längeren Zeitraum zu erhalten. Es ist in der Tat nicht das Ziel der Kommission, anstelle des Kapitalgebers über die Beurteilung zu ent-

⁽⁷⁷⁾ EuGH-Urteil vom 16. Mai 2002 „Stardust Marine“, Frankreich/Kommission, Rechtssache C-482/99, Slg. 2002, S. I-4397: „... dass man sich für die Prüfung der Frage, ob sich der Staat wie ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat, in den Kontext der Zeit zurückversetzen muss, in der die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen getroffen wurden, um beurteilen zu können, ob das Verhalten des Staates wirtschaftlich vernünftig ist, und dass man sich jeder Beurteilung aufgrund einer späteren Situation enthalten muss“ (Randnr. 71). Siehe auch die Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Kommissionsrichtlinie 80/723/EWG über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie (ABl. C 307 vom 13.11.1993, S. 3): „Die Kommission wird keinesfalls durch eine Beurteilung im Rückblick feststellen, ob die Zuführung öffentlicher Mittel eine Beihilfe darstellt, bloß weil die tatsächlich erzielte Ertragsrate nicht angemessen war. Nur solche Maßnahmen können als Beihilfen behandelt werden, bei denen die Kommission der Ansicht ist, dass es für sie zum Zeitpunkt der Investitions- oder Finanzierungsentscheidung keine objektiven oder in gutem Glauben angenommenen Gründe gab, die vernünftigerweise eine mit einem privaten Unternehmen vergleichbare Rendite erwarten ließen“ (Randnr. 28).

⁽⁷⁸⁾ Vgl. Randnummern 60, 61 und 62 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens zu den Änderungen an der Konzession aus 1991, die am 29. März 2002 und 15. April 2002, d. h. nach der Unterzeichnung der Verträge mit Ryanair im November 2001, erfolgten.

⁽⁷⁶⁾ Vgl. http://www.nyköping.se/templates_new/Page_end.asp?id=5911.

scheiden, gleich ob es sich um die gewählte Dauer für die Erstellung der Finanzplanungen oder um die beim Aufbau dieser Planungen unterstellten Annahmen handelt. Wie sie bereits in der Vergangenheit ausführen konnte, ist sich die Kommission „darüber im Klaren ...“, dass für unternehmerische Investitionsentscheidungen ein großer Entscheidungsspielraum notwendig ist“⁽⁷⁹⁾. Die Kommission wird insbesondere 15-Jahres-Daten verwenden, um das Gesamtkonzept des Vertrags bei der Berechnung der abgezinsten Zahlungsströme oder des internen Zinsfußes des Vorhabens zu erfassen.

- (180) Die Kommission wird überprüfen, ob sich BSCA tatsächlich wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber verhalten hat, indem sie die in den Protokollen der Verwaltungsratssitzungen des Unternehmens enthaltenen Informationen heranzieht, die Stichhaltigkeit des 2001 aufgestellten Geschäftsplans prüft und die Betriebsbedingungen, die Aufgaben und die Pflichten von BSCA nach den damals geltenden wallonischen Rechtsvorschriften und Konzessionsverträgen berücksichtigt.

Analyse des Verhaltens von BSCA

- (181) Die Kommission stellt fest, dass sich der Verwaltungsrat von BSCA auf mindestens vier Sitzungen (15. Juni, 29. Juni, 10. und 31. Juli 2001) wiederholt intensiv mit den Bestimmungen des Vertrags mit Ryanair befasst hat. Er hat mehrfach Personen zu den Verhandlungen gehört (den Rechtsberater des für Flughafenfragen zuständigen wallonischen Ministers sowie die beiden Verhandlungsführer, die sowohl Verwaltungsratsmitglieder als auch Kabinettsmitglieder von zwei wallonischen Ministern waren).
- (182) Die Mitglieder des Verwaltungsrats trafen am 31. Juli 2001 die Entscheidung, den Vertrag mit Ryanair zu schließen, wobei sie die finanziellen Folgen dieses Vertrags für BSCA beurteilten. Obwohl ihnen die finanziel-

len Informationen relativ spät⁽⁸⁰⁾ vorgelegt wurden, konnten sie sich am 31. Juli 2001 auf Finanzplanungen stützen, über die sie auch berieten. BSCA hat sich auch auf der Grundlagen einer Strategie verpflichtet, die in einem den Verwaltungsratsmitgliedern vorgelegten Leitfaden klar und schlüssig dargelegt wurde.

- (183) BSCA hat so, wie es auch ein privater Kapitalgeber getan hätte, einen mehrjährigen Geschäftsplan für den Zeitraum 2001-2010 aufgestellt, der die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Niederlassung von Ryanair enthielt. Die Kommission hat diesen Plan, dessen Schlüsselzahlen in Tabelle 3 dargestellt sind, geprüft und — vorbehaltlich der Angaben unter den Erwägungsgründen 185 ff. — festgestellt, dass er für sämtliche Aufwendungen und Erträge im Zusammenhang mit der Entwicklung der Tätigkeit von BSCA repräsentativ ist. So wurden die Einnahmen auf der Grundlage der erwarteten Fluggastzahlen und der Betriebskosten im Zusammenhang mit den durch Ryanair erzielten Größenvorteilen und der Eröffnung eines neuen Terminals in 2005 prognostiziert. Festzustellen ist, dass der Abschlussprüfer von BSCA, der sich mit dem Geschäftsplan 2001 auseinandergesetzt hat, feststellte: „Die bei der Ausarbeitung dieses Geschäftsplans berücksichtigten Annahmen sind insbesondere im Hinblick auf die Einnahmen aus dem Parkplatzgeschäft und auch hinsichtlich der Gemeinkosten, verglichen mit dem, was Ende Juni tatsächlich ausgegeben wurde, vorsichtig.“

- (184) Obwohl der Verwaltungsrat von BSCA über die Bestimmungen des Vertrags mit Ryanair beraten hat, die langfristigen wirtschaftlichen Folgen für BSCA anhand eines Geschäftsplans für den Zeitraum 2001-2010 beurteilt hat und das Unternehmen auf der Grundlage einer klar und schlüssig erscheinenden Strategie verpflichtet hat, hat die Kommission den Eindruck, dass sich BSCA dennoch nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber verhalten hat. Zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung hat BSCA nicht alle Annahmen des geplanten Vertrags mit Ryanair und nur dieses Vertrags kohärent analysiert; auch hat sie mehrere Faktoren, die jede Aussicht auf eine langfristige Rentabilität hätten vereiteln können, nicht berücksichtigt. Damit hat sie Risiken auf sich genommen, die ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber nicht eingegangen wäre.

- (185) Diese Risiken hängen sowohl mit Daten des Geschäftsplans als auch mit den Beziehungen zwischen BSCA und der Region Wallonien zusammen. Erstere, die sich bei der Prüfung des Geschäftsplans durch die Kommis-

⁽⁷⁹⁾ Vgl. Randnr. 29 der genannten Kommissionsentscheidung über die Unternehmen der verarbeitenden Industrie sowie Randnr. 27: „Ferner ist es in Zukunft genauso wenig wie in der Vergangenheit das Ziel der Kommission, anstelle des Kapitalgebers zu urteilen. Öffentliche Unternehmen und öffentliche Kapitalgeber müssen bei einem zusätzlichen Kapitalbedarf ebenso wie private Unternehmen und private Geldgeber das Risiko und das zu erwartende Ergebnis des Investitionsvorhabens kalkulieren. Die Kommission ihrerseits ist sich darüber im Klaren, dass diese Risikoanalyse von öffentlichen Unternehmen, genauso wie von privaten Unternehmen, den Einsatz von unternehmerischen Fähigkeiten erfordert und naturgemäß eine weite Bandbreite der Beurteilungsmöglichkeiten durch den Investor ermöglicht. Innerhalb dieser weiten Bandbreite der Beurteilungsmöglichkeiten kann von der Entscheidung des Investors nicht auf das Vorliegen von staatlichen Beihilfen geschlossen werden.“

⁽⁸⁰⁾ Bereits am 30. Mai 2001 äußerte der Verwaltungsrat den Wunsch, „so bald wie möglich eine Finanzplanung für die zukünftigen Geschäfte mit Ryanair“ zu erhalten. Am 10. Juli 2001 teilte ein Verwaltungsratsmitglied dem Verwaltungsrat mit, dass die Verwaltungsratsmitglieder kaum Informationen für eine finanzielle Beurteilung des Vertrags hätten, und betont deren Bedeutung vor dem Hintergrund der Haftung der Verwaltungsratsmitglieder. Der Geschäftsplan wird erst am 31. Juli 2001 vorgelegt und diskutiert.

sion herausgestellt haben, lassen erkennen, dass BSCA bei der Aufstellung ihres Geschäftsplans positive Annahmen und in jedem Fall Annahmen, die von der geplanten Zusammenarbeit mit Ryanair unabhängig waren, unterstellt hat. Zweitere hängen im Wesentlichen mit den Kosten für Unterhaltung und Brandschutz und mit dem Umweltfonds zusammen, die nicht ordnungsgemäß erfasst wurden. Dabei hat BSCA die künftigen Erträge für den Zeitraum 2001-2011 nach den unterstellten Annahmen mit 33 bis 56 Mio. EUR zu hoch eingeschätzt. Ein privater Kapitalgeber wäre ein solches Risiko nie eingegangen, da dieser Betrag im günstigsten Fall praktisch gleich den Ergebnissen von BSCA für einen Zeitraum von 10 Jahren gewesen wäre (35 Mio. EUR).

Finanzlage von BSCA vor Unterzeichnung des Vertrags mit Ryanair

- (186) Es erscheint der Kommission wichtig, den mit Ryanair angestrebten Vertrag in die Perspektive der bereits existierenden Aktivitäten von BSCA und die damalige Finanzlage des Unternehmens einzuordnen. In den vorangehenden Jahren hatte BSCA eine vorsichtige Managementpolitik ohne besonderes Risiko betrieben. So lag die Aktivität in den Jahren 1997 bis 1999 weit unter dem vertraglich erlaubten Niveau. Der Flughafen wurde jährlich von 210 000 bis 235 000 Fluggästen genutzt und erzielte Einnahmen von insgesamt 5,9 bis 6,9 Mio. EUR im Jahr. Diese Aktivität führte zu einem positiven Unternehmensergebnis, das zwar gering, aber stetig ausfiel und sich 1997 auf 136 000 EUR, 1998 auf 12 000 EUR und 1999 auf 168 000 EUR belief. Die Lage war 2000, im letzten Geschäftsjahr vor Abschluss des Vertrags mit Ryanair, unverändert geblieben: Der Flughafen war von 255 000 Fluggästen genutzt worden und es wurden Einnahmen von 7,3 Mio. EUR und ein Ergebnis von 117 000 EUR erzielt.
- (187) Aus finanzieller Sicht war die Lage gesund, das Unternehmen war fast unverschuldet und das Eigenkapital entwickelte sich in diesem Zeitraum positiv und schwankte zwischen 4,3 und 4,6 Mio. EUR bei einer Gesamtbilanzsumme von 6,3 bis 9,5 Mio. EUR je nach Jahr.

Im Geschäftsplan zugrunde gelegte Annahmen

- (188) Folgende Annahmen, die dem Geschäftsplan zugrunde gelegt wurden, erscheinen der Kommission als falsch, da sie erstens von einer Rentabilitätssteigerung in Verbindung mit der Ankunft von Liniengesellschaften ausgehen, die jedoch aufgrund des mit Ryanair geschlossenen Vertrags weder automatisch noch indirekt zustande kommt, und sie zweitens von einer Begrenzung der Marketingzuschüsse ausgehen, die vertraglich mit Ryanair vereinbart wurden.

a) Margenverbesserung durch Steigerung des Verkehrs von Liniengesellschaften

- (189) Der von BSCA vorgelegte Geschäftsplan bezieht sich auf die Gesamtheit der Aktivitäten, unabhängig davon, ob sie durch den mit Ryanair geschlossenen Vertrag hervorgerufen sind. Dies ist für sich genommen kein Stein des Anstoßes für die Kommission, da beispielsweise 2001, im ersten Jahr des Geschäftsplans, 360 000 abfliegende Fluggäste von insgesamt 384 400, mithin fast 94 %, von Ryanair befördert wurden. Es kann daher vernünftigerweise unterstellt werden, dass fast alle Kosten und gewerblichen Einnahmen im Geschäftsplan mit dieser Aktivität zusammenhängen.
- (190) Der Flughafen wird jedoch nur von wenigen anderen Fluggästen, die von anderen Liniengesellschaften als den Billigfluggesellschaften (16 600 im Jahr 2001) und von Chartergesellschaften (7 800 im Jahr 2001) kommen, genutzt, insgesamt rund 25 000 im Jahr. Der Geschäftsplan geht zwar von einer in etwa gleich bleibenden Zahl von Charterfluggästen aus, unterstellt aber — wie aus den Tabellen 3 und 4 ersichtlich — ein starkes Fluggastwachstum bei den Liniengesellschaften, wo im Jahr 2002 eine Zahl von 20 000 und 2003 von 25 000 abfliegenden Fluggästen erreicht werden soll. Eine solche Steigerung hat sich bislang jedoch nicht abgezeichnet — im Gegenteil waren laut dem BSCA-Geschäftsbericht für 2002 nur insgesamt 25 800 Fluggäste, davon 12 900 abfliegende Fluggäste von anderen Luftfahrtunternehmen als Ryanair, sowohl Charter- als auch Liniengesellschaften, zu verzeichnen.
- (191) Das von diesen Gesellschaften generierte Aufkommen soll laut Geschäftsplan stetig steigen und sich 2004 auf 40 000 Fluggäste, 2005 auf 60 000, 2006 auf 150 000 und ab 2010 auf 300 000 Fluggäste und mehr belaufen.
- (192) Im Geschäftsplan wird dies jedoch nicht genau begründet. Es wurde auf den dem BSCA-Verwaltungsrat am 31. Juli 2001 vorgelegten Startegieleitfaden verwiesen. Darin werden zwar die Möglichkeiten angesprochen, den Flughafen über Ryanair hinaus weiterzuentwickeln, indem auf andere Billigfluggesellschaften wie Easyjet oder Virgin Bezug genommen wird, wobei letzteres Unternehmen als ein Mischunternehmen zwischen Billigfluggesellschaften und klassischen Luftfahrtunternehmen dargestellt wird. Die anderen angeführten Liniengesellschaften würden aus Nordafrika oder den osteuropäischen EU-Beitrittsländern kommen. In demselben Leitfaden wird aber angemerkt, dass der Flughafen Charleroi für Regionalfluggesellschaften nur von geringem Interesse ist, und es wird ausgeführt: „Nur eine Sättigung von Zaventem könnte sie zu einem Umdenken bewegen, was aber nicht vor 2005-2010 zu erwarten ist (eventuell auch erst später, falls SABENA den Betrieb in größerem Maß einschränken sollte).“

- (193) BSCA verweist in demselben Dokument darauf, dass Ryanair angesichts seiner Bedeutung für den Flughafen „immer Vorrang bei der Flugplanung haben wird“. Weiter heißt es: „Es ist daher angebracht, Unternehmen in den Zeiten außerhalb der Spitzenbelastung nach Charleroi zu holen, um den Einsatz der Abfertigungs- und Check-in-Mitarbeiter zu optimieren. Dabei sollte nicht gezögert werden, erhebliche Tarifiermäßigungen für diese Dienste einzuräumen, die für BSCA Fixkosten darstellen.“
- (194) Die Annahmen des Geschäftsplans sehen für diesen Verkehr jedoch eine erhöhte Marge über die variablen Kosten hinaus vor, und zwar in Höhe von 23 EUR je abfliegenden Fluggast im Jahr 2002-2003, die im Laufe der Zeit noch steigen soll, und zwar auf 27 EUR im Jahr 2007, fast 30 EUR im Jahr 2011 und mehr als 32 EUR im Jahr 2015. Diese Marge umfasst Handling-Erträge in der Größenordnung von [...] bis [...] EUR je Fluggast je nach Jahr, Flughafenentgelte von [...] bis [...] EUR, Erträge aus Pkw-Parkgebühren der Fluggäste (rund [...] EUR) und eine Marge für gelieferten Flugkraftstoff (rund [...] EUR).
- (195) Die Kommission ist angesichts dessen der Auffassung, dass die Zugrundelegung eines so erheblichen Anstiegs des Verkehrsaufkommens der Liniengesellschaften und die Verknüpfung dieses Verkehrsaufkommens mit einer so hohen Marge je Fluggast bei der Ausarbeitung des Geschäftsplans, mit dem der Vertrag mit Ryanair gerechtfertigt werden sollte, ohne jegliche Sicherheit erfolgte. Dieses zusätzliche Verkehrsaufkommen war, abgesehen von dieser Unsicherheit, darüber hinaus überhaupt nicht mit dem Vertrag verknüpft und konnte im Rahmen einer Prüfung, wie sie ein umsichtiger Investor vorgenommen hätte, nicht als Beleg für die Rentabilität dienen.
- (196) Des Weiteren ist die Kommission der Auffassung, dass ein umsichtiger Investor nicht das Risiko eingegangen wäre, eine so hohe Marge bei der Bodenabfertigung anzusetzen, wo das unterstellte Fluggastaufkommen in dieser Phase des Geschäftsplans die Zahl von zwei Mio. Fluggästen im Jahr bei weitem überschreitet. Die bereits angesprochene obligatorische Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG würde eine derartige Einschätzung dieser kommerziellen Aktivität und einer solchen Rentabilität nicht zulassen, es sei denn, die Anforderungen und wahrscheinlichen Folgen der Umsetzung dieser Richtlinie werden wissentlich verkannt, insbesondere der verstärkte Wettbewerb in einem so rentablen Tätigkeitsbereich.
- (197) Desgleichen hätte ein umsichtiger Investor keinen Vertrag unterzeichnet, bei dem ihn die Laufzeit von 15 Jahren und das darin veranschlagte Aufkommen in die Situation gebracht hätten, entweder den Vertrag wegen der notwendigen buchhalterischen Transparenz der Bodenabfertigung nicht einhalten zu können oder aber den Markt faktisch anderen Betreibern zu verschließen.
- (198) Auf der Kostenseite verursachen diese Steigerungen des Abfertigungsvolumens (über 100 000 Fluggäste mehr im Jahr zwischen 2006 und 2010, insgesamt eine Steigerung um 500 000) jedoch nur einen Anstieg der Personalkosten bei der Abfertigung und Flugscheinausstellung von 2,5 % im Jahr, was lediglich dem Gehaltsanstieg entspricht. Das 2006 oder sogar 2002 vorhandene Personal soll also nach diesen Annahmen in der Lage sein, im Jahr 2010 eine anderthalb bis zweimal so große Fluggastzahl zu bewältigen. Das Argument eines besseren Personaleinsatzes in Nebenzeiten vermag nicht zu überzeugen, wenn gleichzeitig mit Bezug auf die neuen Fluggesellschaften die Arbeitsbelastung angeführt wird, um den durchschnittlich zwölfmal so hohen Preis der Dienstleistung zu rechtfertigen.
- (199) Auch der Anstieg der Kosten für andere Kategorien ist nicht mit diesen Steigerungen des Verkehrsaufkommens verknüpft. Nach den Annahmen im Geschäftsplan wurden die verschiedenen Dienstleistungen und Güter, die Parkgebühren und die Erlöse im Wesentlichen indiziert, um der Steigerung der Faktorkosten Rechnung zu tragen, außer in bestimmten Jahren wie 2005, für das andere Abweichungen (nach oben und nach unten) im Zusammenhang mit der Indienststellung des neuen Abfertigungsgebäudes berücksichtigt wurden.
- (200) Die Kommission stellt auch fest, dass eine Reihe dieser Verkehrssteigerungen die Durchführung eines umfangreichen Investitionsprogramms voraussetzt, das unter anderem den Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes 2005, die Verlängerung der Start- und Landebahn, Arbeiten an den Flugzeugabstellflächen, den Erwerb neuer Grundstücke usw. umfasst. Dieses Programm wurde im Sowaer-Finanzierungsplan, der am 23. Mai 2001 von der wallonischen Regierung angenommen wurde, auf 3,75 Mrd. BEF, also rund 90 Mio. EUR, beziffert. Diesen Steigerungen des Verkehrsaufkommens, so sie denn eintreten, lägen somit auch ganz andere Gründe als nur die Unterzeichnung des Vertrags mit Ryanair zugrunde. Die Vornahme öffentlicher Neuinvestitionen zur Abfertigung zusätzlicher Fluggäste ist in dieser Hinsicht von wesentlicher Bedeutung.
- b) Nichtberücksichtigung des Marketingbeitrags von 4 Euro je Fluggast für die Billigfluggastbetreiber, außer für die ersten 700 000 Ryanair-Fluggäste
- (201) Der Geschäftsplan berücksichtigt den Marketingbeitrag von 4 EUR je abfliegenden Fluggast lediglich für die ersten 700 000 Fluggäste von Billigfluggastbetreibern, die Ryanair zugeordnet werden, wohingegen die Zahl der Fluggäste von Billigfluggastbetreibern von 2004 bis 2010 bis auf 1 150 000 steigen soll. Ab 2013 soll die Zahl von 1 250 000 überschritten werden. Im Protokoll der BSCA-Verwaltungsratssitzung vom 31. Juli 2001 ist von

einem Ziel von 2 000 000 Ryanair-Fluggästen (d. h. 1 000 000 abfliegende Fluggäste) die Rede. Der Strategieleitfaden, der auf derselben Sitzung vorgelegt wurde und in Randnummer 192 erwähnt wurde, enthält folgende Wertung: „Es ist illusorisch zu hoffen, dass eine weitere Gesellschaft eine Basis in Gosselies einrichtet“.

- (202) Es wäre daher unrealistisch, nicht davon auszugehen, dass diese Fluggäste auf Ryanair-Flügen befördert werden, was bedeutet, dass diese Kosten für alle Ryanair-Fluggäste berücksichtigt werden müssen, jedenfalls bis zu der vertraglich vereinbarten Schwelle von 26 Flugpaaren⁽⁸¹⁾. Dies würde sich negativ auf das Unternehmensergebnis auswirken, da die Kosten von 200 000 EUR im Jahr 2004 bei 50 000 Fluggästen auf 1 800 000 EUR im Jahr 2010 bei 450 000 Fluggästen ansteigen würden, also während der Laufzeit des Plans 2001-2010 insgesamt ein Volumen von 6 620 000 EUR hätten. Dieser Betrag würde nach 2010 noch weiter ansteigen, da ab 2013 die Zahl von 550 000 Fluggästen erreicht wird und sich der somit vernachlässigte Marketingbeitrag für den Zeitraum 2001-2015 auf 17 320 000 EUR beläuft.
- (203) Bei der Beurteilung der Auswirkungen auf den Geschäftsplan dieser beiden günstigen kommerziellen Annahmen, also der Unterstellung eines Gewinnbeitrags aufgrund neuer Linienfluggäste und der Nichtberücksichtigung aller Marketingkosten für sämtliche potenziellen Ryanair-Fluggäste, stellt die Kommission fest, dass das von BSCA erwartete Unternehmensergebnis im Zeitraum 2001 bis 2010, ein kumuliertes laufendes Ergebnis von 35,6 Mio. EUR, um 26,9 Mio. und 6,6 Mio. EUR, insgesamt also 33,5 Mio. EUR, zu verringern ist, so dass fast der gesamte erwartete Gewinn aufgezehrt wird. Das Betriebsergebnis erreicht Ende 2005 seinen Tiefpunkt mit einem zu finanzierenden Verlust von kumulativ rund 5,4 Mio. EUR; es bleibt bis einschließlich 2009 negativ und erreicht erst 2010 die Gewinnzone (2,1 Mio. EUR Gewinn). Das mit 6,33 % abgezinstes Nettoergebnis des Zeitraums 2001-2010 stellt einen negativen Kapitalwert von rund -776 000 EUR dar.
- (204) Auch über die gesamte 15-jährige Laufzeit des Ryanair-Vertrags, also 2001-2015, wird das von BSCA erwartete kumulierte Unternehmensergebnis von 108,6 Mio. EUR durch diese beiden Faktoren um 78,4 Mio. und 17,3 Mio. EUR, insgesamt also um 95,7 Mio. EUR, überbewertet. Das kumulierte Unternehmensergebnis beläuft sich daher über die Vertragslaufzeit nur noch auf 12,9 Mio. EUR; bei Abzinsung der Zahlungsströme mit dem-

selben Zinssatz von 6,33 % ergibt sich ein mit 2,7 Mio. EUR nur geringfügig positiver Kapitalwert.

- (205) Die Kommission weist darauf hin, dass der Abzinsungssatz von 6,33 %⁽⁸²⁾ der von der Kommission verwendete Referenzzinssatz für den Zeitraum 1. Januar bis 1. Dezember 2001 ist, also des Zeitraums, in dem BSCA den Vertrag mit Ryanair ausgehandelt und abgeschlossen hat. BSCA hatte in ihren der Kommission vorgelegten Berechnungen einen Zinssatz von 4,27 % zugrunde gelegt, der dem Zinssatz 10-jähriger Staatsanleihen (OLO) entsprach. Die Kommission kann nicht akzeptieren, dass ein solcher Zinssatz für die Kreditaufnahme eines souveränen Staats, die als risikolos für den Gläubiger gilt, auf ein Unternehmen angewendet wird. Der von der Kommission verwendete Zinssatz spiegelt eine Risikoprämie von 200 Basispunkten über dem OLO-Satz wider, was nach Auffassung der Kommission bereits mehr als vorteilhaft ist angesichts des Risikos im Luftverkehrsmarkt, insbesondere Ende 2001 zur Zeit der Vertragsunterzeichnung. Dieser Risikozins scheint auch angesichts der zu finanzierenden Summe gering: nimmt man den kumulierten Verlust Ende 2005 von 5,4 Mio. EUR, so übersteigt diese Summe bereits die Eigenmittel des Unternehmens zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung von rund 4,6 Mio. EUR. Darüber hinaus lässt die Verwendung eines Zehn-Jahres-Zinssatzes auch für die Berechnung des Kapitalwerts über fünfzehn Jahre die Analyse der Projektrentabilität für BSCA in einem günstigen Licht erscheinen, da für längere Laufzeiten normalerweise höhere Zinssätze gelten.
- (206) Die Kommission weist auch darauf hin, dass gemäß ihrer Mitteilung über die Methode der Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze⁽⁸³⁾, als Referenzzinssatz der Interbankensatz über fünf Jahre mit einer Risikoprämie von 75 Basispunkten als Mindestzinssatz verwendet wird. So hat die Kommission auch die Verwendung eines Zinssatzes für längere Laufzeiten, beispielsweise über zehn Jahre, wie auch einer höheren Risikoprämie von bis zu 400 Basispunkten oder mehr vorgesehen.
- (207) Die Kommission ist der Auffassung, dass allein wegen der überschätzten gewerblichen Einnahmen und der unterschätzten gewerblichen Kosten, die unmittelbar mit dem Ryanair-Vertrag verknüpft sind, ein umsichtiger privater Investor diesen Vertrag nicht unterzeichnet hätte. Diese Schlussfolgerung ergibt sich insbesondere aus dem in den Randnrn. 203 und 204 berechneten Kapitalwert für den Vertrag, der über einen Zeitraum von 10 Jahren negativ ist und über 15 Jahre nur leicht positiv, angesichts der mit dem Vertrag verbundenen Risiken, der Notwendigkeit zur Finanzierung der zwischenzeitlichen Verluste und der Ausgangslage des Unternehmens, die durch eine vorsichtige, aber einen kleinen Gewinn erzielende Unternehmenspolitik gekennzeichnet ist. Bezüglich

⁽⁸¹⁾ Je nach eingesetztem Fluggerät (B 737 - 200 oder 800) und Sitzladefaktor (mindestens 70 % wie auch im BSCA-Geschäftsplan unterstellt) werden bei 26 Flugpaaren (also 26 Starts) zwischen 850 000 und 1 250 000 abfliegende Fluggäste im Jahr befördert. Die letztgenannte Zahl wurde als Obergrenze der Tätigkeit von Ryanair bei der Prüfung des Geschäftsplans durch die Kommission und bei der oben vorgenommenen Berechnung der maximalen Anpassung zugrunde gelegt.

⁽⁸²⁾ Die Zinssätze für die Vergangenheit sind auf der Internetseite der Kommission unter folgender Adresse abrufbar: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/reference_rates.html

⁽⁸³⁾ ABl. C 273 vom 9.9.1997, S. 3.

der bereits zur Anwendbarkeit des Prinzips des privaten Kapitalgebers aufgetretenen Fragen stellt die Kommission fest, dass die Prüfung der konkreten Kriterien für das Engagement von BSCA im Vertrag mit dem Luftfahrtunternehmen Ryanair ergibt, dass das Kriterium des privaten Kapitalgebers im vorliegenden Fall in keiner Weise erfüllt ist. Die Annahmen zur Geschäftsentwicklung sind jedoch nicht die einzigen, die das BSCA-Ergebnis im Zusammenhang mit dem Ryanair-Vertrag verbessern. Im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen BSCA und der Region Wallonien wurden zwei weitere Annahmen genutzt.

Aufwendungen für Unterhaltung und Brandschutz

- (208) BSCA hat der Tatsache nicht Rechnung getragen, dass es aufgrund der zu dem Zeitpunkt geltenden Konzessionen der Region Wallonien die Kosten für Brandschutz und Unterhaltung zu übernehmen hatte. Die Konzessionen von 1991, die 1999 geändert wurden, sahen vor, dass die Finanzierung dieser Kosten in erster Linie BSCA oblag.
- (209) Zwar wurden die Kosten von 1991 bis 1997 aufgrund von „Übergangsbestimmungen“ zur Konzession von 1991 sowie von 1997 bis 2000 aufgrund einer Änderung der Konzession von 1999 durch den Haushalt der Region Wallonien getragen, doch war vereinbart worden, „diese Bestimmungen im Rahmen des Haushalts 2000 erneut zu überprüfen und zwar in Abhängigkeit von der finanziellen Ausgeglichenheit der Konzession sowie der erwarteten und im Haushalt berücksichtigten Entwicklung des Unternehmensergebnisses von BSCA in den Folgejahren“. Die belgischen Behörden haben die Haushaltsentscheidungen der Region Wallonien vom 16. Dezember 1999 und 14. Dezember 2000 vorgelegt, die belegen, dass die Region diese Kosten für die Jahre 2000 und 2001 übernahm, dass aber keine Zusagen der Region über diesen Zeitraum hinaus gegeben wurden.
- (210) Das BSCA-Schreiben an das wallonische Verkehrsministerium vom 5. Juli 2001, das von den belgischen Behörden vorgelegt wurde und das sich auf die Haushaltsmittel 2002 für Unterhaltung/Brandschutz bezieht, ergibt keine stichhaltigen Anhaltspunkte für die Haltung der wallonischen Regierung, da Belgien keine Antwort der wallonischen Regierung auf dieses Schreiben vorlegte, in dem eventuell im Verlauf von 2001 die Übernahme dieser BSCA entstehenden Kosten vereinbart worden wäre.
- (211) Da die Konzessionsbestimmungen vor dem Frühjahr 2002 nicht erneut überprüft worden waren, befand sich BSCA zu dem Zeitpunkt, als es 2001 Verpflichtungen gegenüber Ryanair einging, somit in einem „rechtlichen Vakuum“ bezüglich Brandschutz/Unterhaltung. Die finanziellen Auswirkungen dieses „rechtlichen Vakuums“ für BSCA lassen sich auf der Grundlage des Geschäftsplans 2001 auf über 28 Mio. EUR (28 159 047 EUR) ⁽⁸⁴⁾ beziffern. Dieser Betrag ist auch in der Hinsicht beachtlich, als BSCA über die Fortführung der früheren Zahlungen hinaus auch bereits einen Anstieg der künftigen diesbezüglichen Ausgleichszahlungen der Region Wallonien eingeplant hatte, die im Zeitraum 2002-2010 eine Höhe von 5,6 Mio. EUR erreichen sollten.
- (212) Der Wirtschaftsprüfer von BSCA hat die Mitglieder des Verwaltungsrats am 15. Juni 2001 auf dieses juristische Vakuum aufmerksam gemacht („Im Übrigen weist der Wirtschaftsprüfer darauf hin, dass — sofern noch nicht geschehen — die ausgelaufene Vereinbarung über den Brandschutz erneuert werden muss“) und dies bei seiner Prüfung der Bücher von BSCA 2001 noch einmal betont („Beim Unternehmensergebnis ist eine mit der Zeit ansteigende Zuwendung für Unterhaltung/Brandschutz zu Lasten des Haushalts der Region Wallonien berücksichtigt, ebenso eine Investitionszulage für Unterhaltung/Brandschutz für einen Zeitraum von 2001 bis 2003. Diese Erträge unterliegen den Bestimmungen der Konzessionsvereinbarung sowie des Lastenhefts, das am 31. Dezember 2000 abgelaufen ist“).
- (213) Ein umsichtiger Investor wäre das Risiko eines Engagements mit Ryanair nicht eingegangen, ohne zuvor die Situation bezüglich Unterhaltung/Brandschutz zu klären. Die auf dem Spiel stehenden Beträge waren zu hoch, um vernachlässigt werden zu können. Der Betrag von 28 159 047 EUR für die Jahre 2002-2010 muss zu dem kumulierten BSCA-Ergebnis für diesen Zeitraum in Beziehung gesetzt werden, das sich auf 35 591 420 EUR beläuft. Auf der Grundlage des Geschäftsplans 2001 machen die Aufwendungen für Unterhaltung/Brandschutz in diesem Zeitraum 79 % des erwarteten Ergebnisses von BSCA aus.
- (214) In dieser Hinsicht bestreitet die Kommission nicht die rechtmäßige Möglichkeit der wallonischen Behörden, die Kosten für Unterhaltung/Brandschutz weiterhin zu übernehmen. Sie stellt im Gegenteil fest, dass dies vorweg nicht so geschehen ist, dass das begünstigte Unternehmen, BSCA, Gewissheit über die weitere Fortsetzung der Zuwendungen durch die Region Wallonien haben konnte, während nach den 1999 geänderten Konzessionsbedingungen diese Kosten grundsätzlich von BSCA zu tragen waren.

⁽⁸⁴⁾ Die 28 159 047 EUR entsprechen im weiter oben dargelegten Geschäftsplan der Summe der Subventionen „Leistungen Unterhaltung/Brandschutz“ für die Jahre 2002-2010, wobei die Kommission der Tatsache Rechnung trägt, dass die Region Wallonien im Dezember 2000 haushaltsrechtlich verpflichtet hat, die Kosten von 2001 zu übernehmen, und dass BSCA diese Summe berücksichtigen konnte. Über 2001 hinaus verfügte das Unternehmen jedoch über keine Zusagen.

(215) Unabhängig davon, dass die Kommission ihren Standpunkt bezüglich der grundsätzlichen Haltung eines umsichtigen Investors beibehält, kann sie sich jedoch der Meinung anschließen, dass ein Teil dieser Kosten Fixkosten sind, die in jedem Fall hätten getragen werden müssen, auch wenn nicht feststeht, ob sie von BSCA oder von der Region Wallonien zu tragen wären. Bei der Prüfung dieses Punkts konnte die Kommission feststellen, dass es sich nicht um Fixkosten handelt, sondern um beschäftigungsabhängige Kosten:

— Die Subvention für Unterhaltung/Brandschutz belief sich auf [...] Mio. EUR im Jahr 1987, auf [...] Mio. EUR im Jahr 1998 und auf [...] Mio. EUR im Jahr 1999. Wird der vergangenheitsbezogene Wert von 1,6 Mio. EUR pro Jahr als Fixkosten für BSCA oder für die Region Wallonien zugrunde gelegt, könnte nur die Differenz zwischen diesem Betrag und den Beträgen im Geschäftsplan als zusätzliche Kosten in Verbindung mit der Erweiterung der Unternehmertätigkeit nach Unterzeichnung des Ryanair-Vertrags angesehen werden.

— Auf diese Weise wären 1,6 Mio. EUR im Jahr für jedes der neun Jahre im Zeitraum 2002-2010, insgesamt also 14,4 Mio. EUR, von den in Randnr. 211 genannten 28,1 Mio. EUR abzuziehen, was aber noch Mehrkosten im Zusammenhang mit dem Ryanair-Vertrag von rund 13,7 Mio. EUR übrig ließe, für die BSCA über keinerlei Gewissheit verfügte. Bei Betrachtung des Zeitraums 2002-2015 belief sich das Risiko für BSCA auf 22,2 Mio. EUR.

(216) Nur aufgrund der besonderen Beziehung zwischen BSCA und der Region Wallonien war es BSCA möglich, dies vorwegzunehmen. Ein umsichtiger Investor wäre solche Risiken ohne förmliche Garantie nicht eingegangen.

Umweltfonds

(217) Außer der Frage Unterhaltung/Brandschutz hätte ein umsichtiger Investor in der Situation von BSCA einen zweiten gesetzlich festgelegten Parameter nicht unterschätzt, nämlich die an den Umweltfonds zu leistenden Zahlungen, also 35 % der Flughafengebühren.

(218) Der BSCA-Geschäftsplan 2001 sah die Zahlung von 35 % der Flughafengebühren an diesen Fonds für die Jahre 2001 und 2002 vor. Von 2003 bis 2010 ist dieser Betrag im Geschäftsplan jedoch in der Höhe begrenzt und entspricht nicht mehr 35 % der Flughafengebühren. Belgien hat erläutert, dass der BSCA-Beitrag auf 75 Mio. BEF (1,86 Mio. EUR) begrenzt wurde und dies im Sowaer-Finanzplan, der am 1. August 2001 an BSCA

übermittelt wurde, belegt ist. Der Betrag wurde mit 2 % jährlich indexiert. Diese Begrenzung wird in einem Vermerk im Anhang zu den Schlussfolgerungen des BSCA-Wirtschaftsprüfers 2001 erwähnt. Darin wird an die zugrundegelegte Annahme erinnert: Der Umweltfonds „wird auf 75 Mio. BEF begrenzt, indexiert ab 2003 (bislang keine Vereinbarung unterzeichnet)“. Die bloße Genehmigung des Sowaer-Finanzplans durch die wallonische Regierung am 23. Mai 2001 („(sie) stimmt ... dem Finanzplan zu“) kann nicht als wirksame Gesetzesänderung angesehen werden, solange die betroffene Gesellschaft Sowaer noch nicht mit der Einziehung dieser Gebühren beauftragt war, was erst im Laufe des Jahres 2002 eintrat. Nach den Berechnungen der Kommission wirkt sich diese Begrenzung im Zeitraum 2001-2010 in einer Einsparung von fast 9 Mio. EUR (8 968 784 EUR) im Vergleich zu dem im wallonischen Erlass vorgesehenen Betrag aus. Im Zeitraum 2001-2015 bewirkt die Begrenzung Einsparungen von fast 23,4 Mio. EUR.

(219) Ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber hätte in einem über 10 Jahre laufenden Geschäftsplan nicht davon ausgehen können, einen Teil der gesetzlich fälligen Abgaben an einen Umweltfonds einbehalten zu können. Er hätte nicht die Einbehaltung von fast 9 Mio. EUR im Zeitraum 2001-2010 einplanen können, was rund 25 % seines kumulierten Unternehmensergebnisses in diesem Zeitraum (35 591 420 EUR) entsprach, ohne eine Gewähr dafür zu haben, dass diese Begrenzung tatsächlich durch einen Rechtsakt eingeführt wird und ihm zugute kommt.

(220) BSCA ist jedoch erst seit der 2002 erfolgten Änderung des Konzessionsvertrags, also nachdem der Ryanair-Vertrag unterzeichnet wurde, berechtigt, den Betrag von 35 % der Flughafengebühren bis zu einer Obergrenze an Sowaer abzuführen. Dieser ab 2003 auf 883 689 EUR begrenzte und mit 2 % indexierte Betrag, der ab 2007 auf 2 651 067 EUR, wiederum mit 2 % indexiert, angehoben wird, ist von BSCA als Abgabe für die Bereitstellung von Infrastruktur an Sowaer zu entrichten. Die effektive Obergrenze ist im Übrigen eine andere als die im Geschäftsplan zugrunde gelegte und verringert die Belastung von BSCA in der Größenordnung von einer Million EUR im Jahr während der ersten Jahre, wobei die Belastung später steigt. Dies ermöglicht eine entsprechende Verbesserung des BSCA-Ergebnisses ab 2003. Anders als von den belgischen Behörden in ihrem Schreiben vom 19. Dezember 2003 dargestellt führt die Änderung der Obergrenze in den Geschäftsplänen 2001 und 2002 — wie die Tatsachen zeigen — sehr wohl zu erheblichen Vorteilen für BSCA. Die von den belgischen Behörden am 27. August 2003 vorgelegten Zahlen belegen, dass sich der Vorteil für BSCA durch die zweite Obergrenze aus dem Geschäftsplan 2002 auf 2 964 000 EUR gegenüber dem Geschäftsplan 2001 beläuft, der somit in dieser Hinsicht nicht auf gesicherten Daten beruhte. Die wallonische Regierung hat außerdem im Juni 2003 entschieden, dass die von BSCA an den Fonds abzuführenden Beträge, rund 2,8 Mio. EUR, Sowaer unter Abzug von 250 000 EUR Verwaltungskosten des Fonds zu zahlen sind.

(221) In dieser Phase der Prüfung stellt die Kommission fest, dass ein privater Kapitalgeber sich erstens angesichts des Risikos, zumindest teilweise Kosten für Instandsetzung und Brandschutz tragen zu müssen, und zweitens angesichts der an den Umweltfonds zu zahlenden Beträge nicht in einem Vertrag mit Ryanair mit einer Laufzeit von 15 Jahre gebunden hätte. Der Kapitalgeber hätte nicht akzeptiert, sich möglichen Zahlungsverpflichtungen über 22,7 Mio. EUR im Zeitraum 2001-2010 auszusetzen, die mehr als 60 % des kumulierten Unternehmensergebnisses über 10 Jahre (35,6 Mio. EUR) ausmachen, ohne einschlägige Garantien zu erhalten.

Schlussfolgerung zur Stichhaltigkeit des Geschäftsplans

(222) Die Korrektur der Annahmen des Geschäftsplans hat die im Folgenden ausgeführten Konsequenzen. Es wird betont, dass es sich dabei um eine Pro-forma-Gewinnrechnung handelt, die diejenige des privaten Kapitalgebers ist (der keine Kenntnis von künftigen Begünstigungen durch die Region Wallonien hat, denen nicht aufgrund von Vereinbarungen offizieller Status zukommt), der umsichtig handelt (und daher einheitliche Annahmen zu Aufwendungen und Erträgen zugrundelegt, die sich aus dem zu prüfenden Vertrag und nur aus diesem ergeben), zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrags mit Ryanair. Faktisch wird dies nie mit dem Geschäftsplan von BSCA übereinstimmen.

(223) Im Basiszeitraum 2001-2010 ist das vorgelegte Ergebnis von 35,5 Mio. EUR mit folgenden Unsicherheiten behaftet, die sich auf über 56,2 Mio. EUR beziffern lassen, nämlich

a) 33,5 Mio. EUR, die rein mit den Annahmen des Geschäftsplans zur Geschäftsentwicklung und zu den Kosten zusammenhängen, nämlich

— 26,9 Mio. EUR bezüglich der zusätzlichen Marge aufgrund der Annahmen zum Volumen und zur Marge je Einheit im Zusammenhang mit dem künftigen Verkehr von Liniengesellschaften;

— 6,6 Mio. EUR bezüglich der Begrenzung der Marketingbeiträge auf eine bestimmte, nicht vertraglich festgelegte Höhe;

b) 22,7 Mio. EUR bezüglich der Annahmen, die sich aus den Beziehungen zwischen BSCA und den wallonischen Behörden ergeben, nämlich

— 13,7 Mio. EUR im Zusammenhang mit der Fortführung der Zuwendungen für Unterhaltung/Brandschutz durch die Region Wallonien über 2001 hinaus; dabei ist lediglich der Teil berücksichtig

tigt, der 1,6 Mio. EUR im Jahr übersteigt, was den vergangenheitsorientierten Fixkosten entspricht, die notwendigerweise beim Betrieb des Flughafens anfallen und daher aus der Bewertung des Vertrags mit Ryanair ausgeklammert werden können;

— 9 Mio. EUR im Zusammenhang mit der Begrenzung der Abführung an den Umweltfonds.

(224) Über die gesamte Laufzeit 2001-2015 des Vertrags mit Ryanair ist das vorgelegte Ergebnis von 108,6 Mio. EUR mit denselben Unsicherheiten behaftet, die sich auf mindestens 141,3 Mio. EUR belaufen, nämlich

a) 95,7 Mio. EUR die rein mit den Annahmen des Geschäftsplans zur Geschäftsentwicklung und zu den Kosten zusammenhängen, nämlich

— 78,4 Mio. EUR bezüglich der zusätzlichen Marge aufgrund der Annahmen zum Volumen und zur Marge je Einheit im Zusammenhang mit dem künftigen Verkehr von Liniengesellschaften;

— 17,3 Mio. EUR bezüglich der Begrenzung der Marketingbeiträge auf eine bestimmte, nicht vertraglich festgelegte Höhe;

b) 45,6 Mio. EUR bezüglich der Annahmen, die sich aus den Beziehungen zwischen BSCA und den wallonischen Behörden ergeben, nämlich

— 22,2 Mio. EUR im Zusammenhang mit der Fortführung der Zuwendungen für Unterhaltung/Brandschutz durch die Region Wallonien über 2001 hinaus; dabei ist lediglich der Teil berücksichtigt, der 1,6 Mio. EUR im Jahr übersteigt, was den vergangenheitsorientierten Fixkosten entspricht, die notwendigerweise beim Betrieb des Flughafens anfallen und daher aus der Bewertung des Vertrags mit Ryanair ausgeklammert werden können;

— 23,4 Mio. EUR im Zusammenhang mit der Begrenzung der Abführung an den Umweltfonds.

(225) Die Kommission weist darauf hin, dass in allen diesen Fällen das kumulierte Unternehmensergebnis von BSCA über die Zeiträume 2001-2010 oder 2001-2015 negativ bleibt. Es ist daher nicht erforderlich, den Barwert der erzielten Ergebnisströme zu berechnen, um die tatsächliche Rentabilität zu ermitteln. Werden lediglich die übertrieben optimistischen Annahmen zur Geschäftsent-

wicklung korrigiert, die unter Buchstabe a) der Randnummern 223 und 224 genannt sind, ergibt sich über einen Zeitraum von 15 Jahren eine wenn auch nur sehr geringe Rentabilität, wie vorstehend berechnet. Aufgrund dessen hat die Kommission bereits festgestellt, dass ein privater Kapitalgeber sich bei einer derart geringen Gewinnerwartung nicht so verhalten hätte.

(226) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass ein umsichtiger Investor in seinem Geschäftsplan, zumindest als Unwägbarkeiten, außerdem die Risiken im Zusammenhang mit seinen Beziehungen zu den wallonischen Behörden berücksichtigt hätte, die unter Buchstabe b) der Randnummern 223 und 224 dargelegt sind.

(227) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass im Fall von BSCA und des von ihm mit Ryanair geschlossenen Vertrags Umfang und Art der damit zusammenhängenden Risiken, die sich aus der Prüfung des Geschäftsplans ergeben, sowie die entsprechenden Gewinnerwartungen nicht der Argumentation eines marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers entsprechen. Ein solcher Kapitalgeber hätte förmliche Garantien der Region Wallonien bezüglich der Fortsetzung oder gar Steigerung der Zuwendungen für Unterhaltung und Brandschutz über einen Zeitraum von 10 oder gar 15 Jahren eingeholt. Er hätte auch ähnliche Garantien bezüglich der wirksamen Begrenzung seiner Beiträge zum Umweltfonds über den gleichen Zeitraum eingeholt. Vor allem hätte er einen sorgfältigen Vergleich der sich aus dem Vertrag ergebenden Aufwendungen und Erträge vorgenommen und aus der Gewinnerwartung im Zusammenhang mit dem Ryanair-Vertrag alle Erträge ausgeklammert, die sich aus anderen unternehmerischen Maßnahmen ergeben.

(228) Im Dezember 2003 gaben die belgischen Behörden an, dass das von BSCA erwartete Unternehmensergebnis für 2003 gemäß einer Ankündigung auf einer Pressekonferenz am 15. November 2003 ein Gewinn in der Größenordnung von 1,5 Mio. EUR wäre, der noch zu überprüfen und von den Wirtschaftsprüfern zu bestätigen sei, während im Geschäftsplan 2001 ein Verlust in Höhe von 1 066 000 EUR eingeplant gewesen sei⁽⁸⁵⁾. Hierzu merkt die Kommission an, dass es sich dabei um im Nachhinein ermittelte Daten handelt, die nicht dazu dienen können, die BSCA-Entscheidung zum Zeitpunkt der Ereignisse im Juli 2001 zu erhellen. Die Kommission stellt vor allem fest, dass mehrere Buchhaltungsposten im Ermessen der Region Wallonien, das Ergebnis 2003 gegenüber den Erwartungen des Geschäftsplans 2001 verbessert haben:

— So verursacht die zusätzliche Begrenzung der Abführung an den Umweltfonds über Sowaer eine zusätzli-

che Einsparung in der Größenordnung von 1 030 000 EUR gemessen an der im Geschäftsplan 2001 vorgesehenen Belastung (1 934 313 EUR) und der von BSCA nach der Unterzeichnung des Unterkonzessionsvertrags im April 2002 zu tragenden Belastung, die mit 901 363 EUR in den Geschäftsplan 2002 aufgenommen wurde.

— Desgleichen beläuft sich die schließlich gewährte Subvention für Unterhaltung/Brandschutz für 2003 aufgrund einer Verordnung der wallonischen Regierung vom 6. Februar 2003 auf 4 288 000 EUR, während im Geschäftsplan 2001, der der Kommission vorgelegt worden war, ein Betrag von 2 914 900 EUR vorgesehen war. Aufgrund dieser Änderung gegenüber der ursprünglichen Annahme ergibt sich für das Geschäftsjahr 2003 eine Gewinnsteigerung um 1 370 000 EUR.

— Unter ansonsten gleichen Bedingungen müsste der für 2003 angekündigte Gewinn von 1,5 Mio. EUR um diese beiden zusätzlichen Einsparungen gekürzt werden, die zum einen auf einer geringeren Abführung an Sowaer und zum zweiten auf einer höheren Ausgleichszahlung der Region Wallonien beruhen. Diese beiden Maßnahmen verschaffen BSCA im Jahr 2003 einem Vorteil von insgesamt 2 400 000 EUR. Zieht man dies von dem angekündigten Unternehmensergebnis ab, um ein Maß für den betriebswirtschaftlichen Erfolg von BSCA im Vergleich zu den Annahmen des Geschäftsplans 2001 zu erhalten, ergibt sich ein Verlust in der Größenordnung von 900 000 EUR, was leicht unter den 1 066 000 EUR des Geschäftsplans liegt, aber keine entscheidende Verbesserung der Situation darstellt wie von den belgischen Behörden behauptet.

(229) Was die verlangte und erteilte Bestätigung von Deloitte & Touche bezüglich der Konformität der Prüfung der Geschäftspläne 2001 und 2002 angeht, kann die Kommission die Aussagen der belgischen Behörden und ihres Sachverständigen nicht vollständig teilen.

— Sie stellt als erstes fest, dass es sich bei dem Dokument von Deloitte & Touche um ein einfaches Schreiben von einer halben Seite handelt, das dasselbe Datum trägt, an dem diese Prüfung von Sowaer verlangt wurde (27. November 2003); es kann daher nicht als vollständige Prüfung des Geschäftsplans 2001 angesehen werden.

— Zwar wird in diesem Schreiben auf eine gewisse Zahl erheblicher Unterschiede zwischen den beiden Geschäftsplänen hingewiesen, etwa auf den Preis für Abfertigungsleistungen für andere Unternehmen als Ryanair, die im Plan 2002 erheblich niedriger als im Plan 2001 sind, oder auf die Personalkosten, aber das Schreiben beschränkt sich doch auf die Feststellung, dass diese Unterschiede Auswirkungen auf die erwarteten Ergebnisse haben, die vorteilhafter als im Geschäftsplan 2001 sind.

⁽⁸⁵⁾ Sowie einen geplanten Verlust von 1 531 000 EUR im Geschäftsplan 2002 nach Unterzeichnung des Ryanair-Vertrags.

- Die Kommission stellt jedoch fest, dass die belgischen Behörden selbst anerkannt haben, dass der Unterschied bei den Preisen für Abfertigungsleistungen, beispielsweise mit einer Verringerung von rund 15 auf 10 EUR je Fluggast bei den Fluggastabfertigung für die Liniengesellschaften bis 2010, in den beiden Geschäftsplänen zu einem Rückgang der Erträge um mehr als 5 Mio. EUR im Zeitraum 2001-2010 führt. Dies ist stellvertretend für die Kritikpunkte der Kommission hinsichtlich der Margen aus dem Geschäft mit anderen Gesellschaften als Ryanair im Geschäftsplan.
- Der Sachverständige äußert sich demgegenüber gar nicht zu den Auswirkungen der unterschiedlichen Annahmen bezüglich der Beziehungen zwischen BSCA, Sowaer und der Region Wallonien, die oben dargelegt wurden, obwohl diese maßgeblich sind. Die Kommission weist darauf hin, dass der BSCA-Wirtschaftsprüfer zu diesen Punkten bei Genehmigung des Vertrags Stellung genommen hatte.
- Schließlich stellt die Kommission fest, dass der Berater weder in seinem ursprünglichen Bericht vom Februar 2003 noch in den Zusätzen vom 15. Juli und 27. November 2003, die der Kommission übermittelt wurden, Stellung genommen hat zu den Annahmen zur Geschäftsentwicklung, die dem Geschäftsplan zugrunde liegen. Insbesondere wurden die Maßgeblichkeit der Berücksichtigung von Fluggästen der Liniengesellschaften, die im Plan unterstellte ständige Steigerung ihrer Zahl und die Erträge je Fluggast von Deloitte & Touche nicht erörtert, weder um sie zu bestätigen, noch um sie zu entkräften. Dieser Punkt ist um so wichtiger als der ursprüngliche Bericht, der ausführlichste Bericht des Beraters, sich auf den Zeitraum bis 2005 beschränkt, für den die von den Liniengesellschaften erwarteten Erträge hoher Rentabilität begrenzt bleiben. Das Dokument vom 15. Juli 2003 umfasst nur die Gewinn- und Verlustrechnungen zur Vervollständigung des Zeitraums bis 2010, d. h. genau jenes Zeitraums, für den die Erträge aus dem Geschäft mit den Liniengesellschaften für den Erfolg des Geschäftsplans überragende Bedeutung erlangen, ohne dass eine Kommentierung dieses oder anderer Punkte des Geschäftsplans erfolgt.

Kapitalerhöhung

- (230) Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass sich ein umsichtiger Investor in der Situation von BSCA nicht zu einem Engagement gegenüber Ryanair entschlossen hätte, ohne zuvor eine Zusicherung bezüglich der Rekapitalisierung des Unternehmens zu erhalten.
- (231) Selbst unter Zugrundelegung der günstigsten Annahme des BSCA-Geschäftsplans hätte die Ansiedlung von Ryanair in Charleroi während der ersten Jahre zu Verlusten für BSCA geführt. Diese vorübergehenden Verluste beliefen sich für Ende 2003-2004 auf fast 4 Mio. EUR und sind den Eigenmitteln von 4,6 Mio. EUR Ende 2000 gegenüberzustellen. Sie müssen daher durch eine Kapi-

talerhöhung um rund 5 Mio. EUR ausgeglichen werden, um das finanzielle Gleichgewicht des Unternehmens zu erhalten. Die Investitionsentscheidung von BSCA vom 31. Juli 2003 ist jedoch getroffen worden, ohne dass der Verwaltungsrat Gewissheit über eine Rekapitalisierung durch Sowaer gehabt hätte. Zu diesem Zeitpunkt konnte der Verwaltungsrat nur hoffen, dass Sowaer BSCA schriftlich bestätigte, dass Sowaer einen Finanzplan genehmigt hatte, in dem eine Kapitalerhöhung vorgesehen war. Die Mitglieder des Verwaltungsrats haben ihre Besorgnis darüber geäußert („[Verwaltungsratsmitglied C] ist besorgt darüber, dass der Verwaltungsrat einen Plan zu genehmigen hat, ohne zu wissen, ob der Anteilseigner folgen wird“; „[ein anderes Verwaltungsratsmitglied] stellt fest, dass vom Verwaltungsrat gefordert wird, diesen Vertrag zu genehmigen, ohne dass die Gewissheit besteht, dass Sowaer eine Kapitalerhöhung vornimmt“) ⁽⁸⁶⁾. Es sei daran erinnert, dass BSCA dieses Schreiben am 1. August 2001 übermittelt wurde.

- (232) Im Zuge der Prüfung des Verhaltens von BSCA nach den Kriterien eines privaten Kapitalgebers und in Beantwortung der Fragen, die von der beteiligten Partei C gestellt wurden, stellt die Kommission fest, dass die Rekapitalisierung von BSCA durch Sowaer schließlich im Dezember 2002 erfolgt ist. Belgien hat erläutert, dass die Entscheidung zur Rekapitalisierung von BSCA von Sowaer gemäß dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers erfolgt ist und sich auf den BSCA-Geschäftsplan vom April 2002 stützte. Diese Entscheidung wurde vom Berater Deloitte & Touche als vernünftig erachtet ⁽⁸⁷⁾.
- (233) Die Kommission stellt jedoch fest, dass der Finanzplan von Sowaer, der am 23. Mai 2003 von der wallonischen Regierung genehmigt wurde, zwar die Rekapitalisierung der beiden Flughafenbetriebsgesellschaften Lüttich (SAB) und Charleroi (BSCA) vorsah, die Umsetzung dieser Entscheidung jedoch in sehr verschiedener Weise erfolgte.
- (234) In beiden Fällen war eine erste Mittelzuführung durch Sowaer in Höhe von 60 Mio. BEF (rund 1,49 Mio. EUR) vorgesehen, anschließend die auf drei Jahre verteilte Beteiligung an weiteren Kapitalerhöhungen von jeweils 30 Mio. BEF (also rund dreimal 0,74 Mio. EUR) ⁽⁸⁸⁾. Ins-

⁽⁸⁶⁾ Protokoll der BSCA-Verwaltungsratsitzung vom 31. Juli 2001.

⁽⁸⁷⁾ Wäre diese Entscheidung im Mai 2001 getroffen worden, hätte die Kommission jedoch begründete Zweifel an der Vereinbarkeit der Kapitalerhöhung nach dem Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers gehabt. Im Mai 2001 konnte weder die Region Wallonien noch Sowaer (in Gründung) im Voraus die bei einer Erhöhung des BSCA-Kapitals erzielbare Rendite beurteilen. Zu diesem Zeitpunkt hatte der BSCA-Verwaltungsrat die Bedingungen des Vertrags mit Ryanair praktisch nicht erörtert und verfügte nicht über Finanzprojektionen im Zusammenhang mit dem Vertrag, die er erst am 31. Juli 2001 erhielt.

⁽⁸⁸⁾ Seite 9 des Sowaer-Finanzplans im Anhang der Entscheidung der wallonischen Regierung.

gesamt sollte für jeden Flughafen eine Mittelzuführung von 150 Mio. BEF (rund 3,72 Mio. EUR) erfolgen, was 25 % einer Kapitalerhöhung von insgesamt 600 Mio. BEF unter maßgeblicher Beteiligung anderer Investoren entsprach.

(235) Aus der Rechnungslegung 2002 von Sowaer ergibt sich, dass diese Regel, die in dem Sowaer-Finanzplan festgelegt war, der von der wallonischen Regierung genehmigt worden war, nicht auf gleiche Weise auf SAB und BSCA angewandt wurde und tatsächlich im Fall von BSCA nicht befolgt wurde.

— Im Fall von SAB geht aus der Rechnungslegung 2002 von Sowaer hervor, dass 50 Anteile für eine Summe von 1 408 486 EUR erworben wurden und eine Erhöhung des eingezahlten Kapitals um 2 353 829,90 EUR mit einem Anteil von 25 % durchgeführt wurde, was dem Geist des Finanzplans entspricht.

— Im Fall von BSCA dagegen ist in derselben Rechnungslegung 2002 von Sowaer der Erwerb von 6 143 Anteilen für eine Summe von 3 808 660 EUR ausgewiesen, und in der Rechnungslegung von BSCA für denselben Zeitraum wird dies durch die Verzeichnung einer durch Geldeinlage vorgenommenen Kapitalerhöhung vom 3. Dezember 2002 in Höhe von 3,942 Mio. EUR bestätigt, wovon rund 3,809 Mio. EUR auf Sowaer und der Rest von rund 133 000 EUR auf die Minderheitsanteilseigner entfallen. In der BSCA-Rechnungslegung heißt es auch, dass das gesamte gezeichnete Kapital eingezahlt ist. Sowaer hat die Mittelzuführung an BSCA somit vorgezogen.

(236) Die Kommission stellt somit fest, dass der Sowaer-Finanzplan in der von der wallonischen Regierung genehmigten Form später den tatsächlichen Bedürfnissen von BSCA angepasst wurde, die sich nicht nur aus der bisherigen Unternehmenstätigkeit, deren Rentabilität belegt war und für die ausreichend Eigenmittel zur Verfügung standen, und aus dem Investitionsbedarf ergaben, sondern die sich vor allem aus der Notwendigkeit einer Zwischenfinanzierung aufgrund des zwischenzeitlich mit Ryanair geschlossenen Vertrags ergaben.

Schlussfolgerung

(237) Die Analyse der Kommission zeigt, dass die Finanzstruktur von BSCA an die der Region Wallonien angelehnt ist und dass sich BSCA Ryanair gegenüber ohne die Sicherheit und die impliziten Versicherungen, die die Region ihrem öffentlichen Unternehmen verschafft hat (Übernahme bestimmter Ausgaben, Verzicht auf bestimmte

Einnahmen, Kapitalaufstockung usw.), sowie angesichts der im Geschäftsplan noch bestehenden Unwägbarkeiten nie verpflichtet hätte. Obwohl sie theoretisch unternehmerische Tätigkeiten im Flughafensektor ausübt, war BSCA nicht in der Lage eines Unternehmens, das seine Risiken und Investitionsentscheidungen abwägen muss, und hat seine Entscheidung nicht in Abhängigkeit von der vernünftigerweise zu erwartenden Rendite getroffen.

(238) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Vorteile, die BSCA Ryanair gewährt hat, Vorteile im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag sind, die es ermöglichen, die Betriebskosten des Luftfahrtunternehmens zu senken.

5.1.2. SPEZIFITÄT

(239) Nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag setzt die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe eine Begünstigung „bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige“ voraus. Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass die in Frage stehenden Vorteile, gleich ob es sich um die von BSCA oder die von der Region Wallonien gewährten handelt, nur Ryanair gewährt wurden.

(240) Ryanair und Belgien machten geltend, dass kein anderes Unternehmen unter vergleichbaren Bedingungen wie Ryanair tätig gewesen sei und dass eine Diskriminierung zwischen Ryanair und einem anderen Luftfahrtunternehmen daher gar nicht habe vorgenommen werden können. Belgien versicherte zudem mehrfach, dass die gegenüber Ryanair getroffenen Maßnahmen bekannt gemacht worden seien und dass Belgien sich verpflichtet habe, jedem anderen Unternehmen, das ein mit dem von Ryanair vergleichbares Fluggastaufkommen bewirke, ähnliche Vorteile anzubieten.

(241) 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. Sie stellt weiter fest, dass die von der Region Wallonien und der BSCA ergriffenen „Veröffentlichungsmaßnahmen“ in keiner Weise amtlich waren und somit nicht zum Erwerb von Rechten für andere Flughafennutzer führen konnten. So standen die Ermäßigung der Landegebühr oder die zugesicherte Entschädigung der Region Wallonien nicht „ohne weiteres“ allen anderen Flughafennutzern zur Verfügung. Wenn die

Branche diese Verträge kannte, die Presse darüber berichtete und die Region Wallonien amtliche Mitteilungen veröffentlichte, so fielen doch die genauen Bestimmungen des Vertrags zwischen Ryanair und der BSCA unter eine Vertraulichkeitsvereinbarung⁽⁸⁹⁾. Die Verträge waren Betroffenen nicht unbedingt zugänglich, wie ARACH bezeugt.

- (242) Die Kommission stellt fest, dass die Argumente im Zusammenhang mit der Bekanntmachung und Diskriminierungsfreiheit die objektive Tatsache, dass die gewährten Maßnahmen anderen Luftfahrtunternehmen nicht auf transparente Weise angeboten wurden und dass sie nur Ryanair eingeräumt wurden, nicht in Frage stellen können. Es handelt sich um spezifische Maßnahmen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag.

5.1.3. STAATLICHE MITTEL

- (243) Die Kommission verweist im Hinblick auf die Übertragung öffentlicher Mittel zugunsten von Ryanair auf ihre Analyse unter den Randnummern 97 bis 111 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens. Diese Analyse, und insbesondere die der Zurechenbarkeit der von BSCA ergriffenen Maßnahmen zur Region Wallonien, wurde von den Beteiligten und von Belgien nicht in Frage gestellt. Die belgischen Behörden haben dagegen den Begriff „öffentliche Mittel“ im Zusammenhang mit den von BSCA erhobenen Flughafenabgaben angefochten; sie würden der Rechtsprechung PreussenElektra entsprechen.
- (244) Die Kommission bestreitet diese Analyse und vertritt die Auffassung, dass die Schlussfolgerungen dieses Urteils auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar sind. Wie bereits ausgeführt, ist die Festlegung der Flughafen-, Lande- und Abstellentgelte in Belgien ein öffentliches Vorrecht, das vom Staat auf die Regionen übertragen wurde. So hat sehr wohl die Region Wallonien innerhalb ihrer Zuständigkeiten per Erlass die Entgelte festgesetzt und die Zuführung von 35 % dieser Entgelte zu einem jeweils flughafenspezifischen Fonds vorgesehen. Bei der Billigung des Finanzplans der Sowaer beschloss sie dann später nach Aussagen der belgischen Behörden, eine Höchstgrenze für diesen Fonds einzuführen. Später hat die Region Wallonien selbst einen Vertrag mit Ryanair geschlossen, der eine Kürzung der Mittel von BSCA und der Mittel des Umweltfonds zur Folge hatte. Schließlich

beschloss sie bei der tatsächlichen Einführung der Höchstgrenze für den Fonds im April 2002, eine andere, differenzierte Regelung anzuwenden, die die Aufwendungen von BSCA zunächst bis 2006 begrenzen und später dann leicht anheben sollte. Letztendlich beschloss sie, den Fonds durch die Sowaer zu ersetzen und die von BSCA noch in diesen Fonds einzuzahlenden Mittel an Sowaer zu übertragen.

- (245) All dies zeigt ganz eindeutig, dass es in diesem Fall nicht um einen Fonds geht, dessen Mittel automatisch und von der Behörde unabhängig zugewiesen werden, was den Gerichtshof beim Urteil PreussenElektra veranlasst hat, darauf zu erkennen, dass keine staatlichen Mittel vorlagen. Die Kommission vertritt in diesem Fall im Gegenteil die Auffassung, dass die Region Wallonien ständig die Möglichkeit hatte, die Flughafenentgelte festzulegen, zu verwenden und nach eigenem Ermessen unter mehreren Beteiligten wie BSCA, dem Umweltfonds, der Sowaer und sogar Ryanair aufzuteilen und damit deren Betriebsbedingungen direkt zu beeinflussen, und von dieser Möglichkeit mehrfach Gebrauch gemacht hat. Daher ist sie der Ansicht, dass die Flughafenentgelte sehr wohl staatliche Mittel sind.

- (246) Die Kommission folgert daraus, dass die zugesicherten Entschädigungen (die gegebenenfalls die Bereitstellung regionaler Mittel beinhalten) und die Ermäßigung der Landeabgaben (die einen Einnahmeausfall für den Staat beinhalten) eine direkte und dass die Bereitstellung der Mittel von BSCA eine indirekte Vorteilsgewährung der Region Wallonien zugunsten von Ryanair darstellen. Obwohl BSCA ein Unternehmen im Sinne des Wettbewerbsrechts ist und ihre Tätigkeiten einen wirtschaftlichen Charakter aufweisen, ist BSCA ein öffentliches Unternehmen, das die Region Wallonien kontrolliert und auf das sie einen beherrschenden Einfluss ausübt, und diese Maßnahmen sind im Sinne der genannten Rechtsprechung Stardust Marine ihr zuzurechnen. Die Randnummern 97 bis 111 des Beschlusses, das Verfahren einzuleiten, treffen daher nach dieser förmlichen Überprüfung in vollem Umfang zu.

5.1.4. BEEINTRÄCHTIGUNG DES INNERGEMEINSCHAFTLICHEN HANDELS UND DES WETTBEWERBS

- (247) Die Beteiligten und Belgien haben die Würdigung der Kommission unter Randnummer 112 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens hinsichtlich der Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten nicht angefochten; diese Würdigung hält die Kommission weiter aufrecht. Dagegen haben Belgien und Ryanair die Würdigung der Kommission hinsichtlich der Beeinträchtigung des Wettbewerbs angefochten. Sie behaupteten, die Maßnahmen hätten auf dem einschlägi-

⁽⁸⁹⁾ Bestimmung 5.1 des Vertrags zwischen BSCA und Ryanair: „Die in diesem Vertrag und seinen Anhängen behandelten Angelegenheiten dürfen von den Parteien nicht bekannt gemacht oder in irgendeiner Form mitgeteilt werden, bevor die anderen Parteien einen Entwurf der geplanten Veröffentlichung oder Mitteilung erhalten und schriftlich ihre Einwilligung gegeben haben, es sei denn, diese Veröffentlichung oder Vorlage von Dokumenten wird per Gesetz oder von einem internationalen, gemeinschaftlichen oder belgischen Gericht gefordert; in diesem Fall werden die anderen Parteien vorab über die gerichtliche Maßnahme informiert.“

gen Markt (Low-Cost-Segment) und dem geografischen Markt (Flugstrecken) keine Auswirkungen auf den Wettbewerb haben können.

mit Artikel 87 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag und Artikel 61 EWR-Abkommen muss untersucht werden.

- (248) Die Kommission erinnert daran, dass sie eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Bereich der staatlichen Beihilfen nicht nach der gleichen Logik analysiert wie ein Bündnis oder einen Zusammenschluss zwischen Luftfahrtunternehmen⁽⁹⁰⁾. Mit der Ausweitung der Definition des einschlägigen und geografischen Markts, die unter das Wettbewerbsrecht fällt, auf den Bereich der Beihilfen würde man verkennen, dass diese beiden unterschiedlichen Bereiche des Gemeinschaftsrechts jeweils einer eigenen Logik folgen.
- (249) Im Bereich der Beihilfen führt die Vorteilsgewährung in Form der Übernahme von Betriebskosten, die normalerweise einem Luftfahrtunternehmen obliegen, durch den Staat nicht nur zu einer Verzerrung des Wettbewerbs für eine oder mehrere Strecken und für ein bestimmtes Marktsegment. Der Vorteil, den das Luftfahrtunternehmen daraus zieht, stärkt seine Marktposition für sein gesamtes Streckennetz gegenüber den Wettbewerbern, unabhängig davon, ob es sich um so genannte „traditionelle“ Luftfahrtunternehmen, Billigfluggesellschaften, Chartergesellschaften oder regionale Luftfahrtunternehmen handelt. Ryanair betrieb im Jahr 2003 mehr als 100 Flugverbindungen in 13 Ländern, und Ryanair steht im Wettbewerb mit zahlreichen Luftfahrtunternehmen, nicht nur mit denjenigen, die sich im Rahmen dieses Verfahrens geäußert haben. Die Kommission erinnert daran, dass die Erbringung von Flugverkehrsdiensten ein Sektor ist, in dem seit Inkrafttreten der dritten Phase der Liberalisierung des Luftverkehrs („drittes Paket“) am 1. Januar 1993 ein lebhafter Wettbewerb herrscht⁽⁹¹⁾.

5.1.5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (250) Da die Voraussetzungen für die staatliche Beihilfe im vorliegenden Fall erfüllt sind, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Vorteile, die Ryanair von der Region Wallonien und von BSCA gewährt wurden, staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag sind. Die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen

5.2. RECHTSGRUNDLAGE DER WÜRDIGUNG

- (251) In ihrem Beschluss über die Einleitung des Verfahrens zog die Kommission die Vereinbarkeit der Beihilfen auf der Grundlage der im EG-Vertrag vorgesehenen Legalausnahmen und Freistellungen und die Anwendbarkeit einer dieser Ausnahmeregelungen auf diesen Fall in Zweifel.
- (252) Die Bestimmungen von Artikel 87 Absatz 2 EG-Vertrag können insofern nicht herangezogen werden, als es sich weder um Beihilfen sozialer Art noch um Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, noch um Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete handelt.
- (253) Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag enthält eine Aufstellung der Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können.
- (254) Die Buchstaben a) und c) dieses Absatzes ermöglichen Freistellungen zugunsten von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Regionen. In ihren Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung⁽⁹²⁾ hat die Kommission die Kriterien aufgeführt, die erfüllt sein müssen, damit Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Ziel dieser Leitlinien ist es, das Ziel der regionalen Entwicklung und die Anforderungen des Wettbewerbs in Einklang zu bringen, indem Höchstsätze für die Gewährung regionaler Beihilfen für Unternehmen festgelegt werden. Diese Höchstsätze sind so angelegt, dass den Regionen, insbesondere den am stärksten benachteiligten Regionen, wirklich und nachhaltig geholfen wird und gleichzeitig sichergestellt wird, dass Beihilfen für Unternehmen das zur Förderung dieser Entwicklung unbedingt erforderliche Maß nicht überschreiten und verhältnismäßig sind. Die Leitlinien sollen verhindern, dass Regionen oder Mitgliedstaaten unter dem Deckmantel der regionalen Entwicklung in eine Beihilfspirale geraten, d. h. in einen „Subventionswettlauf“, bei dem Unternehmen Beihilfen gezahlt werden, um sie — koste es, was es wolle — zum Nachteil der Wettbewerber auf ihrem Gebiet anzusiedeln. Ein grenzenloser Wettbewerb zwischen den Regionen bei der Gewährung von Subventionen wäre der nachhaltigen Entwicklung der europäischen Regionen nicht förderlich und stünde im Widerspruch zur Strukturpolitik der Gemeinschaft.

⁽⁹⁰⁾ Siehe insbesondere das EuGer-Urteil vom 15. Juni 2000, Alzetta Mauro/Kommission, Rechtssache T-298/97, Slg. 2000, II-2319, Randnummern 80 und 81.

⁽⁹¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 1), Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Flugverbindungen (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8) (Verordnung zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Parlaments und des Rates) und Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 15).

⁽⁹²⁾ ABl. L 74 vom 10.3.1998, S. 9.

- (255) Die Kommission leugnet nicht, dass sich — wie jede staatliche Beihilfe zur Förderung der Wirtschaftstätigkeit eines Unternehmens — auch die Ryanair gewährten Beihilfen in der Region Wallonien sozial und wirtschaftlich auswirken können. Diese Beihilfen entsprechen dennoch nicht der Disziplin, die sich die Kommission seit vielen Jahren auferlegt.
- (256) Zunächst sind die meisten Ryanair gewährten Beihilfen im Sinne der Leitlinien keine Beihilfen für Erstinvestitionen, sondern Betriebsbeihilfen⁽⁹³⁾. Diese Art von Betriebsbeihilfe ist im Prinzip verboten, außer in Ausnahmefällen und unter strengen Auflagen in den am stärksten benachteiligten Regionen Europas⁽⁹⁴⁾. Wenn der Hennegau auch normalerweise für eine übergangsweise Unterstützung im Rahmen von Ziel 1 in Frage kommt, so handelt es sich dabei nur um den möglichen Einsatz gemeinschaftlicher Finanzmittel wie des Strukturfonds⁽⁹⁵⁾.
- (257) Im Rahmen der staatlichen Beihilfen kommt die Stadt Charleroi, zu der Gosselies als dem Ort der Niederlassung von BSCA gehört, dagegen für Regionalbeihilfen im Rahmen von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag in Frage, der nur Beihilfen für Erstinvestitionen ermöglicht⁽⁹⁶⁾, so dass Betriebsbeihilfen, die nur im Rahmen von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag vorgesehen sind, ganz klar ausgeschlossen sind. Zudem sind die Ryanair gewährten Beihilfen einzelne Ad-hoc-Beihilfen außerhalb jeder Regelung, die von der Kommission normalerweise stark eingeschränkt werden⁽⁹⁷⁾, auch wenn das Urteil Hytasa⁽⁹⁸⁾ des Gerichtshofs auf die Vereinbarkeit einer Ad-hoc-Beihilfe im Rahmen der Regionalbeihilfen schließen lassen könnte. In diesem Fall schließt die Kommission eine rein regionale Zielsetzung im Zusammenhang mit einer Investition aus; es handelt sich um eine Beihilfe zur Förderung der luftfahrtbezogenen Tätigkeiten. Sie gelangt deshalb zu dem Schluss, dass die genannten Beihilfen aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Entwicklung bestimmter Regionen nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können.
- (258) Die Buchstaben b) und d) von Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag sind nicht anwendbar, da es sich nicht um Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder um Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes handelt.
- (259) Die Freistellungsbestimmung in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag im Zusammenhang mit Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige kann Anwendung finden. In diesem Fall müssen die Regeln, die die Kommission für die Würdigung staatlicher Beihilfen mit horizontaler Zielsetzung aufgestellt hat, in Verbindung mit den Leitlinien im Luftverkehrssektor betrachtet werden. Die Kommission stellt fest, dass die Beihilfen nicht die Forschung und Entwicklung⁽⁹⁹⁾, den Umweltschutz⁽¹⁰⁰⁾, die Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen⁽¹⁰¹⁾, die kleinen und mittleren Unternehmen⁽¹⁰²⁾ oder das Risikokapital⁽¹⁰³⁾ zum Ziel haben.

⁽⁹³⁾ Betriebsbeihilfen werden in den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung definiert als Beihilfen, „mit denen die laufenden Ausgaben des Unternehmens gesenkt werden sollen“ (Ziffer 4.15), während Beihilfen für Erstinvestitionen sich auf „die Anlageinvestition bei der Errichtung einer neuen Betriebsstätte, bei der Erweiterung einer bestehenden Betriebsstätte oder bei der Vornahme einer grundlegenden Änderung des Produkts oder des Produktionsverfahrens einer bestehenden Betriebsstätte“ beziehen (Ziffer 4.4).

⁽⁹⁴⁾ Vgl. Ziffer 4.15 ff. der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung.

⁽⁹⁵⁾ Entscheidung 1999/502/EG der Kommission vom 1. Juli 1999 mit dem Verzeichnis der unter Ziel 1 der Strukturfonds fallenden Regionen für den Zeitraum 2000 bis 2006 (ABl. L 194 vom 27.7.1999, S. 53).

⁽⁹⁶⁾ Vgl. Staatliche Beihilfe N 799/1999 — Belgien — „Karte über die Regionalbeihilfen für Belgien“.

⁽⁹⁷⁾ Vgl. Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung: „Eine einzelne Ad-hoc-Beihilfe zugunsten nur eines Unternehmens oder Beihilfen, die auf einen einzigen Wirtschaftszweig begrenzt sind, können erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb in dem betroffenen Markt haben, tragen jedoch möglicherweise nur geringfügig zur regionalen Entwicklung bei. ... Infolgedessen werden die genannten Freistellungen grundsätzlich nur für sektorenübergreifende Beihilferegulungen gewährt, die in dem jeweiligen Gebiet sämtlichen Unternehmen der betreffenden Wirtschaftszweige zugänglich sind.“

⁽⁹⁸⁾ EuGH-Urteil vom 14. September 1994, Spanien/Kommission, verbundene Rechtssachen C-278, C-279 und C-280/92, Slg. 1994, I-4103.

(260) Ryanair vertrat die Auffassung, die Beihilfen zur Pilotenausbildung müssten auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 68/2001 geprüft werden, da sie Beihilfen zur „allgemeinen“ Ausbildung gleichzusetzen seien. Belgien hat diese Rechtsgrundlage für die Vereinbarkeit nicht erwähnt. Die Kommission stellt fest, dass der „einmalige und pauschale Beitrag von 768 000 EUR als Beteiligung an den Kosten für die Einstellung und Ausbildung von Flugzeugführern und Besatzungen, die auf den vom Flughafen neu beflogenen Strecken eingesetzt werden“, nicht unter Beachtung der Bestimmungen der Verord-

⁽⁹⁹⁾ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5), geändert (ABl. C 48 vom 13.2.1998, S. 2) und verlängert (ABl. C 111 vom 8.5.2002, S. 3).

⁽¹⁰⁰⁾ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3).

⁽¹⁰¹⁾ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 288 vom 9.10.1999, S. 2) sowie die Leitlinien im Sektor Luftfahrt.

⁽¹⁰²⁾ Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 33).

⁽¹⁰³⁾ Mitteilung der Kommission — Staatliche Beihilfen und Risikokapital (ABl. C 235 vom 21.8.2001, S. 3).

nung (EG) Nr. 68/2001 gewährt wurde; die übernommenen Kosten beschränkten sich nicht auf die im Sinne von Artikel 4 Absatz 7 der Verordnung beihilfefähigen Kosten⁽¹⁰⁴⁾, da sie die Einstellung der Piloten beinhalten. Da es sich um einen pauschalen und einmaligen Beitrag handelt, sind die Kosten weder belegt noch transparent noch aufgeschlüsselt; die Intensität der Beihilfe in Bezug auf die beihilfefähigen Kosten wurde ebenfalls nicht bestimmt. Diese Beihilfen sind daher auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 68/2001 nicht vereinbar. Genauso wenig sind sie auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2204/2002 der Kommission vom 12. Dezember 2002 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen⁽¹⁰⁵⁾ vereinbar.

(261) Ryanair machte bezüglich der Beihilfen von 4 000 EUR für Büroausstattung weiterhin die Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-Minimis“-Beihilfen⁽¹⁰⁶⁾ geltend. Die Kommission erinnert daran, dass diese Verordnung nicht für Beihilfen an Unternehmen des Verkehrssektors gilt; als Luftfahrtunternehmen kann Ryanair daher diese Freistellung nicht gewährt werden.

(262) Die Freistellungsbestimmung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag kann daher auf der Grundlage der bestehenden Rahmenregelungen mit horizontaler Zielsetzung oder der vor rund 10 Jahren im Jahr 1994 aufgestellten Leitlinien für den Luftverkehr keine Anwendung finden⁽¹⁰⁷⁾. Die Kommission vertritt angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung im Luftverkehrs- und Flughafenektor infolge der vollständigen Öffnung des europäischen Markts der Luftverkehrsdienste im Jahre 1997 die Auffassung, dass die Freistellungsbestimmung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag auch mit Blick auf die Rolle betrachtet werden muss, die diese

⁽¹⁰⁴⁾ Personalkosten für die Ausbilder, Reisespesen der Ausbilder und der Auszubildenden, laufende Aufwendungen (Material, Ausstattung), Abschreibung von Werkzeugen und Ausrüstungsgegenständen gemäß dem Anteil ihrer ausschließlichen Verwendung für das Ausbildungsvorhaben, Kosten für Beratungsdienste betreffend die Ausbildungsmaßnahme, Personalkosten für Ausbildungsteilnehmer innerhalb gewisser Grenzen.

⁽¹⁰⁵⁾ ABl. L 337 vom 13.12.2002, S. 3. Beschäftigungsbeihilfen fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Verordnung, wenn es sich um Beihilfen für den Verkehrssektor handelt (Artikel 1). Im Verkehrssektor fallen unter diese Verordnung nur Beihilfen zur Einstellung benachteiligter und behinderter Arbeitnehmer und Beihilfen zur Deckung der durch die Beschäftigung von Behinderten entstehenden Zusatzkosten. Mit der in Frage stehenden Beihilfemaßnahme wird jedoch weder dieses Ziel verfolgt noch werden die sonstigen Kriterien der Verordnung erfüllt.

⁽¹⁰⁶⁾ ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 30.

⁽¹⁰⁷⁾ Vgl. Randnr. 115 vierter Gedankenstrich des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens.

Beihilfen für die Entwicklung der Regionalflughäfen spielen⁽¹⁰⁸⁾.

5.3. BEURTEILUNG DER VEREINBARKEIT DER BEIHILFE MIT ARTIKEL 87 ABSATZ 3 BUCHSTABE C) EG-VERTRAG

5.3.1. RABATTE AUF DIE FLUGHAFENABGABEN UND ZUGESICHERTE ENTSCHÄDIGUNG, DIE VON DER REGION WALLONIEN BEI EINER ÄNDERUNG DER ABGABENHÖHE ODER DER FLUGHAFENÖFFNUNGSZEITEN GEWÄHRT WÜRDEN

(263) Mehrere Beteiligte äußerten Bedenken wegen des Vorliegens diskriminierender Rabatte auf die Flughafenabgaben. Wenn auch bei kleineren Flughäfen die Höhe der Flughafenengebühren nicht unbedingt sämtliche Kosten für die Nutzung der Infrastruktur dieses Flughafens widerspiegeln müsse⁽¹⁰⁹⁾, so müssten doch die Abgaben — einschließlich der Rabatte — im Bestreben um Transparenz und Gleichbehandlung der Flughafenutzer nach objektiven Kriterien, nach Regeln, auf die sie sich berufen können, und vorzugsweise nach Konsultation der Flughafenutzer festgelegt werden⁽¹¹⁰⁾. Auch die kleinen Flughäfen müssten gegenüber den Luftfahrtunternehmen den erforderlichen Handlungsspielraum zur Anpassung der Abgaben und Öffnungszeiten behalten können.

(264) Die Kommission stellt fest, dass es derzeit keine Gemeinschaftsvorschriften für die Gestaltung der Flughafen-

⁽¹⁰⁸⁾ Die Kommission hatte bereits früher Gelegenheit, Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) anzuwenden, um eben der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige Rechnung zu tragen, wobei sie die für die Gewährung der Beihilfen geltenden Bedingungen in Einzelentscheidungen festlegte. Siehe beispielsweise die Mitteilung der Kommission an die übrigen Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten zur staatlichen Beihilfe N 376/01 — Italien — Beihilferegulation zugunsten von Seilbahnen (ABl. C 172 vom 18.7.2002, S. 2), Randnummern 44-49. Auch hat Generalanwalt Jacobs unter Randnr. 38 seiner Schlussanträge vom 18. September 2003 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht) in der Rechtssache C-91/01, Italien/Kommission, darauf hingewiesen: „Das Ermessen der Kommission kann durch den Erlass derartiger Regelungen (Anmerkung: Leitlinien oder sonstiges ‚soft law‘) nicht ein für allemal eingeschränkt werden“.

⁽¹⁰⁹⁾ Die Umlegung sämtlicher Kosten kleiner Flughäfen auf die Gebühren würde zu einer sehr hohen finanziellen Belastung für sehr wenige Flughafenutzer führen. Dies würde sie von einer Niederlassung auf sekundären Flughäfen abhalten. Der genannte Vorschlag der Kommission für die Flughafenengebühren, in dem vorgeschlagen wurde, dass die Gebühren die tatsächlichen Kosten der Flughafenentätigkeit widerspiegeln, berücksichtigte auch den Sonderfall der kleinen Flughäfen, die öffentliche Beihilfen nicht entbehren können (siehe Ziffer 32). Im Übrigen stellt die Kommission fest, dass in einigen EU-Mitgliedstaaten ein Finanzausgleich zwischen großen und kleinen Flughäfen vorgenommen wird. Wenn man fordern würde, dass sich in den Gebühren der kleinen Flughäfen sämtliche Gebühren niederschlagen, würde sich dies unnötigerweise störend auf ihre Organisationsweise auswirken.

⁽¹¹⁰⁾ Zur Problematik der Flughafenengebühren in Europa siehe beispielsweise Airport charges in Europe, Airport Council International Europe, 8.5.2003.

gebühren gibt. Es steht den Mitgliedstaaten daher frei, die Gebührenhöhe durch Festlegen eines an die jeweiligen Umstände angepassten öffentlichen Tarifs zu beschließen; diese Möglichkeit stand und steht auch der Region Wallonien zur Verfügung. Sie können die Gebührenhöhe dagegen nicht auf diskriminierende Weise festlegen, weder direkt noch indirekt, beispielsweise durch die Auswahl der genutzten Flugzeuge. Auch dürfen sie nicht gegen eindeutige Regeln verstoßen, die sie selbst zuvor aufgestellt haben.

(265) Die Kommission erinnert daran, dass sie keine Einwände dagegen hat, dass den Luftfahrtunternehmen unter bestimmten Bedingungen als Anreiz für die Eröffnung neuer Verbindungen oder zur Erhöhung der Frequenzen Ermäßigungen gewährt werden, um so das Fluggastaufkommen zu erhöhen. In der Entscheidung Manchester entschied die Kommission, dass befristet verfügbare Rabatte, die gewährt werden, ohne zwischen den Nutzern eines Flughafens zu diskriminieren, nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 87 EG-Vertrag fallen, da sie keine Wettbewerbsverzerrungen verursachen. Bei dieser Gelegenheit führte die Kommission aus, dass ein Rabatt oder Rabattsystem, mit dem einem Unternehmen eine Vorzugsbehandlung zuteil wird, in den Anwendungsbereich von Artikel 87 EG-Vertrag fällt und eine Beihilfe darstellt.

(266) Wie bereits gesagt, vertritt die Kommission auf der Grundlage der im Fall Manchester aufgestellten Regeln die Auffassung, dass die Region Wallonien die Möglichkeit hatte, Ryanair Rabatte zu gewähren, sofern sie auf nichtdiskriminierende Weise und befristet gewährt worden wären. Belgien hat von dieser Möglichkeit, die zudem im Dekret der Region Wallonien zur Regelung dieser Abgaben vorgesehen ist, keinen Gebrauch gemacht, sondern entschieden, auf diskriminierende und nichttransparente Weise für eine Dauer von 15 Jahren, die keine Befristung im Sinne des Urteils Manchester darstellt, einem einzigen Luftfahrtunternehmen Beihilfen zu zahlen. Dass diese Beihilfen nur zugunsten von Ryanair und unter Verletzung der nationalen Rechtsgrundlage gezahlt wurden, war weder notwendig noch dem angestrebten Ziel der Flughafenförderung angemessen, da es andere, legale Mittel gab. Unter diesen Umständen ist die Kommission der Auffassung, dass die Rabatte, die Ryanair bereits auf die Flughafenabgaben gewährt wurden, sowie die zugesicherten Entschädigungen der Region Wallonien nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Beihilfen anzusehen sind.

5.3.2. VON BSCA GEWÄHRTE RABATTE AUF DIE PREISE DER BODENABFERTIGUNGSDIENSTE

(267) Die Bodenabfertigung ist eine gewerbliche Tätigkeit, die auf bestimmten Flughäfen gemäß der Richtlinie

96/67/EG für den Wettbewerb geöffnet ist. Wie die Kommission bereits in ihrem Beschluss über die Einleitung des Verfahrens betont hat, sind Rabatte auf die Bodenabfertigungsentgelte, die Luftfahrtunternehmen von einem Flughafenbetreiber gewährt werden, nicht anstößig⁽¹¹¹⁾. 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⁽¹¹²⁾. Bei BSCA können beispielsweise die zum Ausgleich der Kosten für Unterhaltung und Brandschutz bezogenen Leistungen in diese Kategorie fallen.

(268) 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.

(269) Im Fall des Flughafens Charleroi wird der Sonderpreis, der Ryanair für die Bodenabfertigungsdienste gewährt wird, in keiner Weise durch eine eindeutige Analyse der Kosten, die BSCA dadurch entstehen, gestützt. Die wenigen Informationen, die die Analyse des Geschäftsplans ergeben hat, scheinen dagegen darauf hinzudeuten, dass die Bodenabfertigung nicht kostendeckend durchgeführt wird.

⁽¹¹¹⁾ Randnr. 85 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens: „Hinsichtlich der Bodenabfertigungsentgelte versteht die Kommission, dass Größenvorteile erzielt werden können, wenn ein Flughafenutzer die Bodenabfertigungsdienste eines Unternehmens in erheblichem Umfang einsetzt. Deshalb überrascht es nicht, dass der für bestimmte Unternehmen geltende Preis unter dem allgemeinen Preis liegt, wenn diese Unternehmen weniger umfangreiche Dienstleistungen als andere Kunden in Anspruch nehmen.“

⁽¹¹²⁾ Die Richtlinie 96/67/EG zog die Gefahr von Quersubventionen ausdrücklich in Erwägung, indem sie eine buchmäßige Trennung zwischen den Bodenabfertigungsdiensten und den anderen Flughafenfähigkeiten forderte. Artikel 4 sieht vor:

„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 Flughafenleitung ausübt, und seinen Tätigkeiten als Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten stattfinden.“

- (270) Der Vergleich der Personalkosten für Abfertigung und Flugscheinausstellung und der Erträge aus der Bodenabfertigung, wie sie im Geschäftsplan dargelegt sind, ermöglicht eine Abschätzung der Marge für die Abfertigung. Diese geschätzte Marge ist sicherlich zu groß, da sie die anderen Kosten der Bodenabfertigung außerhalb der Personalkosten (Verbrauchsgüter, Dienstleistungen, Instandhaltung der Geräte usw.) nicht berücksichtigt, doch deckt sie das zur Abfertigung der Fluggäste eingesetzte Personal ab. Der Vergleich ermöglicht jedenfalls die Feststellung, dass die Marge bis einschließlich 2006 negativ ist (zwischen –650 000 und –1 370 000 EUR je nach Jahr), wobei die Personalkosten je Fluggast von 4,42 auf 2,73 EUR sinken, was immer noch weit über den Ryanair berechneten Entgelten von 1 EUR, später 1,13 EUR, liegt.
- (271) Erst ab 2007 würde die Tätigkeit einen Gewinn erwirtschaften, da rund 50 000 zusätzliche Fluggäste jedes Jahr (300 000 im Jahr 2010) von den Liniengesellschaften hinzukommen und für die die Abfertigung mit durchschnittlich 14 EUR in Rechnung gestellt wird. So sollen laut Geschäftsplan die 1 150 000 Fluggäste der Billigflughafensanbieter insgesamt Abfertigungserträge von 1,5 Mio. EUR generieren, während die lediglich 300 000 Fluggäste der Liniengesellschaften Erträge von 4,5 Mio. EUR erzeugen.
- (272) Ohne diesen zusätzlichen Beitrag, der von den Liniengesellschaften kommen soll und der im Geschäftsplan ab 2003 mit anfänglich 100 000 EUR, ansteigend in 2007 auf 1 700 000 EUR und 2010 auf fast 4 Mio. EUR, berücksichtigt ist, bliebe die so kalkulierte Marge bei der Bodenabfertigung weiterhin negativ. Es stellt sich die Frage, ob eine Liniengesellschaft bereit wäre, in Charleroi einen ähnlichen Preis wie auf einem größeren Flughafen zu zahlen, insbesondere wenn ihr bekannt ist, dass sie zwölfmal so viel zahlt wie eine andere am Flughafen tätige Gesellschaft. Laut der Angaben Belgiens würde es sich hauptsächlich um Gesellschaften handeln, die Afrika anfliegen und bei denen das abzufertigende Gepäckvolumen und somit die Abfertigungsentgelte sehr hoch sind.
- (273) Desgleichen geben die der Kommission vorliegenden Informationen Anlass zu der Einschätzung, dass die Bodenabfertigung (ausgenommen die Betankung) einer Boeing 737 auf der Grundlage von rund 20 Rotationen täglich und bei 100 bis 200 Sitzen, was der Bedienung von Charleroi durch Ryanair entspricht, 800 bis 1200 EUR je Flugzeug auf einem Regionalflughafen kosten würde, was bereits um mindestens 20 % unter den Kosten auf einem größeren Flughafen läge. Die Kosten je Fluggast beliefen sich dabei auf 6 bis 8 EUR, was der Praxis von BSCA gegenüber anderen Gesellschaften entspricht. Es ist daher von einem ausgeprägten Dumping durch BSCA auszugehen, was die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten bei isolierter Betrachtung angeht.
- (274) Die Bodenabfertigungsdienste stehen darüber hinaus auf den großen Flughäfen dem Wettbewerb offen, und der Flughafen Charleroi müsste, falls sein Erfolg anhält, in Kürze, d. h. bei mehr als zwei Millionen abgefertigten Fluggästen — der im Geschäftsplan 2006-2007 unterstellten Annahme — dem in der Gemeinschaftsregelung vorgeschriebenen Weg folgen. Hierzu erinnert die Kommission daran, dass die Richtlinie 96/67/EG einen wirksamen und lautereren Wettbewerb gewährleisten soll⁽¹¹³⁾ und dass die für das reibungslose Funktionieren der Flughafeneinrichtungen erlassenen Vorschriften die Grundsätze der Objektivität, Transparenz und Nichtdiskriminierung beachten müssen⁽¹¹⁴⁾. Der mit einer Vorabentscheidung befasste Gerichtshof vertrat in seinem Urteil vom 16. Oktober 2003⁽¹¹⁵⁾ die Auffassung, dass es, wenn es sich um ein Entgelt handelt, das als Gegenleistung für den Zugang zu Flughafenanlagen erhoben wird, der Richtlinie 96/67/EG nicht zuwider läuft, „... dieses Entgelt so festzusetzen, dass das Leitungsorgan des Flughafens nicht nur seine Kosten für das Zurverfügungstellen der Flughafeneinrichtungen decken, sondern auch eine Gewinnspanne erzielen kann.“ Die belgischen Behörden bestätigten am 19. Dezember 2003 selbst, dass die Schwelle von zwei Millionen Fluggästen Ende 2004 oder im Laufe des Jahres 2005 erreicht werden dürfte. Dies beinhaltet, insbesondere nach Artikel 4 der Richtlinie 96/67/EG, eine strikte buchmäßige Trennung, um sicherzustellen, dass diese dem Wettbewerb unterliegende Tätigkeit nicht durch andere Flughafen-tätigkeiten ausgeglichen wird. Sobald diese Schwelle erreicht ist, können ein oder mehrere unabhängige Unternehmen ihre Dienste anbieten, und es ist offensichtlich, dass der derzeitige Preis von einem Euro je Fluggast — und dies über einen Zeitraum von 15 Jahren — dazu führt, dass eine tatsächliche Öffnung für den Wettbewerb nicht realisierbar ist.
- (275) Bis diese Schwelle von zwei Millionen Fluggästen erreicht ist, kann der Flughafen selbstverständlich seine verschiedenen Gewinn- und Verlustquellen aus rein gewerblichen Tätigkeiten ausgleichen; dies wäre beispielsweise der Fall bei Verlusten aus der „Handling-Tätigkeit“ und Überschüssen aus dem Parkplatzgeschäft. Dieser Ausgleich zwischen gewerblichen Tätigkeiten ist nicht mehr möglich, wenn die in der Richtlinie 96/67/EG vorgesehene Schwelle von zwei Millionen Fluggästen überschritten wird; ein Ausgleich zwischen gewerblichen Tätigkeiten und Tätigkeiten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ist bereits jetzt ausgeschlossen. Die Kommission weist nochmals nachdrücklich darauf hin, dass sie weiter auf eine wirksame Umsetzung der Liberalisierung im Bereich der Bodenabfertigung hinwirken wird⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹³⁾ Erwägungsgrund 16 der Richtlinie 96/67/EG.

⁽¹¹⁴⁾ Erwägungsgrund 25 der Richtlinie 96/67/EG.

⁽¹¹⁵⁾ EuGH-Urteil vom 16. Oktober 2003, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH/Deutsche Lufthansa AG, Rechtssache C-363/01 (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht).

⁽¹¹⁶⁾ Hierzu weist die Kommission auf die Anrufungen des Gerichtshof am 12. September 2003 und am 19. Dezember 2002 gegen Deutschland und Italien wegen der nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG hin, die direkte Folgen für den Markteintritt neuer Wirtschaftsteilnehmer auf den wichtigsten Flughäfen dieser Mitgliedstaaten hatte.

- (276) Die Aufgaben, die BSCA als Flughafenleitung, Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse oder gewerblicher Dienstleister obliegen, sowie die mit diesen Aufgaben verbundenen Finanzflüsse wurden in Charleroi nicht eindeutig gegeneinander abgegrenzt. Unter diesen Umständen können Quersubventionen zwischen der Finanzierung der Bodenabfertigungsdienste und den Finanzierungen anderer, nicht gewerblicher Tätigkeiten und somit das Vorliegen einer Beihilfe nicht ausgeschlossen werden.
- (277) Die Notwendigkeit einer öffentlichen finanziellen Intervention scheint hier im Gegenteil nicht gegeben gewesen zu sein. Die kürzliche Liberalisierung des Sektors der Bodenabfertigung und die Notwendigkeit der wirksamen Umsetzung dieser Liberalisierung führen dazu, dass die Kommission, wenn Rabatte auf Bodenabfertigungsdienste eine staatliche Beihilfe zugunsten eines Luftfahrtunternehmens darstellen können, die Auffassung vertritt, dass diese Beihilfen als nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen sind. Sie scheinen in einem liberalisierten Rahmen in der Tat weder notwendig zu sein noch einen Anreiz für die Entwicklung einer Flughafenstruktur darzustellen.

5.3.3. SONSTIGE MITTEL ZUR FÖRDERUNG VON FLUGDIENSTEN VOM FLUGHAFEN CHARLEROI AUS

- (278) Beihilfen, die es ermöglichen, regionale Flughafeninfrastrukturen, die derzeit unausgelastet sind und der Allgemeinheit Kosten verursachen, zu fördern und besser zu nutzen, können ein gewisses gemeinschaftliches Interesse aufweisen und im Rahmen der Ziele der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik gesehen werden.
- (279) Betriebsbeihilfen für die Aufnahme neuer Flugverbindungen oder die Erhöhung bestimmter Frequenzen können ein notwendiges Instrument zur Förderung der Entwicklung kleiner Regionalflughäfen sein. Diese Beihilfen können interessierte Unternehmen überzeugen, das Risiko einer Investition in neue Strecken einzugehen. Um jedoch derartige Beihilfen auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären zu können, muss bestimmt werden, ob diese Beihilfen in Bezug auf das angestrebte Ziel notwendig und verhältnismäßig sind und ob sie den Handel nicht in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Maße beeinträchtigen.
- (280) Betriebsbeihilfen sind nur selten als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen, da sie für gewöhnlich in den Sektoren, in denen sie gewährt werden, zu Wettbewerbsverzerrungen führen und naturgemäß keines der in den Freistellungsbestimmungen des EG-Vertrags festgelegten Ziele erreichen. Da sie keine technische oder strukturelle Änderung des Unternehmens beinhalten
- und nur dessen geschäftliche Entwicklung begünstigen, ermöglichen diese Beihilfen es den Unternehmen nur, ihren Kunden künstlich günstige Konditionen anzubieten und ihre Gewinnspanne ohne jede Rechtfertigung zu vergrößern.
- (281) Von diesem Grundsatz gibt es allerdings gewisse Ausnahmen, und die Kommission hat diese Art von Beihilfen bereits früher als vereinbar angesehen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt waren. Betriebsbeihilfen wurden von der Kommission beispielsweise im Seeverkehr für die Aufnahme von Kurzstrecken zwischen zwei oder mehr Häfen in Frankreich oder in anderen Mitgliedstaaten genehmigt ⁽¹⁷⁾. Mit einer französischen Regelung sollten die mit der Einrichtung neuer Strecken verbundenen finanziellen Schwierigkeiten abgewendet werden, indem degressive Beihilfen mit einer Laufzeit von höchstens drei Jahren gewährt wurden, die auf 30 % der förderfähigen Ausgaben begrenzt wurden und für die eine absolute Obergrenze festgelegt wurde. Nach Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens hat die Kommission die Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt und dabei die Auffassung vertreten, dass die Förderung des Seeverkehrs auf Kurzstrecken unter die Ziele der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik fällt: „In ihrer Mitteilung über die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs unterstreicht die Kommission die wichtige Rolle dieser Verkehrsart bei der Förderung einer sicheren und auf Dauer tragbaren Mobilität, der Stärkung des Zusammenhalts in der EU und der Verbesserung des intermodalen Verkehrs. Weiter erkennt sie an, dass der Kurzstreckenseeverkehr auf allen Ebenen, d. h. auf regionaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene, gefördert werden muss.“
- (282) Im vorliegenden Fall muss daher geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit dieser Beihilfen, ausgenommen die Rabatte auf die Flughafengebühren und die Bodenabfertigungspreise, mit dem Gemeinsamen Markt erfüllt sind.

5.3.3.1. Ziel der Beihilfe und Vorliegen eines gemeinschaftlichen Interesses

- (283) Die erste Voraussetzung für die Gewährung einer Beihilfe ist, dass sie ihren Zweck erfüllt, d. h. dass sie sich in eine kohärente Politik der Flughafenförderung einfügt und durch das offensichtliche Bestreben, die Rentabilität von bisweilen unrentablen Infrastrukturen zu fördern, gekennzeichnet ist.

⁽¹⁷⁾ Entscheidung 2002/610/EG der Kommission vom 30. Januar 2002 über die Beihilferegelung, die Frankreich für die Aufnahme des Seeverkehrs auf neuen Kurzstrecken gewähren will (ABl. L 196 vom 25.7.2002, S. 31).

- (284) Die Folge dieser kohärenten Politik, die in erster Linie der nachhaltigen Entwicklung der Flughafentätigkeit dient, wird dann die Förderung der regionalen Entwicklung, des Fremdenverkehrs, der lokalen Wirtschaft oder des Images einer Region sein.
- (285) Während sich staatliche Beihilfen für große Flughafenplattformen und auch mittelgroße Flughäfen nur schwer und nur in Ausnahmefällen rechtfertigen lassen, können sie bei kleineren Flughäfen notwendig sein. Ohne öffentliche Beihilfen könnten kleine Flughäfen, die die Rentabilitätsschwelle nicht erreicht haben, nicht überleben. Um fortbestehen zu können, benötigen sie öffentliche Finanzmittel, und diese Notwendigkeit wurde von der Kommission insbesondere in ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über Flughafenengebühren anerkannt ⁽¹¹⁸⁾: „Für viele der kleinen Flughäfen, die eine bedeutende Rolle für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft spielen, sind umfangreiche und regelmäßige Beihilfen des Staates oder der Gebietskörperschaften oder in bestimmten Fällen finanzielle Unterstützung durch größere Flughäfen erforderlich ...“.
- (286) Was große Flughäfen, mittelgroße Flughäfen und kleine Flughäfen sind, ist derzeit nicht genau festgelegt. Der Ausschuss der Regionen hat die europäischen Flughäfen in seiner Prospektivstellungnahme vom 2. Juli 2003 über die regionalen Flughafenkapazitäten in fünf Kategorien eingeteilt ⁽¹¹⁹⁾:
- die Kategorie A umfasst die großen Drehkreuzflughäfen (mehr als 25 Mio. Passagiere, 4 Flughäfen), die rund 30 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
 - die Kategorie B umfasst die nationalen Flughäfen (10 bis 25 Mio. Passagiere, 16 Flughäfen), die rund 35 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
 - die Kategorie C umfasst 15 Flughäfen mit 5 bis 10 Mio. Passagieren, die rund 15 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
 - die Kategorie D umfasst 57 Flughäfen mit 1 bis 5 Mio. Passagieren, die rund 17 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
 - die Kategorie E umfasst 67 Flughäfen mit 200 000 bis 1 Mio. Passagieren, die rund 4 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
- Nach Auffassung des Ausschusses der Regionen gelten Flughäfen der Kategorien D und E sowie einige der Kategorie C im Allgemeinen als Regionalflughäfen.
- (287) Regionalflughäfen könnten auch ein verkehrspolitisches Problem lösen, nämlich dass die größeren Flughäfen an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen.
- (288) Die Kommission bekräftigte in ihrem Weißbuch Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft ⁽¹²⁰⁾, dass „angesichts des Verkehrsanstiegs ... die Nutzung der Flughäfen im Hinblick auf eine optimale Nutzung der Kapazitäten überdacht werden“ muss.
- (289) Die Entwicklung der Regionalflughäfen ist den Ausführungen der Kommission zufolge aus folgenden Gründen noch interessanter: „Aufgrund der derzeitigen Struktur des Luftverkehrssystems konzentrieren die Luftverkehrsgesellschaften ihre Aktivitäten auf die Großflughäfen als Drehkreuze ihrer innergemeinschaftlichen und internationalen Tätigkeit. Die Überlastung konzentriert sich auf die großen Luftverkehrsknotenpunkte mit entsprechenden Auswirkungen in Bezug auf Lärmbelästigung und Flugverkehrsmanagement. Die Überlastung des Luftraums ist zwar bereits Gegenstand eines konkreten Aktionsplans, doch der Überlastung am Boden wird noch nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet. Mehr als die Hälfte der 50 größten europäischen Flughäfen hat die Kapazitätsgrenze am Boden jedoch bereits erreicht oder steht kurz davor.“
- (290) Die vom Ausschuss der Regionen auf Ersuchen der Kommission im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Politik für die Flughafenkapazitäten in Europa ausgearbeitete Stellungnahme (siehe Erwägungsgrund 286) gibt an:
- „Während Regionalflughäfen durch freie Kapazitäten an Terminalplatz und Rollbahnausnutzung gekennzeichnet sind, sind internationale Drehkreuze (Hubs) und nationale Flughäfen oft an ihrer Kapazitätsgrenze angelangt. Solange die großen Fluggesellschaften aber weiterhin ihre Hub-and-Spoke-Strategien (Verknüpfung weniger großer Drehkreuze (Hub = Nabe) mit möglichst vielen Zubringer Routen (Spoke = Speiche) verfolgen, lässt sich dieses offensichtliche Paradoxon nicht lösen. Von einigen Airlines ist zu vernehmen, dass sie nunmehr die komplementäre Rolle des Punkt-zu-Punkt-Verkehrs (Direktflugverkehr) prüfen.“
- Regionalflughäfen haben ein Potenzial zur Entwicklung von Direktflugverbindungen. Dies ist seit einiger Zeit bei Billigfluggesellschaften zu beobachten, doch ist dies nicht das einzige Segment, das von diesen Routen profitieren kann. Regionen und Fluggesellschaften müssen zusammenarbeiten, um eine Balance zwischen Direktflugverkehr und dem Hub-and-Spoke-System zu finden, indem sie die potenziellen Verkehrsströme herausfinden, die von einem Regionalflughafen ohne Transit durch ein Drehkreuz abfliegen könnten.“

⁽¹¹⁸⁾ KOM(97) 154 endg.⁽¹¹⁹⁾ AdR 393/2002 endg.⁽¹²⁰⁾ KOM(2001) 370 endg.

- (291) Wenn öffentliche Beihilfen in Form von Beihilfen für den Bau von Infrastrukturen oder Betriebsbeihilfen für den Fortbestand bestimmter kleiner Flughäfen auch oft erforderlich sind, bedingt doch eine nachhaltige Flughafenförderung die Ausweitung des Flugverkehrs und die Steigerung des Passagieraufkommens. Wie in den Stellungnahmen der Beteiligten erwähnt, verfügen kleinere Flughäfen im Allgemeinen nicht über das zum Erreichen der kritischen Größe und der Rentabilitätsschwelle notwendige Fluggastaufkommen. Erst wenn sie die kritische Größe erreicht haben, können sie wie wirkliche kommerzielle Unternehmen auftreten und die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel einschränken.
- (292) Absolute Zahlen für die Rentabilitätsschwelle liegen nicht vor. Der Ausschuss der Regionen schätzt diese Schwelle auf 1,5 Millionen Passagiere pro Jahr; die Studie der Universität Cranfield nennt dagegen eine Zahl von 500 000 oder gar 1 Mio. Fluggästen pro Jahr und zeigt damit, dass es je nach Land und Organisationsform der Flughäfen Unterschiede gibt ⁽¹²¹⁾.
- (293) Das Erreichen dieser kritischen Größe und der Rentabilitätsschwelle ist für kleine Flughäfen ein aussichtsloses Unterfangen, da traditionelle Luftfahrtunternehmen, Billigfluganbieter und Chartergesellschaften unentschlossen sind, sich dort niederzulassen, wie die Erfahrung von BSCA deutlich zeigt. Traditionelle Luftfahrtunternehmen bevorzugen eingespielte, günstig gelegene Plattformen, die eine schnelle Anbindung ermöglichen, mit denen die Verbraucher vertraut sind und auf denen sie über Zeitnischen verfügen, die sie nicht aufgeben wollen. Genauso wie die traditionellen Unternehmen, die sich im Allgemeinen auf bekannten Plattformen niederlassen, sind auch Billigfluganbieter nicht immer bereit, ohne entsprechenden Anreiz das Risiko einzugehen, Flugverbindungen von unbekanntem oder noch nicht getesteten Flughäfen aus zu eröffnen.
- (294) In gewisser Weise bekommen die europäischen Regionalflughäfen die über Jahre betriebenen flughafen- und luftverkehrspolitischen Maßnahmen zu spüren, die zu einer Konzentration des Verkehrs auf die großen nationalen Metropolen führten. Sie haben es nicht leicht, sich angesichts der Anziehungskraft der zentral gelegenen Flughäfen zu entwickeln, die neben ihres Einzugsgebiets und ihrer geografischen Lage von jahrelangen Investitionen in Infrastrukturen und von der Niederlassung der nationalen Luftfahrtunternehmen profitieren. Einige Flughäfen können eine echte Konkurrenz aufbauen, wenn Luftfahrtunternehmen, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen ⁽¹²²⁾, ein entsprechendes Fluggastaufkommen bringen oder wenn von den einzelstaatlichen Behörden Regelungen für Beihilfen sozialer Art eingeführt werden.
- (295) Die Flughäfen, insbesondere die Regionalflughäfen, haben in Europa eine wichtige wirtschaftliche und soziale Rolle und Wirkung, wie eine Studie der Organisation ACI-Europe mit dem Titel *Emploi et prospérité en Europe* (Beschäftigung und Wohlstand in Europa) ⁽¹²³⁾ zeigt. Die Gemeinschaft fördert die Entwicklung der Flughäfen und insbesondere die der Regionalflughäfen schon jetzt, indem sie im Rahmen der europäischen Regionalpolitik Finanzierungen für den Ausbau von Flughafeninfrastrukturen bewilligt und Darlehen der Europäischen Investitionsbank einsetzt.
- (296) Wenn die betreffenden Infrastrukturen effizient genutzt werden sollen und die dazu oft bewilligten Haushaltsanstrengungen sich auszahlen sollen, ist die Zahlung von Beihilfen durch öffentliche Regionalflughäfen an Luftfahrtunternehmen unter Umständen ein notwendiges Mittel, um ein Fluggastaufkommen anzuziehen, das es diesen Flughäfen anschließend ermöglicht, die Rentabilitätsschwelle zu erreichen und ohne öffentliche Gelder auszukommen.
- (297) In diesem Fall sind die Beihilfen im Rahmen der Förderung der Entwicklung der Flughafentätigkeit von Charleroi und eines bekannten und kohärenten Projekts zu sehen. Die Kommission stellt hierzu fest, dass die wallonischen Behörden seit Ende der Achtzigerjahre eine kohärente Flughafenpolitik betreiben, die insbesondere auf die Spezialisierung der in ihre Zuständigkeit fallenden Flughäfen, auf den Ausbau der Flughafeninfrastrukturen und auf die Suche nach Flughafenutzern, die das für eine nachhaltige Entwicklung notwendige Fluggastaufkommen beitragen, ausgerichtet ist. Vor einigen Jahren gehörte der Flughafen Charleroi zur Kategorie E der europäischen Regionalflughäfen gemäß der Definition des Ausschusses der Regionen (200 000 bis 1 Mio. Fluggäste). Jetzt ist er in die nächste Kategorie aufgestiegen und verzeichnet eine der höchsten Fluggastzuwachsrate Europas. BSCA hat auf die Strategie der Marktnische gesetzt, die nicht darauf abzielt, die gleichen Dienste wie der Flughafen Brüssel-National anzubieten, sondern sich auf klar definierte Nischen und auf ein Angebot an Grundleistungen zu spezialisieren.

5.3.3.2. *Notwendigkeit der Beihilfe*

- (298) Die Handelsbedingungen könnten durch diese Art von Beihilfen in zweierlei Hinsicht verändert werden. Zum

⁽¹²¹⁾ Seiten 5.33 und 6.11 des genannten Berichts.

⁽¹²²⁾ Vgl. Seite 5-27 der Studie der Universität Cranfield: „To some extent, subsidisation of air services within the PSO framework can be interpreted as an indirect subsidy to an airport. In relation to some remote airports in Scotland and Ireland, they are almost exclusively reliant on subsidised PSO air services.“

⁽¹²³⁾ Während die Flughäfen für je eine Million abgefertigte Passagiere pro Jahr 1 100 Arbeitsplätze direkt schaffen, werden die Gesamtwirkungen (direkte, indirekte und mit dem Luftverkehr zusammenhängende Arbeitsplätze) auf rund 2 200, d. h. das Zweifache, geschätzt. Sie sind Triebwerke der Wirtschaft, „strategisch wichtige Katalysatoren“, die eine magnetische Anziehungskraft auf viele andere Wirtschaftszweige ausüben.

- einen betrifft dies die Beeinträchtigung des Handels auf dem Markt der Luftverkehrsdienste. Die einem Luftfahrtunternehmen gezahlten Beihilfen führen zu Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Luftverkehrsraum, gleich ob diese Unternehmen von denselben Flughäfen aus fliegen oder nicht, da sie die Betriebskosten dieser Unternehmen senken.
- (299) Zum anderen betrifft dies die Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt der Flughafendienste. Die Beihilfen könnten indirekt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen zentralen und regionalen Flughäfen führen. Subventionen könnten für ein Unternehmen einen Anreiz darstellen, seine Aktivitäten von einem Flughafen an einen anderen zu verlagern und eine Flugverbindung von einem zentralen auf einen sekundären Flughafen zu verlegen. Diese Abwanderung ist allerdings relativ unwahrscheinlich, da ein solcher Umzug potenziell sehr aufwändig und für ein Luftfahrtunternehmen finanziell riskant ist. Darüber hinaus sind Luftfahrtunternehmen sehr sensibel für die Art der angebotenen Flughafendienstleistungen, die ganz bestimmten Geschäftsstrategien entsprechen: Zentrale und sekundäre Flughäfen bieten Luftfahrtunternehmen nicht die gleiche Art von Flughafendienstleistungen an; während Erstere ein Komplettangebot bereitstellen („Full-service“), ist das Angebot Letzterer im Allgemeinen eher rudimentär.
- (300) Die Eröffnung einer neuen Verbindung von einem Regionalflughafen aus könnte Fluggäste anlocken, die zuvor eher von zentralen Flughäfen aus geflogen sind. Dies könnte zu einer Verlagerung des Verkehrs und damit auch zu einer Verlagerung der mit dem Flughafenbetrieb verbundenen Einnahmen führen. Diese Art von Wettbewerbsverzerrungen muss allerdings relativiert werden. Für die Fluggäste haben sekundäre Flughäfen im Vergleich zu den zentralen Flughäfen gewisse Nachteile (Entfernung von den Metropolen, problematische Verkehrsverbindung zwischen Metropolen und sekundären Flughäfen, keine Anschlussflugverbindungen), so dass sie von sekundären Flughäfen nicht automatisch angezogen werden. Darüber hinaus scheint die Niederlassung eines Luftfahrtunternehmens auf einem sekundären Flughafen nicht zwangsläufig zu einer Verlagerung des Fluggastverkehrs vom zentralen zum sekundären Flughafen zu führen. Offenbar kann sie sogar für beide Flughäfen ein marktbelebender Faktor sein. Aufschlussreich ist hier der Markteintritt von Ryanair auf der Strecke Charleroi/Brüssel-Dublin im Jahr 1997. Der gesamte Linienflugverkehr, d. h. der Verkehr von Brüssel-National und von Charleroi aus nach Dublin, hat sich in kürzester Zeit verdoppelt und sieben Jahre lang beständig zugenommen. Den von Ryanair vorgelegten Zahlen zufolge haben die vom zentralen Flughafen aus fliegenden traditionellen Unternehmen (Aer Lingus und Sabena, bis 2001) durch den Markteintritt von Ryanair keine Fluggäste eingebüßt; sie hätten ihre Preise unter dem Wettbewerbsdruck des irischen Luftfahrtunternehmens gesenkt, was den Markt belebt und eine zusätzliche Nachfrage nach Beförderungsdiensten geschaffen habe.
- (301) Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt der Flughafendienstleistungen können jedoch auch zwischen Regionalflughäfen auftreten, und diese Verzerrungen sind als wesentlich kritischer anzusehen. In Europa sind sehr viele kleine Flughäfen bestrebt, sich zu entwickeln, aber nur relativ wenige Luftfahrtunternehmen bereit, das Risiko der Eröffnung neuer Flugverbindungen einzugehen. Die betroffenen Luftfahrtunternehmen sind daher gegenüber den Regionalflughäfen in einer günstigen Position und können leicht einen Wettbewerb zwischen ihnen herstellen. Ryanair hat den Wettbewerb zwischen zwei wenige Kilometer entfernten Flughäfen hergestellt, genauso wie in Frankreich, wo sie mit den möglichen Rivalitäten zwischen den Flughäfen Pau und Tarbes, die nur rund dreißig Kilometer auseinanderliegen, gespielt hat. Das Gleiche kann sie mit Flughäfen machen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten liegen.
- (302) Regionalflughäfen werden nicht immer wie Unternehmen geführt, sondern wie öffentliche Infrastrukturen, die Aufgaben im Bereich der Verkehrspolitik, Raumordnung oder lokalen Entwicklung wahrnehmen. Nicht selten bewilligen die lokalen Gebietskörperschaften Beihilfezahlungen, die beispielsweise über eine Flughafenbetriebsgesellschaft laufen. Dabei können öffentliche Mittel den Luftfahrtunternehmen aus anderen Gründen als zur nachhaltigen Entwicklung des Flughafens bereitgestellt werden, beispielsweise zur Förderung regionalpolitischer Maßnahmen, zur Förderung des Fremdenverkehrs oder zur Aufbesserung des Images einer Region. Wenn für diese Subventionen kein Rahmen geschaffen wird, könnten sie einen unverhältnismäßigen Umfang erreichen und nicht unbedingt das angestrebte Ziel unterstützen, d. h. die nachhaltige Entwicklung der Regionalflughäfen.
- (303) Die zweite Bedingung ist, dass die Beihilfen den Luftfahrtunternehmen nur für die Eröffnung neuer Flugverbindungen oder für neue Frequenzen gezahlt werden, die einen Anstieg des vom Regionalflughafen aus fliegenden Nettofluggastaufkommens bewirken, so dass ein Teil des Risikos, das das Unternehmen eingeht, übernommen wird.
- (304) Beihilfen dürfen grundsätzlich nicht gezahlt werden, wenn die Strecke bereits beflogen wird; in diesem Fall trägt das Luftfahrtunternehmen ein geringeres oder gar kein Risiko, so dass die Notwendigkeit einer Beihilfe nicht gegeben ist. Wenn ein Luftfahrtunternehmen eine Strecke bereits von einem Flughafen aus betreibt, kann es dafür keine staatliche Unterstützung beanspruchen.
- (305) Auch dürfen einem Luftfahrtunternehmen keine Beihilfen für eine neue Verbindung gezahlt werden, die eine andere, zuvor bediente Verbindung ersetzt, für die bei der Eröffnung Startbeihilfen gewährt wurden, da dies für den Flughafen unter dem Strich keine positiven Auswirkungen auf die Zahl der abgefertigten Fluggäste hätte. Wenn dagegen während des Beihilfezeitraums eine Verbindung durch eine andere Verbindung ersetzt wird, die

ebenfalls von Charleroi abgeht und dem Flughafen mindestens genauso viele Fluggäste verschafft, steht der Fortzahlung der Beihilfe für den gesamten Beihilfezeitraum nichts im Wege.

- (306) In Zukunft dürfen auch keine Beihilfen mehr für eine Flugverbindung gewährt werden, die Ryanair als Ersatz für eine andere Verbindung eröffnen sollte, die sie zuvor von einem anderen Flughafen desselben wirtschaftlichen Einzugsgebiets oder Bevölkerungseinzugsgebiets aus bedient hat. Nach Ansicht der Kommission ist es wesentlich, dass die Startbeihilfen nicht dazu führen, dass es nach dem Ausschöpfen des Höchstbetrags der Beihilfe über derartige Verlegungen von Flugverbindungen zu einem Subventionswettbewerb kommt. Eine solche Praxis würde dem Ziel der Startbeihilfe, das in der Förderung des betreffenden Flughafens entsprechend dem gemeinsamen Interesse besteht, zuwiderlaufen.
- (307) Beihilfen dürfen auch nicht dazu verwendet werden, einen neuen Anbieter dabei zu unterstützen, eine bereits existierende Flugverbindung zu eröffnen und sich damit in einen unmittelbaren Wettbewerb mit einem Unternehmen zu begeben, das diese Verbindung bereits von demselben Flughafen aus bedient. Der neue Anbieter muss sich im Wettbewerb mit dem bestehenden Unternehmen aus eigener Kraft und nicht mit öffentlichen Beihilfen behaupten.
- (308) Im vorliegenden Fall wurden die Beihilfen Ryanair als Gegenleistung für das eingegangene Risiko gewährt, während eines Zeitraums von 15 Jahren bis zu vier Flugzeuge in Charleroi zu stationieren und mindestens drei Flüge je Flugzeug zu betreiben, was einer Verpflichtung zur Aufnahme von 12 neuen Verbindungen oder Frequenzen von Charleroi aus entspricht. Seit der Unterzeichnung der Verträge mit BSCA im Jahr 2001 wurden Flugverbindungen nach London, Mailand, Liverpool, Rom, Carcassonne, Barcelona/Girona, Venedig, Pisa, Shannon und Glasgow eröffnet. Da diese Verbindungen in Charleroi von keinem anderen Luftfahrtunternehmen angeboten werden, dienten die Beihilfen der Region Wallonien nicht zur Förderung des unmittelbaren Wettbewerbs mit einem anderen, von Gosselies aus fliegenden Luftfahrtunternehmen.
- (309) Die Kommission stellt weiter fest, dass Ryanair in diesem Zeitraum keine Flugverbindungen, die sie von Charleroi aus bediente, eingestellt hat; dies hätte gegebenenfalls von den belgischen Behörden bei der Berechnung der Höchstgrenze einer möglichen Beihilfe berücksichtigt werden müssen.
- (310) Im Hinblick auf die Verbindung Charleroi-Dublin ist die Notwendigkeit der Beihilfe dagegen nicht gegeben; diese Verbindung bestand bei Unterzeichnung der Verträge im

Jahr 2001 bereits fast vier Jahre. Ihre wirtschaftliche Lebensfähigkeit war bereits erwiesen; Betriebsbeihilfen für den Bedienung dieser Verbindung waren daher nicht notwendig.

5.3.3.3. Anreizcharakter der Beihilfe

- (311) Eine Beihilfe muss einen Anreiz schaffen, d. h. sie soll es einem Unternehmen ermöglichen, eine Tätigkeit zu entfalten, die es ohne staatliche Unterstützung nicht in Angriff genommen hätte. Diese Tätigkeit muss jedoch langfristig ohne Beihilfe rentabel sein. Deshalb müssen Beihilfen zur Aufnahme neuer Flugverbindungen oder zur Verstärkung von Frequenzen befristet sein. Die Beihilfe dient der Aufnahme einer neuen Strecke, darf diese Strecke aber nicht künstlich aufrechterhalten, d. h. die Strecken müssen wirtschaftlich lebensfähig sein. Gefordert werden kann auch eine zeitlich degressive Staffelung dieser Beihilfen, um den Anreizcharakter der Beihilfe zu verstärken. Degressiv gestaffelte Beihilfen ermöglichen es, ein Luftfahrtunternehmen bei der Eröffnung einer Verbindung zu unterstützen und es dann zu bewegen, sie aus eigener Kraft zu betreiben. Eine degressive Staffelung könnte auch von der Größe des Flughafens abhängig gemacht werden, so dass für die Anlaufphase von Flughäfen der untersten Kategorien eine höhere Beihilfeintensität zur Verfügung steht, die dann mit zunehmender Bekanntheit und Attraktivität abnimmt.
- (312) Für die Vertragslaufzeit von 15 Jahren werden Marketingbeihilfen in Höhe von 4 EUR je Fluggast gezahlt, die über diesen Zeitraum nicht degressiv gestaffelt sind. Sie weisen daher derzeit keinen Anreizcharakter zur Aufnahme neuer Flugverbindungen auf, sondern stellen schlichtweg eine langjährige Übernahme von Betriebskosten dar. Sie müssen auf einen kürzeren Zeitraum begrenzt und an die tatsächlichen Kosten der Anlaufphase gekoppelt werden; angesichts der gängigen Praxis der Kommission im Rahmen von Beihilfen für die Eröffnung neuer Strecken im Seeverkehr und der Ähnlichkeit auf Ebene der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ist die Kommission der Auffassung, dass ein Zeitraum von maximal fünf Jahren nach der Eröffnung einer Verbindung, insbesondere bei innereuropäischen Punkt-zu-Punkt-Verbindungen, angemessen wäre. Wenn auch bezüglich des Bekanntheitsgrades der Verbindung und des betreffenden Flughafens Bedarf bestehen und eine Startbeihilfe in dieser Hinsicht gerechtfertigt sein mag, so muss doch auch das globale Wettbewerbsumfeld des Luftverkehrs geschützt werden.
- (313) Die Kommission stellt fest, dass im Sektor der Seefrachtdienste ein Zeitraum von drei Jahren berücksichtigt wurde. Im Luftverkehr, insbesondere bei den Billigfluggesellschaften, könnte ein Zeitraum von maximal fünf Jahren angesetzt werden. Dieser Sektor verzeichnet in Europa eine gewisse Dynamik, die durch exponentielle Umsatz-

steigerungen geprägt ist. In einem Bericht der Universität Cranfield ⁽¹²⁴⁾ wird geschätzt, dass der Marktanteil der Billigfluggesellschaften, die derzeit rund 4 % der Fluggäste in Europa befördern, bis 2010 auf 12 bis 15 % steigt. Die Kommission stellt insbesondere in Anbetracht der Umstände dieses Falls und der Stellungnahmen einiger Drittbetroffener, darunter HRL Morrison, fest, dass ein Zeitraum von bis zu fünf Jahren für die Aufnahme der Tätigkeit von einem Flughafen aus und für das Erzielen einer ersten Rendite angemessen ist. Diese Befristung ist geboten, um den Beihilfecharakter der Zahlungen für die Aufnahme neuer Strecken zu wahren; bei längeren oder unbefristeten Beihilfezeiträumen wäre dies nicht gegeben.

- (314) In der Regel rentieren sich Flugverbindungen deutlich früher. So ist der Umsatz des hier betroffenen Unternehmens Ryanair von weniger als 300 Mio. EUR im Geschäftsjahr 1999 auf mehr als 840 Mio. EUR im Geschäftsjahr 2003 gestiegen. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der beförderten Fluggäste von 5,3 auf 15,7 Mio. Bei den Unternehmensgewinnen ist mit einem Anstieg von 57 auf mehr als 239 Mio. EUR ein ähnlicher Trend zu beobachten. Die Rentabilität der Flugverbindungen ist demnach äußerst schnell erreicht. Der Geschäftsbericht von Ryanair für das dritte Quartal des Geschäftsjahres 2003-2004, der am 28. Januar 2004 veröffentlicht wurde, weist übrigens darauf hin, dass 73 der 146 vom Unternehmen bedienten Verbindungen seit weniger als 12 Monaten betrieben werden. Die Kommission stellt fest, dass Ryanair dennoch einen Reingewinn nach Steuern von 19 bis 25 %, je nach Quartal, und 28 % für das letzte Geschäftsjahr, das als „Geschäftsjahr 2002“ bezeichnet wird und am 31. März 2003 abgeschlossen wurde, erwirtschaftet hat.
- (315) Demnach ist klar, dass sich die von Ryanair eröffneten Strecken innerhalb kürzester Zeit rentieren und sehr schnell eine angekündigte Auslastung von 80 % erreichen, obwohl nun ein leichter Rückgang vermeldet wird. Ryanair bestätigte dies in ihrem Geschäftsbericht für das erste Halbjahr 2003-2004, der am 3. November 2003 veröffentlicht wurde, und teilte mit, dass die Ersetzung der im Frühjahr 2003 eröffneten Strecken, beispielsweise nach Schweden, in die Niederlande oder nach Frankreich, deren Auslastung hinter den Erwartungen zurückgeblieben sei, bereits geplant sei, falls sich die Lage vom Winter 2003 an nicht deutlich bessern sollte.
- (316) Der Kommission ist wohl bewusst, dass sie in diesem Fall erstmals eine Entscheidung zu Beihilfen trifft, die einem Luftfahrtunternehmen für die Aufnahme von Flugverbindungen gewährt werden. Sie ist der Ansicht, dass der Anreizcharakter und die Verhältnismäßigkeit der Beihilfen anhand von drei verschiedenen, bereits genannten Faktoren beurteilt werden müssen, die alle drei zum gemeinsamen Interesse beitragen; es handelt

sich um die allgemeine Bekämpfung der Überlastung im Luftverkehr durch die Ausweitung des Angebots, die eher in dicht besiedelten Gebieten zum Tragen kommt, um die allgemeine Wirtschaftslage der betreffenden Region und ihren Entwicklungsstand und schließlich um die Förderung des Wettbewerbs, die durch gezielte Beihilfen erleichtert werden kann. Im vorliegenden Fall berücksichtigt die Kommission, dass die Stadt Charleroi zum einen in einer Provinz, dem Hennegau, mit einem deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegenden Vermögen je Einwohner liegt, zum anderen aber auch in einem großen, bevölkerungsreichen und wirtschaftsstarke Gebiet in der Nähe von Brüssel und Lille, und dass sie über eine gute Anbindung über das Straßennetz für die Reisenden verfügt. Die Kommission stellt auch fest, dass der ursprüngliche Vertrag Beihilfezahlungen über 15 Jahre vorsah. Aus diesem Grund hält sie es bei dieser ersten Entscheidung für zweckmäßig, um den Betrieb der betroffenen Flugverbindungen stufenweise anzupassen und die besondere Lage des Flughafens sowohl mit Blick auf seine regionale Stellung als auch in Anbetracht der äußerst geringen Tätigkeit zu Beginn zu berücksichtigen, für die Zahlung von Startbeihilfen die bereits erwähnte Dauer von fünf Jahren anzusetzen.

- (317) Bei den Einmalzahlungen kann — ungeachtet einer möglichen Verhältnismäßigkeit — aufgrund der pauschalen einmaligen Zahlung bei der Eröffnung von Verbindungen und des fehlenden Bezugs zu den tatsächlichen Kosten von Ryanair, sofern die belgischen Behörden keine weiteren Nachweise beibringen, nicht davon ausgegangen werden, dass sie einen Anreizcharakter für die rentable Entwicklung der damit geförderten Verbindungen darstellen. Die einmaligen Zahlungen und die Marketingbeiträge müssten in jedem Fall mit Bezug auf die Anlaufkosten jeder neuen Verbindung beurteilt werden, damit eine Kumulierung von Beihilfen über die zulässige Höchstgrenze hinaus verhindert wird.

5.3.3.4. *Verhältnismäßigkeit der Beihilfe*

- (318) Die Verhältnismäßigkeit der Beihilfe ist nach ihrem Kontext in zweifacher Hinsicht zu bestimmen. Zum einen muss zwischen dem Ziel der Flughafenförderung, das die Nettoentwicklung des Fluggastverkehrs bedingt, und der Höhe der an das Luftfahrtunternehmen gezahlten Beihilfe ein direkter Bezug gegeben sein. Der Beihilfebetrag muss daher je Fluggast berechnet werden. So wird ein Luftfahrtunternehmen, das einem Flughafen nicht die zu seiner Entwicklung erforderlichen Fluggastzahlen verschaffen kann, nicht ungerechtfertigterweise begünstigt. Ein Unternehmen, das die Ziele zur Förderung des Flughafens erfüllt, profitiert dagegen. Im Fall von BSCA werden die Marketingbeihilfen je einsteigenden Fluggast berechnet. Somit besteht eine proportionale Beziehung zwischen der Beihilfe und der zur Förderung des Flughafenbetriebs erforderlichen Zunahme des Fluggastverkehrs. Beihilfen in Form von einmaligen Anreizzahlungen werden dagegen nicht je einsteigenden Fluggast berechnet und weisen diese Proportionalitätsbeziehung

⁽¹²⁴⁾ Europe's Low Cost Airlines — An analysis of the economics and operating characteristics of Europe's charter and low cost scheduled carriers: Air Transport Research Report 7, Cranfield.

somit nicht auf. Ihr Gesamtbetrag würde sich bei 12 neu eröffneten Verbindungen auf 2,9 Mio. EUR belaufen⁽¹²⁵⁾. Bezogen auf die erwartete Zahl der einsteigenden Fluggäste für diese 12 Verbindungen, d. h. 600 000 Passagiere jährlich⁽¹²⁶⁾, ergäbe sich ein Betrag von 4,80 EUR je Fluggast für ein Jahr und rund 1,30 EUR je Fluggast über einen Zeitraum von drei Jahren. Die tatsächliche Verhältnismäßigkeit müsste somit anhand des zweiten Kriteriums nachgewiesen werden.

- (319) Zum anderen muss die Verhältnismäßigkeit der Beihilfe anhand der vom Beihilfeempfänger bestrittenen Kosten beurteilt werden. Wenn die Marketingbeihilfen 4 EUR je Passagier betragen, entspräche dies einer Übernahme von 50 % der Kosten, was sehr hoch erscheint. Die Würdigung dieser Verhältnismäßigkeit muss von Belgien in jedem Fall anhand der zusätzlichen Marketingkosten geprüft und analysiert werden, die zur Förderung jeder beihilfefähigen Flugverbindung über einen Zeitraum von fünf Jahren tatsächlich bestritten wurden. Derzeit scheinen die Marketingkosten eher im Nachhinein auf den von Promocy eingesetzten Betrag von 8 EUR festgelegt worden zu sein, der von der BSCA und Ryanair zu je 50 % übernommen wird; eine tatsächliche Verhältnismäßigkeit ist dabei nicht gewährleistet. Die Übernahme der Sonderangebote und die Erstattung der Differenz zum normalen Flugpreis durch Promocy an Ryanair können im Prinzip eine unbegrenzte Ausgabe darstellen.
- (320) Eine Deckung von 50 % der Anlaufkosten über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren stellt nach Ansicht der Kommission in einem sich stark entwickelnden Umfeld eine für Startbeihilfen erhebliche Beihilfedauer und -intensität dar. Insbesondere dürfte dieses Umfeld es nach Ansicht der Kommission kaum ermöglichen, Geschäftspläne für die Entwicklung jeder Verbindung über einen noch längeren Zeitraum zu erstellen. Die hier betrachtete Beihilfe soll es ermöglichen, die Flugverbindung bekannt zu machen und stellt nach Auffassung der Kommission einen angemessenen Kompromiss zwischen diesem Erfordernis und der Wahrung des Wettbewerbsumfelds dar. Darüber hinaus hätte diese Startbeihilfe während der Vertragslaufzeit von 15 Jahren für jede weitere neue Verbindung in Anspruch genommen werden können.
- (321) Bei den einmaligen Anreizzahlungen könnten gewisse Kosten der Niederlassung von Ryanair in Charleroi wie beispielsweise die Ausbildung des Bodenpersonals, die Standortinvestitionen usw. theoretisch ebenfalls beihilfefähig sein; andere allgemeinere Kosten dagegen wie die Pilotenausbildung, deren Auswirkungen weit über den Rahmen von BSCA hinausgehen, scheinen nicht die gleiche Verhältnismäßigkeit und im Übrigen auch keinen

Anreizcharakter aufzuweisen. Aufgrund der Pauschalität dieser Beihilfen, die nicht durch eindeutig bestimmte Kosten untermauert werden, kann die Kommission hierzu derzeit keine positive Entscheidung treffen.

- (322) In beiden Fällen schließt die Kommission selbstverständlich eine mögliche Kumulierung von Beihilfen aus. Wenn die Anlaufkosten einer Flugverbindung im Hinblick auf das Marketing oder die Kosten der Erstinvestition (Einmalzahlungen) als vereinbar angesehen werden, können Gemeinkosten nicht für beide Endpunkte der Strecke berücksichtigt werden, da dies der Bewilligung einer Startbeihilfe mit einer kumulierten Intensität von potenziell mehr als 50 % gleichkäme.
- (323) Betreffend die Beihilfeintensität, die in diesem Fall auf 50 % begrenzt wird, erinnert die Kommission daran, dass sie selbstverständlich nicht für alle Betriebskosten, abzüglich der Einnahmen, der betroffenen Flugverbindungen gilt. Beihilfefähig im Rahmen der Startbeihilfe mit einer Intensität von 50 % und einer Höchstdauer von fünf Jahren sind nur die zusätzlichen Anlaufkosten, die dem Luftfahrtunternehmen nicht dauerhaft entstehen und einen öffentlichen Beitrag erfordern, um das Risiko, dass die Verbindung nach der Anlaufzeit nicht bestandsfähig sein sollte, zu teilen. Sie betreffen beispielsweise die Marketing- und Werbeausgaben zur Bekanntmachung einer neuen Flugverbindung, die Ryanair am Standort Charleroi entstandenen Einrichtungskosten und die Sonderrabatte in Bezug auf den öffentlichen Tarif auf die Flughafenabgaben bei der Eröffnung der Verbindung. Nicht beihilfefähig sind dagegen regelmäßige Betriebskosten wie Miete oder Abschreibung der Flugzeuge, Kraftstoff, Gehälter der Besatzungen und Catering-Kosten.
- (324) Die Kommission zieht es bei der Würdigung der Betriebsbeihilfen immer vor sicherzustellen, dass diese eine gewisse Degressivität aufweisen, damit eine zunehmende Bestandsfähigkeit der unterstützten Tätigkeit garantiert wird. Dieser Fall ist insofern etwas anders gelagert, als er nicht direkt mit der Rentabilität jeder Flugverbindung für das Unternehmen Ryanair zusammenhängt, sondern mit der mangelnden Bekanntheit und Attraktivität des Flughafens an einem Endpunkt dieser Verbindungen, d. h. Charleroi. Eine degressive Staffelung der Beihilfe ist deshalb weniger notwendig, da die Beihilfegrundlage, d. h. der Geschäftsplan jeder Flugverbindung, selbst abnehmende Anreize enthalten müsste. So dürfte die Werbung für eine neue Flugverbindung im Jahr der Eröffnung am stärksten sein und in den Folgejahren deutlich zurückgehen. Belgien kann diese Degressivität allerdings um den berücksichtigten Leitsatz herum vorsehen, hier 50 %, wobei die kumulierte Beihilfe den errechneten Betrag von 50 % der beihilfefähigen Kosten über fünf Jahre nicht überschreiten darf.
- (325) Die Kommission stellt auch fest, dass der Flughafen Charleroi vor der Unterzeichnung des Vertrags mit Ryanair gemäß der Einstufung des Ausschusses der

⁽¹²⁵⁾ Darin enthalten sind 250 000 EUR für Hotelkosten, 1 920 000 EUR für die Verbindungen (entsprechend 160 000 EUR für jede der 12 eröffneten Verbindungen), 768 000 EUR für die Pilotenausbildung und 4 000 EUR für Büroausstattung.

⁽¹²⁶⁾ Jeder Flug von Ryanair bringt rund 100 000 Fluggäste oder 50 000 einsteigende Fluggäste.

Regionen der Kategorie E angehörte, d. h. zu den Flughäfen mit dem geringsten Geschäftsvolumen mit weit weniger als einer Million Fluggästen pro Jahr zählte. Aus diesem Grund hält die Kommission die Gewährung von Beihilfen mit einer Intensität von bis zu 50 % durch den Flughafen Charleroi für angemessen, denn das allgemeine Interesse der Entwicklung der Regionalflughäfen beinhaltet in diesem Fall in der Tat, gegen die Nachteile, die beispielsweise mit dem geringen Bekanntheitsgrad verbunden sind, anzugehen. Nach Ansicht der Kommission wird der Wettbewerb durch die Beihilfe in Bezug auf dieses allgemeine Interesse nicht übermäßig beeinträchtigt. In Betracht ziehen könnte die Kommission dagegen, dass ein Flughafen, der bereits ein höheres Verkehrsaufkommen abwickelt, keine Startbeihilfen in gleicher Höhe gewähren müsste. Die Eröffnung einer neuen Flugverbindung von einem bereits bekannteren und besser angebundenen Flughafen aus scheint in der Tat weniger betriebliche Risiken und Bestandsfähigkeitsrisiken als im Fall Charleroi aufzuweisen, und solche Flughäfen dürften ihre Entwicklung nur auf Startbeihilfen mit geringerer Intensität stützen können.

5.3.3.5. **Transparenz, Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer und Diskriminierungsfreiheit bei der Gewährung der Beihilfen**

- (326) Der einem Luftfahrtunternehmen zur Entwicklung von Flugdiensten gewährte Beihilfebetrags muss transparent sein. Er sollte je einsteigenden Fluggast berechnet werden, um eindeutig feststellbar zu sein, und festgestellt werden.
- (327) Wenn ein Flughafen bereit ist, als Gegenleistung für wirtschaftliche Leistungen wie die Aufnahme neuer Flugverbindungen Beihilfen zu gewähren, muss dies so bekannt gemacht werden, dass alle interessierten Luftfahrtunternehmen Interesse bekunden und Beihilfen erhalten können. Die Regeln und Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen müssten dabei gegebenenfalls beachtet werden. Einige Flughäfen setzten beispielsweise zur Bekanntmachung das *Amtsblatt der Europäischen Union*, Reihe S, ein ⁽¹²⁷⁾.
- (328) Ein Flughafen, der die Entwicklung von Flugverkehrsdiensten fördern möchte, muss objektive Kriterien für den Höchstbetrag und die Dauer der Beihilfen aufstellen, damit die Gleichbehandlung der Luftfahrtunternehmen gewährleistet ist.
- (329) In den einzelnen Mitgliedstaaten müssen Rechtsmittelmechanismen vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass bei der Gewährung der Beihilfen nicht diskriminiert
- wird und dass an einem bestimmten Flughafen kein Luftfahrtunternehmen ungerechtfertigterweise begünstigt wird.
- (330) Belgien hat bislang kein transparentes System eingeführt, das es interessierten Luftfahrtunternehmen ermöglicht, neue Strecken vom Flughafen Charleroi aus zu eröffnen. Es hat kein System vorgesehen, mit dem über objektive Kriterien für die Beihilfe und durch Angabe der Höchstbeträge und der Dauer eine Gleichbehandlung der Luftfahrtunternehmen bei der Gewährung von Beihilfen sichergestellt werden kann. Zudem gibt es keinen Rechtsmittelmechanismus, mit dem sichergestellt werden kann, dass nicht zwischen Luftverkehrsunternehmen diskriminiert wird.

5.3.3.6. **Sanktionen und Rückzahlungsmechanismus**

- (331) Für den Fall, dass ein Luftfahrtunternehmen den Verpflichtungen, die es gegenüber einem Flughafen bei der Zahlung der Beihilfe eingegangen ist, nicht nachkommen sollte, müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen werden. Über ein System zur Rückforderung der Beihilfe oder zur Inanspruchnahme einer vom Luftfahrtunternehmen hinterlegten Sicherheit kann der Flughafen sicherstellen, dass das Luftfahrtunternehmen seinen Verpflichtungen nachkommt.
- (332) Der Vertrag zwischen Ryanair und der BSCA enthält in der Tat eine Regelung zur Rückforderung der Beihilfen für den Fall, dass Ryanair seine Verpflichtungen nicht erfüllen sollte. Die Kommission stellt hierzu fest, dass der Vertrag zwischen Ryanair und BSCA unter Punkt II-2 „Schuldhaftes Nichterfüllen durch Ryanair“ mehrere Bestimmungen enthält, die es dem Flughafen ermöglichen, sich zumindest teilweise vor einer Aufgabe der Tätigkeit von Ryanair in Charleroi zu schützen. Falls Ryanair ihre Tätigkeit von Charleroi aus in den ersten fünf Jahren im Vergleich zu ihrer früheren Tätigkeit um mehr als 50 % einschränken sollte oder die Zahl der in Charleroi stationierten Flugzeuge auf weniger als zwei herabsetzen sollte, müsste Ryanair die erhaltene Beihilfe in voller Höhe zurückzahlen. Diese Strafe beträgt für das sechste Jahr noch 66 % und vermindert sich dann schrittweise um jeweils 6,66 % pro Jahr, bis sie mit der Vollendung des 10. Jahres ganz entfällt.
- (333) Die Kommission ist der Ansicht, dass diese von den Parteien ausgehandelte Vertragsbestimmung für das angestrebte Ziel einer langfristigen Entwicklung des Flughafens im allgemeinen Interesse und eines Fluggastaufkommens, mit dem die Rentabilität erreicht wird, gut geeignet ist. Sie vertritt daher die Auffassung, dass diese Vertragsbestimmung eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, einen Teil der Beihilfen als verhältnismäßig und mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen.

⁽¹²⁷⁾ Siehe beispielsweise ABl. S 219 vom 14.11.2001, S. 150993, und ABl. S 240 vom 11.12.2002, S. 191371.

5.3.3.7. Kumulierung

- (334) Die gewährten Beihilfen dürfen grundsätzlich nicht mit anderen Subventionen der Luftfahrtunternehmen kumuliert werden, wenn es sich um Beihilfen sozialer Art oder um Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen handelt, die als Beihilfe eingestuft werden. Entsprechend den aufgestellten Verhältnismäßigkeitsregeln dürfen sie auch nicht mit anderen Beihilfen für dieselben Kosten kumuliert werden, und dies auch dann nicht, wenn diese Beihilfen in einem anderen Mitgliedstaat gezahlt werden. Die Summe aller Beihilfen für eine neu aufgenommene Flugverbindung darf in keinem Fall mehr als 50 % der Anlaufkosten, Marketingkosten und Einmalzahlungen für die beiden betreffenden Flugziele zusammen betragen. Gleichfalls dürfen die für ein Flugziel gezahlten Beiträge nie mehr als 50 % der Kosten für dieses Flugziel betragen.
- (335) Um den Anreizcharakter der Startbeihilfen für Flugverbindungen als Instrument zur Förderung der Entwicklung von Regionalflughäfen — und nur von Regionalflughäfen — zu wahren, muss nach Ansicht der Kommission sichergestellt werden, dass derartige Beihilfen den großen Flughäfen, die dem internationalen Flugverkehr und dem Wettbewerb bereits in hohem Maße geöffnet sind, keine indirekten Vorteile verschaffen können. Besonderes Augenmerk muss daher der Begrenzung der beihilfefähigen Kosten gelten, wenn eine Flugverbindung Charleroi mit einem größeren Flughafen verbindet wie denen, die unter die Kategorien A und B des Ausschusses der Regionen fallen, und/oder mit einem koordinierten oder vollständig koordinierten Flughafen ⁽¹²⁸⁾.
- (336) Derartige Beihilfen dürfen auch dann nicht gewährt werden, wenn der Zugang zu einer Strecke nach Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 und insbesondere dessen Absatz 1 Buchstabe d) einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten wird.
- (337) Ryanair erhält für seine von Charleroi abgehenden Verbindungen keine Beihilfen sozialer Art und keine Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Auch ist der Zugang zu den Strecken, die Ryanair von Charleroi aus betreibt, nicht diesem einen Luftfahrtunternehmen vorbehalten.

⁽¹²⁸⁾ Nach den Begriffsbestimmungen und der Einstufung in der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. L 14 vom 22.1.1993, S. 1). Verordnung zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1554/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 221 vom 4.9.2003, S. 1).

5.4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN, DIE VOM BETROFFENEN MITGLIEDSTAAT ZU TREFFEN SIND, DAMIT DIE BEIHLIFE MIT DEM GEMEINSAMEN MARKT VEREINBAR IST

- (338) Die Kommission stellt fest, dass die von BSCA an Ryanair gezahlten Beihilfen zwar einige der Voraussetzungen, die für Mittel zur Förderung von Flugdiensten von Regionalflughäfen aus gelten, erfüllen, dass andere Bedingungen jedoch nicht erfüllt sind und dass in einigen Fällen Bedingungen auferlegt werden müssen, um die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt zu erreichen.

5.4.1. RABATTE AUF FLUGHAFENABGABEN

- (339) Es ist nicht möglich, durch Maßnahmen irgendeiner Art die Vereinbarkeit der Rabatte auf Flughafenabgaben, die Ryanair als solche bereits von der Region Wallonien gewährt wurden, mit dem Gemeinsamen Markt zu erreichen. Bei der Berechnung des zurückzuzahlenden Beihilfebetrags muss Belgien berücksichtigen, dass in den wallonischen Rechtsvorschriften in Artikel 7 Absätze 1 und 2 des Erlasses aus dem Jahr 1998 nur ein einziges allgemeines Rabattsystem vorgesehen ist, das von Ryanair während des gesamten Zeitraums, in dem der mit Ryanair vertraglich vereinbarte Sondertarif gilt, beansprucht werden kann.
- (340) In Zukunft muss die Region Wallonien, wenn sie ihre Tarife so ändern möchte, dass sie einen stärkeren Anreiz darstellen, einen neuen öffentlichen Tarif für alle Luftfahrtunternehmen veröffentlichen; außerdem kann sie nach der von der Kommission bereits genehmigten Praxis befristete Rabatte einführen, die den Flughafennutzern auf nichtdiskriminierende Weise gewährt werden.

5.4.2. ZUGESICHERTE ENTSCHÄDIGUNG DER REGION WALLONIEN FÜR DEN FALL EINER ÄNDERUNG DER ABGABENHÖHE ODER DER ÖFFNUNGSZEITEN DES FLUGHAFENS CHARLEROI

- (341) Es ist nicht möglich, durch Maßnahmen irgendeiner Art die Vereinbarkeit der Entschädigungen, die Ryanair für finanzielle Einbußen infolge der Ausübung der Rechtshoheit durch die Region Wallonen zugesichert werden, mit dem Gemeinsamen Markt zu erreichen. Belgien hat für die Unwirksamkeit dieser Sicherheiten Sorge zu tragen.

5.4.3. VON BSCA GEWÄHRTE RABATTE AUF DIE PREISE DER BODENABFERTIGUNGSDIENSTE

- (342) Da die rein gewerbliche Herkunft der von BSCA bei der Gewährung der Rabatte eingesetzten Mittel nicht nach-

gewiesen wird, handelt es sich bei den Ryanair gewährten Rabatten um staatliche Beihilfen. Diese Beihilfen können den Wettbewerb angesichts der unmittelbar bevorstehenden Liberalisierung des Flughafens Charleroi verzerren und die Handelsbedingungen in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Maße verändern. Es ist daher nicht möglich, durch Maßnahmen irgendeiner Art die Vereinbarkeit der Rabatte auf die Bodenabfertigungspreise, die Ryanair von BSCA gewährt werden, mit dem Gemeinsamen Markt zu erreichen. Bei der Berechnung des zurückzuzahlenden Beihilfebetrags muss Belgien die Differenz zwischen den Betriebskosten, die BSCA in Verbindung mit den Ryanair erbrachten Bodenabfertigungsdiensten entstehen, und dem Ryanair in Rechnung gestellten Preis ermitteln. Da die in der Richtlinie 96/67/EG vorgesehene Schwelle von zwei Millionen Fluggästen noch nicht erreicht ist, kann Belgien von diesem Betrag etwaige Gewinne von BSCA aus anderen, rein gewerblichen Tätigkeiten in Abzug bringen.

5.4.4. SONSTIGE MITTEL ZUR FÖRDERUNG VON FLUGDIENSTEN VON REGIONALFLUGHÄFEN AUS

(343) Die sonstigen Mittel, die von BSCA im Rahmen der Verträge zwischen den Parteien, um die es hier geht, gewährt wurden, unter anderem in Form von Marketingbeiträgen, einmaligen Anreizzahlungen und der Bereitstellung von Büroflächen, werden als Startbeihilfen für neue Flugverbindungen unter den folgenden Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen:

- Alle Beiträge müssen befristet sein. Bei den angeflogenen innereuropäischen Zielen darf die Beihilfe nicht länger als fünf Jahre, beginnend mit der Aufnahme einer neuen Verbindung, gezahlt werden. Beihilfen dürfen nicht gezahlt werden, wenn diese Verbindung eine andere, von Ryanair in den fünf vorangegangenen Jahren bediente Verbindung ersetzt. In Zukunft dürfen auch keine Beihilfen mehr für eine Flugverbindung gewährt werden, die Ryanair als Ersatz für eine andere Verbindung eröffnet, die sie zuvor von einem anderen Flughafen desselben wirtschaftlichen Einzugsgebiets oder Bevölkerungseinzugsgebiets aus bedient hat.
- Die Marketingbeiträge von derzeit 4 EUR je Fluggast müssen anhand eines Geschäftsplans, der von Ryanair erstellt und von BSCA für jede betroffene Verbindung vorab validiert wird, nachgewiesen werden. Dieser Plan muss die entstandenen und beihilfefähigen Kosten angeben, die unmittelbar mit den verkaufsfördernden Maßnahmen für die Verbindung zusammenhängen, mit dem Ziel, dass die Verbindung nach einem anfänglichen Zeitraum von fünf Jahren auch ohne Beihilfen bestandsfähig ist. Weiterhin muss BSCA die tatsächlich entstandenen Anlaufkosten für jede Flugverbindung nach Ablauf des

fünfjährigen Beihilfezeitraums nachträglich validieren; dabei muss sich BSCA gegebenenfalls von einem unabhängigen Rechnungsprüfer unterstützen lassen.

- Was den von BSCA bereits gezahlten Teil dieser Beiträge anbelangt, so müssen diese Beihilfen nach denselben Grundsätzen anhand eines ähnlichen Verfahrens validiert werden.
 - Die einmaligen Anreizzahlungen für die Eröffnung der Verbindung scheinen derzeit nicht derselben Logik zu entsprechen und müssten zurückgezahlt werden, mit Ausnahme des Anteils, für den Belgien nachweisen kann, dass er einen unmittelbar Bezug zu den Ryanair auf der Flughafenplattform Charleroi entstandenen Kosten hat, verhältnismäßig ist und einen Anreizcharakter aufweist.
 - Die Summe aller Beihilfen für eine neu aufgenommene Verbindung darf nie mehr als 50 % der Anlauf- und Marketingkosten und der Einmalzahlungen für beide Ziele zusammen, darunter Charleroi, betragen. Gleichsam dürfen die für ein Ziel gezahlten Beiträge nie mehr als 50 % der tatsächlichen Kosten dieses Ziels betragen. Besonderes Augenmerk muss bei diesen Beurteilungen den Strecken gelten, die Charleroi mit einem größeren Flughafen verbinden wie denen, die unter die Kategorien A und B des Ausschusses der Regionen fallen, und/oder mit einem koordinierten und oder vollständig koordinierten Flughafen.
 - Die von BSCA gezahlten Beiträge, die die festgelegten Kriterien nach Ablauf der fünfjährigen Anlaufzeit nicht erfüllen sollten, müssen von Ryanair zurückgezahlt werden.
 - Die Mittel, die auf der Grundlage der hier geprüften Verträge vom November 2001 gegebenenfalls für die Verbindung Dublin-Charleroi gezahlt wurden, müssen zurückgezahlt werden.
 - Belgien muss eine nichtdiskriminierende Beihilferegelung einführen, die die Gleichbehandlung aller Luftfahrtunternehmen, die neue Flugdienste vom Flughafen Charleroi aus anbieten möchten, nach den objektiven, mit dieser Entscheidung festgelegten Kriterien sicherstellt.
- (344) Sofern diese Bedingungen für einen Teil dieser Beihilfen nicht erfüllt sein sollten, gleich ob für eine Beihilfekategorie oder eine unterstützte Verbindung, oder das Gleichgewicht der Verträge zwischen Ryanair und BSCA wesentlich verändert werden sollte, muss Belgien alle unter dem vorangehenden Erwägungsgrund genannten Beihilfen zurückfordern.

5.5. POLITISCHE LEITLINIEN DER KOMMISSION FÜR DIE
FINANZIERUNG VON FLUGHÄFEN UND
FLUGVERBINDUNGEN

- (345) Vor der Formulierung ihrer Schlussfolgerungen möchte die Kommission an den allgemeinen Hintergrund und die Beschränkungen erinnern. Weiterhin möchte sie sowohl den staatlichen als auch den privatwirtschaftlichen Akteuren erste Hinweise auf die politischen Folgemaßnahmen geben, die sie zur Klärung dieser beiden Fragen, d. h. der Flughafenfinanzierung und der Beihilfen für die Aufnahme von Flugverbindungen, vorschlagen wird.
- (346) Allgemeiner Hintergrund dieses Falls ist die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsraums, auf den die Kommission seit mehr als 10 Jahren hinwirkt. Das dritte Maßnahmenpaket für den Luftverkehr, das seit 1993 in Kraft ist, hat über die Einführung der gemeinschaftlichen Betriebsgenehmigungen, den uneingeschränkten Zugang zum innergemeinschaftlichen Luftverkehrsmarkt seit April 1997 und die freie Preisbildung zu einer weiteren Liberalisierung geführt. Dabei konnten Mitgliedstaaten, die dies wünschten, im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen Instrumente zur Raumentwicklung vorsehen.
- (347) Gezielte Maßnahmen zur Schaffung eines Rahmens für diese Liberalisierung, von denen einige bereits erwähnt wurden, betrafen darüber hinaus unter anderem die Zuweisung von Zeitnischen, insbesondere auf überlasteten Flughäfen, die Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste und den gleichberechtigten Zugang zu computergestützten Buchungssystemen.
- (348) Gleichsam ging die Liberalisierung des Sektors, die natürlich erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit und das Verhalten der traditionellen Luftfahrtunternehmen oder „Flag carriers“ hatte, mit einer strengen Regelung der staatlichen Beihilfen einher. Die Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Umstrukturierungsbeihilfe („one time, last time“) ermöglichte es dabei den Unternehmen, die am schnellsten reagierten, sich von einer relativ protegierten Arbeitsweise auf das Verhalten eines normalen Wirtschaftsteilnehmers umzustellen.
- (349) Die jüngsten Entwicklungen, die durch die Open skies-Urteile⁽¹²⁹⁾ des Gerichtshofs ermöglicht wurden, fördern auch die Konsolidierung der europäischen Wirtschaftsteilnehmer und ihre Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck der Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten auf einer gemeinschaftlichen Rechtsgrundlage standzuhalten.
- (350) So kam es in den letzten Jahren zu weiteren größeren Veränderungen auf dem europäischen Luftverkehrsmarkt; eine davon ist der Markteintritt einiger neuer, gemeinschaftsweit operierender Luftfahrtunternehmen mit günstigen Flugpreisen und einer so genannten Low-Cost-Struktur, die diese Preise ermöglicht. Ryanair zählt zu den wichtigsten Vertretern dieses stark expandierenden Segments und verzeichnet dort einen gewissen Erfolg. Die Kommission begrüßt dies und schätzt den Beitrag dieser Unternehmen zur allgemeinen Senkung der Flugpreise in Europa und zu einem gleichberechtigten Zugang aller Bürger zu dieser Verkehrsart. Als Hüterin der Verträge muss sie allerdings sicherstellen, dass die Binnenmarktvorschriften und insbesondere die Vorschriften, die einheitliche Wettbewerbsbedingungen garantieren, insbesondere im Fall staatlicher Beihilfen ordnungsgemäß umgesetzt werden. Ansonsten könnten bestimmte Flugverbindungen nur Mitnahmeeffekte und kein dauerhaftes Angebot für die Fluggäste darstellen.
- (351) In vielen Fällen wurde die Zuständigkeit für die Flughäfen, welche oft unter rein räumlichen Gesichtspunkten und in Europa ursprünglich oft als Militärflugplätze angelegt wurden, vom Staat an die Regionen oder an öffentliche Unternehmen oder sogar an die Privatwirtschaft übertragen. Der Kommission ist dagegen kein Fall bekannt, in dem ein privater Flughafen ex nihilo ohne öffentliche Mittel gegründet wurde. Die Übergabe an die private Wirtschaft erfolgte in der Regel im Wege der Privatisierung oder der zunehmenden Öffnung des Kapitals.
- (352) Für einen Teil ihrer Aufwendungen erhalten Flughäfen, ob öffentlich oder privat, oft Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, z. B. Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit oder Betriebssicherheit, oder Beiträge zu Kosten, die wirtschaftlich unrentabel, aber für den Betrieb dieser Plattformen erforderlich sind. Dabei kann es sich um Leistungen zur Flugverkehrskontrolle oder zum Brandschutz oder um polizeiliche Leistungen handeln. Auch die Infrastrukturen und ihre Unterhaltung werden noch weitgehend aus öffentlichen Mitteln finanziert.
- (353) Wie bereits angesprochen, gibt es derzeit kein gemeinschaftliches Leitbild für die Finanzierung einiger dieser Aufwendungen durch die öffentliche Hand und entsprechend auch keinen gemeinsamen Rahmen zur Gestaltung der Preise für die Nutzung von Flughafeninfrastrukturen. Die Kommission möchte jedoch in Kürze einen solchen Rahmen vorschlagen, beispielsweise in Form einer Mitteilung über die Finanzierung der Flughäfen, die es den Mitgliedstaaten, den Gebietskörperschaften und den öffentlichen oder privaten Flughafenbetreibern ermöglichen soll, ihre Beziehungen in einem EU-weit kohärenten Wettbewerbsumfeld zu entwickeln. Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass in diesen Rahmen auch die Praxis der Rabatte auf Flughafenentgelte und eine eindeutige Abgrenzung der Abgaben, die von der öffentlichen Hand übernommen werden, von den Abgaben, die vom Flughafenbetreiber aus eigenen Mitteln getragen werden müssen, einbezogen werden.

⁽¹²⁹⁾ EuGH-Urteile vom 5. Dezember 2002, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, Dänemark, Schweden, Finnland, Belgien bzw. Luxemburg, Rechtssachen C-466 bis C-469/98 und C-470 bis C-472/98, Slg. 2002, I-9427 bis 9741.

Sie wird darlegen, dass die einfache Gegenüberstellung von staatlichen und privaten Flughäfen im Bereich der Festsetzung von Flughafenabgaben eine unrichtige Vereinfachung eines wesentlich komplexeren Sachverhalts ist.

- (354) Auch die Flughäfen sahen sich veranlasst, ihr Angebot an Flugverbindungen ausbauen, ob zur besseren Auslastung und rentableren Gestaltung der bestehenden öffentlichen Infrastrukturen oder um den Erfordernissen ihrer Unternehmerrolle gerecht zu werden. Dabei müssen sekundäre oder Regionalflughäfen wie Charleroi eine andere Gleichung aufmachen als europäische Großflughäfen wie London, Paris oder Frankfurt. Wie andere mittelgroße Flughäfen verfügen sie über kein großes Luftfahrtunternehmen, das seine Tätigkeit dort konzentriert, um den Fluggästen möglichst viele Anschlussverbindungen anzubieten und die Größenvorteile, die diese Struktur ermöglicht, zu nutzen. Ein Regionalflughafen wie Charleroi muss zudem die Nachteile, die er wegen des geringeren Bekanntheitsgrads und schlechteren Images gegenüber einem größeren Flughafen hat, ausgleichen.
- (355) Die Kommission stellt fest, dass Ryanair im Unterschied zu anderen Billigfluggesellschaften nahezu ausschließlich sekundäre Flughäfen anfliegt. Diese relativ spezifische Strategie ist für ihre Wettbewerber, d. h. die anderen Billigfluggesellschaften, die oft zentrale oder gut etablierte Regionalflughäfen anfliegen, nicht unbedingt repräsentativ.
- (356) 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 inner-europäischen Flügen stellt dabei einen positiven Faktor dar. Diese lassen sich jedoch oft nur durch anfängliche öffentliche Anreize entwickeln. 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.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (357) Die Kommission stellt fest, dass Belgien dem Luftfahrtunternehmen Ryanair rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag Beihilfen gewährt hat. Angesichts des Beitrags, den diese Beihilfen zur Aufnahme neuer Flugverkehrsdienste und zur nachhaltigen Entwicklung eines Regionalflughafens leisten können, kann jedoch ein Teil dieser Beihilfen, vorbehaltlich der unter den Erwägungsgründen 338 bis 344 ausgeführten Bedingungen, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe, die Belgien mit dem Vertrag vom 6. November 2001 zwischen der Region Wallonien und Ryanair in Form einer Ermäßigung des Betrags der Flughafenlandeabgaben gewährt hat, die über den offiziellen Tarif gemäß Artikel 3 des Erlasses der wallonischen Regierung vom 16. Juli 1998 zur Festsetzung der Entgelte für die Nutzung der in die Zuständigkeit der Region Wallonien fallenden Flughäfen und über die allgemeinen Rabatte gemäß Artikel 7 Absätze 1 und 2 dieses Erlasses hinausgeht, ist gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Artikel 2

Die Beihilfe, die Belgien gemäß dem Vertrag vom 2. November 2001 zwischen dem Unternehmen Brussels South Charleroi Airport (BSCA) und dem Luftfahrtunternehmen Ryanair in Form von Rabatten auf die Preise der Bodenabfertigungsdienste gegenüber dem offiziellen Tarif des Flughafens gewährt hat, ist gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Bei der Berechnung des zurückzuzahlenden Beihilfebetrags ermittelt Belgien die Differenz zwischen den Betriebskosten, die BSCA in Verbindung mit den Ryanair erbrachten Bodenabfertigungsdiensten entstehen, und dem Ryanair in Rechnung gestellten Preis. Solange die in der Richtlinie 96/67/EG vorgesehene Schwelle von zwei Millionen Fluggästen nicht erreicht ist, kann Belgien von diesem Betrag etwaige Gewinne von BSCA aus anderen, rein gewerblichen Tätigkeiten in Abzug bringen.

Artikel 3

Belgien sorgt dafür, dass die Entschädigungen, die von der Region Wallonien gemäß dem Vertrag vom 6. November 2001 für finanzielle Verluste von Ryanair infolge der Ausübung der Rechtshoheit durch die Region Wallonien zugesichert werden, unwirksam sind. Die Region Wallonien besitzt gegenüber Ryanair wie auch gegenüber anderen Luftfahrtunternehmen den notwendigen Spielraum zur Festlegung der Flughafengebühren, der Flughafenöffnungszeiten oder anderer rechtssetzender Maßnahmen.

Artikel 4

Die anderen Beihilfen, die von BSCA unter anderem in Form von Marketingbeiträgen, einmaligen Anreizzahlungen und der Bereitstellung von Büroflächen gewährt wurden, werden unter den folgenden Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen:

- 1) Die Beiträge müssen sich auf die Eröffnung einer neuen Flugverbindung beziehen und befristet sein. Bei den angefliegenen innereuropäischen Zielen beträgt die Dauer der

- Beihilfe höchstens fünf Jahre, beginnend mit der Eröffnung einer Verbindung. Diese Beiträge dürfen nicht für eine Verbindung gezahlt werden, die eine andere, von Ryanair in den fünf vorangegangenen Jahren bediente Verbindung ersetzt. In Zukunft dürfen auch keine Beihilfen mehr für eine Flugverbindung gewährt werden, die Ryanair als Ersatz für eine andere Verbindung eröffnet, die sie zuvor von einem anderen Flughafen desselben wirtschaftlichen Einzugsgebiets oder Bevölkerungseinzugsgebiets aus bedient hat.
- 2) Die Marketingbeiträge von derzeit 4 EUR je Fluggast müssen anhand eines Geschäftsplans, der von Ryanair erstellt und von BSCA für jede betroffene Verbindung validiert wird, nachgewiesen werden. Dieser Plan muss die entstandenen und beihilfefähigen Kosten angeben, die unmittelbar mit den verkaufsfördernden Maßnahmen für die Verbindung zusammenhängen, mit dem Ziel, dass die Verbindung nach einem anfänglichen Zeitraum von fünf Jahren ohne Beihilfen bestandsfähig ist. Weiterhin muss BSCA die tatsächlich entstandenen Anlaufkosten für jede Flugverbindung nach Ablauf des fünfjährigen Beihilfezeitraums nachträglich validieren; dabei muss sich BSCA gegebenenfalls von einem unabhängigen Rechnungsprüfer unterstützen lassen.
 - 3) Was den von BSCA bereits gezahlten Teil dieser Beiträge anbelangt, so müssen diese Beihilfen nach denselben Grundsätzen anhand eines ähnlichen Verfahrens validiert werden.
 - 4) Die einmaligen Anreizzahlungen, die bei der Niederlassung von Ryanair in Charleroi oder bei der Eröffnung jeder Verbindung pauschal gezahlt wurden, müssten zurückgezahlt werden, mit Ausnahme des Teils, für den Belgien nachweisen kann, dass er einen unmittelbaren Bezug zu den Ryanair auf der Flughafenplattform Charleroi entstandenen Kosten hat, verhältnismäßig ist und einen Anreizcharakter aufweist.
 - 5) Die Summe aller Beihilfen für eine neu aufgenommene Verbindung darf nie mehr als 50 % der Anlauf- und Marketingkosten und Einmalzahlungen für beide Ziele zusammen, darunter Charleroi, betragen. Gleichsam dürfen die für ein Ziel gezahlten Beiträge nie mehr als 50 % der tatsächlichen Kosten dieses Ziels betragen. Besonderes Augenmerk muss bei diesen Beurteilungen den Strecken gelten, die Charleroi mit einem größeren Flughafen verbinden wie denen, die unter die Kategorien A und B fallen, die in der Prospektivstellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 2. Juli 2003 über die regionalen Flughafenkapazitäten definiert werden und in dieser Entscheidung genannt sind, und/oder mit einem koordinierten oder vollständig koordinierten Flughafen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 95/93.
 - 6) Die von BSCA gezahlten Beiträge, die die festgelegten Kriterien nach Ablauf der fünfjährigen Anlaufzeit nicht erfüllen sollten, müssen von Ryanair zurückgezahlt werden.
 - 7) Die Mittel, die auf der Grundlage der hier geprüften Beiträge vom November 2001 gegebenenfalls für die Verbindung Dublin-Charleroi gezahlt wurden, müssen zurückgezahlt werden.
 - 8) Belgien muss eine nichtdiskriminierende Beihilferegelung einführen, die die Gleichbehandlung aller Luftfahrtunternehmen, die neue Flugdienste vom Flughafen Charleroi aus anbieten möchten, nach den objektiven, mit dieser Entscheidung aufgestellten Kriterien sicherstellt.

Artikel 5

1. Belgien trifft alle gebotenen Maßnahmen, um die in Artikel 1 und 2 genannten Beihilfen, die bereits unrechtmäßig gewährt wurden, vom Empfänger zurückzufordern. Der Teil der in Artikel 1 genannten Beihilfen, der die Höchstgrenze nicht überschreitet und die Bedingungen aus Artikel 4 erfüllt, muss nicht zurückgezahlt werden. Die Rückforderung erfolgt unverzüglich in Übereinstimmung mit den nationalen Vorschriften, sofern diese eine sofortige und wirksame Vollstreckung dieser Entscheidung ermöglichen. Die zurückzuzahlenden Beihilfen beinhalten die Zinsen vom Zeitpunkt der Bereitstellung zugunsten des Empfängers bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung. Die Zinsen berechnen sich nach dem Referenzsatz für die Berechnung des Subventionsäquivalents im Rahmen von Beihilfen mit regionaler Zielsetzung. Sie werden nach der Zinseszinsformel berechnet.

2. Sofern die Bedingungen aus Artikel 4 für einen Teil dieser Beihilfen nicht erfüllt sein sollten, gleich ob für eine Beihilfekategorie oder eine unterstützte Verbindung, oder das Gleichgewicht der Verträge zwischen Ryanair und BSCA wesentlich verändert werden sollte, muss Belgien alle im genannten Artikel aufgeführten Beihilfen zurückfordern.

Artikel 6

Belgien teilt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung die Maßnahmen mit, die ergriffen wurden, um der Entscheidung nachzukommen.

Artikel 7

Diese Entscheidung ist an das Königreich Belgien gerichtet.

Brüssel, den 12. Februar 2004

Für die Kommission
Loyola DE PALACIO
Vizepräsidentin der Kommission