

Amtsblatt der Europäischen Union

L 250



Ausgabe
in deutscher Sprache

Rechtsvorschriften

58. Jahrgang

25. September 2015

Inhalt

II Rechtsakte ohne Gesetzescharakter

BESCHLÜSSE

- ★ **Beschluss (EU) 2015/1582 der Kommission vom 17. Juli 2013 zu den von Lettland durchgeführten Maßnahmen SA.30704-12/C (ex NN 53/10) zugunsten der Latvian Mortgage and Land Bank SA — „Geschäftsbanksparte“** (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2013) 4406)⁽¹⁾ 1
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1583 der Kommission vom 4. August 2014 über die vom Vereinigten Königreich durchgeführte staatliche Beihilfe SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) — Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland (ex N 2/04)** (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2014) 5466)⁽¹⁾ 18
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1584 der Kommission vom 1. Oktober 2014 in der Beihilfesache SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) zugunsten der Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. und mehreren Luftfahrtunternehmen, die am Flughafen Alghero tätig sind** (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 6838)⁽¹⁾ 38
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1585 der Kommission vom 25. November 2014 über die Beihilferegelung SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [Deutschlands zur Förderung erneuerbaren Stroms und stromintensiver Unternehmen]** (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 8786)⁽¹⁾ 122
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1586 der Kommission vom 26. Februar 2015 über die staatliche Beihilfe SA.35388 (13/C) (ex 13/NN und ex 12/N) — Polen Errichtung des Flughafens Gdynia-Kosakowo** (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015) 1281)⁽¹⁾ 165
- ★ **Beschluss (EU) 2015/1587 der Kommission vom 7. Mai 2015 über die von Portugal durchgeführte staatliche Beihilfe SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) zugunsten der Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.** (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015) 3036)⁽¹⁾ 208

⁽¹⁾ Text von Bedeutung für den EWR

DE

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

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

II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2015/1582 DER KOMMISSION

vom 17. Juli 2013

zu den von Lettland durchgeführten Maßnahmen SA.30704-12/C (ex NN 53/10) zugunsten der Latvian Mortgage and Land Bank SA — „Geschäftsbanksparte“

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2013) 4406)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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 Bestimmungen ⁽¹⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Die Kommission genehmigte am 19. November 2009 zwei Rekapitalisierungsmaßnahmen zugunsten der lettischen Hypotheken- und Bodenbank („The Mortgage and Land Bank of Latvia“ ⁽²⁾), im Folgenden „MLB“ oder „Bank“) in Höhe von insgesamt 72,79 Mio. LVL ([102,5-103,6] Mio. EUR), die der Bank im Januar bzw. November 2009 ⁽³⁾ gewährt wurden (im Folgenden „Beschluss vom November 2009“).
- (2) Am 1. April 2010 meldete Lettland eine weitere Rekapitalisierung in Höhe von 70,2 Mio. LVL (100 Mio. EUR) an, die am 23. März 2010 durchgeführt wurde. Die Anmeldung wurde am 6. April 2010 registriert. Zwischen Mai 2010 und Januar 2012 übermittelte Lettland der Kommission weitere Informationen ⁽⁴⁾.
- (3) Am 26. Januar 2012 beschloss die Kommission ⁽⁵⁾, die am 23. März 2010 gewährte Rekapitalisierungsmaßnahme in Höhe von 70,2 Mio. LVL, eine der Bank Ende 2011 (als in Eigenkapital umzuwandelnde Liquiditätsfazilität)

⁽¹⁾ ABl. C 130 vom 4.5.2012, S. 42.

⁽²⁾ Auf Lettisch: „Latvijas Hipoteku un zemes bankas“.

⁽³⁾ Entscheidung der Kommission in der Beihilfesache NN 60/09, Rekapitalisierung der „The Mortgage and Land Bank of Latvia“ vom 19. November 2009 (AbI. C 323 vom 31.12.2009, S. 5).

⁽⁴⁾ Nähere Einzelheiten hierzu siehe Erwägungsgründe 3 bis 21 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁵⁾ Beschluss der Kommission in der Beihilfesache SA.30704 (12/C) (ex NN53/10) — Zusätzliche Beihilfemaßnahmen für „The Mortgage and Land Bank of Latvia“ vom 26. Januar 2012 (AbI. C 130 vom 4.5.2012, S. 42).

gewährte Rekapitalisierungsmaßnahme in Höhe von 50 Mio. LVL, eine Standby-Liquiditätsfazilität von bis zu 250 Mio. LVL für die Bank, Garantien für internationale Gläubiger der Geschäftsbanksparte der MLB von bis zu 32 Mio. LVL und eine Liquiditätshilfe von bis zu 60 Mio. LVL für die Liquidation der wertgeminderten Vermögenswerte innerhalb der HipoNIA, einer im Eigentum der MLB stehenden und von ihr finanzierten Gesellschaft Vermögensverwaltungsgesellschaft, vorübergehend zu genehmigen und ein Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) zu jenen Maßnahmen einzuleiten, die für die Umstrukturierung der Geschäftsbanksparte der MLB (im Folgenden „Umstrukturierungsmaßnahmen“) erforderlich waren und ihrem Förderbanksegment zugutekamen sowie zur Prüfung des Umstrukturierungsplans der MLB ⁽¹⁾ (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“). Die Kommission hatte im Lichte der *Mitteilung der Kommission über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfavorschriften* ⁽²⁾ (im Folgenden „Umstrukturierungsmittelteilung“) Zweifel an der Vereinbarkeit der Umstrukturierungsmaßnahmen mit dem Binnenmarkt.

- (4) Die Kommission hat alle Beteiligten aufgefordert, zu den fraglichen Umstrukturierungsmaßnahmen Stellung zu nehmen. Die Kommission hat keine Stellungnahme von Beteiligten erhalten.
- (5) Am 22. März 2012 fand ein Treffen zwischen Vertretern Lettlands und der Kommission statt.
- (6) Am 5. April 2012 übermittelte Lettland seine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss.
- (7) Zwischen Mai 2012 und Juni 2013 tauschten Lettland und die Kommission regelmäßig Informationen aus. Lettland unterrichtete die Kommission regelmäßig schriftlich über die Fortschritte bei der Privatisierung der Geschäftsbanksparte der Bank.
- (8) Am 23. Mai 2013 forderte die Kommission zusätzliche Informationen an. Mit Schreiben vom 3. Juni 2013 beantwortete Lettland das Auskunftersuchen mit Ausnahme der Fragen zu den Förderbanktätigkeiten der Bank. Zugleich übermittelte Lettland verschiedene Nachweise, einschließlich aktueller Informationen zum Verkauf der MLB-Geschäftsbanksparte.
- (9) Am 21. Juni 2013 erklärte Lettland gegenüber der Kommission, ausnahmsweise dem Erlass des Beschlusses in englischer Sprache zuzustimmen.
- (10) Am 28. Juni 2013 teilte Lettland der Kommission mit, man habe der HipoNIA 70,98 Mio. LVL geliehen und somit den im Einleitungsbeschluss vorübergehend genehmigten Betrag um rund 11 Mio. LVL überschritten.

2. SACHVERHALT

2.1. Die begünstigte Bank — MLB

- (11) Am 19. März 1993 wurde die MLB von der lettischen Regierung als staatseigene Bank gegründet. Das Finanzministerium der Republik Lettland hält die Anteile der Bank zu 100 %.
- (12) Bei der MLB handelt es sich um eine mittelgroße lettische Bank für das breite Privatkundengeschäft. Die MLB hat eine doppelte Aufgabe, d. h. sie arbeitet sowohl als Förder- als auch als Universalgeschäftsbank ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Die Kommission äußerte insbesondere Zweifel an der Vergütung der Beihilfeinstrumente, der Einstellung der MLB-Geschäftsbanktätigkeiten, der Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität der Wirtschaftstätigkeiten der MLB-Gruppe, der geordneten Abwicklung nicht veräußerter Geschäftstätigkeiten und den Ausgleichsmaßnahmen.

⁽²⁾ ABl. C 195 vom 19.8.2009, S. 9.

⁽³⁾ Nähere Einzelheiten hierzu siehe Erwägungsgründe 22 bis 42 des Einleitungsbeschlusses.

- (13) Die MLB und ihre Tochtergesellschaften bilden zusammen die MLB-Gruppe. Alle Tochtergesellschaften der Bank sind in der Geschäftsbanksparte tätig. Die wichtigsten Tochtergesellschaften sind:
- SIA „Riska investiciju sabiedriba“, eine Zweckgesellschaft (im Folgenden „RIS“);
 - SIA „Hipolizings“ (im Folgenden „Hipolizings“), die Leasing (in erster Linie Kraftfahrzeugleasing) mit einem Marktanteil von 5 % (Stand: 30. Juni 2011) erbringt und ausschließlich durch die MLB mittels einer Darlehensfazilität in Höhe von 49 Mio. LVL finanziert wird;
 - IPS „Hipo Fondi“ ⁽¹⁾ (im Folgenden „Hipo Fondi“), eine Vermögensverwaltungsgesellschaft, die einen staatlich obligatorischen Pensionsfonds (zweite Säule) in Höhe von 34 Mio. LVL verwaltet (rund 4 % Marktanteil), zu 51 % im Eigentum der Tochtergesellschaft der Bank RIS; Hipo Fondi arbeitete als eigenständiges Unternehmen, profitierte aber vom Filialnetz, Verkaufspersonal und der IT-Unterstützung von MLB;
 - SIA „Hipoteku bankas Nekustama Ipasuma Agentura“ („HipoNIA“), eine notleidende Vermögensverwaltungsgesellschaft ⁽²⁾, die ein ausschließlich von der MLB finanziertes Vermögensportfolio verwaltet.
- (14) Im Einklang mit dem Umstrukturierungsplan (siehe Erwägungsgründe 45 bis 95 des Einleitungsbeschlusses) wird die MLB in eine reine Förderbank (d. h. eine Bank, die struktur-, wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen im Namen des Staates gemäß ihrem öffentlichen Auftrag fördert) umgewandelt. Infolgedessen kann sie nicht mehr als Geschäftsbank tätig sein.
- (15) Lettland bestellte einen unabhängigen externen Berater für die Ausarbeitung eines Konzepts für Förderbanken in Lettland. Am 11. Februar 2011 wurde der Kommission und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) der erste Entwurf des „Berichts über die Optimierung der Förderbanken in Lettland“ übermittelt.
- (16) Im Berichtsentwurf wird unter anderem die Einrichtung eines „Einheitlichen Förderbankinstituts“ (im Folgenden „SDI“) empfohlen, dessen Unabhängigkeit durch ein Sondergesetz, das dessen Gründung und Einsetzung unabhängiger Beschlussfassungsorgane gewährleiste, erzielt werden solle. In diesem Zusammenhang wird im Berichtsentwurf auf die Notwendigkeit verwiesen, den Aufbau des SDI völlig neu zu konzipieren und sich dabei auf eine umfassende Überprüfung bestehender Programme und ihres funktionalen und personellen Bedarfs, vor allem in Bezug auf die Risikobewertung und die Managementaufgaben, zu stützen.
- (17) Darüber hinaus wird im Berichtsentwurf die Notwendigkeit staatlicher Interventionen in Form indirekter Instrumente (Einzel- und Portfoliogarantien, Risikokapital, Mezzanine-Finanzierungen usw.) unterstrichen und ein Abrücken von großen Direktdarlehen empfohlen, wobei Direktinterventionen lediglich eine Option für wenige, sehr spezifische und begründete Fälle (Kleinstkredite, Agrarkredite usw.) sein sollten.
- (18) Dem Berichtsentwurf zufolge würde eine indirekte Kanalisierung staatlich geförderter Darlehen den Zugang für die potenziellen Begünstigten dieser Programme erhöhen und sowohl die Kostenwirksamkeit der Verteilung als auch die Zusammenarbeit mit dem Geschäftsbankensektor verbessern.

2.2. Die Umstrukturierungsstrategie: Verkauf der Geschäftsbanksparte durch MLB

- (19) Im Einklang mit dem im Juli 2010 festgelegten zusätzlichen „Memorandum of Understanding“ (im Folgenden „zusätzliches Memorandum“) sollte ein unabhängiger Berater den MLB-Umstrukturierungsplan erstellen. Der Berater wurde angewiesen, Szenarien für die Umwandlung der Bank zu entwickeln, damit entweder Aktiva und

⁽¹⁾ Bei Hipo Fondi handelt es sich um eine eigenständige Vermögensverwaltungsgesellschaft mit unabhängiger Rechnungsführung und Verwaltung. Ein beträchtlicher Anteil des Unternehmens ([42-43] %) gehört aktiv beteiligten Aktionären.

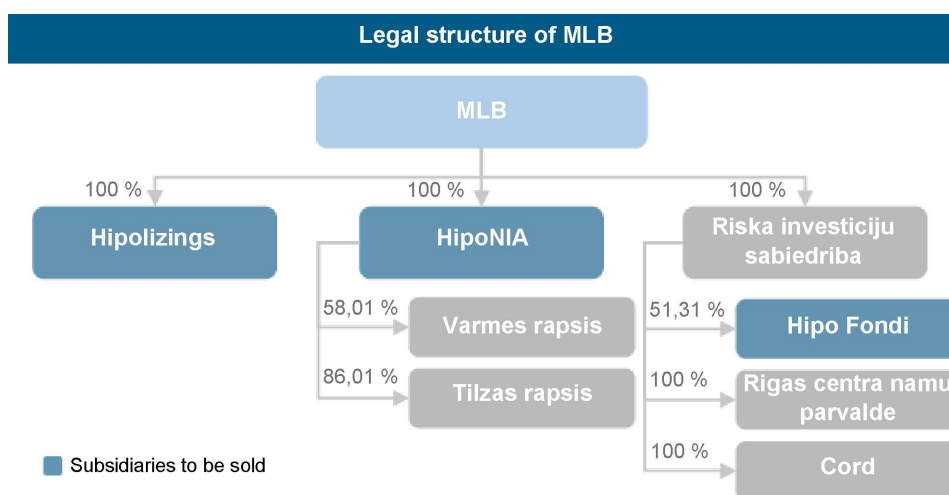
⁽²⁾ Es handelt sich vor allem um Darlehen und Immobilien.

Passiva im Zusammenhang mit der Förderbankfinanzierung abgespalten und die Geschäftsbanksparte privatisiert oder aber die Bank so umgewandelt würde, dass die Geschäftsbanksparte verkauft werden konnte und das Förderbanksegment übrig bleiben würde.

- (20) Nach Prüfung der Finanzlage der Bank kam der unabhängige Berater in dem im April 2011 vorgelegten Umstrukturierungsplan (im Folgenden „Umstrukturierungsplan vom April 2011“) zu dem Schluss, dass das beste Szenario ein zeitnahe Verkauf der MLB-Geschäftsbanksparte in mehreren Paketen sei.
- (21) Am 1. November 2011 befürwortete Lettland die im Umstrukturierungsplan vom April 2011 empfohlene Verkaufsstrategie und insbesondere den Verkauf der MLB-Geschäftsbanksparte in sechs Paketen.
- (22) Die zur MLB-Gruppe gehörenden Unternehmen, die im Wege eines Aktiengeschäfts als juristische Personen veräußert wurden, sind in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1

Überblick über die der MLB-Gruppe angehörenden juristischen Personen ⁽¹⁾



Quelle: Lettland

- (23) Zum 31. August 2011 umfassten die Aktiva und Passiva der zu veräußernden MLB-Geschäftsbanksparte folgende Bestandteile:
- Ein kommerzielles Darlehensportfolio und Anteile an Tochterunternehmen (HipoNIA, Hipolizings und Hipo Fondi) in Höhe von 283,8 Mio. LVL;
 - Bankeinlagen in Höhe von 356,1 Mio. LVL.
- (24) Der Verkauf erfolgte mit Hilfe eines namhaften externen Beraters. Ursprünglich wurden 121 potenzielle Käufer kontaktiert. 98 von ihnen erhielten einen „Teaser“, davon haben 18 eine Geheimhaltungsvereinbarung unterzeichnet, 51 waren nicht interessiert und 29 haben nicht geantwortet. Bis zum 16. Dezember 2011, d. h. am Ende der ersten Phase des Verkaufsprozesses, gingen neun Erstangebote ein. Am 11. Januar 2012, d. h. während der zweiten Phase des Verkaufsprozesses, legten drei potenzielle Käufer ein verbessertes Angebot vor, sechs hielten ihr Erstangebot aufrecht, und ein neuer potenzieller Käufer reichte ebenfalls ein Angebot ein. Alle potenziellen Investoren erhielten Zugang zum Datenraum. In dieser Phase des Prozesses zogen sich drei

⁽¹⁾ Angegeben sind nur Tochterunternehmen mit mehr als 50 % Anteilen.

potenzielle Käufer zurück. Ein Käufer war lediglich an zwei Paketen (Paket 2 und 3) interessiert, legte aber kein spezifisches Angebot vor. Folglich gingen bis zum 16. März 2012 endgültige Angebote von vier potenziellen Investoren ein. Sie betrafen vor allem ein Paket; ein potenzieller Käufer legte ein Angebot für drei Pakete vor.

Pakete

- (25) Die von Lettland am 1. November 2011 gebilligte Verkaufsstrategie sah ursprünglich gemäß einer Analyse des Marktinteresses eine Aufspaltung der MLB-Aktiva und -Passiva in sechs Pakete vor. Während des Verkaufsprozesses wurde Paket 3 in zwei weitere Pakete unterteilt, d. h. Paket 3A und Pakte 3B. Die Pakete wurden an getrennte Käufer veräußert; die restlichen MLB-Aktiva und -Passiva wurden auf das Förderbanksegment übertragen. Der Verkaufsprozess ist abgeschlossen, und alle Pakete wurden bis zum 30. Juni 2013 veräußert. Die Pakete setzen sich wie folgt zusammen:
1. Paket 1 ⁽¹⁾ und Paket 2 ⁽²⁾ enthielten die meisten der veräußerten Geschäftsdarlehen und Einlagen. Der Prozess wurde im Wesentlichen am 24. November 2012 abgeschlossen. Die übrigen Verkaufsbedingungen waren im Laufe des Jahres 2013 festzulegen (Entschädigung von Seiten des Käufers [...] ^(*) (LVL [...]) und [...] gemäß den Bedingungen der Verkaufsvereinbarung (LVL [...]) mit [...]);
 2. Paket 5 umfasst die MLB-Leasingtochter Hipolizings, die am 1. August 2012 verkauft wurde, und Paket 6, das im November 2012 veräußert wurde, enthält die Pensionsfonds der zweiten Säule, die von Hipo Fondi verwaltet werden. Der Verkauf von Hipo Fondi, der verbleibenden Mantelgesellschaft, soll 2013 erfolgen;
 3. Paket 3 umfasst ordnungsgemäß bediente Unternehmenskredite an Immobilienentwickler und Bauunternehmen. Zur Erleichterung des Verkaufsprozesses wurde es in Paket 3A und Paket 3B aufgesplittet, da es auf kein angemessenes Marktinteresse stieß. Paket 3A wurde am 18. Juni 2013 an einen privaten Investor verkauft, und Paket 3B wurde am 28. Juni 2013 an die Lettische Privatisierungsagentur („Latvian Privatization Agency“/LPA) veräußert;
 4. Paket 4 ⁽³⁾ betreffend HipoNIA wurde am 28. Juni 2013 an die LPA verkauft.
- (26) Was die verschiedenen Verkaufsoptionen für die Pakete 3B und 4 angeht, waren die von den Anlegern eingereichten Angebote nach Auffassung Lettlands ungeeignet und spiegelten nicht den tatsächlichen Wert der in ihnen enthaltenen Aktiva wider (Schätzung durch einen unabhängigen namhaften Experten). Im Interesse der Minimierung der Verluste beschloss Lettland, Paket 3B und Paket 4 an die LPA zu verkaufen.
- (27) Was die für Hipo Fondi eingegangenen Angebote von Investoren betrifft, so hätte Hipo Fondi entweder mittels des Verkaufs einer juristischen Person unter Annahme der Unternehmensfortführung samt aller von ihr verwalteten Vermögenswerte oder durch Veräußerung der Vermögenswerte verkauft werden können. Lettland zufolge entschied man sich für die zweite Option, da für die Veräußerung der Vermögenswerte unter anderem ein besserer Preis geboten wurde. Infolgedessen wurde fast die gesamte Geschäftstätigkeit von Hipo Fondi veräußert, und zwar die drei Pensionsfonds „Rivjera“, „Safari“ und „Jurmala“. Neben diesen Pensionsfonds verwaltete Hipo Fondi auch mehrere private Portfolios und geschlossene Fonds. Einige von ihnen wurden bereits geschlossen, und die übrigen befinden sich in der Einstellung. Hipo Fondi wird künftig lediglich eine Mantelgesellschaft ohne tatsächlich zu verwaltende Geschäftstätigkeit sein. Diese Mantelgesellschaft hätte verkauft oder abgewickelt werden können. Für diese juristische Person wurde ein Verkaufsprozess eingeleitet, und der Minderheitsaktionär von Hipo Fondi ⁽⁴⁾ signalisierte sein Interesse an einer Übernahme der Anteile [...]. Lettland entschied sich für den Verkauf an den Minderheitsaktionär, da somit ein besseres finanzielles Ergebnis und im Vergleich zur

⁽¹⁾ Paket 1 besteht aus ordnungsgemäß bedienten Krediten an Privatkunden und kleine Unternehmen, mit Ausnahme der Exponierung gegenüber Immobilienentwicklern und Bauunternehmen in Höhe von rund 94,6 Mio. LVL an Nettobuchwert zusammen mit allen Sicht- und Termineinlagen von Privatkunden und kleinen Unternehmen in Höhe von 244 Mio. LVL.

⁽²⁾ Paket 2 besteht aus ordnungsgemäß bedienten Krediten an Großunternehmen, mit Ausnahme der Exponierung gegenüber Immobilienentwicklern und Bauunternehmen in Höhe von rund 27,4 Mio. LVL an Nettobuchwert mit allen Sicht- und Termineinlagen von Großunternehmenskunden in Höhe von 103 Mio. LVL.

^(*) Vertrauliche Informationen; die Auslassungen vertraulicher Informationen werden im Folgenden durch [...] gekennzeichnet.

⁽³⁾ Paket 4 besteht aus HipoNIA-Aktien und einem gruppeninternen Darlehen der MLB an HipoNIA in Höhe von 41,3 Mio. LVL. Zum Zeitpunkt des Verkaufs werden die HipoNIA-Aktiva hauptsächlich in notleidenden Krediten (im Folgenden „NPL“) bestehen.

⁽⁴⁾ Der Minderheitsaktionär von Hipo Fondi, der die Mantelgesellschaft erwirbt, steht in keiner Geschäftsbeziehung zum Käufer der Vermögenswerte, die früher von Hipo Fondi verwaltet wurden.

Liquidation eine schnellere Lösung erzielt werden konnten. Der Verkauf von Hipo Fondi ist nahezu abgeschlossen. Die Verkaufsvereinbarung wurde bereits unterzeichnet. Allerdings ist das Closing noch nicht abgeschlossen, da der Erwerb durch die lettische Aufsichtsbehörde, die Finanz- und Kapitalmarktkommission („Financial and Capital Market Commission“/FCMC), noch geprüft wird. Hipo Fondi hält keine registrierten Rechte des geistigen Eigentums. Die registrierte Marke „Hipo“ und die damit verbundenen Rechte sind Eigentum der MLB. Die MLB hat im Rahmen der Vereinbarung mit dem Käufer keine Einwände gegen die Verwendung des Begriffs „Hipo“ im Namen „Hipo Fondi“ erhoben.

- (28) Hinsichtlich des Verkaufs von HipoNIA ist festzuhalten, dass die MLB am 20. Juni 2013 Kapital in Höhe von [...] LVL zugeführt hat. Diese Rekapitalisierung war erforderlich, da die Übertragung der HipoNIA von der MLB auf die LPA zum [...] Buchwert durchgeführt wurde und sich der Differenzbetrag auf [...] LVL belief. Dieser Differenzbetrag betrug [...] für die MLB, da es sich dabei um eine Voraussetzung sowohl für die Übernahme des HipoNIA-Darlehens durch den Staat als auch für die Übernahme der HipoNIA-Anteile durch die LPA handelte. Der Gesamtnettobetrag dieser Transaktion [...] für die MLB beläuft sich auf [...] LVL (d. h. [...] des Nettobuchwerts nach Rückstellungen zum Zeitpunkt der Einleitung der Transaktion).

Tabelle 1

Überblick über die Pakete und ihre Verkaufsbedingungen

in Tausend LVL	Inhalt	Derzeitige Situation	Investor	Bruttobuchwert	Nettobuchwert	Endpreis/Langfristiger wirtschaftlicher Wert	Bruttoabschlag	Nettoabschlag	Bruttoverluste	Nettoverluste
Paket 1	Ordnungsgemäß bediente Kredite an Privatkunden und kleine Unternehmen	Verkauft	Swedbank	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Paket 2	Ordnungsgemäß bediente Kredite an Großunternehmen	Verkauft	Swedbank	(...)	—	—	(...)	—	(...)	—
Paket 3A	Ordnungsgemäß bediente Unternehmenskredite an Immobilienentwickler und Bauunternehmen	Verkauft	Investor 2	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Paket 3B		Verfahren läuft	Privatisierungsagentur	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Paket 4	HipoNIA: Notleidende Vermögensverwaltungsgesellschaft	Verfahren läuft	Privatisierungsagentur	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Paket 5	Hipolizings: Leasinggesellschaft (Fahrzeuge...)	Verkauft	Swedbank	(...)	—	(...)	(...)	(...)	(...)	—
Paket 6	Hipo Fondi: Vermögensverwaltung für staatlich obligatorischen Pensionsfonds	Verkauft	SEB Bank	—	—	(...)	—	—	(...)	(...)

Quelle: Lettland.

- (29) Der durch den Verkaufsprozess erzielte Gesamtbetrag fiel leicht besser als im Basisszenario zu den in der Verkaufsstrategie vorgesehenen Basisabschlägen aus, sofern die Bruttoabschläge aus der Verkaufsstrategie auf Bruttobuchwerte angewandt werden. Es wurde ein Verlust von 53,1 Mio. LVL im Vergleich zu dem erwarteten Verlust von 56,8 Mio. LVL verzeichnet.

Kündigung von Wertpapiergeschäften

- (30) Die MLB kündigt derzeit Verwahrungsverträge mit ihren Kunden. Auch sollen die IT-Infrastruktur abgebaut und Beschäftigte entlassen oder anderweitig verwendet werden.
- (31) Zudem wird die MLB ihre Wertpapiergeschäfte in der Praxis vollständig kündigen. Sie wird nur die Konten von rund 100 Kunden weiterführen, von denen keiner erreicht werden kann (vor allem, weil die meisten verstorben sind). Da die Bank Wertpapiere dieser inaktiven Kunden rechtlich nicht unmittelbar veräußern kann, gedenkt die MLB, 1. eine Zulassung zur Führung dieser Wertpapierkonten einzuholen und 2. die uneingeschränkte Bankzulassung, die auch die Verwahrungsdienstleistungen umfasste, zu widerrufen.

2.3. Die Umstrukturierungsstrategie: Schaffung des SDI

- (32) Die nach dem Verkauf verbleibenden Geschäftsbanktätigkeiten dürften auf das Förderbanksegment übertragen werden: Sie umfassen unter anderem liquide Aktiva in Höhe von 20,3 Mio. LVL; sonstige Vermögenswerte in Höhe von 7,6 Mio. LVL; Sichteinlagen in Höhe von 5,9 Mio. LVL und Termineinlagen in Höhe von 1 Mio. LVL; sonstige Passiva in Höhe von 1,7 Mio. LVL und ausstehendes Eigenkapital in Höhe von 19,2 Mio. LVL.
- (33) Nach dem Verkauf der Geschäftsbanksparte zum 30. Juni 2013 dürfte die MLB ausschließlich Förderbanktätigkeiten nachgehen. Sie wird Vermögenswerte in Höhe von 222,3 Mio. LVL halten.
- (34) In dem zusätzlichen Memorandum verpflichtete sich Lettland gegenüber der Union und dem IWF wie folgt:
- Nach Veräußerung der MLB-Geschäftsbanksparte wird Lettland die MLB-Förderbanktätigkeiten mit anderen staatlichen Institutionen verschmelzen, um das SDI zu schaffen. Das SDI soll die staatlichen Beihilferegulungen mittels Finanzinstrumenten durchführen, die derzeit von der MLB, der lettischen Garantieanstalt, dem Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und dem Umweltinvestitionsfonds gehandhabt werden ⁽¹⁾.
 - Das SDI wird keine privaten Einlagen entgegennehmen dürfen. Es wird eine direkte Kreditvergabe vermeiden, außer in Fällen, in denen Hilfsprogramme bereits genehmigt wurden, oder in Fällen, in denen der Kredit i) im Zusammenhang mit Produkten bereit gestellt wird, die nicht von Geschäftsbanken oder nicht dem Bankenwesen angehörende Finanzinstituten angeboten werden; ii) von hochspezialisiertem Wissen abhängig ist, das Geschäftsbanken oder nicht dem Bankenwesen angehörende Finanzinstitute nicht besitzen; oder iii) von zu geringem Umfang oder zu riskant ist, als dass Geschäftsbanken oder nicht dem Bankenwesen angehörende Finanzinstitute daran interessiert wären.
 - Die MLB wird keine neuen direkten Darlehensprogramme auflegen, bevor der Aktionsplan für das SDI nicht genehmigt ist. Sämtliche Mittel, die die MLB für die Durchführung der nationalen Finanzierungsinstrumente erhalten hat, müssen gewahrt und in vollem Umfang auf das SDI nach seiner Einrichtung übertragen werden. Im Interesse einer besseren professionellen Überwachung und mehr Transparenz nach Einrichtung des SDI wird ein Beratender Ausschuss eingesetzt, der vom Finanzministerium geleitet wird und dem Mitglieder aus den wichtigsten Ministerien sowie Vertreter der Sozialpartner, der Verbände der Geschäftsbanken und renommierten internationalen Finanzinstituten mit Fachkompetenz in der Förderbankpolitik angehören werden.
 - Sobald die MLB-Geschäftsbanksparte verkauft oder auf die LPA übertragen worden ist, darf die Bank keine neuen privaten Einlagen mehr entgegennehmen. Der FCMC wird die Einhaltung dieser Verpflichtung gewährleisten.

⁽¹⁾ Gemäß dem zusätzlichen Memorandum mussten die lettischen Behörden bis zum 30. Juni 2013 einen Aktionsplan für diese Verschmelzung vorlegen. Allerdings waren die Fortschritte schleppend, vor allem, weil sich das Wirtschafts- und das Finanzministerium nicht darauf einigen konnten, welche Institution für die Beaufsichtigung des SDI zuständig sein sollte.

2.4. Beschreibung der Maßnahmen, die Gegenstand dieses Beschlusses sind

- (35) Was die MLB-Förderbanktätigkeiten betrifft, stellt die Kommission fest, dass Lettland beabsichtigt, das System der Förderbanken zu optimieren, indem sie in das SDI integriert werden. Im Einleitungsbeschluss wurde davon ausgegangen, dass die MLB die Förderbanktätigkeiten nur bis zur Einrichtung des SDI wahrnehmen würde, die bis zum 31. Dezember 2012 vollzogen sein sollte. Dieser Prozess hat sich jedoch verzögert und ist noch nicht abgeschlossen. Da Lettland das SDI-Projekt noch nicht zu Ende geführt hat, deckt dieser Beschluss nur die MLB-Geschäftsbanksparte ab. Dies hat zur Folge, dass die Förderbanktätigkeit der MLB in einem gesonderten Beschluss beurteilt werden wird.
- (36) Im Einleitungsbeschluss wurden die folgenden Maßnahmen Lettlands für die MLB-Geschäftsbanksparte vorübergehend als Rettungsbeihilfe genehmigt:
- a) eine am 23. März 2010 gewährte Rekapitalisierungsmaßnahme in Höhe von 70,2 Mio. LVL;
 - b) eine Ende 2011 gewährte Rekapitalisierungsmaßnahme in Höhe von 50 Mio. LVL (gewährt als in Eigenkapital umzuwandelnde Liquiditätsfazilität);
 - c) eine Standby-Liquiditätsfazilität von bis zu 250 Mio. LVL;
 - d) Garantien für internationale Gläubiger der MLB-Geschäftsbanksparte von bis zu 32 Mio. LVL und
 - e) eine Liquiditätshilfe von bis zu 60 Mio. LVL für die Liquidation der uneinbringlichen Forderungen innerhalb der HipoNIA.
- (37) Lettland übermittelte Informationen über die Verwendung dieser staatlichen Unterstützung für die Abwicklung der MLB-Geschäftsbanksparte, die so geändert wurde, dass der Durchführung der Verkaufsstrategie Rechnung getragen wurde.
- (38) Der für die unter Erwägungsgrund 36 Buchstabe b beschriebenen Maßnahme erforderliche Gesamtbetrag war niedriger als ursprünglich geplant, d. h. 25 Mio. LVL anstatt 50 Mio. LVL, da Lettland beschlossen hatte, dass die MLB ohne Bankzulassung tätig sein konnte, was das erforderliche Eigenkapital verringerte. Die Kapitalerhöhung von 25 Mio. LVL fand im Juni 2012 ⁽¹⁾ statt.
- (39) Die Standby-Liquiditätsfazilität von bis zu 250 Mio. LVL wurde, wie in Erwägungsgrund 36 Buchstabe c beschrieben, vorübergehend genehmigt und der MLB mit Wirkung vom 1. Januar 2012 bis zum Abschluss des Verkaufsprozesses als Notfallliquidität zur Verfügung gestellt. Die Liquiditätshilfe wurde deutlich weniger in Anspruch genommen (Stand: 30. Mai 2013) als der vorgesehene Höchstbetrag (50 Mio. LVL), da es zu keinem Ansturm auf die Einlagen kam und die Umstellung reibungslos verlief. Zurzeit besteht ein Restbetrag von 25 Mio. LVL, der voraussichtlich bis zum 31. Dezember 2013 zurückgezahlt wird.
- (40) Die Garantien von bis zu 32 Mio. LVL gemäß Erwägungsgrund 36 Buchstabe d waren für die internationalen Gläubiger der MLB in Bezug auf ihre Geschäftsbanksparte zu stellen. Da der Verkauf der MLB-Geschäftsbanksparte und ihre Umwandlung in eine Förderbank ihren Verträgen nach als Ausfall hätten angesehen werden können, war diese Maßnahme zur Besicherung von Verbindlichkeiten erforderlich, falls diese internationalen Gläubiger die Vorauszahlung der Darlehen an die MLB gefordert hätten. Der für die Geschäftsbanksparte erforderliche Betrag fiel jedoch geringer als die veranschlagten 32 Mio. LVL aus, da nur einige internationale Gläubiger zusätzliche Garantien forderten. Zum 30. Mai 2013 wurden die erforderlichen Garantien auf 12,4 Mio. LVL veranschlagt.
- (41) Die in Erwägungsgrund 36 Buchstabe e beschriebene Liquiditätshilfe für HipoNIA war mit 71 Mio. LVL anstatt 60 Mio. LVL höher als der von der Kommission vorläufig genehmigte Betrag. Die Aufstockung wurde erforderlich, weil ein Teil von Paket 3 nicht auf dem Markt verkauft, sondern HipoNIA übertragen wurde, wodurch mehr Finanzmittel notwendig waren. Die Liquiditätshilfe wird voraussichtlich spätestens am 31. Dezember 2018 zurückgezahlt.

⁽¹⁾ Die von 2010 bzw. 2012 erfolgte Rekapitalisierung beläuft sich daher auf 95,2 Mio. LVL (70,2 Mio. LVL zzgl. 25 Mio. LVL).

- (42) Lettland hat folglich die Kommission um Genehmigung der Erhöhung der Liquiditätshilfe um 11 Mio. LVL ersucht. Lettland hat in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die für die schrittweise Abschaffung der MLB-Geschäftsbanksparte benötigte Gesamtbeihilfe niedriger als der Betrag der vorübergehend genehmigten Beihilfe ist.

Tabelle 2

Genehmigte Beihilfe versus gewährte Beihilfe

(Stand: Mai 2013)

Liquiditätshilfe für die MLB	
Von der Kommission am 26. Januar 2012 vorläufig genehmigter Betrag	250,0 Mio. LVL
Im Dezember 2011 gewährter Betrag	50,0 Mio. LVL
Liquiditätshilfe für HipONIA	
Von der Kommission am 26. Januar 2012 vorläufig genehmigter Betrag	60,0 Mio. LVL
Im Juni 2013 gewährter Betrag	71,0 Mio. LVL
Garantien	
Von der Kommission am 26. Januar 2012 vorläufig genehmigter Betrag	32,0 Mio. LVL
Im Juni 2012 gewährter Betrag	12,4 Mio. LVL
Eigenkapital	
Von der Kommission am 26. Januar 2012 vorläufig genehmigter Betrag	70,2 + 50,0 Mio. LVL
Im Juni 2012 gewährter Betrag	70,2 + 25,0 Mio. LVL
Staatliche Beihilfen insgesamt	
Von der Kommission am 26. Januar 2012 vorläufig genehmigter Betrag	462,2 Mio. LVL
Aktuelle Schätzung der Beihilfeshöhe	228,6 Mio. LVL

2.5. Gründe für die Einleitung des Verfahrens

- (43) In der Umstrukturierungsmitteilung ⁽¹⁾ sind die Beihilfavorschriften dargelegt, die für die Umstrukturierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Krise anzuwenden sind. Laut Umstrukturierungsmitteilung müssen mit der Umstrukturierung eines Finanzinstituts im Kontext der derzeitigen Finanzkrise folgende Kriterien erfüllt sein, damit sie mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV vereinbar ist:

- Sie muss genügend Eigenbeiträge des Begünstigten beinhalten (Lastenverteilung);
- sie muss ausreichende Maßnahmen zur Begrenzung von Wettbewerbsverzerrungen vorsehen;

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfavorschriften (ABL C 195 vom 19.8.2009, S. 9).

— sie muss die Rentabilität der Bank wiederherstellen oder nachweisen, wie die Bank geordnet abgewickelt werden kann.

- (44) Im Einleitungsbeschluss genehmigte die Kommission die Rettungsbeihilfe vorübergehend in der Annahme, dass die in Erwägungsgrund 36 beschriebenen Maßnahmen angemessen waren, da sie zur Beseitigung der Bedrohung der lettischen Wirtschaft durch die MLB-Probleme beitrugen. Zudem war die Kommission der Ansicht, dass diese Maßnahmen erforderlich und die beste Möglichkeit für die lettische Regierung waren, die Geschäftsbanksparte der Bank allmählich einzustellen. Die Kommission hatte jedoch Zweifel daran, dass die Beihilfe verhältnismäßig war und bat um weitere Informationen.

Maßnahmen zur Vermeidung unverhältnismäßiger Wettbewerbsverzerrungen — Einstellung der Geschäftsbanksparte

- (45) Der Verkaufsstrategie zufolge sollte der Hauptteil der MLB-Geschäftsbanksparte eingestellt und in Paketen verkauft werden. Zudem sollten die Tochterunternehmen Hipolizings und Hipo Fondi gesondert von der Bank verkauft werden, was die Kommission begrüßte.
- (46) Im Hinblick auf eine geordnete Abwicklung kam die Kommission zu dem Schluss, dass weitere Informationen über die Vereinbarkeit der Beihilfe für die Einstellung der MLB-Geschäftsbanksparte erforderlich waren. Die Kommission ersuchte Lettland insbesondere um Informationen über die genauen Schritte, die für den Verkauf der Geschäftsbanksparte geplant waren, sowie um weitere Informationen über die Geschäftsbereiche, die nicht veräußert werden konnten.
- (47) In Bezug auf die fortzuführenden Geschäftstätigkeiten sollten nur zwei Unternehmen, d. h. Hipolizings und Hipo Fondi, als eigenständige juristische Personen verkauft werden. In Anbetracht ihrer geringen Marktpräsenz⁽¹⁾ und ihrer zügigen Veräußerung durch die Bank kam die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass die Maßnahmen angemessen waren.

Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität der Wirtschaftstätigkeiten der MLB-Gruppe

- (48) Im Einleitungsbeschluss ersuchte die Kommission Lettland um weitere Informationen, um sich zu vergewissern, dass Hipolizings und Hipo Fondi eigenständige juristische Personen und nach dem Verkauf rentabel bleiben würden. Die Kommission wollte insbesondere wissen, von welcher Seite die Infrastrukturen oder die erforderlichen Mittel nach dem Verkauf der MLB gestellt würden.

Geordnete Abwicklung nicht veräußerter Teile der Geschäftsbanksparte

- (49) Auch wenn die Verkaufsstrategie Informationen über die Voraussetzungen für eine geordnete Abwicklung der Geschäftsbanksparte enthält, hegte die Kommission im Einleitungsbeschluss Zweifel daran, dass ausreichende Vorkehrungen zur Vermeidung unverhältnismäßiger Wettbewerbsverzerrungen getroffen worden waren.
- (50) Die Kommission ersuchte Lettland insbesondere darum, die Verkäufe zügig zum Abschluss zu bringen und zusätzliche Maßnahmen vorzuschlagen, um sicherzustellen, dass die Bank unattraktive Preise für ihre Produkte festsetze und Vorschüsse auf bereits bestehende Darlehen begrenzte.

3. STELLUNGNAHMEN BETEILIGTER

- (51) Die Kommission hat keine Stellungnahme Beteiligter erhalten.

⁽¹⁾ Hipolizings hat einen Anteil von 5 % am Leasingmarkt, und Hipo Fondi hält einen Anteil von 4 % auf dem Pensionsmarkt (zweite Säule).

4. STELLUNGNAHMEN LETTLANDS ZUM EINLEITUNGSBESCHLUSS

- (52) Am 5. April 2012 übermittelte Lettland eine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss und ergänzte seinen Standpunkt später bis Juni 2013 um regelmäßig übermittelte Informationen ⁽¹⁾.
- (53) Insgesamt ist Lettland der Auffassung, dass alle Kriterien für die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen erfüllt waren, weil i) die MLB ihre Geschäftsbanksparte aufgelöst hat und ii) das verbleibende Förderbanksegment innerhalb einer engen Produktpalette betreibt (Kompetenzbereich), und iii) dem Restinstitut die Zulassung entzogen wird und es somit nicht mit Geschäftsbanken bei der Finanzierungsvergabe konkurrieren kann.
- (54) Zum *MLB-Förderbanksegment* übermittelte Lettland ausführliche Informationen ⁽²⁾. Dennoch stellte Lettland klar, dass bislang keine endgültige Einigung über die Einrichtung des SDI erzielt wurde, das das MLB-Förderbanksegment übernehmen soll. Lettland erklärte, dass die zuständigen Ministerien und der externe Sachverständige am 2. August 2013 einen gemeinsamen Aktionsplan zur Einrichtung des SDI vorlegen sollten und die Arbeiten 2013 fortgesetzt würden. Die endgültige Frist für die Einrichtung des SDI liegt jedoch nach wie vor nicht fest.
- (55) Aus diesem Grunde beantragte Lettland, dass die beihilferechtliche Würdigung für die Schaffung des SDI in einem gesonderten Verfahren und nicht im Rahmen des Verfahrens zur MLB-Geschäftsbanksparte behandelt wird.
- (56) Im Hinblick auf die *Maßnahmen zur Vermeidung unverhältnismäßiger Wettbewerbsverzerrungen* ist Lettland der Auffassung, dass mit den ergriffenen Maßnahmen ein direkter Wettbewerb zwischen der MLB-Geschäftsbanksparte und sonstigen Geschäftsbanken ausgeschaltet wurde. Seit November 2009 vergibt die MLB keine neuen Kredite mehr. Bei den Einlagen bedurfte es ursprünglich einer aktiven Verwaltung der Einlagenbasis, um eine zusätzliche staatliche Beihilfe in Form von Liquiditätshilfen bis zum Abschluss des Verkaufs zu vermeiden. Einlagen im Zusammenhang mit der MLB-Geschäftsbanksparte wurden letztendlich als Teil von Paket 1 und 2 verkauft, während Kartenzahlungen eingestellt und das Geldautomatenetz abgebaut wurden.
- (57) HipoNIA, die Darlehensportfolios von der MLB erworben hatte, stellt ihren Kunden keine zusätzliche Finanzierung zur Verfügung. In Anbetracht des Stands dieser Darlehen (die fast alle um mehr als 90 Tage überfällig sind) und der bereits durchgeführten Umstrukturierungsversuche führen fast alle Szenarien zur Rückübertragung des Eigentums auf die HipoNIA.
- (58) Hinsichtlich der *Geschäftsbanksparte* legte Lettland einen vollständigen Zeitplan für den Verkauf bzw. die Liquidation der Vermögenswerte vor, nannte die wichtigsten Termine des Verfahrens und unterrichtete die Kommission über die erzielten Fortschritte und die aktuellen Termine der Verkaufsvereinbarungen. Lettland teilte mit, dass alle Bilanzpositionen im Hinblick auf die Geschäftsbanksparte bis Januar 2014 liquidiert sein würden.
- (59) Lettland legte einen detaillierten Überblick über die tatsächlich für die MLB-Geschäftsbanksparte gewährten Beihilfebeträge vor (d. h. die Liquiditätshilfe in Höhe von 50 Mio. LVL, die staatlichen Garantien in Höhe von 12,4 Mio. LVL, Kapitalmaßnahmen in Höhe von 95,2 Mio. LVL und die Liquiditätshilfe in Höhe von 71 Mio. LVL für die HipoNIA). Zudem unterstrich Lettland, dass der von der MLB für ihre Geschäftsbanksparte benötigte Gesamtbetrag unter dem ursprünglich veranschlagten (und im Einleitungsbeschluss vorübergehend genehmigten) liegt.
- (60) Lettland zufolge kommt keine der Beihilfemaßnahmen unmittelbar der Geschäftsbanksparte zugute, die von Hipolizings und Hipo Fondi nach ihrem Verkauf fortgeführt wird. Das MLB-Kerngeschäft wurde in drei Pakete aufgeteilt und durch Veräußerung der Vermögenswerte verkauft. Keines dieser Pakete sei ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV. Folglich vertritt Lettland die Auffassung, dass die Wirtschaftstätigkeit nach dem Verkauf weder fortgesetzt wird noch die Pakete von der bis zum Zeitpunkt des Verkaufs erhaltenen Beihilfe profitieren.
- (61) Nach Meinung Lettlands kann lediglich der Verkauf von Paket 4 (Hipolizings) als eine Fortsetzung einer Wirtschaftstätigkeit angesehen werden. Hipolizings wird jedoch einen sehr geringen Teil der Gruppe ausmachen, zu der der Käufer gehört (weniger als 0,1 %) und [...]. [...] Mit dem Verkauf wird die langfristige Rentabilität des Unternehmens sichergestellt und die Rentabilität des Käufers nicht beeinträchtigt. Darüber hinaus hält Hipolizings

⁽¹⁾ Die wichtigsten Stellungnahmen gingen am 15. April 2013 und am 3. Juni 2013 ein.

⁽²⁾ Die Informationen über das Förderbanksegment wurden nicht im Detail wiedergegeben, da es nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist.

nur einen sehr geringen Marktanteil von 5 %. Zudem profitierte das Unternehmen lediglich in einem begrenzten Umfang und indirekt von der MLB-Beihilfe: Seine bestehenden vertraglichen Vereinbarungen mussten nicht unerwartet abgebrochen werden, und es musste nicht wie die anderen Unternehmen im Eigentum der Bank von einem notleidenden Eigentümer verkauft werden. In Anbetracht der sehr geringen Beihilfeshöhe für Hipolizings vertritt Lettland die Auffassung, dass Hipolizings nach dem Verkauf und der vollständigen Integration in das Käuferunternehmen keine Beihilfe erhalten wird.

- (62) Was die an einen privaten Investor verkaufte Mantelgesellschaft Hipo Fondi betrifft, so verpflichtet sich Lettland zu [...].
- (63) Im Hinblick auf die Übertragung der Vermögenswerte von der MLB auf die HipoNIA und ihre anschließende Veräußerung stimmt Lettland den vorläufigen Feststellungen der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss zu, dass die Übertragung keine Beihilfe beinhaltet.
- (64) Zur Kapitalerhöhung von 2012 für die Geschäftsbanksparte führte Lettland aus, dass diese in zwei Teilen erfolgt sei: Die erste Erhöhung erfolgte im Zusammenhang mit dem Verkauf der Pakete 1, 2, 3, 5 und 6 und die zweite im Zusammenhang mit dem Verkauf von Paket 4. Der Eigenkapitalbetrag wurde auf das Minimum beschränkt und so berechnet, dass die regulatorische Eigenkapitalausstattung für die Geschäftsbanksparte nach den Verlusten aus dem Verkauf gewährleistet war.
- (65) Was die im Rahmen der Umstrukturierung gewährte Standby-Liquiditätsfazilität betraf, erläuterte Lettland, dass die Unterstützung für die Geschäftsbanksparte vorübergehender Natur sei, um einen geordneten Verkauf sicherzustellen. Lettland zufolge beschränkten der geringe Umfang und die vorübergehende Natur potenzielle Wettbewerbsverzerrungen auf das Minimum.
- (66) Schließlich hat Lettland sich verpflichtet, Berichte über die Überwachung der MLB-Umstrukturierung, einschließlich der Abwicklung der nicht veräußerten Geschäftstätigkeiten und einer Ex-post-Bewertung der Liquidation vorzulegen.

5. BEIHLFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHMEN

5.1. Vorliegen einer Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV

- (67) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind, soweit im Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Beihilfeempfänger

- (68) Wie in Erwägungsgrund 145 des Einleitungsbeschlusses erläutert, ist es bei der Beurteilung der Maßnahmen zur Feststellung, ob sie eine staatliche Beihilfe darstellen, erforderlich, zwischen den gegenwärtigen und künftigen Förderbanktätigkeiten der MLB auf der einen Seite und den restlichen MLB-Geschäftsbanktätigkeiten während der Übergangsphase (Phasing-out) auf der anderen Seite zu unterscheiden. Lettland übermittelte Angaben, aus denen hervorging, wie die Maßnahmen dem einen oder anderen Segment zugutekamen.
- (69) Der vorliegende Beschluss betrifft lediglich Maßnahmen zugunsten der MLB-Geschäftsbanksparte. Die Bedingungen für die Geschäftstätigkeit der MLB-Förderbanksparte, die voraussichtlich von einer noch einzurichtenden Förderbank übernommen wird, werden in einem gesonderten abschließenden Beschluss gewürdigt.
- (70) Infolgedessen werden in diesem Beschluss nur die Maßnahmen geprüft, die Lettland zugunsten der MLB-Geschäftsbanksparte gewährt hat, sofern sie für die Umstrukturierung der MLB-Geschäftsbanksparte erforderlich sind.

- (71) Es sei daran erinnert, dass es im Hinblick auf die Bewertung der Maßnahmen zugunsten der Geschäftsbanksparte der Bank wichtig ist zu überprüfen, ob und in welchem Umfang die wirtschaftliche Tätigkeit nach dem Verkauf der Aktiva und Passiva der Geschäftsbanksparte fortgeführt oder eingestellt wird⁽¹⁾. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass mit dem Verkauf der Pakete 3A (an einen privaten Investor), 3B und 4 (an die LPA zwecks allmählicher Liquidation) bis zum 30. Juni 2013 diese Geschäftstätigkeiten der ehemaligen MLB-Geschäftsbanksparte eingestellt wurden. Außerdem sei darauf verwiesen, dass ein Großteil der früher von Hipo Fondi verwalteten Vermögenswerte von diesem Unternehmen durch Veräußerung der Vermögenswerte gesondert verkauft wurde. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Verkauf in Paketen, der es verschiedenen Käufern ermöglichte, Angebote für einzelne Teile der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der MLB-Geschäftsbanksparte zu unterbreiten, wirksam zur Liquidation der MLB-Geschäftsbanksparte beiträgt. Auch sei darauf verwiesen, dass die Bank mehrmals versuchte, die nicht veräußerten Vermögenswerte zu verkaufen, die letztlich auf die LPA übertragen wurden, wodurch die Pakete neu geschnürt und mit den potenziellen Investoren neu ausgehandelt wurden. Somit scheint die MLB alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf dem Markt ausgeschöpft zu haben, um die Aktiva mit der schlechtesten Qualität zu einem angemessenen Preis zu verkaufen, d. h. zu einem Preis, der über ihrem von einem namhaften externen Berater veranschlagten langfristigen wirtschaftlichen Wert liegt.
- (72) Was die MLB-Nebentätigkeiten in der Geschäftsbanksparte betrifft, brachte Lettland ebenfalls ausreichende Informationen bei, denen zufolge diese bereits eingestellt wurden oder dies in naher Zukunft erfolgen wird. Die Mantelgesellschaft Hipo Fondi, die nach der Veräußerung der von ihr verwalteten Vermögenswerte fortbestehen wird, soll in den kommenden Monaten verkauft werden; ferner werden die Wertpapiergeschäfte gekündigt. Zudem wird RIS, derzeit eine reine Holdinggesellschaft, die die Anteile an Hipo Fondi und zwei weiteren Gesellschaften in Liquidation hält, abgewickelt werden. Die MLB-Bankzulassung soll zum 31. Dezember 2013 widerrufen werden.
- (73) Hipolizings wurde wiederum als juristische Person im Wege eines Aktiengeschäfts veräußert. Lettland machte geltend, dass Hipolizings keinen wie auch immer gearteten direkten Vorteil aus der Unterstützung durch die Muttergesellschaft, MLB, erhalten hat⁽²⁾. Im Hinblick auf die mögliche Entlastungsmaßnahme (siehe Erwägungsgründe 165 bis 170 des Einleitungsbeschlusses) ist daran zu erinnern, dass die MLB-Vermögenswerte mit der schlechtesten Qualität vor der Hipolizings-Veräußerung intern auf die HipoNIA übertragen wurden. Im Einleitungsbeschluss kam die Kommission zu der Feststellung, dass eine derartige interne Übertragung von Vermögenswerten nur dann eine Entlastungsmaßnahme zugunsten von Hipolizings und Hipo Fondi darstellen könnte, wenn und insofern diese beiden Unternehmen von diesen Mittelübertragungen profitierten. In Anbetracht der Bestätigung Lettlands, dass keine Vermögenswerte von Hipolizings auf HipoNIA übertragen wurden, kann der Schluss gezogen werden, dass Hipolizings keine Entlastungsmaßnahme erhielt, die ihren Tätigkeiten unmittelbar zugutekam. Wie von Lettland eingeräumt, kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Hipolizings insofern in begrenztem Umfang von der Beihilfe für MLB profitiert hat, als die bestehenden Vertragsvereinbarungen von Hipolizings nicht unerwartet beendet werden mussten und das Unternehmen nicht von einem notleidenden Eigentümer verkauft werden musste. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass Hipolizings von der Beihilfe an MLB profitiert hat, wenn auch nur mittelbar und folglich in sehr begrenzter Weise.
- (74) Was Hipo Fondi betrifft, stellt die Kommission fest, dass das Unternehmen bei seinem Verkauf an seinen Minderheitsaktionär lediglich eine Mantelgesellschaft war. Lettland hat bestätigt, dass die verbliebenen und von Hipo Fondi verwalteten privaten Portfolios und geschlossenen Fonds bereits geschlossen wurden oder werden bzw. abgewickelt werden. Ferner hat Lettland zugesagt, dass [...].
- (75) Im Lichte der vorstehenden Erwägungen kann der Schluss gezogen werden, dass Hipo Fondi künftig zumindest für einen bestimmten Zeitraum nur noch eine Mantelgesellschaft ohne tatsächliche Geschäftstätigkeit sein wird. Da die Mantelgesellschaft die zuvor von Hipo Fondi als MLB-Tochter durchgeführten Tätigkeiten einstellt und unmittelbar keine neuen wirtschaftlichen Tätigkeiten aufnimmt, kann der Schluss gezogen werden, dass zwischen Hipo Fondi als einem der MLB-Gruppe angehörenden Unternehmen und dem neuen Unternehmen, d. h. Hipo Fondi unter dem/den neuen Eigentümer/n, das die neuen Wirtschaftstätigkeiten, falls vorhanden, ausübt, keine Kontinuität besteht. Folglich kann die Mantelgesellschaft Hipo Fondi nicht als ein Unternehmen angesehen werden, das von der zuvor MLB gewährten Beihilfe profitiert.
- (76) HipoNIA wiederum wird Vermögenswerte der ehemaligen MLB-Geschäftsbanksparte im Zuge eines Abbaus der liquiden Mittel umfassen und nur für einen begrenzten Zeitraum tätig sein. Im Einklang mit der gängigen Beschlusspraxis können Maßnahmen zur Abwicklung von Geschäftstätigkeiten noch Beihilfen umfassen⁽³⁾.

⁽¹⁾ Siehe Erwägungsgrund 153 des Einleitungsbeschlusses.

⁽²⁾ Siehe Erwägungsgrund 60.

⁽³⁾ Siehe z. B. Entscheidung der Kommission vom 25. Oktober 2010 in der Sache N 560/09 — Beihilfe für die Abwicklung der Fionia Bank (ABl. C 76 vom 10.3.2011, S. 3), Entscheidung der Kommission vom 23. April 2010, in der Sache N 194/09, Beihilfe für die Abwicklung von Bradford & Bingley (ABl. C 143 vom 2.6.2010, S. 22), und Entscheidung der Kommission vom 5. November 2008 in der Sache NN 39/08, Beihilfe für die Liquidation der Roskilde Bank (ABl. C 12 vom 17.1.2009, S. 3).

- (77) In Bezug auf die Unternehmen, die Käufer der Pakete sind, stellt die Kommission fest, dass der Verkaufsprozess auf der Grundlage der von Lettland vorgelegten Informationen auf offene und nichtdiskriminierende Art und Weise, zu Marktbedingungen und mit dem Ziel verlief, möglichst hohe Preise für bestimmte Pakete zu erzielen.
- (78) Hinsichtlich der unter dem Marktwert erfolgten HipoNIA-Übertragung bestätigt die Kommission ihre vorläufige Schlussfolgerung im Einleitungsbeschluss, dass der Käufer, die LPA, nicht als Begünstigte der Beihilfe angesehen werden kann, da sie keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt und lediglich eine Agentur des lettischen Staates ist ⁽¹⁾.
- (79) Auf dieser Grundlage ist die Kommission der Ansicht, dass den Unternehmen, die Käufer der Aktiva und Passiva der MLB-Geschäftssparte sind, keine Beihilfe gewährt wurde.
- (80) Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beihilfemaßnahmen, die nach dem bislang erfolgten Verkauf sämtlicher Pakete der ehemaligen MLB-Geschäftsbanksparte gewährt wurden, nur jenen MLB-Geschäftsbanktätigkeiten zugutekamen, die nach dem Verkauf von HipoNIA und Hipolizings fortgeführt wurden.

Beihilfemaßnahmen

- (81) Wie in Erwägungsgrund 73 festgestellt, profitierte Hipolizings (wenn auch lediglich in einem begrenztem Umfang) von der Beihilfe für die MLB. Wie oben erwähnt, mussten die vertraglichen Vereinbarungen nicht unerwartet beendet werden, und das Unternehmen musste von keinem notleidenden Eigentümer verkauft werden, was möglicherweise zu einem Notverkauf hätte führen können. Der begrenzte Charakter des Vorteils bzw. die Tatsache, dass er nicht quantifiziert werden kann, verändert die Einschätzung der Kommission in diesem Zusammenhang keineswegs.
- (82) Da Hipolizings im Finanzsektor tätig ist, könnte jeder Vorteil aus staatlichen Mitteln zugunsten der Tätigkeiten des Unternehmens den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen. Folglich müssen die Maßnahmen zugunsten der Tätigkeiten des Unternehmens als geeignet angesehen werden, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Der Vorteil wurde aus staatlichen Mitteln gewährt und ist selektiv, da er nur einer Finanzgruppe zugutekommt.
- (83) Aus den vorstehenden Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass der mittelbare Vorteil aus den Beihilfemaßnahmen zugunsten der MLB eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.
- (84) Hinsichtlich der der HipoNIA gewährten Liquiditätsfazilität, die während der Umstrukturierungsphase — wenn auch zu einem höheren Betrag — beibehalten wird, wurde bereits im Einleitungsbeschluss festgehalten, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt. Die Kommission hat keinen Grund, ihre bisherige Bewertung im Lichte des aufgestockten Betrags der Liquiditätshilfe zu ändern. Der geänderte Beihilfebetrag hat keine Auswirkungen auf ihre Einstufung als Beihilfe. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Liquiditätshilfe in Höhe von 71 Mio. LVL für HipoNIA eine staatliche Beihilfe darstellt.
- (85) Was sonstige Beihilfemaßnahmen für die HipoNIA-Muttergesellschaft, die MLB, betrifft, so zieht HipoNIA keinen Nutzen aus dem daraus resultierenden Vorteil. All diese anderen Beihilfemaßnahmen für die MLB zielten darauf ab und hatten zur Folge, dass die MLB-Tätigkeiten über einen längeren Zeitraum unterstützt wurden, als dies im Falle der sofortigen Insolvenz und Liquidation möglich gewesen wäre. Zum Zeitpunkt ihrer Gewährung an die MLB war HipoNIA als Vermögensverwaltungsgesellschaft für die wertgeminderten Vermögenswerte innerhalb der MLB-Gruppe tätig. Da sich die HipoNIA-Tätigkeiten auf die unverzügliche Liquidation der Vermögenswerte ohne Vorschüsse für die Kunden beschränkten, waren sie ein integraler Bestandteil des Liquidationsprozesses. Folglich kann eine mittelbare Beihilfe aus anderen Beihilfemaßnahmen zugunsten der MLB-Geschäftsbanksparte im Falle von HipoNIA ausgeschlossen werden.

5.2. Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

- (86) In Anbetracht der Ausführungen in Abschnitt 5.1, denen zufolge die Liquiditätsmaßnahme für HipoNIA und der indirekte Vorteil, den Hipolizings aus den MLB-Beihilfemaßnahmen erhalten hat, eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen, muss ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gewürdigt werden.

⁽¹⁾ Siehe Erwägungsgrund 158 des Einleitungsbeschlusses.

5.2.1. Rechtsgrundlage für die Würdigung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

- (87) Wie bereits in den Erwägungsgründen 177 bis 180 des Einleitungsbeschlusses bestätigt, sind die Beihilfemaßnahmen für die MLB-Geschäftsbanksparte nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV und insbesondere nach der Umstrukturierungsmitteilung der Kommission zu würdigen.

5.2.2. Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit der Umstrukturierungsmitteilung

Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität der MLB-Geschäftsbanktätigkeiten, die von Hipolizings nach dem Verkauf fortgeführt werden

- (88) Randnummer 17 der Umstrukturierungsmitteilung bestätigt, dass ein (teilweiser) Verkauf des Finanzinstituts an einen Dritten zur Wiederherstellung seiner langfristigen Rentabilität beitragen kann.
- (89) Hipolizings wurde an Swedbank Lizings verkauft, bei dem es sich um das größte Leasingunternehmen in Lettland (22 % Marktanteil) handelt. Das Unternehmen ist stark in die allgemeinen Bankgeschäfte von Swedbank integriert. Ab dem 31. Mai 2013 stufte Moody's das Rating von Swedbank höher auf A1. Die Geschäfte der Gruppe haben nachweislich eine ausreichende Rentabilität (Eigenkapitalrendite von 16,9 % bis 2012 und von 13,8 % im ersten Quartal 2013 ⁽¹⁾) mit einer Kernkapitalquote (Eigenkapital der Klasse 1) von mehr als 15 %. Die Hipolizings-Tätigkeiten machen nur einen sehr kleinen Anteil der Vermögenswerte der Swedbank-Gruppe aus (ca. 0,05 %).
- (90) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die MLB-Geschäftsbanktätigkeiten, die von Hipolizings nach ihrem Verkauf an Swedbank Lizings fortgeführt und in die Swedbank-Gruppe integriert wurden, rentabel sind.

Geordnete Abwicklung nicht veräußerter Geschäftsbanktätigkeiten

- (91) Lettland bestätigte, dass HipoNIA, die Darlehensportfolios von der MLB erworben hatte, ihren Kunden keine zusätzliche Finanzierung zur Verfügung stellt. Ferner sagte Lettland die Übermittlung von Überwachungsberichten über die Abwicklung der nicht veräußerten Geschäftstätigkeiten und eine Ex-post-Bewertung der Liquidation zu.
- (92) Die Kommission nimmt die Anstrengungen Lettlands und der MLB in Bezug auf den Verkauf aller veräußerbaren Geschäftstätigkeiten mit Zufriedenheit zur Kenntnis, auch wenn diese Vorgehensweise der Einschätzung eines anerkannten externen Beraters zufolge wirtschaftlich weniger vorteilhaft war als ein allmähliches Auslaufen der Geschäftstätigkeit.
- (93) In Anbetracht der obigen Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die im Einleitungsbeschluss geäußerten Zweifel ausgeräumt und die Anforderungen der Umstrukturierungsmitteilung in Bezug auf eine geordnete Liquidation des Unternehmens im vorliegenden Fall erfüllt sind.

Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum/Eigenbeitrag

- (94) Wie bereits im Einleitungsbeschluss festgestellt, gewährleistet das Basisszenario der Verkaufsstrategie die Beschränkung der für das Auslaufen der MLB-Geschäftsbanksparte erforderlichen Beihilfe auf das Minimum ⁽²⁾. Die derzeitige Durchführung dieses Plans ändert nichts an dieser Würdigung.
- (95) Darüber hinaus wurde im Einleitungsbeschluss festgehalten, dass die MLB-Geschäftsbanksparte durch einen Verkauf eingestellt wird, wodurch gewährleistet ist, dass die Bank soweit wie möglich mit ihren eigenen Mitteln zur Umstrukturierung beiträgt ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Quelle: http://www.swedbank.com/idc/groups/public/@i/@sbg/@gs/@ir/documents/financial/cid_900555.pdf.

⁽²⁾ Siehe Erwägungsgrund 210.

⁽³⁾ Siehe Erwägungsgründe 211-212.

Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen

- (96) Wie bereits im Einleitungsbeschluss darlegt, führen zeitnahe, von der Bank getrennte Veräußerungen von MLB-Tochtergesellschaften sowie die Aufteilung der Bank in mehrere Pakete zu einer Abmilderung etwaiger beihilfebedingter Wettbewerbsverzerrungen. Diese Maßnahmen sind daher positiv zu bewerten ⁽¹⁾.
- (97) Da der Verkauf abgeschlossen wurde, wurden die im Einleitungsbeschluss geäußerten Zweifel hinsichtlich des Verkaufstempos ausgeräumt.
- (98) Da Lettland bestätigte, dass HipoNIA keine Vorschüsse auf bestehende Darlehen gewähren wird, wurden die im Einleitungsbeschluss diesbezüglich geäußerten Zweifel ausgeräumt.
- (99) In Bezug auf Hipolizings war die Kommission im Einleitungsbeschluss zu dem vorläufigen Schluss gelangt, dass die Maßnahmen zur Begrenzung der beihilfebedingten Wettbewerbsverfälschungen ausreichend seien. In Anbetracht der Bestätigung Lettlands, Hipolizings habe von keiner direkten Beihilfe profitiert, kann die vorläufige Feststellung der Kommission nun bestätigt werden. Darüber hinaus hat Hipolizings [...] [...]. Angesichts der eingeschränkten Marktpräsenz von Hipolizings (Marktanteil von 5 %) und des begrenzten Umfangs der ihr gewährten Beihilfe, die nur mittelbar erfolgte, sind die Maßnahmen zur Begrenzung von Wettbewerbsverzerrungen, die vor allem aus dem zeitnahen Verkauf durch die MLB resultierten, angemessen.

5.2.3. Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Binnenmarkt

- (100) In Anbetracht der obigen Ausführungen stellt die Kommission fest, dass der MLB-Umstrukturierungsplan und die bisherige Durchführung im Hinblick auf die MLB-Geschäftsbanksparte alle Bedingungen der Umstrukturierungsmitteilung erfüllen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

- (101) Die Kommission stellt fest, dass die Liquiditätshilfe in Höhe von 71 Mio. LVL, die Lettland im Juni 2013 der MLB (in Form der juristischen Person HipoNIA) gewährt hat, und der Hipolizings aus den Umstrukturierungsmaßnahmen zugunsten der MLB entstandene indirekte Vorteil eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen.
- (102) Ferner ist die Kommission der Auffassung, dass Lettland die zusätzliche Liquiditätshilfe in Höhe von 11 Mio. LVL rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt hat. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Maßnahme zusammen mit der ursprünglichen Liquiditätshilfe in Höhe von 60 Mio. LVL für HipoNIA nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.
- (103) Die Kommission stellt ebenfalls fest, dass der Hipolizings aus den Umstrukturierungsmaßnahmen zugunsten der MLB entstandene indirekte Vorteil mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV vereinbar ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die der MLB von Lettland gewährte staatliche Beihilfe in Form einer Liquiditätshilfe für HipoNIA in Höhe von 71 Mio. LVL und der Vorteil, der Hipolizings aus den Umstrukturierungsmaßnahmen zugunsten der MLB indirekt entstanden ist, sind mit dem Binnenmarkt vereinbar.

⁽¹⁾ Siehe Erwägungsgrund 219 des Einleitungsbeschlusses.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Republik Lettland gerichtet.

Brüssel, den 17. Juli 2013

Für die Kommission
Joaquín ALMUNIA
Vizepräsident

BESCHLUSS (EU) 2015/1583 DER KOMMISSION**vom 4. August 2014****über die vom Vereinigten Königreich durchgeführte staatliche Beihilfe SA.18859 (11/C)
(ex 65/10 NN) — Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland (ex N 2/04)***(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2014) 5466)***(Nur der englische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß den vorgenannten Bestimmungen ⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 5. Januar 2004, das am 9. Januar 2004 registriert wurde, meldete das Vereinigte Königreich bei der Kommission eine geplante Abgabenbefreiung in Nordirland an, bei der Virgin-Granulat, das in Nordirland abgebaut und dort gewerblich genutzt wurde, sowie in Nordirland gewerblich genutzte Verarbeitungserzeugnisse aus dort abgebautem Virgin-Granulat von einer Abgabe auf Granulat, die im Vereinigten Königreich eingeführt wurde, befreit werden sollte („die Maßnahme“).
- (2) Die Maßnahme wurde als Änderung der ursprünglichen Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland ⁽²⁾ angemeldet, die von der Kommission mit der Entscheidung vom 24. April 2002 betreffend die staatliche Beihilfe N 863/01 ⁽³⁾ genehmigt worden war.
- (3) Am 7. Mai 2004 entschied die Kommission, keine Einwände gegen die Maßnahme zu erheben ⁽⁴⁾ (Entscheidung vom 7. Mai 2004).
- (4) Am 30. August 2004 erhoben die British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd und David K. Trotter & Sons Ltd Klage (registriert unter der Nummer T-359/04) gegen die Genehmigungsentscheidung vom 7. Mai 2004.
- (5) Am 9. September 2010 erklärte das Gericht die Entscheidung vom 7. Mai 2004 für nichtig ⁽⁵⁾. Laut dem Urteil konnte die Kommission die Entscheidung, keine Einwände gegen die angemeldete Maßnahme zu erheben, nicht rechtmäßig erlassen, da sie die Frage einer etwaigen abgaberechtlichen Diskriminierung zwischen den fraglichen einheimischen Erzeugnissen und den aus Irland eingeführten Erzeugnissen nicht geprüft hatte. Die Kommission focht dieses Urteil nicht an.
- (6) Am 15. Dezember 2010 und am 21. Dezember 2011 übermittelte das Vereinigte Königreich zusätzliche Angaben zu der Maßnahme, darunter Dokumente mit Bezug auf die Aussetzung der Maßnahme ab dem 1. Dezember 2010 infolge der Aufhebung der Aggregates Levy (Northern Ireland Tax Credit) Regulations 2004 (Bestimmungen über die Granulatabgabe von 2004 (Steuergutschriften für Nordirland)) (S.I. 2004/1959).
- (7) Mit Schreiben vom 2. Februar 2011 ersuchte die Kommission um zusätzliche Auskünfte. Mit Schreiben vom 7. März 2011 und 10. Juni 2011 übermittelte das Vereinigte Königreich weitere Auskünfte.

⁽¹⁾ ABl. C 245 vom 24.8.2011, S. 10, mit Berichtigung im ABl. C 328 vom 11.11.2011, S. 11.

⁽²⁾ Die gestaffelte Einführung der Granulatabgabe.

⁽³⁾ ABl. C 133 vom 5.6.2002, S. 11.

⁽⁴⁾ ABl. C 81 vom 2.4.2005, S. 4.

⁽⁵⁾ Urteil des Gerichts vom 9. September 2010, *British Aggregates Association u. a./Kommission*, T-359/04, Slg. 2010, II-4227.

- (8) Mit Schreiben vom 13. Juli 2011 setzte die Kommission das Vereinigte Königreich von ihrem Beschluss in Kenntnis, wegen dieser Beihilfe das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten.
- (9) Der Beschluss der Kommission zur Eröffnung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht („Eröffnungsbeschluss“) ⁽⁶⁾. Die Kommission forderte Beteiligte auf, zu der Beihilfe Stellung zu nehmen.
- (10) Die Kommission erhielt zwei Stellungnahmen von Beteiligten, die beide am 23. September 2011 eingingen. Sie leitete sie am 10. November 2011 an das Vereinigte Königreich weiter, dem Gelegenheit zur Beantwortung gegeben wurde; die Stellungnahme des Vereinigten Königreichs ging mit Schreiben vom 25. November 2011 ein.
- (11) Am 17. September 2012 und am 10. Oktober 2012 übermittelte das Vereinigte Königreich weitere Auskünfte. Am 23. Januar 2014 und am 7. Februar 2014 ersuchte die Kommission um weitere Auskünfte, die das Vereinigte Königreich am 1. April 2014 bzw. am 4. Juni 2014 erteilte.

2. GENAUE BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

2.1. Die Granulatabgabe

- (12) Bei der Granulatabgabe (Aggregates Levy, AGL) handelt es sich um eine Umweltabgabe, die auf die gewerbliche Nutzung von Fels, Sand und Kies als Granulat erhoben wird. Sie wurde im Vereinigten Königreich mit Wirkung vom 1. April 2002 aus Gründen des Umweltschutzes eingeführt, um die Nutzung von aufbereitetem Granulat und anderen Alternativen zu Virgin-Granulat zu maximieren und die effiziente Verwendung von Virgin-Granulat, das ein nicht erneuerbarer natürlicher Rohstoff ist, zu fördern. Die durch die Granulatgewinnung verursachten Umweltkosten, denen das Vereinigte Königreich mit der Granulatabgabe entgegenwirken möchte, umfassen Lärm, Staub sowie die Beeinträchtigung der Artenvielfalt und des Landschaftsbildes.
- (13) Die Granulatabgabe wird für im Vereinigten Königreich abgebautes Virgin-Granulat sowie für eingeführtes Virgin-Granulat mit dessen Erstverwendung oder Verkauf im Vereinigten Königreich fällig ⁽⁷⁾. Zum Zeitpunkt der ursprünglichen Anmeldung betrug sie 1,60 GBP pro Tonne ⁽⁸⁾. Die Granulatabgabe wird auch auf die Verwendung von Virgin-Granulat zur Herstellung von Verarbeitungsprodukten erhoben. Sie erstreckt sich nicht auf weiterverarbeitete und aufbereitete Granulate und nicht auf Virgin-Granulate, die aus dem Vereinigten Königreich ausgeführt werden.

2.2. Die ursprüngliche Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland

- (14) In ihrer Entscheidung betreffend die staatliche Beihilfe N 863/01 stellte die Kommission fest, dass die gestaffelte Einführung der Granulatabgabe in Nordirland mit Abschnitt E.3.2 der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen ⁽⁹⁾ („Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001“) vereinbar war. Die genehmigte Beihilfe erfolgte in Form einer auf fünf Jahre erstreckten degressiv gestaffelten Befreiung, die 2002 begann und 2007 auslief. Die ursprüngliche Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland betraf ausschließlich die gewerbliche Nutzung von Granulat für die Herstellung von Verarbeitungsprodukten.

2.3. Die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland

- (15) Der vorliegende Beschluss bezieht sich ausschließlich auf die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland für Virgin-Granulat, das in Nordirland abgebaut und dort gewerblich genutzt wird, sowie für in Nordirland gewerblich genutzte Verarbeitungszeugnisse aus dort abgebautem Virgin-Granulat.

2.3.1. Die Änderung

- (16) Wie in den Erwägungsgründen 12 bis 14 des Eröffnungsbeschlusses erläutert, hielt es das Vereinigte Königreich in Anbetracht der besonderen Umstände in Nordirland für geboten, den Geltungsbereich der Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland zu erweitern.

⁽⁶⁾ Ebd. (1).

⁽⁷⁾ Die Granulatabgabe wird auf die Einfuhr von Granulaten als Rohstoff, nicht jedoch auf die Einfuhr von in Verarbeitungserzeugnissen enthaltenen Granulaten erhoben.

⁽⁸⁾ Am 2. April 2008, also dem Tag des Inkrafttretens der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008, betrug die Granulatabgabe 1,95 GBP pro Tonne.

⁽⁹⁾ ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3.

- (17) Die ursprüngliche Befreiungsregelung (gestaffelte Einführung der Granulatabgabe) wurde geändert. Die Befreiung galt nun für Virgin-Granulate jeder Art, d. h. nicht nur, wie bei der Entscheidung in der Beihilfesache N 863/01 zugrunde gelegt, für bei der Herstellung von Verarbeitungserzeugnissen verwendete Granulate, sondern auch für unmittelbar im Rohzustand verwendete Virgin-Granulate ⁽¹⁰⁾.
- (18) Im Zuge der Befreiung, die als vorübergehende Regelung geplant war, wurde die Höhe der Granulatabgabe auf 80 % der ansonsten fälligen Abgabe festgesetzt. Sie trat am 1. April 2004 in Kraft und sollte bis zum 31. März 2011 fortgeführt werden (d. h. neun Jahre ab Inkrafttreten der Granulatabgabe am 1. April 2002).
- (19) Die Befreiungsregelung wurde am 1. Dezember 2010 ausgesetzt.

2.3.2. Umweltvereinbarungen

- (20) Um die angestrebten Umweltziele tatsächlich erreichen zu können, knüpfte das Vereinigte Königreich die Befreiung an die Bedingung, dass Unternehmen, die davon profitieren wollten, förmlich eine mit dem Vereinigten Königreich ausgehandelte Vereinbarung schließen und einhalten mussten, in der von ihnen für die Dauer der Befreiung die Teilnahme an einem Programm zur Umweltbilanzverbesserung verlangt wurde.
- (21) Die Hauptkriterien für die Einbeziehung in die Regelung waren:
- Für jede Abbaustelle, die in den Genuss der Regelung kommen sollte, mussten die erforderlichen Baugenehmigungen und umweltrechtlichen Genehmigungen vorliegen.
 - Der Betreiber der Abbaustelle musste sich zu festgelegten Umweltaudits verpflichten. Das erste solche Audit musste binnen zwölf Monaten nach Beitritt zu der Regelung in Auftrag gegeben und übermittelt und im Anschluss daran alle zwei Jahre aktualisiert werden.
- (22) Jede Vereinbarung wurde individuell an die Gegebenheiten der Abbaustelle angepasst, wobei beispielsweise die geltenden Standards und Verbesserungsmöglichkeiten berücksichtigt wurden. Die erhobenen Leistungsdaten betrafen folgende Bereiche: Luftqualität, Archäologie und geologische Vielfalt, Artenvielfalt, Sprengungen, Engagement für das Gemeinwesen, Staubentwicklung, Energieeffizienz, Grundwasser, Landschaft und Sichtbeeinträchtigung, Lärm, Lagerung und Handhabung von Öl und chemischen Stoffen, Sanierung und Nachsorge, Verwendung von Alternativen zu primären Granulaten, Oberflächenwasser, Folgen des Abtransports außerhalb der Abbaustelle und Abfallbewirtschaftung.
- (23) Die Zuständigkeit für die Überwachung dieser Vereinbarungen lag bei der nordirischen Umweltbehörde (Department of the Environment); Unternehmen mit erheblichen Mängeln wurde die Befreiung entzogen.

2.3.3. Herstellungskosten, Verkaufspreis und Preiselastizität der Nachfrage für Granulate

- (24) Im Hinblick auf die Produktionskosten für Granulate führte das Vereinigte Königreich aus, dass diese sich von Steinbruch zu Steinbruch stark unterschieden, das Gleiche gelte für die Preise ⁽¹¹⁾. Der durchschnittliche Verkaufspreis für Granulate unterschiedlicher Güteklassen ab Steinbruch wurde in Tabelle 1 zusammengefasst ⁽¹²⁾. Auch hier schwankten die Gewinnmargen, doch nach Schätzungen der Branche bewegten sie sich üblicherweise zwischen 2 % und 5 %.

Tabelle 1

Verkaufspreis

Art des Gesteins	Preis ab Steinbruch vor Steuern (GBP/Tonne)
Basalt	4,21
Sandstein	4,37

⁽¹⁰⁾ Die in Nordirland abgebauten Granulate unterlagen, wenn sie an einen beliebigen Ort in Großbritannien verbracht wurden, dem vollen Satz der Granulatabgabe. Dasselbe galt für in Nordirland abgebaute Granulate, die bei der Herstellung von nach Großbritannien verbrachten Verarbeitungserzeugnissen verwendet wurden. Auf diese Weise wurde gewährleistet, dass Granulate und Verarbeitungserzeugnisse aus Nordirland auf dem Markt Großbritanniens keinen Wettbewerbsvorteil genossen.

⁽¹¹⁾ Diese Angaben übermittelte das Vereinigte Königreich zu Zwecken einer Bewertung der Maßnahme auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008. Erklärung des Unternehmens DETI Minerals von 2009.

⁽¹²⁾ Die Vertriebskosten hängen von den Entfernungen ab, wobei sich die Transportkosten pro Tonne auf 0,15 GBP bis 0,20 GBP pro Meile belaufen; je nach den örtlichen Gegebenheiten wird das Granulat im Umkreis von 10-15 Meilen (ca. 16-25 km) ausgeliefert.

Art des Gesteins	Preis ab Steinbruch vor Steuern (GBP/Tonne)
Kalkstein	3,72
Sand und Kies	4,80
Sonstige	5,57
Gewogener Durchschnittspreis	4,42

- (25) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich weitere Auskünfte im Hinblick auf die Produktionskosten für Granulate in Nordirland und Großbritannien. In Nordirland sind die Kosten für elektrischen Strom und für Baugenehmigungen höher als in Großbritannien. Die Stromkosten für ein Unternehmen kleiner bis mittlerer Größe belaufen sich in Nordirland im Durchschnitt auf etwa 14 Pence pro Kilowattstunde (p/kWh), im Vereinigten Königreich hingegen auf 11 p/kWh. Große und sehr große Stromverbraucher entrichten in Nordirland im Durchschnitt 10 p/kWh, im Vereinigten Königreich insgesamt hingegen rund 8 p/kWh. Laut Schätzungen der Branche machen die Strom- und Treibstoffkosten 30-46 p der Produktionskosten pro Tonne Granulat aus. Darüber hinaus fallen bei den Steinbrüchen in Nordirland weitaus höhere Planungskosten an als bei entsprechenden Abbaustellen in Großbritannien und der Republik Irland. Als Belege für diese Aussagen hat das Vereinigte Königreich Kostenvergleiche eingereicht.
- (26) Mit Bezug auf die unterschiedlichen Preisniveaus in Nordirland und Großbritannien im Allgemeinen erläuterte das Vereinigte Königreich, dass Anbieter in Nordirland bislang niemals denselben Preis verlangen konnten wie in Großbritannien. Das Vereinigte Königreich verdeutlichte dies anhand der durchschnittlichen Granulatspreise in Nordirland und Großbritannien im Zeitraum von 2001 bis 2008. Der volle Abgabensatz hätte daher auf einem ohnehin benachteiligten Markt einen weitaus größeren Anteil des Verkaufspreises ausgemacht. Diese Unmöglichkeit, die Kosten an die Abnehmer weiterzugeben, habe seit jeher in erheblichem Maße dazu beigetragen, dass Investitionen in den Umweltschutz ausblieben; ursächlich hierfür seien ökonomische (Marktfragmentierung) und geologische Faktoren.
- (27) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich genauere Angaben über die durchschnittlichen Granulatspreise. Offenbar ist es mit Ausnahme äußerst wertvoller Spezialgranulate wirtschaftlich nicht sinnvoll, Granulate von Nordirland nach Großbritannien oder selbst innerhalb Großbritanniens beispielsweise von Schottland zu Verwendungszwecken nach London zu befördern. Tabelle 2 enthält die durchschnittlichen Preise ab Steinbruch in Nordirland und Großbritannien im Zeitraum von 2006 bis 2011 für Nordirland und bis 2012 für Großbritannien.

Tabelle 2 ⁽¹³⁾**Durchschnittliche Preise ab Steinbruch**

Jahr	Preis pro Tonne in Nordirland (GBP)		Preis pro Tonne in Großbritannien (GBP)	
	Sand und Kies	Gesteinsbruch	Sand und Kies	Gesteinsbruch
2006	3,81	3,60	9,18	7,34
2007	4,68	4,07	9,08	7,01
2008	3,74	4,84	10,05	8,11
2009	4,80	4,30	10,04	8,03
2010	3,38	4,25	10,47	7,90
2011	2,93	4,30	10,70	7,77
2012			10,02	8,28

⁽¹³⁾ Die Angaben für Nordirland entstammen der Erhebung „Annual Minerals Survey“, die das Department of Enterprise, Trade and Investment Northern Ireland (Ministerium für Unternehmen, Handel und Investitionen Nordirlands) durchführt; die Angaben für Großbritannien entstammen der Erhebung „Annual Minerals Raised Survey“, die das Amt für Statistik des Vereinigten Königreichs durchführt.

- (28) Die genaueren Preisangaben lassen denselben Schluss zu, den das Vereinigte Königreich bereits zuvor geäußert hatte (Erwägungsgrund 26), dass nämlich der volle Satz für die Granulatabgabe in einem ohnehin benachteiligten Markt einen weitaus höheren Anteil des Verkaufspreises ausgemacht hätte. Die Angaben belegen, dass Granulat aus Sand und Kies oder Gesteinsbruch aus Nordirland im Wettbewerb nicht gegen die Durchschnittspreise in Großbritannien bestehen könnte, wenn die Seefrachtkosten in Höhe von [...] GBP (*) pro Tonne berücksichtigt werden. Der allgemein niedrige Granulatspreis schließt einen Verkauf auf weit entfernten Märkten aus, da selbst bei einem Preis von [...] GBP pro Tonne ein Transport über [...] Meilen nahezu [...] % des Preises ab Steinbruch ausmachen würde. In den meisten Fällen ist anzunehmen, dass ein näher gelegener Steinbruch einen wettbewerbsfähigeren Preis anbieten könnte.
- (29) Mit Bezug auf die Preiselastizität der Nachfrage hatte das Vereinigte Königreich erläutert, dass sich die Elastizität der Nachfrage nach Granulaten im Bereich 0,2 bis 0,5 bewegt. Die Untersuchung der Mengen- und Preisdaten für Granulate in Bezug auf Großbritannien und Nordirland durch das Vereinigte Königreich ergab, dass für die meisten Granulatarten eine Preiselastizität von nahezu 0 bis ca. 0,52 zu veranschlagen ist. Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss wies das Vereinigte Königreich nach, dass die Schätzungen der Preiselastizität der Nachfrage für das Festland des Vereinigten Königreichs aufgrund der unterschiedlichen Beschaffenheit der beiden Märkte nicht auf Nordirland übertragen werden können. Aus diesem Grund seien die ursprünglich übermittelten Angaben für den nordirischen Markt nicht maßgeblich. Das Vereinigte Königreich gab an, dass seine Bemühungen, die Preiselastizität ausschließlich für Nordirland zu berechnen, am Fehlen einschlägiger Daten gescheitert seien.
- (30) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich Angaben, aus denen hervorging, in welcher Weise Preisunterschiede die Nachfrage auf dem Markt Nordirlands beeinflussen. Zu diesem Zweck gingen Angaben der fünf größten Unternehmen der Steinbruchbranche in Nordirland ein. Da der Markt, auf dem Steinbruchprodukte zu wettbewerbsfähigen Preisen verkauft werden können, aufgrund der Transportkosten in der Regel begrenzt ist, war eine unmittelbare Korrelation zwischen Preisen und Marktanteilen schwer nachzuweisen. Es ist anzunehmen, dass die Nachfrage und der Marktanteil eher durch den Beginn oder Abschluss großer Bauvorhaben in der näheren Umgebung als durch landesweite Preisunterschiede bestimmt werden. Darüber hinaus verkaufen die Unternehmen, die in Nordirland über den größten Marktanteil verfügen, bisweilen auch Spezialerzeugnisse von höherer Qualität, sodass die Marktentwicklung aus einem Vergleich der Hersteller nicht zuverlässig abgeleitet werden kann. Dennoch weist das Vereinigte Königreich einen Einfluss von Preisunterschieden auf die Nachfrage nach, der allerdings eher auf örtlicher Ebene wirksam wird. Unternehmen, die nahe der Grenze zu Irland, d. h. in etwa 23 Meilen (37 km) Entfernung von der Grenze, tätig sind, berichten von deutlichen Absatzeinbrüchen infolge von Preiserhöhungen. Genaue Angaben wurden für [...] und [...] übermittelt. Tabelle 3 zeigt die Auswirkungen von Preisänderungen bei [...] und beim Steinbruch [...] des Unternehmens [...] im Zeitraum 2009 bis 2013; daraus geht hervor, dass es, nachdem die Befreiung von der Abgabe im Jahr 2010 ausgesetzt worden war, zu einem erheblichen Rückgang der Absatzmengen und der Einnahmen kam. Der Versuch, die Abgabe in vollem Umfang weiterzugeben, führte bei [...] und beim Steinbruch [...] des Unternehmens [...] zu einem Absatzeinbruch in Höhe von [...] % — ein beträchtlicher Rückgang.

Tabelle 3

Die Auswirkungen von Preisänderungen bei [...] und beim Steinbruch [...] des Unternehmens [...] im Zeitraum 2009 bis 2013

Jahr	Tonnen	Absatz	Durchschnittspreis
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

- (31) Auch weiterverarbeitende Produktionsstätten nahe der Grenze zu Irland mussten erhebliche Absatzeinbußen hinnehmen, als sie versuchten, die Kosten der Granulatabgabe in voller Höhe weiterzugeben. Beim Werk [...] des Unternehmens [...] in [...] beispielsweise, nur 1 Meile (1,6 km) von der Grenze entfernt, ging die Produktion 2005 nach einer Preiserhöhung bei den Ausgangsmaterialien von [...] m³ auf nur [...] m³ 2013 zurück.

(*) Geschäftsgeheimnis.

- (32) Darüber hinaus übermittelte das Vereinigte Königreich Angaben, aus denen hervorgeht, wie sich die Infrastruktur und andere öffentliche Bauvorhaben im Zeitraum von 2000 bis 2012 entwickelt haben. Dabei ist im Zeitraum von 2007 bis 2009 ein Anstieg zu verzeichnen, dem ein Rückgang und 2012 ein leichter Anstieg folgten. Allerdings stellt die Kommission fest, dass Bauvorhaben insgesamt durch den Rückgang der Konjunktur beeinflusst wurden und solche Entwicklungstendenzen daher nicht als alleinige Bewertungsgrundlage herangezogen werden können, da sie möglicherweise auf das wirtschaftliche Umfeld und auf Marktentwicklungen des Baugewerbes zurückzuführen sind.
- (33) Des Weiteren übermittelte das Vereinigte Königreich Preise, die im Zeitraum 2007 bis 2013 bei Ausschreibungen der Beschaffungsabteilung der nordirischen Straßenbaubehörde für Granulate angegeben wurden (Tabelle 4), wobei auch die Kosten für die Beförderung zu den örtlichen Depots der Straßenbaubehörde aufgeführt werden. Aus diesen Angaben geht eindeutig hervor, dass die Preise im Anschluss an die Aussetzung der Befreiung von der Granulatabgabe entweder — zum Teil dramatisch — sanken oder dass sie einen leichten Anstieg aufwiesen, dessen Höhe allerdings bei Weitem hinter dem vollen Abgabensatz von 1,95 GBP zurückblieb. Dies zeigt, dass die Granulathersteller selbst beim Verkauf an öffentliche Auftraggeber in Nordirland die Granulatabgabe nicht an ihre Abnehmer weitergeben konnten. Dies ist besonders deshalb augenfällig, weil der öffentliche Sektor weniger anfällig für den Konjunkturabschwung ist und auf seine Bauvorhaben, beispielsweise diejenigen der Straßenbaubehörde, somit ein größerer Anteil der Gesamtnachfrage nach Granulaten entfiel.

Tabelle 4

In Ausschreibungen der Beschaffungsabteilung der nordirischen Straßenbaubehörde genannte Granulatpreise im Zeitraum 2007-2013

Jahr	10-mm-Splitter (GBP)	Sand für Beton (GBP)	Typ-3-Gestein (GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

2.3.4. Der Granulatmarkt Nordirlands

- (34) Da ausschließlich Steinbrüche in Nordirland und nicht im übrigen Vereinigten Königreich in den Genuss der Befreiung von der Granulatabgabe kamen, unterbreitete das Vereinigte Königreich Informationen, aus denen hervorgeht, weshalb und worin sich der Granulatmarkt Nordirlands als eigener räumlicher Markt vom allgemeinen Markt des Vereinigten Königreichs unterscheidet.
- (35) Das Vereinigte Königreich zeigt auf, dass es sich bei den Granulatmärkten in Nordirland und Großbritannien um getrennte und eigenständige Märkte handelt, zwischen denen sehr wenig Austausch stattfindet. Aufgrund der im Verhältnis zum Verkaufspreis relativ hohen Transportkosten des Materials ist der Granulatmarkt in der Regel eher lokaler Natur. Unter Heranziehung von Daten des Verkehrsministeriums errechnete das Vereinigte Königreich, dass die Beförderung von 1 Tonne Granulat auf der Straße pro Tonne Kosten in Höhe von 0,855 GBP pro Meile verursacht. Der niedrige Preis von Granulatprodukten bringt es mit sich, dass sie im Falle einer Beförderung über lange Strecken weniger wettbewerbsfähig sind als Material aus Steinbrüchen, die sich in der näheren Umgebung des Abnehmers befinden. Außerdem würden die Kosten für den Seetransport von Granulat zwischen Nordirland und Großbritannien Schätzungen von Exporteuren zufolge rund [...] GBP pro Tonne betragen. Zu dieser Beförderung als Seefracht käme dann noch die notwendige Beförderung auf der Straße vom Steinbruch zum Hafen und vom Ankunftskaai zum Verwendungsort. Des Weiteren zeigt das Vereinigte Königreich auf, dass die Beförderung des Granulats zwischen den beiden Regionen wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, es sei denn, es handelt sich um farbiges Spezialgestein oder höherpreisiges Granulat. Selbst bei diesen Materialien werden die Zusatzkosten für den Straßentransport von einem Kai in Großbritannien zur nächsten Asphaltfabrik auf [...] GBP pro Tonne geschätzt.

- (36) Infolge des Vorkommens der Rohstoffe und der Anzahl der Unternehmen, die Steinbrüche betreiben, weicht das Granulatangebot in Nordirland und Großbritannien stark voneinander ab. Aufgrund seiner geologischen Beschaffenheit verfügt Nordirland von allen Regionen des Vereinigten Königreichs, die eine vergleichbare Größe aufweisen, über die größte Vielfalt an Gesteinsarten. Die Steinbrüche sind verhältnismäßig gleichmäßig auf ganz Nordirland verteilt. Während sich die Vorkommen bestimmter Gesteinsarten von County zu County unterscheiden, sind Granulate aus Gesteinsbruch weitgehend austauschbar, sodass im gesamten Gebiet reichhaltig Gestein vorkommt, das zur Verwendung als Granulat geeignet ist. Das britische Festland hingegen weist keine solche geologische Vielfalt auf. Nordirland verfügt aufgrund seiner vielfältigen und reichhaltigen Gesteinsvorkommen, die gleichmäßig über das gesamte Land verteilt sind und sich in der Nähe aller wichtigen Märkte befinden, über ein weitaus größeres Angebot austauschbarer Produkte als der Markt in Großbritannien. Aus diesem Grund herrscht in Irland ein intensiverer Wettbewerb und nordirische Granulathersteller haben weniger Spielraum für Preiserhöhungen.
- (37) Wie vom Vereinigten Königreich aufgezeigt, bedingen der weitaus größere Anteil unabhängiger Steinbrüche und die höhere Anzahl von Steinbrüchen pro Quadratmeile in Nordirland auch einen intensiveren Wettbewerb zwischen Granulatanbietern. In Großbritannien werden mehr als 75 % aller Granulate von fünf großen Unternehmen geliefert ⁽¹⁴⁾. Im Gegensatz dazu entfallen in Nordirland nur 39 % der geschätzten Gesamtgranulatproduktion auf die wichtigsten fünf Unternehmen.
- (38) Das Vereinigte Königreich zeigt auf, dass sich die Nachfrage auf den beiden Märkten unterschiedlich gestaltet, da die Nachfrage nach Granulat während des Konjunkturabschwungs und im Anschluss daran in Nordirland weitaus stärker zurückging als in Großbritannien. Darüber hinaus verschärft sich aufgrund der nachlassenden Bautätigkeit und der sinkenden Granulatsnachfrage der Wettbewerb zwischen den Steinbruchunternehmen um die verbleibende Nachfrage.
- (39) In Nordirland sind eigenständige Unternehmen weitaus üblicher, die vertikale Integration zwischen der Granulat-, Zement- und Betonherstellung ist auf dem nordirischen Markt weitaus weniger verbreitet als in Großbritannien. Wie in Erwägungsgrund 37 erwähnt, entfallen in Großbritannien nicht weniger als 75 % der Granulatproduktion auf die fünf größten Unternehmen. Dieselben Unternehmen kontrollieren auch 70 % der Produktion von Fertigbeton und einen großen Anteil aller Asphaltfabriken; beides sind Schlüsselmärkte für den Granulatabsatz. Wenn die Bautätigkeit nachlässt und die Nachfrage nach Beton und Asphalt zurückgeht, haben die fünf größten Unternehmen in Großbritannien also die Möglichkeit, ihre Granulatproduktionskapazitäten gezielt zurückzufahren. Auf diese Weise kann das Granulatangebot in Großbritannien problemloser an die Nachfrage angepasst und damit der Druck auf die Preise begrenzt werden. In Nordirland führt das Fehlen einer vertikalen Integration des Marktes zu anderen Verhältnissen; wenn die Bautätigkeit und die Nachfrage nach Granulat zurückgehen, verschärft sich der Wettbewerb zwischen den Steinbruchbetreibern um die verbleibende Nachfrage. Aus diesem Grund herrscht auf dem nordirischen Markt ein weitaus stärkerer Wettbewerb als auf demjenigen Großbritanniens, da sich Nordirland durch eine größere Anzahl Steinbrüche pro Quadratmeile und pro Kopf auszeichnet und es dort einen größeren Anteil unabhängiger Steinbruchbetreiber gibt, die ihre Produkte an unabhängige Einzelfabriken für Verarbeitungsprodukte verkaufen.
- (40) Ferner zeigte das Vereinigte Königreich auf, dass die Granulatmärkte von Nordirland und der Republik Irland einander sehr ähnlich sind.

2.3.5. Handelsintensität

- (41) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich Angaben zur Handelsintensität der nordirischen Granulatbranche im Zeitraum 2002 bis 2013. Aufgrund der Offenlegungsbestimmungen der britischen Finanz- und Zollbehörde Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) konnten den amtlichen Statistiken nur zusammenfassende Angaben für Zweijahreszeiträume entnommen werden. Sie lassen keine Aufschlüsselung der Handelsintensität nach Granulatart zu, und für einige Jahre sind gar keine Handelsstatistiken verfügbar. Auch der Mangel an amtlichen Zahlen über die Weiterverarbeitung zu Beton- und Asphalterzeugnissen verursachte Schwierigkeiten. In diesen Fällen griff das Vereinigte Königreich auf Marktschätzungen ⁽¹⁵⁾ des Branchenverbands Quarry Products Association Northern Ireland (QPANI) zurück. In Ermangelung nationaler

⁽¹⁴⁾ Die Konzentration auf eine kleine Anzahl großer Unternehmen sowie die vertikale Integration ihrer operativen Tätigkeit wurden u. a. als Begründung dafür angeführt, dass die britische Wettbewerbsbehörde, das Office of Fair Trading (OFT), die Granulat-, Zement- und Betonmärkte im August 2011 an den Wettbewerbsausschuss verwies. In derselben Verweisung grenzte das Office of Fair Trading den nordirischen Markt aufgrund seiner spezifischen Merkmale vom allgemeinen Markt des Vereinigten Königreichs ab. Darüber hinaus vertrat das OFT den Standpunkt, dass der nordirische Granulatmarkt keinen Anlass zu denselben Wettbewerbsbedenken bietet wie der allgemeine Markt des Vereinigten Königreichs.

⁽¹⁵⁾ Diese stützen sich weitgehend auf Zahlen, die im 2012 erschienenen Bericht „InterTradeIreland“ von Grant Thornton veröffentlicht wurden; diese Angaben werden anhand der jährlichen prozentualen Veränderungen der gesamten Bautätigkeit in Nordirland in die eine oder andere Richtung prognostiziert. Sie wurden auch von maßgeblichen Marktteilnehmern der Branche als zuverlässige Schätzungen bestätigt.

Statistiken für andere Produktklassen übermittelte das Vereinigte Königreich für die Handelsintensitäten von Gesteinsbruch, weiterverarbeiteten Betonerzeugnissen, Sand und Asphalt bestmögliche Schätzungen. Ungeachtet dieser Einschränkungen lassen die Daten nach Ansicht des Vereinigten Königreichs Rückschlüsse auf die Handelsintensität zwischen der Republik Irland und Nordirland zu. Diese Handelsintensität ist in Tabelle 5 wiedergegeben. Die Angaben basieren auf den Ein- und Ausfuhrzahlen in Jahres- oder Zweijahreszeiträumen und auf den Jahresproduktionsmengen, die der Kommission ebenfalls übermittelt wurden.

Tabelle 5

Handelsintensität

Granulat aus Gesteinsbruch (GBP)						
	2006-2007	2008-2009				
Einfuhren	13 699 717	5 986 891				
Ausfuhren	28 519 715	19 938 824				
Geschätzter Wert des Inlandsabsatzes	160 426 000	143 524 581				
Handelsintensität (Einfuhren + Ausfuhren): (Einfuhren + Absatz)	24,25 %	17,34 %				
Verarbeitete Betonerzeugnisse (GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Einfuhren	10	10	9	7	7,5	7,5
Ausfuhren	70	35	28	21	16	15
Geschätzter Wert des Inlandsabsatzes	325	276	210	210	216	226
Handelsintensität (Einfuhren + Ausfuhren): (Einfuhren + Absatz)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Verarbeitete Asphalterzeugnisse und Sand ⁽¹⁾ (GBP)						
	2007-2008	2009-2010	2011-2012			
Einfuhr von Asphalterzeugnissen und Sand	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Ausfuhr von Asphalterzeugnissen und Sand	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Geschätzter Wert des Inlandsabsatzes von Asphalterzeugnissen und Sand	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Handelsintensität (Einfuhren + Ausfuhren): (Einfuhren + Absatz)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

⁽¹⁾ Das Vereinigte Königreich zeigte auf, dass die Einfuhr von Asphalterzeugnissen und Sand in den Jahren 2011-2012 nach der Aussetzung der Granulatabgabe 2010 stark anzog. Aufgrund der Offenlegungsbestimmungen der HMRC lässt sich allerdings nur schwer ausmachen, in welchem Verhältnis dieser Anstieg sich auf Sand und auf verarbeitete Asphalterzeugnisse verteilt. Allerdings ist es wahrscheinlich, dass ein großer Anteil dieses Anstiegs auf verarbeitete Asphalterzeugnisse zurückgeht, die aus der Republik Irland eingeführt wurden. Während Sand bei der Einfuhr in das Vereinigte Königreich nach wie vor der Granulatabgabe unterliegen würde, wären verarbeitete Asphalterzeugnisse davon ausgeschlossen, könnten daher von niedrigeren Produktionskosten profitieren und wären auf demselben Markt in Nordirland wettbewerbsfähiger als lokaler Asphalt.

- (42) Aus den Zahlen in Tabelle 5 geht hervor, dass die Granulatbranche in Nordirland in Bezug auf den Absatz von Gesteinsbruch einem erheblichen Maß an Handelsintensität ausgesetzt ist. Das Vereinigte Königreich zeigt auf, dass die nicht angemeldeten Granulateinfuhren nach Nordirland nach der Einführung der Granulatabgabe im Jahr 2002 deutlich zunahmten. Die Menge nicht angemeldeter Einfuhren dürfte sich nach der Aussetzung der Befreiung von der Granulatabgabe im Jahr 2010 nochmals erhöht haben. Die University of Ulster zählte im Rahmen einer Erhebung im Jahr 2002 an acht wichtigen Grenzübergängen die Lastkraftwagen, die Granulate nach Nordirland brachten. Aus dieser Erhebung ging hervor, dass bis zu 89 Lastkraftwagen täglich Granulat beförderten. Für den Transport der angemeldeten Einfuhren wären für das gesamte Jahr nur 243 Lastkraftwagen erforderlich gewesen. Dies ließ vermuten, dass die Granulateinfuhren 2002 in Wirklichkeit 133-mal so hoch waren wie in der amtlichen Statistik ausgewiesen, sodass die geschätzte Handelsintensität weit hinter der tatsächlichen Handelsintensität zurückbleiben dürfte.

2.3.6. Weitergabe erhöhter Produktionskosten und Absatzeinbußen

- (43) In Bezug auf die Weitergabe der gestiegenen Produktionskosten an die Endabnehmer und mögliche Absatzeinbußen übermittelte das Vereinigte Königreich Angaben, aus denen hervorgeht, dass der Durchschnittspreis für Granulat nach der Einführung der Abgabe 2002 in Nordirland weitaus weniger gestiegen war, als im Falle einer vollumfänglichen Weitergabe der Granulatabgabe zu erwarten gewesen wäre, und dass gleichzeitig der legale Verkauf im Verhältnis weitaus stärker zurückging als in Großbritannien.
- (44) Ferner erläuterte das Vereinigte Königreich, dass der Absatz von Granulat geringer Qualität und von Auffüllmaterial in dem zum 31. März 2003 endenden Geschäftsjahr im Vergleich zu den zwei Jahren vor der Einführung der Granulatabgabe zurückging. Im Kalenderjahr 2002 fiel die Produktion der legalen Steinbrüche deutlich geringer aus, als aufgrund des gefestigten Trends des Granulatabsatzes zu erwarten gewesen wäre (über die vorangegangenen 30 Jahre hinweg war ein zunehmender Absatz von Granulat in Nordirland zu verzeichnen gewesen). In Großbritannien ging die Granulatproduktion im Jahr 2002 um 5,7 % zurück, nachdem sie im Vorjahr leicht angestiegen war (eine Analyse der Marktentwicklung ergab jedoch, dass die Produktion in Großbritannien während der vorangegangenen Jahre insgesamt tendenziell zurückgegangen war).
- (45) Außerdem erläuterte das Vereinigte Königreich, dass der Durchschnittspreis für Granulat unmittelbar nach der Einführung der Abgabe in Höhe von 1,60 GBP pro Tonne in Nordirland im Jahr 2002 um etwa 0,25-0,30 GBP pro Tonne gegenüber dem Jahr 2001 gestiegen war, während in Großbritannien ein Anstieg von 1,0-1,40 GBP pro Tonne zu verzeichnen gewesen war. Selbst unter Berücksichtigung des Umstands, dass das für Verarbeitungserzeugnisse verwendete Granulat, das unter der ursprünglichen, 2002 für Nordirland eingeführten degressiv gestaffelten Befreiung zu 80 % von der Abgabe freigestellt war, in die Berechnung dieses Durchschnittswerts einbezogen wurde, lässt der geringere Preisanstieg darauf schließen, dass Steinbruchbetreiber in Nordirland für einen erheblichen Teil der Abgabe selbst aufkommen mussten. Selbst bei Zugrundelegung der Annahme, dass die Hälfte der Granulatproduktion in Nordirland in Verarbeitungserzeugnissen weiterverarbeitet wurde und ihr Preis daher im Jahr 2002 nicht nur durch die Abgabe beeinflusst wurde, bleibt nach dem Dafürhalten des Vereinigten Königreichs die Schlussfolgerung bestehen, dass die Unternehmen im Durchschnitt von der Abgabe mehr als 1 GBP pro Tonne verkauftem Rohgranulat selbst übernehmen mussten.
- (46) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich weitere Erläuterungen zu seiner in Erwägungsgrund 45 wiedergegebenen Aussage, dass der Durchschnittspreis in Nordirland nach der Einführung der Granulatabgabe in weitaus geringerem Maße anstieg, als es dem Abgabesatz entsprach, während er in Großbritannien vor dem Hintergrund, dass die Hersteller von Verarbeitungserzeugnissen niemals den vollen Abgabesatz entrichtet hatten, um 1,0-1,40 GBP pro Tonne anstieg. Das Vereinigte Königreich legte Schätzungen vor, wonach ein Drittel bis die Hälfte aller in Nordirland erzeugten Granulate zur Herstellung von Verarbeitungserzeugnissen verwendet wird. Selbst wenn zu Zwecken der Argumentation die höhere Zahl und damit der während des ersten Jahres der Abgabe für Verarbeitungsprodukte geltende volle Ermäßigungssatz von 100 % zugrunde gelegt wird, sodass sich die Produktionskosten für 50 % der Granulate infolge der Abgabe nicht erhöhen, ergibt sich daraus schlicht eine Verdopplung der Preiserhöhung für die verbleibenden 50 %. Eine solche Verdopplung wäre gleichbedeutend mit einem Preisanstieg von 0,50-0,60 GBP pro Tonne, der somit nach wie vor weitaus geringer ausfallen würde als der Preisanstieg in Großbritannien, sodass die durch die Abgabe im ersten Jahr bedingten Zusatzkosten in Höhe von 1,60 GBP pro Tonne nicht annähernd in vollem Umfang weitergegeben werden konnten.
- (47) Darüber hinaus übermittelte das Vereinigte Königreich Daten zur Entwicklung der Produktion, des Umsatzes und der Gewinne, die in repräsentativen Stichproben bei der Granulatbranche in Nordirland erhoben worden waren. Allerdings sind diese Angaben zur Marktentwicklung eng mit der Entwicklung des Marktes für das Bauwesen und mit dem 2008 eingetretenen Konjunkturabschwung verbunden und können nicht getrennt davon bewertet werden.
- (48) Aus diesen Daten ging hervor, dass die Rentabilität und die Preise bereits vor der Aussetzung der Befreiung so niedrig waren, dass eine vollständige Übernahme der Abgabe finanziell nicht tragbar gewesen wäre. Stattdessen gaben die Unternehmen die Abgabe an ihre Abnehmer weiter, was ihnen zusätzlich zu den ohnehin durch die ungünstige Wirtschaftslage bedingten Absatzeinbußen weitere Verkaufsrückgänge bescherte. Um den Betrieb aufrechterhalten zu können, verschoben die Unternehmen der Branche wichtige Kapitalinvestitionen und entließen Mitarbeiter. Aus den Ergebnissen der Umfrage geht hervor, dass die Weitergabe der Abgabe in Höhe von

1,95 GBP pro Tonne problematisch war, da sie zu einer Steigerung der Abnehmerpreise um 50 %-66 % geführt hätte. Das Wirtschaftsklima verringert auch die Bereitschaft der Abnehmer, höhere Preise zu entrichten; stattdessen verschieben sie Investitionen oder suchen bei Wettbewerbern nach Ersatzmaterialien oder preisgünstigeren Angeboten. Dies schädigt die Granulatunternehmen in Nordirland, die Kunden verlieren, geringere Absatzmengen verzeichnen und unter Druck geraten, ihre Gewinnmargen weiter zu reduzieren.

- (49) Obwohl die aus den repräsentativen Stichproben der nordirischen Granulatbranche stammenden Daten einen guten Einblick in deren Umsatz- und Gewinnentwicklung bieten, können sie also nicht getrennt vom wirtschaftlichen Umfeld betrachtet werden und sind nicht geeignet, als einzige Grundlage zu dienen, um die Auswirkungen der vollen Granulatabgabe abschließen zu bewerten.

2.3.7. Sonstige Informationen

- (50) Das Jahresbudget für die Befreiung (entgangene staatliche Einnahmen) schwankte zum Zeitpunkt der ursprünglichen Anmeldung zwischen 15 Mio. GBP (2004-2005) und 35 Mio. GBP (2010-2011).
- (51) Im Hinblick auf die Zahl der Begünstigten wurde davon ausgegangen, dass rund 170 Steinbruchbetreiber Anspruch auf die Befreiung haben würden.
- (52) Die Bewilligungsbehörde für die Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland war die britische Finanz- und Zollbehörde HMRC.

2.3.8. Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

- (53) Wie in den Erwägungsgründen 47 bis 54 des Eröffnungsbeschlusses erläutert, hatte die Kommission Zweifel, ob die geänderte Maßnahme zur Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland mit dem AEUV und insbesondere mit Artikel 110 AEUV vereinbar war. Aufgrund dieser Zweifel konnte die Kommission die Maßnahme zum damaligen Zeitpunkt nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären.
- (54) Die Kommission wertete die Granulatabgabe als inländische Abgabe im Sinne des Artikels 110 AEUV. Des Weiteren stellte sie fest, dass sich die Anwendung der Granulatabgabe für Unternehmen in Nordirland und in anderen Mitgliedstaaten in nicht zu rechtfertigender Weise unterschied.
- (55) Wie in Erwägungsgrund 56 des Eröffnungsbeschlusses erläutert, gelangte die Kommission auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsprechung infolge der Nichtigerklärung ihrer Entscheidung vom 7. Mai 2004 zu dem Schluss, dass die Maßnahme in ihrer seit diesem Datum (bis zu ihrer Aussetzung am 1. Dezember 2010) angewandten Form als rechtswidrig bewertet werden muss. Darüber hinaus stellte die Kommission fest, dass sie die Vereinbarkeit rechtswidriger staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt stets anhand der Kriterien beurteilen wird, die in den zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe geltenden Bestimmungen genannt sind ⁽¹⁶⁾. Da die Beihilfe als rechtswidrig zu bewerten ist und in einem Zeitraum gewährt wurde, in dem zunächst die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 anwendbar waren und später die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 ⁽¹⁷⁾ veröffentlicht worden waren, bewertete die Kommission die Vereinbarkeit der Regelung für die Befreiung von der Granulatabgabe mit dem Binnenmarkt anhand der Kriterien, die in den zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung geltenden Bestimmungen festgelegt sind, und zwar
- a) nach den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001; und
 - b) nach den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 (ab dem 2. April 2008).
- (56) Bei der Bewertung der Maßnahmen anhand der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die darin niedergelegten Vereinbarkeitskriterien als erfüllt erachtet werden können. Allerdings rief sie in Erinnerung, dass es in Anbetracht der Zweifel, die sie in Bezug auf Artikel 110 AEUV geäußert hatte, ausgeschlossen war, zu jenem Zeitpunkt auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt festzustellen.
- (57) Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gelangte die Kommission zu folgendem Schluss:
- a) Die Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland bewirkt zumindest mittelbar eine Verbesserung des Umweltschutzes und läuft, wie in Randnummer 151 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gefordert, nicht dem allgemeinen Ziel zuwider, das mit der Granulatabgabe verfolgt wird.

⁽¹⁶⁾ Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln (ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22).

⁽¹⁷⁾ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1).

- b) Die Begünstigten der Befreiung werden gemäß Randnummer 158 Buchstabe a der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 anhand objektiver und transparenter Kriterien ausgewählt.
- c) Die Umweltabgabe hat, wie unter Randnummer 158 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gefordert, ohne Ermäßigung einen erheblichen Anstieg der Produktionskosten zur Folge.
- d) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bleibt, wie in Randnummer 159 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gefordert, gewahrt, da die Begünstigten der Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland noch 20 % der Abgabe entrichten.
- (58) Zwar belegten die vom Vereinigten Königreich übermittelten Informationen, dass die Granulatabgabe zu einem erheblichen Anstieg der Produktionskosten führt, sodass eine Weitergabe an die Abnehmer ohne deutliche Absatzeinbußen unwahrscheinlich war, doch konnte die Kommission auf der Grundlage der verfügbaren Informationen und insbesondere wegen deren mangelnder Genauigkeit zu diesem Zeitpunkt nicht zu dem Schluss gelangen, dass das in Randnummer 158 Buchstabe c aufgeführte Vereinbarkeitskriterium der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 erfüllt war.
- (59) In den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 ist unter Randnummer 158 Buchstabe c festgelegt, dass das Kriterium der Notwendigkeit nur erfüllt ist, wenn der in Erwägungsgrund 58 erwähnte erhebliche Anstieg der Produktionskosten nicht an die Abnehmer weitergegeben werden kann, ohne dass es zu deutlichen Absatzeinbußen kommt. In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten Schätzungen zum Beispiel zur Preiselastizität in dem betreffenden Wirtschaftszweig auf dem räumlich relevanten Markt sowie zu den Absatz- und/oder Gewinneinbußen der Unternehmen in dem betreffenden Wirtschaftszweig/der betreffenden Gruppe vorlegen.
- (60) In diesem Zusammenhang stellte die Kommission fest, dass die Begründungen des Vereinigten Königreichs dafür, dass die Erhöhung der Produktionskosten nicht ohne erhebliche Absatzeinbußen an die Abnehmer weitergegeben werden konnte, auf einem Vergleich des Preisanstiegs infolge der Einführung der Granulatabgabe beruhte (der in Nordirland 2002 gegenüber 2001 0,25-0,30 GBP pro Tonne betrug, in Großbritannien hingegen 1,0-1,40 GBP pro Tonne). Im Hinblick auf den Rückgang des (legalen) Absatzes in Nordirland stellte die Kommission fest, dass dieser für alle Granulatarten zwischen – 17,6 % (2001-2003) und – 22,8 % (2002-2003) schwankte und im Verhältnis zum Gesamtabsatz weitaus größer ausfiel als in Großbritannien. Die Kommission wertete diese Argumente als Hinweise auf die Schwierigkeiten einer Weitergabe der gestiegenen Produktionskosten an die Abnehmer in Nordirland.
- (61) Dennoch wies die Kommission darauf hin, dass das Vereinigte Königreich keine hinreichend genauen Angaben übermittelt hatte, aus denen hervorgegangen wäre, wie und in welchem Umfang sich der Umstand, dass die Hersteller von Verarbeitungserzeugnissen aufgrund der gestaffelten Einführung der Granulatabgabe in Nordirland zu keinem Zeitpunkt den vollen Abgabensatz entrichtet hatten, auf die vom Vereinigten Königreich geltend gemachten Argumente auswirkte.
- (62) Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass das Vereinigte Königreich im Zusammenhang mit den angeführten Absatzeinbußen keine Erläuterungen zur Entwicklung der Granulatmärkte in Nordirland nach 2002 vorlegte. Aus Abbildung 2 des Berichts, den der Branchenverband Quarry Products Association Northern Ireland über die Entwicklung des Granulatmarkts im Vereinigten Königreich für die britische Wettbewerbsbehörde, das Office of Fair Trading (OFT), erstellt hat ⁽¹⁸⁾ und den das Vereinigte Königreich übermittelte, geht hervor, dass die Produktion von 2004 bis 2007 gestiegen ist.
- (63) Das Vereinigte Königreich stellte in seiner Erwiderung fest, dass sich die Kostensteigerungen auf den Umsatz der betroffenen Betreiber ausgewirkt und zu Gewinneinbußen geführt hätten. Diese Aussage wurde jedoch nicht durch konkrete Angaben belegt.
- (64) Als Nachweis dafür, dass das unter Randnummer 158 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 niedergelegte Vereinbarkeitskriterium erfüllt sei, übermittelte das Vereinigte Königreich lediglich Zahlen für die Branche insgesamt, aber keine repräsentativen Stichproben einzelner Begünstigter, die sich beispielsweise an der Unternehmensgröße orientierten.
- (65) Schließlich stellte die Kommission fest, dass auf der Grundlage der Ausführungen des Vereinigten Königreichs für die meisten Granulatarten eine Preiselastizität von nahezu 0 bis ca. 0,52, also eine relativ geringe Elastizität, zu veranschlagen wäre. Dies würde im Grunde bedeuten, dass es möglich gewesen wäre, die Erhöhung der Produktionskosten an die Endabnehmer weiterzugeben. Das Vereinigte Königreich legte darüber hinaus keine Erläuterungen oder Berechnungen vor, aus denen hervorgehen würde, wie sich diese von ihm hergeleitete relativ geringe Elastizität auf die Argumentation auswirkt, mit der es begründet, weshalb die erhöhten Produktionskosten nicht an die Endabnehmer weitergegeben werden können.

⁽¹⁸⁾ Siehe <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, abgerufen am 18. Juli 2014.

3. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

3.1. Stellungnahme von QPANI (eingegangen am 23. September 2011)

- (66) QPANI gab an, dass die nordirischen Granulathersteller der Befreiungsregelung in gutem Glauben beigetreten waren und sich darauf verlassen hatten, dass das Vereinigte Königreich die Kommission um Zustimmung gebeten hatte und die Regelung von der Kommission worden war. Außerdem gingen sie Umweltvereinbarungen ein, was erhebliche Investitionen für die Hersteller bedeutete.
- (67) Die Antragsteller, die die Entscheidung der Kommission über die Genehmigung der Befreiungsregelung anfochten, haben zu keiner Zeit durch Beispiele belegt, dass tatsächlich eine Diskriminierung eingeführter Granulate erfolgt ist.
- (68) QPANI macht geltend, dass eine Rückforderung der staatlichen Beihilfe gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes der Steinbruchbetreiber in Nordirland verstoßen würde und die Beihilfe rechtmäßig war. Da die Steinbruchbetreiber bereits Investitionen in Umweltschutzmaßnahmen getätigt haben, würde ein Rückforderungsbeschluss bedeuten, dass die jeweiligen Unternehmen die Kosten doppelt tragen. Eine Rückforderung stünde zudem im Widerspruch zum Grundsatz der Rechtssicherheit.
- (69) QPANI erläutert des Weiteren, dass der Anteil der nach Nordirland eingeführten Granulate stets sehr gering war, und zeigt auf, dass die Einfuhren nach der Einführung der Granulatabgabe sogar zugenommen haben, da die Zahl der privaten Bauprojekte und die Ausgaben im öffentlichen Bauwesen anstiegen.
- (70) In Bezug auf die Aussage, es sei unmöglich, die Granulatabgabe an die Abnehmer weiterzugeben, erklärt QPANI, dass der erhebliche Anstieg der Herstellungskosten, den die Kommission bereits bestätigt hat, aufgrund der Überkapazitäten im Granulatsektor und des wesentlich stärkeren Wettbewerbs in Nordirland nicht an die Abnehmer weitergegeben werden könnte. In Nordirland gibt es außerdem ein erhebliches Volumen an Materialien, die von der Granulatabgabe ausgenommen sind, z. B. Schieferton, der sowohl in öffentlichen als auch in privaten Bauprojekten sowie von Landwirten genutzt wird. Eine von QPANI durchgeführte Erhebung der monatlichen privaten Verkaufsumsätze für Steine (September 2001 bis September 2002) ergab ab April 2002 ein im Vergleich zum Vorjahr stark rückläufiges Geschäftsvolumen. Die Statistikabteilung des nordirischen Department of Enterprise, Trade and Investment ging im Annual Mineral Statement 2002 bei der Granulatherstellung in Nordirland von einem Rückgang des Produktionsvolumens um ca. 2,7 Mio. Tonnen (etwa 11 %) aus.
- (71) QPANI führt an, dass die Untersuchung „Introduction of the Aggregates Levy in Northern Ireland: One Year On, third report of session 2003-2004“ („Einführung der Granulatabgabe in Nordirland: Bilanz des ersten Jahres. Dritter Bericht für den Zeitraum 2003-2004“) des Northern Ireland Affairs Committee eindeutig die Auswirkungen der Granulatabgabe auf die Umsätze aus Granulatverkäufen und die Beschäftigungsniveaus nachweist.
- (72) QPANI erläutert, dass der Anstieg des Produktionsvolumens für Granulat in Nordirland in den Jahren 2004 bis 2007 auf gesteigerte Bautätigkeiten in dieser Provinz zurückzuführen war.
- (73) Darüber hinaus macht QPANI geltend, dass sich steigende Kosten auf die Gewinnmargen der Betreiber auswirken, wie der geringfügige Preisanstieg von 0,25 GBP auf lediglich 0,30 GBP (vgl. Erwägungsgrund 81 des Eröffnungsbeschlusses) zeigt. Dadurch fingen die Betreiber den Großteil der durch die Granulatabgabe gestiegenen Produktionskosten auf, und da die Branche naturgemäß sehr kapitalintensiv ist und hohe Gemeinkosten aufweist, wurde klar, dass die ohnehin schon niedrigen Gewinnmargen noch weiter gesenkt werden.
- (74) QPANI merkt an, dass sich die Daten zur Preiselastizität auf den Markt in Großbritannien beziehen und nicht die Situation in Nordirland widerspiegeln.

3.2. Stellungnahme der British Aggregates Association („BAA“; eingegangen am 23. September 2011)

- (75) Die BAA gibt an, dass es für das Vereinigte Königreich unmöglich wäre, die abgaberechtliche Diskriminierung von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen rückwirkend zu beheben. Es wird davon ausgegangen, dass die starke abschreckende Wirkung der abgaberechtlichen Diskriminierung selbst dann nicht beseitigt werden kann, wenn das Vereinigte Königreich Beträge, die als Granulatabgaben für aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse entrichtet wurden, zurückzahlen würde. Daher wäre eine rückwirkende Genehmigung der Befreiungsregelung nicht möglich.

- (76) Die BAA ist der Ansicht, dass die Befreiung von der Granulatabgabe nicht den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 entspricht. Die Granulatabgabe hat mutmaßlich keine nennenswerte positive Wirkung auf den Umweltschutz gemäß Randnummer 51 Ziffer 2 Buchstabe a der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001; die Befreiungsregelung von 2004 war zum Zeitpunkt der Annahme der Granulatabgabe nicht genehmigt, wie es Randnummer 51 Ziffer 2 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 vorsieht; ein Wert von 20 % ist nicht als wesentlicher Teil der nationalen Steuer im Sinne von Randnummer 51 Ziffer 1 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 zu betrachten.
- (77) Die BAA führt weiterhin an, dass die Befreiungsregelung auch den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 nicht entspricht. Die Befreiung von der Granulatabgabe verstößt gegen Randnummer 151 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008, da sie seit 2004 zu erheblichen „Einfuhren“ von Granulaten aus Nordirland nach Großbritannien geführt hat. Dies würde nahelegen, dass die Regelungen, nach denen Granulat, das in Nordirland gewonnen und in Großbritannien genutzt wird, voll zu besteuern ist, umgangen wurden.
- (78) Außerdem führt die BAA an, dass die Befreiung von der Granulatabgabe gegen Randnummer 158 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 verstößt, da nicht nachgewiesen wurde, dass der erhebliche Anstieg der Produktionskosten nicht an die Abnehmer weitergegeben werden kann. In diesem Zusammenhang seien die vom Vereinigten Königreich vorgelegten Wirtschaftsdaten, auf die die Erwägungsgründe 21 und 23 des Eröffnungsbeschlusses verweisen, irreführend und nicht plausibel. Die vom Vereinigten Königreich vorgelegten Durchschnittspreise sind mutmaßlich nicht aussagekräftig, da es viele verschiedene Arten von Granulaten und demnach auch viele verschiedene Preise gibt. Der Preis ab Steinbruch hängt darüber hinaus vom Standort des Steinbruchs und von der Entfernung von den Baustellen ab. Daher ist ein Vergleich des Durchschnittspreises für Nordirland (ein vergleichsweise kleines und ländliches Gebiet) mit einem Durchschnittspreis für ganz Großbritannien nicht relevant. Wenn die Preise ab Steinbruch in Nordirland tatsächlich 50 % unter den Preisen in Großbritannien gelegen hätten, hätte es in Großbritannien mutmaßlich eine große Nachfrage nach Granulat aus Nordirland geben müssen. Die BAA gibt an, dass die Transportkosten von Nordirland nach London nicht höher sind als die Transportkosten von Schottland nach London.

4. STELLUNGNAHME DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS (EINGEGANGEN AM 25. NOVEMBER 2011)

- (79) Das Vereinigte Königreich vertritt die Ansicht, dass die Beihilfe nicht als rechtswidrig zu betrachten ist und bei der Bewertung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt nur die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 angewendet werden dürfen.
- (80) Nach dem Dafürhalten des Vereinigten Königreichs sollte die Kommission berücksichtigen, dass die Entscheidung vom 7. Mai 2004 zur Genehmigung der Beihilfe deswegen für nichtig erklärt wurde, weil es die Kommission versäumt hat, das förmliche Prüfverfahren auf rechtmäßige Weise zu eröffnen. Die Maßnahme wurde bei der Kommission angemeldet und vor der Gewährung jeglicher Steuerermäßigungen genehmigt. Zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe war diese nicht rechtswidrig.
- (81) Da die Entscheidung vom 7. Mai 2004 nichtig war, so argumentiert das Vereinigte Königreich, traf die Kommission keine Entscheidung im Sinne von Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates⁽¹⁹⁾ („Verfahrensordnung“), der vorsieht, dass eine Entscheidung innerhalb von zwei Monaten zu erlassen ist. Die Maßnahme sollte daher als genehmigt erachtet werden. Wenn Artikel 4 Absatz 6 der Verfahrensordnung auf die ursprüngliche Anmeldung angewendet wird, galt die Beihilfe im Jahr 2004 als genehmigt, und die Kommission ist nicht befugt, eine neue Entscheidung nach Artikel 4 zu treffen. Stattdessen ist die Maßnahme als bestehende Beihilfe zu betrachten, die nur in Bezug auf ihre künftigen Auswirkungen zu prüfen ist und nicht Gegenstand einer rückwirkenden Rückforderungsanordnung sein kann. Dennoch wurde eine Entscheidung im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 erlassen, obwohl dies rechtswidrig war und später für nichtig erklärt wurde, sodass Artikel 4 Absatz 6 der Verfahrensordnung nicht mehr anwendbar ist. Außerdem vertritt das Vereinigte Königreich die Ansicht, dass es Anspruch darauf hat, sich auf die Tatsache zu berufen, dass die Entscheidung über die Genehmigung gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verfahrensordnung erlassen wurde, bevor die Steuerermäßigung gewährt wurde; daher trifft es nicht zu, dass die Gewährung der Beihilfe deswegen rechtswidrig war, weil sie ohne Genehmigung durch die Kommission erfolgte.
- (82) Das Vereinigte Königreich bringt vor, dass die Beihilfe nur deshalb als rechtswidrig erachtet wird, weil die Entscheidung vom 7. Mai 2004 für nichtig erklärt wurde, da die Kommission es unterlassen hat, das förmliche Prüfverfahren im Jahr 2004 zu eröffnen. Es treffe nicht zu, dass das Vereinigte Königreich zu dem Zeitpunkt, als die Maßnahme wirksam wurde, gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstieß. Bei der Bewertung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt sollten nur die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 angewendet werden. Die Kommission sollte die Beihilfe weiterhin auf der Grundlage der Anmeldung im Jahr 2004 bewerten und die zum damaligen Zeitpunkt geltenden Bestimmungen anwenden.

⁽¹⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags [jetzt Artikel 108 AEUV] (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

- (83) Da das Vereinigte Königreich davon ausgeht, dass die Beihilfe nicht rechtswidrig ist, argumentiert es, dass die Kommission nicht berechtigt ist, bei der Bewertung zwischen der Beihilfe, die während des Gültigkeitszeitraums der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 gewährt wurde, und der Beihilfe, die während des Gültigkeitszeitraums der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gewährt wurde, zu unterscheiden. Daraus folgert das Vereinigte Königreich, dass alle Beihilfen, die unter dieser Regelung gewährt wurden, als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden sollten, da sie gemäß den Schlussfolgerungen der Kommission den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 entsprachen.
- (84) Das Vereinigte Königreich weist die von der BAA in ihrer Stellungnahme zum Eröffnungsbeschluss vorgebrachten Argumente zurück, laut denen die Maßnahme, wie sie im Jahr 2004 angemeldet wurde, den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 nicht entspricht. Das Vereinigte Königreich betont, dass die Kommission eine nennenswerte positive Wirkung der Granulatabgabe auf den Umweltschutz bereits bestätigt hatte (Erwägungsgrund 63 des Eröffnungsbeschlusses); außerdem bestreite die BAA die Schlussfolgerung der Kommission nicht, dass die Umweltvereinbarungen mit den nordirischen Granulatunternehmen, die von den Ermäßigungen der Granulatabgabe in Höhe von 80 % profitieren, positive Auswirkungen auf die Umwelt haben und den Zielsetzungen der Granulatabgabe nicht zuwiderlaufen. Darüber hinaus zeigt das Vereinigte Königreich auf, dass es sich bei der von der Kommission im Jahr 2004 genehmigten Maßnahme um eine Erweiterung der Befreiungsregelung handelte, die ursprünglich zur gleichen Zeit wie die Abgabe eingeführt wurde. Randnummer 51 Absatz 2 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 schreibt nicht vor, dass jeder Aspekt der Ausnahme zum Zeitpunkt der Einführung einer Steuer bereits festgelegt oder umgesetzt sein muss. Wenn dies der Fall wäre, wäre es niemals möglich, eine geänderte Ausnahme einzuführen, und Randnummer 51 Absatz 2 wäre überflüssig. Zudem gibt das Vereinigte Königreich an, dass Randnummer 51 Absatz 1 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 erfüllt ist und das Erfordernis, dass 20 % der Granulatabgabe zu entrichten sind, die Vorgabe erfüllt, dass ein wesentlicher Teil der nationalen Steuer zu zahlen ist, wie die Kommission bereits in Erwägungsgrund 67 des Eröffnungsbeschlusses bestätigt hat. Bei der Frage, ob der Teil als wesentlich anzusehen ist, muss auch berücksichtigt werden, dass die Steinbruchbetreiber, die für die Befreiung berechtigt sind, die Kosten für die Umsetzung von Verbesserungen der Umwelleistung tragen müssen und die Granulatpreise in Nordirland generell niedriger als im übrigen Gebiet des Vereinigten Königreichs sind. Absolut gesehen ist der Geldwert in Bezug auf die 20 % der zu zahlenden nationalen Steuer daher in Nordirland höher als im Rest des Vereinigten Königreichs.
- (85) Das Vereinigte Königreich stellt klar, dass die Aussage, die Befreiungsregelung könnte eine im Widerspruch zu Artikel 110 AEUV stehende abgaberechtliche Diskriminierung darstellen, nicht zutrifft. Einfuhren aus Irland in das Vereinigte Königreich werden gleichwertig besteuert wie die Produktion innerhalb des Vereinigten Königreichs, einschließlich der Produktion in Nordirland, wo die Bedingungen für die Befreiung nicht erfüllt sind. Daher liegt keine Diskriminierung von aus Irland in das Vereinigte Königreich eingeführten Erzeugnissen verglichen mit im Vereinigten Königreich hergestellten Erzeugnissen vor. Nordirland ist kein Mitgliedstaat, also ist eine Anwendung von Artikel 110 AEUV nicht angemessen, um festzustellen, dass eine besondere abgaberechtliche Behandlung bestimmter Hersteller innerhalb eines Gebiets eine Diskriminierung von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen, die in diesem Gebiet verkauft werden, darstellt. Das Vereinigte Königreich vertritt die Ansicht, dass eine etwaige Diskriminierung im Hinblick auf nationale Erzeugnisse bewertet werden sollte, und da die nationalen Erzeugnisse im Vereinigten Königreich der vollen Granulatabgabe unterliegen, kann keine Diskriminierung vorliegen. Außerdem unterliegt der Umstand, dass bestimmten Herstellern in einem Gebiet eines Mitgliedstaats eine Steuerermäßigung gewährt wurde, der Kontrolle staatlicher Beihilfen nach Artikel 107 AEUV, nicht nach Artikel 110. Für Beihilfen in Form steuerlicher Maßnahmen zugunsten der Hersteller sollte ausschließlich Artikel 107 Absatz 3 AEUV angewendet werden, nicht Artikel 110. Andernfalls müssten alle steuerlichen Beihilfen für Hersteller auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Darüber hinaus sieht das Unionsrecht keine Vorschrift vor, nach der eine Beihilfe, die in Form von Steuerermäßigungen für die Hersteller in einem Teil eines Mitgliedstaats gewährt wird, gleichermaßen für Importeure vergleichbarer Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten zu gewähren ist.
- (86) Das Vereinigte Königreich ist nicht der Ansicht, dass die Beihilfe rechtswidrig ist. Sollte die Kommission jedoch auf Rechtswidrigkeit entscheiden, so führt das Vereinigte Königreich an, dass eine Rückforderungsanordnung nicht angemessen ist. Eine Rückforderungsanordnung würde den Grundsatz des Vertrauensschutzes der Begünstigten verletzen und wäre nicht verhältnismäßig.

5. BEIHLFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

5.1. Staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag)

- (87) Artikel 107 Absatz 1 AEUV definiert staatliche Beihilfe als alle staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

- (88) Die Befreiung von der Granulatabgabe wurde aus staatlichen Mitteln in Form einer Senkung des Abgabesatzes für Unternehmen mit Sitz in einem bestimmten Gebiet des Vereinigten Königreichs (Nordirland) gewährt, sodass sie durch die Senkung der Kosten, die sie normalerweise tragen müssten, begünstigt wurden. Die Empfänger der Beihilfe befassen sich mit der Gewinnung von Granulaten oder der Herstellung von Verarbeitungserzeugnissen, also mit wirtschaftlichen Tätigkeiten, die Handel zwischen Mitgliedstaaten beinhalten.
- (89) Dementsprechend stellte die Kommission in Erwägungsgrund 39 des Eröffnungsbeschlusses fest, dass die angemeldete Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag) darstellt.

5.2. Würdigung der staatlichen Beihilfe

5.2.1. Rechtsgrundlage

- (90) Wie in Erwägungsgrund 55 erläutert, stellte die Kommission fest, dass die Beihilfe rechtswidrig ist und sie angesichts des Umweltziels der Maßnahme die Vereinbarkeit der Maßnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV anhand der Rechtsgrundlage bewerten muss, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe in Kraft war:
- Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001; und
 - Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 (ab dem 2. April 2008).
- (91) Das Vereinigte Königreich vertritt aus den in den Erwägungsgründen 79 bis 83 dargelegten Gründen die Ansicht, dass die Beihilfe nicht als rechtswidrig zu betrachten ist und bei der Würdigung nur die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 angewendet werden sollten.
- (92) Zusätzlich zu den in diesem Zusammenhang im Eröffnungsbeschluss dargelegten Erkenntnissen weist die Kommission im Hinblick auf den vom Vereinigten Königreich vertretenen Standpunkt darauf hin, dass der Gerichtshof der Europäischen Union stets konsequent die Auffassung vertrat, dass, wenn ein positiver Beschluss der Kommission innerhalb der vorgeschriebenen Fristen angefochten und vom Gerichtshof für nichtig erklärt wird, die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts (insbesondere die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes) nicht ausschließen, dass die Kommission eine Beihilfemaßnahme für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar erklärt und eine Rückforderung anordnet. In der Rechtssache CELF I ⁽²⁰⁾ beschied der Gerichtshof: „Die nach der positiven Entscheidung der Kommission gewährten Beihilfen gelten bis zur Entscheidung des Gemeinschaftsgerichts, mit der die Kommissionsentscheidung für nichtig erklärt wird, als rechtmäßig. Danach, mit dem Tag dieser gerichtlichen Entscheidung, werden die fraglichen Beihilfen gemäß Art. 231 Abs. 1 EG so behandelt, als seien sie nicht durch die für nichtig erklärte Entscheidung für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt worden, sodass ihre Gewährung als rechtswidrig anzusehen ist.“ In der Rechtssache CELF II ⁽²¹⁾ bestätigt der Gerichtshof seine Schlussfolgerungen, „dass ein berechtigtes Vertrauen des Beihilfeempfängers durch eine positive Entscheidung der Kommission weder begründet werden kann, wenn diese Entscheidung fristgemäß angefochten und sodann vom Gemeinschaftsrichter für nichtig erklärt wurde, noch, solange die Klagefrist noch nicht abgelaufen ist oder im Fall einer Klage das Gemeinschaftsgericht noch keine endgültige Entscheidung getroffen hat“.
- (93) Die Kommission bleibt daher bei ihrer Ansicht, dass die Befreiung von der Granulatabgabe als rechtswidrige Beihilfe zu betrachten ist. Daher unterliegt Beihilfe, die nach dem 2. April 2008 gewährt wurde, den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008. Selbst wenn, wie das Vereinigte Königreich vertritt, die Befreiung von der Granulatabgabe als bestehende Beihilfe betrachtet würde, hätte sie dennoch an die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 angepasst werden müssen, wie unter Randnummer 200 dieser Leitlinien vorgegeben.

5.2.2. Verstoß gegen Artikel 110 AEUV

- (94) Wie in den Erwägungsgründen 53 und 54 bereits erläutert, vertritt die Kommission die Ansicht, dass es einen Verstoß gegen Artikel 110 AEUV darstellen könnte, wenn die Befreiung von der Granulatabgabe nicht für Produkte gewährt wird, die aus anderen Mitgliedstaaten nach Nordirland eingeführt werden.
- (95) Der erste Absatz von Artikel 110 AEUV scheint eine nationale Regelung wie die in Nordirland geltende Befreiung von der Granulatabgabe auszuschließen, denn sie sieht eine Ermäßigung des Granulatabgabesatzes im Hinblick auf Virgin-Granulat vor, das in Nordirland von Herstellern gewonnen wird, die Umweltvereinbarungen geschlossen haben, während identische Produkte, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden, von der

⁽²⁰⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 12. Februar 2008, CELF und *Ministre de la Culture et de la Communication/SIDE*, C-199/06, Slg. 2008, I-469, Randnr. 63.

⁽²¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 11. März 2010, CELF und *Ministre de la Culture et de la Communication/SIDE*, C-1/09, Slg. 2010, I-2099, Randnr. 45. Siehe auch Urteil des Gerichts vom 5. August 2003, *P&O European Ferries (Vizcaya)/Kommission*, T-116/01, Slg. 2003, II-2957, Randnr. 205.

Ermäßigungsregelung ausgeschlossen sind und somit dem vollen Granulatabgabebesatz unterliegen⁽²²⁾. Entgegen der in Erwägungsgrund 85 angegebenen Erwiderung des Vereinigten Königreichs ändert die Tatsache, dass die Ermäßigungsregelung nur für ein bestimmtes Gebiet gelten soll, diese Auslegung nicht. Wären Befreiungsregelungen wie die des Vereinigten Königreichs zulässig, könnten die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Artikel 110 AEUV mit Leichtigkeit umgehen.

- (96) Der Gerichtshof vertritt die Ansicht⁽²³⁾, wie das Vereinigte Königreich selbst behauptet, dass „das Gemeinschaftsrecht beim derzeitigen Stand seiner Entwicklung nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten [beschränkt], ein differenziertes Steuersystem für bestimmte, sogar im Sinne von Art. 90 Abs. 1 EG gleichartige Erzeugnisse nach Maßgabe objektiver Kriterien zu errichten“. Solche Differenzierungen sind jedoch nur dann mit dem Unionsrecht vereinbar, „wenn sie Ziele verfolgen, die ihrerseits mit den Erfordernissen des Vertrags und des abgeleiteten Rechts vereinbar sind, und wenn ihre Modalitäten geeignet sind, jegliche unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung von Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten bzw. jeden Schutz inländischer konkurrierender Produktionen auszuschließen“. In Bezug auf die Befreiung von der Granulatabgabe genügt die Andersbehandlung importierter Granulate eindeutig nicht den Kriterien für die Differenzierung, die der Gerichtshof formuliert hat.
- (97) Der Leitgrundsatz in Bezug auf das Unionsrecht besteht darin, dass die Grundsätze des AEUV so ausgelegt und angewendet werden, dass ihre Ziele umgesetzt werden. Artikel 110 AEUV enthält konkrete Bestimmungen zur internationalen Besteuerung, nach denen es den Mitgliedstaaten untersagt ist, diskriminierende inländische Abgaben zu erheben. Damit eine steuerliche Maßnahme, die einer Beihilfe gleichkommt, als gültig erachtet wird, muss die Kommission daher überzeugt sein, dass die Maßnahme zum einen nicht gegen Artikel 110 AEUV verstößt und zum anderen alle maßgeblichen Bedingungen der Artikel 107 und 108 erfüllt⁽²⁴⁾. Es gibt keinen Grund, anzunehmen, dass eine Beihilfemaßnahme in Form einer Steuerermäßigung, die nur in einem Teil eines Mitgliedstaats angewendet wird, eine Ausnahme von dieser Auslegung zulässt.
- (98) Die Kommission nimmt jedoch zur Kenntnis, dass das Vereinigte Königreich versucht hat, mit seinem Schreiben vom 1. April 2014 die Unvereinbarkeit der Befreiung von der Granulatabgabe mit Artikel 110 AEUV zu beseitigen, indem es die eingezogenen Beträge, die mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar sind, im Einklang mit den in den Erwägungsgründen 99 bis 103 beschriebenen Kriterien zurückerstattet. Der Gegenstand der Abhilfemaßnahme besteht darin, dass die Steuerermäßigungen für die Granulatabgabe in Höhe von 80 %, zu denen die Steinbruchbetreiber in Nordirland berechtigt waren, die an der Befreiung von der Granulatabgabe teilnahmen, auch auf Granulatkäufe aus anderen Mitgliedstaaten in Nordirland angewendet werden, für die während des Zeitraums, in dem die Befreiung von der Granulatabgabe zwischen den Jahren 2004 und 2010 in Kraft war, der volle Granulatabgabebesatz entrichtet wurde. Ziel der Einführung der vorgeschlagenen Regelung sei es, eventuell aufgetretene Ungleichheiten zu beheben.
- (99) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass es gemäß den Ausführungen des Vereinigten Königreichs in seinem Schreiben vom 17. September 2012 nicht möglich ist, die ausländischen Steinbrüche zu ermitteln, von denen in Nordirland der Abgabe unterliegende Granulate gekauft, eingeführt und verwendet wurden. Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass nicht die ausländischen Steinbrüche die Granulatabgabe gezahlt haben, sondern die Importeure, die zur Zahlung der Abgabe registriert sind. Daher erscheint es angemessen und der Entscheidungspraxis der Kommission entsprechend⁽²⁵⁾, dass die Unternehmen, die die Abgabe tatsächlich entrichtet haben und bei denen der Besteuerungszeitpunkt für die Granulate eintrat, erstattungsberechtigt sind. Durch die vorgeschlagene rückwirkende Regelung wird gewährleistet, dass jedes Unternehmen, das nachweist, dass es für Granulat, das zwischen dem 1. April 2004 und dem 30. November 2010 („maßgeblicher Zeitraum“) aus anderen Mitgliedstaaten nach Nordirland eingeführt wurde, den vollen Granulatabgabebesatz bei der britischen Finanz- und Zollbehörde Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) ausgewiesen hat und bestimmte Umweltkriterien und festgelegte Bedingungen erfüllte, berechtigt ist, eine Gutschrift über 80 % der entrichteten Abgabe zu erhalten.
- (100) Da bei der rückwirkenden Regelung sichergestellt werden muss, dass die Erstattungsregelung nur für Einfuhren von Granulaten aus Steinbrüchen in Anspruch genommen werden kann, die die gleichen Umweltstandards einhalten wie die nordirischen Steinbrüche, die Anspruch auf die Befreiung hatten, muss das Vereinigte Königreich einen Prüfmechanismus vorsehen. Die Kommission erkennt Folgendes an: Damit die rückwirkende Regelung praktisch anwendbar und nicht übermäßig aufwendig ist, wird das Vereinigte Königreich nicht prüfen, ob die ausländischen Steinbrüche genau die Standards einhalten, die den nordirischen Steinbrüchen auferlegt wurden, da für sie hierzu keine Anreize bestanden hätten. Stattdessen wird nur geprüft, ob mindestens die Umweltstandards eingehalten wurden, die zu diesem Zeitpunkt aufgrund einschlägiger Rechtsvorschriften der EU in entsprechendes nationales Recht umgesetzt waren. Das Department of the Environment (DoE) von Nordirland würde die Umweltstandards der potenziellen Antragsteller prüfen und einen Registrierungszeitraum von einem Jahr ab der Veröffentlichung des Entwurfs der Rechtsvorschriften für die rückwirkende Befreiung im Vereinigten Königreich vorsehen.

⁽²²⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten und Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH/Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, C-221/06, Slg. 2007, I-9643, Randnrn. 56-73.

⁽²³⁾ Ebd. (22).

⁽²⁴⁾ E. Szyszczak, *Research Handbook on European State Aid Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Vereinigtes Königreich, 2011, S. 287.

⁽²⁵⁾ Staatliche Beihilfe C 43/02 (ex NN 75/01) — Luxemburg; staatliche Beihilfe C-7/05 — Slowenien; staatliche Beihilfen NN 162/A/2003 und N 317/A/2006 — Österreich; staatliche Beihilfe C-4/09 (ex N 679/97) — Frankreich.

- (101) Damit ein Antragsteller für die Befreiung berechtigt ist, müsste er den außerhalb des Vereinigten Königreichs befindlichen Steinbruch, aus dem das Granulat stammte, ausweisen und beim DoE in Nordirland eine Bescheinigung beantragen, dass der Steinbruch zum maßgeblichen Zeitpunkt die Umweltstandards im Sinne der Rechtsvorschriften der EU einhielt. Das DoE würde dann die Behörden in den jeweiligen Mitgliedstaaten konsultieren, um die anwendbaren Standards und deren Einhaltung zu verifizieren. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, würde das DoE eine Bescheinigung der Einhaltung ausstellen und an HMRC ⁽²⁶⁾ übermitteln, damit dort die erforderlichen Informationen für die Bearbeitung der Rückerstattung der Abgabe vorliegen. Bei mehreren Anträgen für einen Steinbruch würde die Bescheinigung für alle diese Anträge gelten.
- (102) Anträge auf Rückerstattung müssten schriftliche Nachweise über die folgenden Punkte enthalten: Die Granulate wurden während des maßgeblichen Zeitraums gekauft und stammen aus einem Steinbruch in einem anderen Mitgliedstaat; für die Steinbrüche liegt eine Bescheinigung des DoE vor; der volle Granulatabgabebesatz wurde entrichtet; es wurde keine Ermäßigung für andere Zwecke beansprucht. Als Kaufbeleg könnten geeignete kaufmännische Dokumente gelten, die das Datum der Transaktion und die Herkunft des Granulats enthalten. Das Konto des Steuerpflichtigen für die Granulatabgabe könnte als Nachweis dafür herangezogen werden, dass der vollständige Granulatabgabebesatz gezahlt und keine anderen Ermäßigungen beansprucht wurden. Dies ist Bestandteil der Unterlagen des Steuerpflichtigen, da die Behörden lediglich über den Gesamtbetrag der Abgabe informiert wurden, die für gewerblich genutztes steuerpflichtiges Granulat anfiel. Die Kommission räumt ein, dass potenzielle Antragsteller bei der Bereitstellung derartiger Dokumente Schwierigkeiten haben könnten, da die Einführung der Befreiung von der Granulatabgabe lange zurückliegt ⁽²⁷⁾. Die Kommission erkennt jedoch an, dass das Vereinigte Königreich angesichts der Tatsache, dass keine öffentlichen Aufzeichnungen mit allen relevanten Informationen vorliegen, für die rückwirkende Befreiung lediglich verfügbare hinreichende Nachweise verlangt.
- (103) Folgendes sind die wesentlichen Merkmale der rückwirkenden Abhilfemaßnahme, die das Vereinigte Königreich vorschlägt:
- a) Sie wird weithin durch Anzeigen in der nationalen Presse in Nordirland und Irland bekannt gemacht. Da der Besteuerungszeitpunkt für die Abgabe für Granulat aus einem Steinbruch außerhalb des Vereinigten Königreichs eintritt, wenn das Granulat gewerblich genutzt wird (d. h. einer Vereinbarung über die Lieferung im Vereinigten Königreich unterliegt), für Bauzwecke eingesetzt oder mit einem anderen Stoff als Wasser gemischt wird, könnten potenziell berechnete Unternehmen am besten über Registrierungsinformationen in Bezug auf die Granulatabgabe in Nordirland ermittelt werden. Im Zuge der Bekanntmachung der rückwirkenden Regelung wird daher auch jedes in Nordirland in Bezug auf die Granulatabgabe registrierte Unternehmen angeschrieben, darunter auch Unternehmen, die heute nicht mehr registriert sind, aber im maßgeblichen Zeitraum registriert waren.
 - b) Sie wird im Rahmen der nächstmöglichen Finance Bill nach dem Beschluss der Kommission gesetzlich verankert. Das Vereinigte Königreich informierte die Kommission darüber, dass die Arbeit am Gesetzesentwurf bereits im April 2014 begonnen hat, und hat der Kommission bereits ein Exemplar des Rückerstattungsformulars für die Granulatabgabe vorgelegt. Es wird davon ausgegangen, dass die rückwirkende Regelung im April oder Mai 2015 in Kraft treten könnte.
 - c) Für die Registrierung beim DoE wird ein Zeitraum von einem Jahr ab der Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs vorgesehen, sodass das DoE ausreichend Zeit hat, um die relevanten Steinbrüche zu überprüfen.
 - d) Sie wird eine Laufzeit von vier Jahren ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung der Rechtsvorschriften haben (d. h. nach der königlichen Zustimmung (Royal Assent) zum entsprechenden Haushaltsgesetz (Finance Bill)).
 - e) In Bezug auf den Umfang der Mittel wird es keine Einschränkung geben.
 - f) Sie wird Zinszahlungen für die rückwirkende Erstattung der Abgabe umfassen. Der Zinssatz würde gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission ⁽²⁸⁾ berechnet.
 - g) Es wird sichergestellt, dass die Zahlungen so schnell wie möglich bearbeitet werden (der genaue Zeitraum würde davon abhängen, wie schnell die Behörden in anderen Mitgliedstaaten die Umweltstandards der Steinbrüche verifizieren, aus denen das Granulat nach Nordirland eingeführt wurde).
- (104) Die Kommission stellt folglich fest, dass sich das Vereinigte Königreich verpflichtet hat, ein entsprechendes Instrument zur Abhilfe von Diskriminierungen einzuführen, zu denen es in der Vergangenheit möglicherweise gekommen ist.

⁽²⁶⁾ HMRC verwaltete die Abgabe und die Befreiungsregelung.

⁽²⁷⁾ Unternehmen im Vereinigten Königreich müssen Steuerunterlagen, die im Zusammenhang mit der Granulatabgabe erforderlich sind, in der Regel sechs Jahre lang aufbewahren.

⁽²⁸⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

5.2.3. Würdigung in Bezug auf die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001

- (105) Wie in Erwägungsgrund 56 dargelegt, konnte die Kommission bei ihrer Würdigung der Befreiung von der Granulatabgabe im Hinblick auf die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 aufgrund ihrer Zweifel in Bezug auf Artikel 110 AEUV nicht auf die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt schließen. Da das Vereinigte Königreich ein entsprechendes Instrument zur Abhilfe von eventuellen Diskriminierungen im Rahmen der Maßnahme einführen wird, kann die Kommission nun abschließend feststellen, dass die Maßnahme auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.
- (106) Die Kommission nimmt die Stellungnahme der BAA in Bezug auf die Würdigung der Maßnahme im Eröffnungsbeschluss und die Stellungnahme des Vereinigten Königreichs in diesem Zusammenhang zur Kenntnis. Die Kommission stellt fest, dass keine neuen Argumente vorgelegt wurden, die die Kommission nicht bereits berücksichtigt hat, und dass es keine Veranlassung gibt, die Bewertung aus dem Eröffnungsbeschluss zu ändern.

5.2.4. Würdigung in Bezug auf die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008

- (107) Im Eröffnungsbeschluss bewertete die Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008. Die Bewertung der Kommission war in allen Punkten positiv, ausgenommen die Einhaltung von Randnummer 158 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008, d. h. das Kriterium, das erfordert, dass der erhebliche Anstieg der Produktionskosten durch die Granulatabgabe nicht an die Abnehmer weitergegeben werden kann, ohne dass es zu deutlichen Absatzeinbußen bei den Begünstigten der Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland kommt.
- (108) Im Eröffnungsbeschluss wies die Kommission darauf hin, dass das Vereinigte Königreich nicht ausreichend berücksichtigt hatte, wie sich die Tatsache, dass die Hersteller von Verarbeitungserzeugnissen aus Granulaten nie den vollen Granulatabgabebesatz entrichtet hatten, auf die durchschnittlichen Preissteigerungen in Nordirland auswirkte (verglichen mit den Preissteigerungen in Großbritannien in den Jahren 2001 und 2002 im Anschluss an die Einführung der Granulatabgabe). Das Vereinigte Königreich hat nun eine Schätzung zu den Auswirkungen dieser Verarbeitungserzeugnisse auf die Daten vorgelegt. Daraus geht hervor, dass das Niveau der Preissteigerungen tatsächlich darauf hindeutet, dass die Granulatabgabe nicht an die Abnehmer weitergegeben werden konnte (siehe Erwägungsgrund 46).
- (109) Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass das Vereinigte Königreich im Zusammenhang mit den angeführten Absatzeinbußen keine Erläuterungen zur Entwicklung der Granulatmärkte in Nordirland nach 2002 vorgelegt hat. Die übermittelten Daten zeigten eine Produktionssteigerung in den Jahren 2004 bis 2007. Wie in den Erwägungsgründen 47 bis 49 beschrieben, wurden Daten aus einer repräsentativen Stichprobe der Granulathersteller in Nordirland vorgelegt, die auch Produktionsprognosen enthielten. Diese scheinen sich jedoch eng an den Bauprognosen auszurichten und wurden daher stark von der Wirtschaftskrise ab 2008 beeinflusst, sodass sie für die Veranschaulichung der Absatzeinbußen aufgrund der Einführung der Granulatabgabe nur eingeschränkt von Belang sind.
- (110) Die Kommission wies im Eröffnungsbeschluss darauf hin, dass keine Daten vorgelegt wurden, die die Erwiderung stützen, dass sich die Kostensteigerungen auf den Umsatz der betroffenen Betreiber auswirken und zu Gewinneinbußen führen. Trotz großer Schwierigkeiten bei der Beschaffung relevanter Informationen legte das Vereinigte Königreich nunmehr Daten vor, die diese Behauptung belegen, wie in den Abschnitten 2.3.4 bis 2.3.7 beschrieben. Außerdem übermittelte das Vereinigte Königreich Daten (siehe Erwägungsgründe 34 bis 40), die darauf hinweisen, dass die Granulathersteller in Nordirland in einem stark wettbewerbsbetonten Umfeld agieren und über wenig Spielraum für Preissteigerungen verfügen, weil es ein großes Angebot an austauschbaren Produkten gibt, der Markt nicht vertikal integriert ist und es eine große Anzahl von Herstellern mit geringen Marktanteilen gibt.
- (111) Die Kommission stellte zudem im Eröffnungsbeschluss fest, dass die Daten zur Preiselastizität der Nachfrage auf eine unelastische Nachfrage hindeuten. Das Vereinigte Königreich hat nun aufgezeigt, dass sich die entsprechenden Daten auf das ganze Vereinigte Königreich beziehen und nicht für Nordirland allein relevant sein können. Die Kommission nimmt die Erläuterungen des Vereinigten Königreichs, dass die spezifische Elastizität für den nordirischen Markt nicht berechnet werden kann, zur Kenntnis.
- (112) Die Kommission stellt fest, dass das Vereinigte Königreich in Erwiderung auf die Stellungnahme der BAA, die vom Vereinigten Königreich vorgelegten Wirtschaftsdaten, auf die die Erwägungsgründe 21 und 23 des Eröffnungsbeschlusses verweisen, seien irreführend und nicht plausibel, weitere, detailliertere Daten in Bezug auf die Granulatspreise in Nordirland und Großbritannien vorgelegt hat (Erwägungsgrund 27). Die Daten zeigen, dass der volle Granulatabgabebesatz in einem ohnehin benachteiligten Markt tatsächlich einen weitaus größeren Anteil des Verkaufspreises ausgemacht hätte.

- (113) Die Kommission prüfte außerdem, weshalb die Granulatabgabe in Großbritannien, nicht aber in Nordirland an die Abnehmer weitergegeben werden konnte. In diesem Zusammenhang erkennt die Kommission die Einschätzungen der Vereinigten Königreiche gemäß den Erwägungsgründen 34 bis 40 an, die vom Office of Fair Trading (OFT) in seinem Bericht zu Granulaten ⁽²⁹⁾ bestätigt wurden. Nach diesen Einschätzungen handelt es sich bei dem nordirischen Granulatmarkt um einen vom britischen getrennten geografischen Markt, und die nordirischen Granulathersteller verfügen über weniger Spielraum, die volle Abgabe an die Abnehmer weiterzugeben.
- (114) Außerdem stellt die Kommission fest, dass der Spielraum für Preiserhöhungen in Nordirland zudem offenbar aufgrund der dort in vielen Gebieten höheren Produktionskosten stark begrenzt ist. Das Vereinigte Königreich zeigte, dass die von vier der fünf größten Unternehmen der Branche vorgelegten Daten auf ohnehin schon sehr schmale Gewinnmargen hindeuten, wobei viele Steinbrüche über Jahre negative Geschäftsergebnisse aufweisen, die auch auf die höheren Kosten für elektrischen Strom und Baugenehmigungen zurückzuführen sind (siehe Erwägungsgrund 25).
- (115) Die Kommission stellt fest, dass die vom Vereinigten Königreich vorgelegten und in Abschnitt 2.3.6 beschriebenen Daten, wenn sie auch nicht nach Jahren und nach Art von Granulat aufgeschlüsselt sind, belegen, dass die Granulatbranche in Nordirland einem erheblichen Maß an Handelsintensität ausgesetzt war, das in der Regel 10 % überschritt und teilweise 24,25 % betrug. Wie das Vereinigte Königreich aufzeigte, könnte die Handelsintensität aufgrund nicht angemeldeter Granulateinfuhren nach Nordirland sogar noch höher gewesen sein. In der bisherigen Praxis ⁽³⁰⁾ vertrat die Kommission die Ansicht, dass bereits eine Handelsintensität von über 10 % ein Risiko für die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Branche darstellen würde. Außerdem bestätigte die Kommission, dass es bei einer hohen Handelsintensität in Verbindung mit niedrigen Marktanteilen unmöglich ist, erhebliche Zusatzkosten ohne Absatzeinbußen an die Abnehmer weiterzugeben ⁽³¹⁾.
- (116) Die Kommission gibt jedoch zu bedenken, dass die Daten für Asphalt und Sand diesem Muster nicht folgen und eine erheblich niedrigere Handelsintensität aufweisen. Für Sand und Asphalt stellt sich die Marktentwicklung anders dar als für andere Virgin-Granulate und weiterverarbeitete Granulate. Allgemein belegen die Zahlen einen Rückgang bei den Ein- und Ausfuhren. Die Einfuhren bei Sand und Asphalt scheinen sich in den letzten Jahren jedoch verdoppelt zu haben. Dies hat natürlich Auswirkungen auf die Berechnung der Handelsintensität. Es sollte auch erwähnt werden, dass eingeführte weiterverarbeitete Granulate nie granulatabgabepflichtig waren, sodass eingeführter Asphalt automatisch erheblich billiger wurde, nachdem die Befreiung von der Granulatabgabe ausgesetzt wurde und der nordirische Asphalt dem vollen Granulatabgabebesatz unterlag. Somit könnte die Entwicklung der Einfuhren durch diesen Preisunterschied beeinflusst worden sein.
- (117) Außerdem stellt die Kommission fest, dass der Granulatmarkt für alle Arten von Virgin-Granulaten einen einzigen Produktmarkt darstellt. Dies ist auf die Austauschbarkeit verschiedener Rohgranulate zurückzuführen und wurde durch das OFT in seinem Bericht aus dem Jahr 2012 ⁽³²⁾ bestätigt, in dem es die Märkte für (Virgin-)Granulate, Zement und Fertigbeton bewertete und den Granulatmarkt nicht aufteilte. Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die unterschiedlichen Handelsintensitäten für Sand und Asphalt im Vergleich zu den anderen Arten von Granulat für die Bewertung nicht relevant sind, da zum einen Sand und Asphalt zusammen behandelt werden, obwohl sie in unterschiedlichen Produktmärkten angesiedelt werden (Sand gehört zur ersten Kategorie „Granulat aus Gesteinsbruch“, Asphalt ist ein weiterverarbeitetes Granulat), und zum anderen die Zahlen durch Einfuhrentwicklungen beeinflusst werden, vermutlich in Verbindung mit Asphalt.
- (118) Abschließend stellt die Kommission fest, dass das Vereinigte Königreich nun nachgewiesen hat, dass der erhebliche Anstieg der Produktionskosten aufgrund der Granulatabgabe nicht ohne deutliche Absatzeinbußen an die Abnehmer weitergegeben werden konnte und das unter Randnummer 158 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 aufgeführte Vereinbarkeitskriterium erfüllt ist.
- (119) Daher kann die Kommission auf der Grundlage einer Würdigung anhand der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 abschließend schlussfolgern, dass die Maßnahme mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar ist.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

- (120) Wie in Erwägungsgrund 40 des Eröffnungsbeschlusses erläutert, kam die Kommission zu dem Schluss, dass das Vereinigte Königreich die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland rechtswidrig und unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV eingeführt hatte. Angesichts der dem Vereinigten Königreich auferlegten rückwirkenden Abhilfemaßnahme stellt die Kommission jedoch fest, dass die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 und der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar ist —

⁽²⁹⁾ Aggregates — The OFT's reason for making a market investigation reference to the Competition Commission, Januar 2012.

⁽³⁰⁾ N 327/08 — Dänemark, Erwägungsgrund 64.

⁽³¹⁾ Ebd. (30), Erwägungsgrund 66.

⁽³²⁾ Ebd. (28).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe, die das Vereinigte Königreich zwischen dem 1. April 2004 und dem 30. November 2010 umsetzte, ist unter der Bedingung, dass das Vereinigte Königreich die in Artikel 2 festgelegten Verpflichtungen erfüllt, nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 2

(1) Zur Beseitigung der Diskriminierung von Unternehmen, die Granulate nach Nordirland eingeführt und dabei den vollen Granulatabgabebesatz entrichtet haben, ohne über die Möglichkeit zu verfügen, die in Nordirland angewendete geänderte Befreiung von der Abgabe in Anspruch zu nehmen, führen die Behörden des Vereinigten Königreichs einen Mechanismus ein, über den rückwirkend 80 % des zwischen dem 1. April 2004 und dem 30. November 2010 von den Granulatimporteuren entrichteten vollen Abgabebesatzes erstattet werden.

(2) Für den Erstattungsmechanismus ist ein Registrierungszeitraum beim nordirischen Department of the Environment von einem Jahr ab Veröffentlichung des Entwurfs der Rechtsvorschriften vorzusehen. Die Erstattungsregelung wird eine Laufzeit von vier Jahren ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens haben.

(3) Die Rückerstattung wird nach Erlass dieses Beschlusses im Rahmen des nächstmöglichen Haushaltsgesetzes (Finance Bill) gesetzlich verankert.

(4) Der Erstattungsmechanismus ist in Bezug auf die Mittelausstattung nicht eingeschränkt und wird Zinszahlungen zu einem Satz beinhalten, der im Einklang mit Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 zu berechnen ist.

(5) Das Vereinigte Königreich muss den Erstattungsmechanismus allgemein durch Anzeigen in der nationalen Presse in Nordirland und Irland bekannt machen.

Artikel 3

Das Vereinigte Königreich unterrichtet die Kommission binnen eines Jahres nach Bekanntgabe dieses Beschlusses über die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um diesem Beschluss nachzukommen.

Das Vereinigte Königreich legt der Kommission ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe dieses Beschlusses bis zum Ende des in Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Zeitraums von vier Jahren jährlich einen Bericht zum Rückerstattungsverfahren im Sinne des Artikels 2 vor.

Artikel 4

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

Brüssel, den 4. August 2014

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA

Vizepräsident

BESCHLUSS (EU) 2015/1584 DER KOMMISSION**vom 1. Oktober 2014****in der Beihilfesache SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) zugunsten der Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. und mehreren Luftfahrtunternehmen, die am Flughafen Alghero tätig sind***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 6838)***(Nur der englische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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

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

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Am 22. Dezember 2003 ging bei der Kommission eine Beschwerde der italienischen Fluggesellschaft Air One S.p.A. („Air One“) ein, der zufolge die Betreiber mehrerer italienischer Flughäfen der Fluggesellschaft Ryanair Ltd. („Ryanair“) durch mehrere Verträge in Bezug auf deren Tätigkeit an den Flughäfen rechtswidrige Beihilfen gewährt haben. Dies gilt für die Flughäfen Alghero, Pescara und Rom, die von der Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. („So.Ge.A.AL“) bzw. von der SAGA S.p.A. und von der Aeroporti di Roma S.p.A. betrieben wurden, sowie für die Flughäfen Pisa, Treviso und Bergamo („Orio al Serio“).
- (2) Mit Schreiben vom 11. Juni 2004 forderte Air One die Kommission zur Stellungnahme nach Artikel 265 AEUV bezüglich seiner Beschwerde auf und erhob beim Gericht eine Untätigkeitsklage. Das Gericht wies die Klage ab ⁽²⁾.
- (3) Mit Schreiben vom 9. Juli 2004 leitete die Kommission eine nichtvertrauliche Fassung der Beschwerde an Italien weiter. Nach Gewährung einer Fristverlängerung seitens der Kommission gingen mit Schreiben vom 5. Oktober 2004 und vom 5. November 2004 Stellungnahmen Italiens zur Beschwerde ein.
- (4) Mit Schreiben vom 14. März 2005 bat die Kommission um weitere Informationen. Nach einer Fristverlängerung durch die Kommission übermittelte Italien die gewünschten Informationen mit Schreiben vom 17. Juni 2005. Mit Schreiben vom 30. Juni 2005 übermittelte Italien der Kommission weitere Informationen.
- (5) Mit Schreiben vom 21. November 2005 ersuchte Air One die Kommission, ihre Untersuchung auf die Flughäfen Bari und Brindisi auszudehnen. Mit Schreiben vom 18. Mai 2006 forderte Air One die Kommission förmlich auf, nach Artikel 265 AEUV Stellung zu nehmen. Die Kommission antwortete mit Schreiben vom 14. Juli 2006.
- (6) Mit Schreiben vom 26. Oktober 2006 und vom 10. Januar 2007 beschränkte Air One seine Einwände gegen die mutmaßlichen Beihilfen auf die Verträge zwischen So.Ge.A.AL als Betreiberin des Flughafens Alghero und Ryanair. Am 12. Februar 2007 forderte Air One die Kommission auf, ihren Verpflichtungen nach Artikel 265 nachzukommen.

⁽¹⁾ ABl. C 38 vom 12.2.2008, S. 19, und ABl. C 40 vom 12.2.2013, S. 15.

⁽²⁾ Urteil vom 10.5.2006, Air One SpA/Kommission der Europäischen Union, T-395/04, Slg. 2006, II-1347.

- (7) Mit Schreiben vom 27. Juni 2006 und 30. November 2006 ersuchte die Kommission Italien um weitere Informationen. Diesen Ersuchen kam Italien durch das Schreiben vom 17. Januar 2007 teilweise nach. Mit Schreiben vom 19. Februar 2007 bat die Kommission Italien um weitere Informationen. Italien antwortete auf dieses Ersuchen mit Schreiben vom 16. März 2007 und vom 26. März 2007.
- (8) Nach Prüfung der von Italien übermittelten Informationen beschloss die Kommission am 12. September 2007 die Einleitung des Prüfverfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV („Entscheidung von 2007“). Die Entscheidung von 2007 wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ⁽³⁾. Die Kommission forderte die Beteiligten zur Stellungnahme zu den in der Untersuchung geprüften Maßnahmen auf.
- (9) Mit Schreiben vom 15. Oktober 2007 und 22. Oktober 2007 ersuchte Italien die Kommission um eine Fristverlängerung für die Stellungnahme zu der Bewertung, zu der die Kommission in ihrer Entscheidung von 2007 gelangt war. Mit Schreiben vom 23. Oktober 2007 gewährte die Kommission eine Fristverlängerung. Italien übermittelte seine Stellungnahme zur Entscheidung von 2007 am 14. November 2007.
- (10) Am 12. Februar 2008 veröffentlichte die Kommission eine Berichtigung ihrer Entscheidung von 2007 ⁽⁴⁾.
- (11) Am 18. Februar 2008 übermittelte Ryanair seine Stellungnahme zur Bewertung in der Entscheidung von 2007. Am selben Tag übermittelte So.Ge.A.AL ihre Stellungnahme. Diese wurde mit Schreiben von So.Ge.A.AL vom 16. Juni 2008 ergänzt. Am 20. Februar 2008 leitete Italien die Stellungnahme der Region Sardinien („*Regione Autonoma della Sardegna*“ = „RAS“) an die Kommission weiter.
- (12) Die Stellungnahmen von Ryanair und So.Ge.A.AL wurden mit Schreiben vom 28. Februar 2008 an Italien weitergeleitet.
- (13) Mit Schreiben vom 20. Juni 2008 ergänzte Air One seine ursprüngliche Beschwerde. Die Kommission leitete dieses Vorbringen am 10. Dezember 2008 zur Stellungnahme an Italien weiter. Mit Schreiben vom 15. Januar 2009 ersuchten die italienischen Behörden um eine Verlängerung der Frist für die Übermittlung der Stellungnahme zum Vorbringen von Air One. Die Kommission gewährte die Fristverlängerung mit Schreiben vom 20. Januar 2009. Am 13. Februar 2009 übermittelte Italien der Kommission seine Stellungnahme.
- (14) Am 1. September 2008 beauftragte die Kommission die Ecorys Netherlands BV („Ecorys“) mit einer wirtschaftlichen Bewertung mehrerer laufender Untersuchungen in Beihilfesachen, darunter auch die Untersuchung betreffend den Flughafen Alghero. In der Analyse wurde unter anderem das Verhalten von So.Ge.A.AL als Flughafenbetreiberin und das Verhalten der örtlichen Behörden hinsichtlich der Verträge zwischen So.Ge.A.AL und verschiedenen Fluggesellschaften bewertet und geprüft, inwieweit die Verträge mit den am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten vereinbar waren. Ecorys legte seinen Abschlussbericht („Ecorys-Bericht“) am 30. März 2011 vor.
- (15) Mit Schreiben vom 5. März 2010 übermittelte Ryanair der Kommission weitere Informationen bezüglich aller Ryanair betreffenden anhängigen Untersuchungen in Beihilfesachen, darunter auch die Prüfung der Sachverhalte am Flughafen Alghero.
- (16) Am 30. März 2011 schickte die Kommission ein Ersuchen um weitere Auskünfte an Italien. Mit diesem Schreiben leitete die Kommission auch die englische Fassung des Ecorys-Berichts an Italien weiter.
- (17) Am 8. April 2011 schickte die Kommission Ryanair ein Ersuchen um weitere Auskünfte. Ryanair antwortete mit Schreiben vom 22. Juli 2011.
- (18) Mit Schreiben vom 23. Mai 2011 und 30. Mai 2011 beantragte Italien eine Verlängerung der Frist zur Vorlage der von der Kommission am 30. März 2011 erbetenen Auskünfte. Mit diesem Schreiben ersuchte Italien außerdem um eine Übersetzung der englischen Fassung des Ecorys-Berichts ins Italienische. Am 1. Juni 2011 erneuerte Italien seine Bitte um eine Übersetzung. Am 1. August 2011 schickte die Kommission Italien die italienische Übersetzung des Ecorys-Berichts.
- (19) Mit Schreiben vom 31. August 2011 und 9. September 2011 antwortete Italien (sowohl die RAS als auch das italienische Verkehrsministerium) auf das Auskunftersuchen der Kommission vom 30. März 2011.
- (20) Mit Schreiben vom 19. Oktober 2011 leitete die Kommission die Antwort von Ryanair vom 22. Juli 2011 an Italien weiter. Mit Schreiben vom 16. November 2011 ersuchte Italien um eine Verlängerung der Frist zur

⁽³⁾ ABl. C 12 vom 17.1.2008, S. 7.

⁽⁴⁾ Siehe Fußnote 1.

Übermittlung einer Stellungnahme. In diesem Schreiben bat Italien auch um die italienische Übersetzung des Berichts über die Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten (*Market Economy Investor Principle Assessment Report* = „MEOP-Bericht 2011“), der der Antwort von Ryanair als Anlage beigefügt worden war. Mit Schreiben vom 17. November 2011 gewährte die Kommission die gewünschte Fristverlängerung. Am 23. Januar 2012 schickte die Kommission Italien die italienische Übersetzung des MEOP-Berichts 2011. Am 15. Februar 2012 übermittelte Italien seine Stellungnahme zur Stellungnahme von Ryanair, insbesondere zum MEOP-Bericht 2011.

- (21) Am 17. Februar 2012 übermittelte die Kommission Ryanair ein Auskunftersuchen bezüglich einer Reihe anhängiger Untersuchungen in Fällen mutmaßlicher staatlicher Beihilfen, u. a. betreffend den Flughafen Alghero. Ryanair antwortete mit Schreiben vom 16. April 2012.
- (22) Am 27. Juni 2012 weitete die Kommission das förmliche Prüfverfahren auf weitere Maßnahmen Italiens aus, die nicht Gegenstand der Beschwerde von Air One waren („Beschluss von 2012“) ⁽⁵⁾. Der Beschluss von 2012 wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten zur Äußerung zu den geprüften Maßnahmen auf.
- (23) Italien übermittelte seine Stellungnahmen zum Beschluss von 2012 am 31. August 2012, 3. Oktober 2012, 19. Oktober 2012, 22. Oktober 2012 und 20. Februar 2013. Außerdem sind der Kommission Stellungnahmen der folgenden vier Beteiligten zugegangen: So.Ge.A.AL, Ryanair, Airport Marketing Services Ltd. („AMS“) und Unioncamere. Das Vorbringen von Ryanair enthielt einen aktualisierten Bericht zum Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten („MEOP-Bericht 2013“). Die Kommission leitete die Stellungnahmen Beteiligter an Italien weiter und gab Italien Gelegenheit, sich dazu zu äußern. Die Anmerkungen Italiens zu den Stellungnahmen der betreffenden Beteiligten gingen am 6. September 2013 und am 13. November 2013 ein.
- (24) Mehrere Vorbringen von Ryanair gingen am 20. Dezember 2013 sowie am 17., 24. und 31. Januar 2014 ein. Die Kommission leitete alle für den Flughafen Alghero relevanten Vorbringen am 9. Januar 2014 und am 5. Februar 2014 an Italien weiter. Am 24. Februar 2014 bat Italien um eine italienische Übersetzung der Vorbringen von Ryanair, die mit Schreiben der Kommission vom 5. Februar 2014 an Italien weitergeleitet worden waren. Mit Schreiben vom 8. April 2014 übermittelte die Kommission Italien die gewünschte italienische Fassung der Vorbringen von Ryanair.
- (25) Mit Schreiben vom 23. Dezember 2013 bat die Kommission Italien um weitere Auskünfte zu den in der Untersuchung zu prüfenden Maßnahmen. Nach einer Verlängerung der ursprünglichen Frist beantwortete Italien das Ersuchen der Kommission vom 18. Februar 2014 teilweise. Am 4. März 2014 wurde Italien an seine Verpflichtung zur Übermittlung einer umfassenden Antwort auf alle Fragen erinnert, die die Kommission mit Schreiben vom 23. Dezember 2013 an Italien gerichtet hatte. Italien legte die gewünschten Informationen mit Schreiben vom 25. März 2014 vor.
- (26) Am 14. März 2014 teilte die Kommission Italien und den Beteiligten des Verfahrens mit, dass am 20. Februar 2014 die neuen Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften („Luftverkehrsleitlinien von 2014“) angenommen worden waren ⁽⁶⁾, und bat Italien um eine Stellungnahme innerhalb von 20 Werktagen nach Veröffentlichung der Luftverkehrsleitlinien von 2014. Auf das Schreiben der Kommission vom 14. März 2014 hat Italien nicht geantwortet.
- (27) Mit Schreiben vom 21. März 2014 ersuchte die Kommission Italien um Übermittlung weiterer Informationen. Nach einer Verlängerung der ursprünglichen Frist legte Italien am 25. April 2014 und am 8. Mai 2014 die gewünschten Informationen vor.
- (28) Die Luftverkehrsleitlinien von 2014 wurden am 4. April 2014 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. Sie traten an die Stelle der Leitlinien von 2005 für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen („Luftverkehrsleitlinien von 2005“) ⁽⁷⁾.
- (29) Am 15. April 2014 wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Mitteilung veröffentlicht, mit der Mitgliedstaaten und Beteiligte aufgefordert wurden, innerhalb eines Monats ab dem Datum der Veröffentlichung zur Anwendung der Luftverkehrsleitlinien von 2014 in dieser Sache Stellung zu nehmen. So.Ge.A.AL übermittelte ihre Stellungnahme am 8. Mai 2014. Die Stellungnahme von So.Ge.A.AL wurde am 22. Mai 2014 an Italien weitergeleitet.
- (30) Mit Schreiben vom 26. Mai 2014 ersuchte die Kommission Italien um Übermittlung weiterer Informationen. Italien übermittelte die gewünschten Informationen am 10. Juni 2014, 28. Juli 2014, 20. und 27. August 2014 und am 1. und 19. September 2014.

⁽⁵⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽⁶⁾ ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3.

⁽⁷⁾ ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

- (31) Mit Schreiben vom 11. September 2014 teilte Italien der Kommission mit, ausnahmsweise zu akzeptieren, dass dieser Beschluss ausschließlich in englischer Sprache angenommen wurde.

2. ALLGEMEINE INFORMATIONEN ZUM FLUGHAFEN ALGHERO

- (32) Der Flughafen Alghero liegt im Nordwesten der italienischen Insel Sardinien. Ursprünglich wurde Alghero als Militärflughafen eingerichtet; 1974 wurde der Flughafen für den zivilen Verkehr geöffnet. Die Infrastruktur und die Einrichtungen des Flughafens stehen über die staatliche italienische Behörde für Zivilluftfahrt *Ente Nazionale Aviazione Civile* („ENAC“) in staatlichem Eigentum.
- (33) Bezüglich der Entfernung zwischen dem Flughafen Alghero und den übrigen sardischen Flughäfen ist festzustellen, dass der Flughafen Alghero vom Flughafen Olbia 128 km, vom Flughafen Oristano 133 km, vom Flughafen Tortolì-Arbatax 225 km und vom Flughafen Cagliari 235 km entfernt ist ⁽⁸⁾. Nach Auskunft von Italien ist der Flughafen Alghero wegen seiner geografischen Lage und der besonderen Merkmale des Verkehrsnetzes (Straßen- und Schienenverkehr) nicht durch einen der genannten benachbarten Flughäfen substituierbar.
- (34) Die Anzahl der Fluggäste am Flughafen Alghero stieg von 663 570 im Jahr 2000 auf über 1 Mio. im Jahr 2005 und fast 1,6 Mio. im Jahr 2013.

Tabelle 1

Fluggastaufkommen am Flughafen Alghero

Jahr	Fluggäste
2000	663 570
2001	680 854
2002	803 763
2003	887 127
2004	997 674
2005	1 078 671
2006	1 069 595
2007	1 299 047
2008	1 379 791
2009	1 506 080
2010	1 387 287
2011	1 513 245
2012	1 512 954
2013	1 563 020

- (35) Seit 2000 wird der Flughafen hauptsächlich von Ryanair genutzt. Neben Ryanair sind seit 2000 auf dem Flughafen noch weitere Fluggesellschaften tätig, darunter auch andere Billigfluglinien (Germanwings, Air Italy, Air Dolomiti, Air Vallée, Meridiana, Alpi Eagles, bmibaby, easyJet, Air One, Volare und Alitalia) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Siehe <http://servizi.aci.it/distanze-chilometriche-web>.

⁽⁹⁾ Im Laufe der Untersuchung teilte Italien der Kommission mit, Rechtsnachfolgerin von Volare sei die CAI Second S.p.A., eine Tochter von Alitalia — Compagnia Aerea Italiana S.p.A. Außerdem schloss sich die Air One S.p.A. mit der Alitalia — Compagnia Aerea Italiana S.p.A. zusammen.

- (36) Am Flughafen Alghero werden die von den Fluggesellschaften erhobenen Entgelte in der Regel aufgrund eines veröffentlichten Entgeltverzeichnisses ermittelt; die Entgelte setzen sich zusammen aus Start- und Landeentgelt, Passagierentgelt, Sicherheitsentgelt und den Entgelten für Gepäckkontrollen und für Bodenabfertigungsdienste.

3. BETRIEB DES FLUGHAFENS ALGHERO

3.1. So.Ge.A.AL

- (37) So.Ge.A.AL wurde 1994 als Betreibergesellschaft des Flughafens Alghero gegründet. Das ursprüngliche Gesellschaftskapital in Höhe von 200 Mio. ITL (103 291,4 EUR) stand vollständig im Eigentum lokaler öffentlicher Stellen. Die Beteiligungsmehrheit lag (unmittelbar oder mittelbar über die Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna — SFIRS S.p.A („SFIRS“)) bei der Region Sardinien (RAS, *Regione Autonoma della Sardegna*). Die SFIRS wurde als Investmentgesellschaft der RAS gegründet ⁽¹⁰⁾.
- (38) Die Zusammensetzung des Gesellschaftskapitals von So.Ge.A.AL änderte sich zwar im Laufe der Jahre; seit 1994 stand die Gesellschaft jedoch immer zu 100 % im Eigentum der öffentlichen Hand: der Handelskammer Sassari, der Provinz Sassari, der Gemeinde Sassari, der Gemeinde Alghero, der RAS und der SFIRS S.p.A.
- (39) 2010 verfügte die RAS über 80,20 % der Geschäftsanteile an So.Ge.A.AL; über die übrigen 19,80 % verfügte die SFIRS.

3.2. DIE BETRIEBSKONZSSION

- (40) Am 28. Mai 2007 unterzeichnete So.Ge.A.AL mit der ENAC (*Ente Nazionale per l'Aviazione Civile* = staatliche italienische Behörde für Zivilluftfahrt) einen Vertrag über eine „umfassende“ Betriebskonzession ⁽¹¹⁾ des Flughafens Alghero mit einer Laufzeit von 40 Jahren („Vertrag über die umfassende Konzession“) ⁽¹²⁾. Bis 2007 erfolgte der Betrieb des Flughafens Alghero durch So.Ge.A.AL nach Maßgabe einer „befristeten“ Betriebskonzession, die der Gesellschaft am 11. Februar 1999 erteilt worden war.
- (41) In Italien wird die Konzession für den Betrieb eines Flughafens von der ENAC nach Prüfung der Tragfähigkeit des vorgelegten Geschäftsplans erteilt; der Geschäftsplan umfasst einen Aktionsplan, einen Investitionsplan und einen Finanzplan. Im Aktionsplan beschreibt der Flughafenbetreiber seine wirtschaftlichen Programmstrategien und seine Organisationsstruktur. Der Investitionsplan besteht aus einem kurzen Bericht über die geplanten Maßnahmen und über ihre technische, wirtschaftliche und verwaltungstechnische Machbarkeit. Im Finanzplan wird die Bilanz des Flughafenbetriebs erläutert.
- (42) Nach Artikel 8 des Vertrags über die umfassende Konzession setzen sich die Einnahmen von So.Ge.A.AL wie folgt zusammen:
- Nutzungsentgelte der Flughäfen nach dem italienischen Gesetz Nr. 324 vom 5. Mai 1976 und später in Kraft getretenen Änderungen dieses Gesetzes;
 - Lade- und Entladeentgelte für Luftfracht nach dem italienischen Gesetz Nr. 117 vom 16. April 1974;

⁽¹⁰⁾ Die RAS verfügt über 100 % des Gesellschaftskapitals der SFIRS. Die SFIRS erstellt Planungen und Programme sowie Leitlinienentwürfe zur Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Region.

⁽¹¹⁾ Die Infrastruktur des Flughafens steht im Eigentum der ENAC, die die Infrastruktur entweder unmittelbar betreibt oder entsprechende Konzessionen an Dritte vergibt. Traditionell bestanden in Italien vier Modelle zum Betrieb von Flughäfen: i) Flughäfen wurden unmittelbar vom Staat betrieben; dieser war für Einrichtung und Instandhaltung der Flughafeninfrastruktur verantwortlich, kam für sämtliche Kosten auf und behielt alle erzielten Einnahmen; ii) Flughäfen wurden nach Maßgabe einer *befristeten Konzession* betrieben; bei diesem Modell nutzte der Flughafenbetreiber die Infrastruktur nach einer befristeten Genehmigung und behielt die mit dem Geschäftsbetrieb erwirtschafteten Einnahmen; iii) bei Flughäfen, die mit einer *Teilkonzession* betrieben wurden, behielt der Flughafenbetreiber alle Einnahmen aus der Nutzung der Passagier- und Frachterminals und aus den wesentlichen Flughafendienstleistungen (z. B. Abfertigung); der Staat hingegen erhielt über die ENAC sämtliche Einnahmen aus Flughafenentgelten (Start- und Landeentgelten, Positions- und Abstellentgelten und Passagierentgelten); iv) bei Flughäfen, die nach Maßgabe einer *umfassenden Konzession* betrieben wurden, war der Flughafenbetreiber für die gesamte Infrastruktur (einschließlich des luftseitigen Bereichs) und die Erbringung sämtlicher Flughafendienstleistungen verantwortlich und erhielt sämtliche Einnahmen aus dem Betrieb des Flughafens für eine Dauer von bis zu 40 Jahren. Seit 2007 kann die ENAC vorübergehend auch Inhaber von *Teilkonzessionen* (einschließlich Konzessionsinhabern, die nur *befristet* mit dem Betrieb der Infrastruktur beauftragt wurden) nach Maßgabe einer *umfassenden Betriebsvereinbarung* mit entsprechenden Aufgaben betrauen, indem sie das Recht auf die Nutzung der Einnahmen aus den gewährten Nutzungsrechten auf die Maßnahmen beschränkt, auf die der Flughafenbetreiber dringend angewiesen ist, um seine Tätigkeit ausüben zu können, wie im jeweiligen Maßnahmenplan (*Piano di interventi*) vereinbart.

⁽¹²⁾ Der interministerielle Erlass 125 T zur Erteilung der Konzession an So.Ge.A.AL erging am 3. August 2007.

- c) Konzessionsabgaben für Sicherheitsdienstleistungen nach dem italienischen Gesetz Nr. 248/2005 und später in Kraft getretenen Änderungen dieses Gesetzes;
- d) unmittelbare oder mittelbare Einnahmen aus dem Betrieb des Flughafens und aus der Nutzung des Flughafengeländes und der entsprechenden Einrichtungen durch Dritte nach dem italienischen Gesetzesdekret Nr. 18/1999.
- (43) Für das Recht auf den Betrieb des Flughafens zahlen die Betreiber eine jährliche Konzessionsabgabe an die ENAC; der Betrag und die Bedingungen richten sich nach den jeweils geltenden Gesetzen (zur Festlegung der Konzessionsabgaben siehe Erwägungsgründe 155-157).
- (44) Nach Artikel 12 des Vertrags über die umfassende Konzession legt der Flughafenbetreiber der ENAC ab dem Jahr der Konzessionserteilung jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsplans vor. Außerdem legt der Flughafenbetreiber der ENAC jeweils spätestens sechs Monate vor Ablauf des vierjährigen Zeitraums der Konzession den Geschäftsplan (einschließlich des Investitionsplans und des Aktionsplans) für die nächsten vier Jahre zur Genehmigung vor. Wenn der Flughafenbetreiber diesen Verpflichtungen nicht nachkommt, werden Geldbußen verhängt.
- (45) Nach Artikel 14bis des Vertrags über die umfassende Konzession wird in folgenden Fällen die Konzession entzogen und der Vertrag über die umfassende Konzession rechtswirksam beendet: i) die Fristen für die in Erwägungsgrund 44 genannten Maßnahmen wurden nicht eingehalten; ii) der Flughafenbetreiber befindet sich mit der Zahlung der fälligen Konzessionsabgaben mehr als zwölf Monate im Rückstand; iii) der Flughafenbetreiber ist zahlungsunfähig; oder iv) bis zum Ende des ersten Vierjahreszeitraums wird das vorgesehene wirtschaftlich-finanzielle Ergebnis nicht erreicht.

3.3. DER ÖFFENTLICHE AUFGABENBEREICH

- (46) Mit Schreiben vom 18. Februar 2014 erklärte Italien, So.Ge.A.AL führe keine Tätigkeiten aus, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fallen ⁽¹³⁾.
- (47) So.Ge.A.AL wollte im Rahmen der Ausübung öffentlicher Befugnisse jedoch Räumlichkeiten und Flächen auf dem Flughafen zur Nutzung für bestimmte Dienstleistungen des Staates zur Verfügung stellen und die Kosten für die Instandhaltung und die Verwaltung der betreffenden Flächen übernehmen.
- (48) Mit Schreiben vom 10. Juni 2014 ⁽¹⁴⁾ änderte Italien seine Haltung und vertrat die Auffassung, dass die durch die Verwaltung der betreffenden Räumlichkeiten und Flächen auf dem Flughafen entstandenen Kosten dem öffentlichen Aufgabenbereich zuzurechnen seien. Bezüglich des Rechtsrahmens erklärte Italien, nach geltenden Rechtsvorschriften seien diese Kosten eindeutig von den Flughafenbetreibern zu tragen. Insbesondere sei der Flughafenbetreiber verpflichtet, der ENAC und anderen öffentlichen Einrichtungen (der Grenzpolizei am Flughafen (*Polizia di Frontiera Aerea*), der Zollbehörde, der Finanzpolizei, den USMAF (*Uffici di sanità marittima, area e di frontiera* = Gesundheitsämter für Häfen, Flughäfen und Grenzkontrollstellen), dem Italienischen Roten Kreuz, der Feuerwehr und der Polizei) bestimmte Flughafenbereiche zugänglich zu machen und die entsprechenden Verwaltungs- und Instandhaltungskosten zu übernehmen ⁽¹⁵⁾. Die Verpflichtung für Flughafenbetreiber, öffentlichen Einrichtungen Räumlichkeiten und Flächen auf Flughäfen zugänglich zu machen und für die betreffenden Kosten aufzukommen, sei im Rahmenvertrag für die Erteilung von Konzessionen für den Betrieb italienischer Flughäfen nach dem italienischen Erlass Nr. 12479 vom 20. Oktober 1999 des Ministeriums für Verkehr und Schifffahrt vorgesehen, der zur Umsetzung des Ministerialerlasses Nr. 521 von 1997 ergangen ist. Die entsprechenden Bestimmungen wurden in den Vertrag über die umfassende Konzession übernommen, der in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c) für Flughafenbetreiber die Verpflichtung vorsieht, die der Zuständigkeit des Staates unterliegenden Tätigkeiten im Bereich der Rettungs- und Gesundheitsdienstleistungen auf dem Flughafen zu unterstützen. Nach Auskunft von Italien beliefen sich die So.Ge.A.AL durch die Instandhaltung der betreffenden Flächen im Zeitraum 2000-2010 entstandenen Betriebskosten auf insgesamt 2 776 073 EUR ⁽¹⁶⁾.
- (49) Außerdem erklärte Italien, von der Gesamtinvestition in den neuen Terminal entfielen 1 284 133 EUR auf die Kosten der Einrichtung von Flächen, die So.Ge.A.AL öffentlichen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen verpflichtet sei; daher seien auch diese Kosten als Kosten infolge der Übernahme von Tätigkeiten zu betrachten, die in den öffentlichen Aufgabenbereich fielen (siehe auch Erwägungsgrund 86).

⁽¹³⁾ Diesbezüglich weist die Kommission auf die Feststellung des Gerichtshofs hin, nach der Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art gehören und nicht den Vorschriften über staatliche Beihilfen unterliegen. Siehe in diesem Sinne Kommission/Italien, C-118/85, Slg. 1987, 2599, Randnummern 7 und 8, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, C-30/87, Slg. 1988, I-2479, Randnummer 18, SAT/Eurocontrol, C-364/92, Slg. 1994, I-43, Randnummer 30, und Selex Sistemi Integrati/Kommission, C-113/07 P, Slg. 2009, I-2207, Randnummer 71.

⁽¹⁴⁾ Antwort auf das Auskunftsersuchen der Kommission vom 26. Mai 2014.

⁽¹⁵⁾ Artikel 4 Absätze 7 und 8 und Artikel 11 des Vertrags über die umfassende Konzession von 2007.

⁽¹⁶⁾ Anlage 22 des Schreibens von Italien vom 10. Juni 2014.

3.4. VON So.Ge.A.AL GEZAHLTE KONZESSIONSABGABEN

- (50) Die in den Jahren 2000-2010 von So.Ge.A.AL gezahlten Konzessionen (für das Recht zum Betrieb des Flughafens und zur Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen) sind der folgenden Tabelle 2 zu entnehmen ⁽¹⁷⁾:

Tabelle 2

Konzessionsabgaben von So.Ge.A.AL in den Jahren 1998-2010 (EUR)

Beschreibung	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
An das Ministerium gezahlte Konzession für den Betrieb des Flughafens	139 572	166 505	243 880	266 205	312 950	371 912	418 358
Konzessionsabgabe für die Erbringung von Sicherheitsleistungen	—	—	—	—	—	—	—
Gesamt	139 572	166 505	243 880	266 205	312 950	371 912	418 358
Beschreibung	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
Konzessionsabgabe für den Betrieb des Flughafens	473 836	119 197	171 019	232 130	267 009	171 005	2 643 514
Konzessionsabgabe für die Erbringung von Sicherheitsleistungen	7 092	37 324	45 439	48 205	52 618	48 571	239 249
Gesamt	480 928	156 539	216 458	280 335	319 627	219 575	2 882 763

3.5. FINANZIELLE LAGE VON So.Ge.A.AL

- (51) In den Jahren 2000-2010 erzielte So.Ge.A.AL negative Finanzergebnisse. Nach Auskunft von Italien waren die schlechten Ergebnisse der Gesellschaft auf die Verzögerungen bei der Erteilung der „umfassenden“ Konzession für den Betrieb des Flughafens zurückzuführen. Nach Erteilung der Konzession habe die Wirtschaftskrise zu einem drastischen Rückgang der Fluggastzahlen geführt, der auch den Flughafenbetrieb beeinträchtigt habe.
- (52) Im August 2011 übermittelte Italien der Kommission einen Bericht zur Bewertung der finanziellen Lage des Flughafens Alghero im Zeitraum 2000-2010 („Accuracy-Bericht“) ⁽¹⁸⁾. Dem Accuracy-Bericht zufolge erzielte So. Ge.A.AL in den einzelnen Jahren die folgenden Ergebnisse:

Tabelle 3

Finanzergebnisse von So.Ge.A.AL 2000-2010 (in Tausend EUR)

Jahr	Ergebnis
2000	(32,2)
2001	(790,7)
2002	(47,3)
2003	(951,0)
2004	(2 981,7)

⁽¹⁷⁾ Zusätzlich zu der Konzessionsabgabe für den Flughafenbetrieb entrichtete So.Ge.A.AL seit 2005 eine Konzessionsabgabe für das Recht zur Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen am Flughafen und zur Berechnung entsprechender Entgelte.

⁽¹⁸⁾ „Projekt Nuraghe — Il caso So.Ge.A.AL“, 29. August 2011, erstellt von Accuracy, der Kommission als Anlage I zum Schreiben Italiens vom 31. August 2011 übermittelt.

Jahr	Ergebnis
2005	(2 064,7)
2006	(1 108,2)
2007	(1 800,8)
2008	(4 577,3)
2009	(12 404,1)
2010	(1 847,2)

- (53) Im Laufe der Untersuchung übermittelte Italien der Kommission die Jahresabschlüsse („*Relazione sulla gestione del bilancio*“) von So.Ge.A.AL für den Zeitraum 2000-2010 ⁽¹⁹⁾.
- (54) Im Jahr 2001 bilanzierte So.Ge.A.AL einen Verlust von 1 530 960 048 ITL. Auch in den Jahren 2002 und 2003 wies der Abschluss von So.Ge.A.AL negative Ergebnisse aus.
- (55) 2004 schloss So.Ge.A.AL mit einem Verlust von 2 981 688 EUR ab. In den Jahren 2005 und 2006 wurden ebenfalls Verluste erwirtschaftet. 2007 wurde ein Verlust von 1 801 000 EUR verbucht, obwohl der Gesellschaft am 3. August 2007 die „umfassende“ Konzession für den Betrieb des Flughafens erteilt worden war. Dem Jahresbericht 2007 zufolge verschlechterte sich die finanzielle Leistungsfähigkeit von So.Ge.A.AL 2007 aufgrund unvorhergesehener Ereignisse.
- (56) 2008 verzeichnete So.Ge.A.AL einen Verlust von 4 577 000 EUR; für 2009 ergab sich ein Verlust von 12 404 126 EUR.
- (57) Im Jahresbericht 2009 bemerkte So.Ge.A.AL, dass sie nach dem Vertrag über die umfassende Konzession von 2007 innerhalb von vier Jahren ab Erteilung der Konzession die Gewinnschwelle erreichen müsse. Angesichts der schlechten finanziellen Lage im Jahr 2009 schlug So.Ge.A.AL die Erstellung und die Annahme eines aktualisierten Geschäftsplans vor, den sie für erforderlich hielt, um die Prognosen eher auf die Marktentwicklungen abzustimmen. Insoweit wurde der von Roland Berger erstellte Geschäftsplan (siehe Erwägungsgründe 64-70) nicht als hinreichend zuverlässig betrachtet.
- (58) Auch 2010 wurde ein Verlust von 1 847 165 EUR ermittelt. Das Verkehrsaufkommen entwickelte sich dem Bericht zufolge trotz der schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen aufgrund des Vulkanausbruchs, der zur zeitweisen Schließung des europäischen Luftraums geführt hatte, weiter positiv.

4. DIE GESCHÄFTSPLÄNE

- (59) Seit 1999 hat So.Ge.A.AL mehrere Geschäftspläne erstellt; diese werden in den Erwägungsgründen 60-75 kurz zusammengefasst.

4.1. DER GESCHÄFTSPLAN VON 1999

- (60) Der Geschäftsplan von 1999 betrifft den Zeitraum 1999-2007 in zwei aufeinanderfolgenden Phasen:
- 1999-2001: In diesem Zeitraum plante So.Ge.A.AL insbesondere eine Kapitalerhöhung, die Einleitung ihrer Privatisierung, die Erlangung der „umfassenden“ Konzession, Investitionen in die Flughafeninfrastruktur, die Einrichtung neuer Linienflüge zweier Fluggesellschaften und die Entwicklung eines Plans für die Vermarktung und geschäftliche Entwicklung der Gesellschaft.
 - 2002-2007: In dieser Phase sollte schwerpunktmäßig die geschäftliche Entwicklung auf Grundlage der verbesserten Flughafeninfrastruktur vorangetrieben werden.
- (61) Im Geschäftsplan war die Erteilung der „umfassenden“ Konzession für das Jahr 1999 im Anschluss an eine Erhöhung des Gesellschaftskapitals von So.Ge.A.AL auf 6 Mrd. ITL vorgesehen.

⁽¹⁹⁾ Schreiben Italiens vom 26. Oktober 2012 und vom 18. Februar 2014.

- (62) Der Geschäftsplan sah eine Diversifizierung der Flugverbindungen vor; das angestrebte Wachstum sollte vorrangig durch zwei rasch expandierende Billigfluglinien erzielt werden. Eine Fluggesellschaft sollte ab 1999 die Strecke Alghero — Mailand ab dem Flughafen Alghero bedienen; die zweite sollte im Jahr 2000 die Verbindung Alghero — London einrichten und im ersten Jahr drei Flüge wöchentlich zu ermäßigten Einführungspreisen anbieten.
- (63) Für den Flughafen Alghero wurde ein Verkehrsaufkommen von 1 Mio. Fluggästen im Jahr 2004 prognostiziert, das infolge der Einrichtung neuer Verbindungen durch die beiden in Erwägungsgrund 62 genannten Fluggesellschaften auf bis zu 1,1 Mio. Fluggäste im Jahr 2007 ansteigen sollte; bei Erstellung des Geschäftsplans standen die beiden Fluggesellschaften noch in Verhandlungen mit So.Ge.A.AL über Verträge über Flughafendienstleistungen.

4.2. DER ROLAND-BERGER-PLAN

- (64) Der im Jahr 2004 von der Unternehmensberatung Roland Berger für So.Ge.A.AL erstellte Geschäftsplan („Roland-Berger-Plan“) enthielt eine ausführliche Prognose für den Zeitraum 2004-2008 mit den folgenden wesentlichen Elementen:
- Ausweitung der Verbindungen mit Billigfluglinien von 20 % auf 44 % des gesamten Verkehrsaufkommens am Flughafen mit bis zu 620 000 Fluggästen im Jahr 2008;
 - Steigerung der Non-Aviation-Einnahmen von 2,2 EUR/PAX auf 5 EUR/PAX ⁽²⁰⁾;
 - Steigerung der Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft von 6,8 EUR/PAX im Jahr 2003 auf 7,47-7,75 EUR/PAX im Jahr 2008;
 - Investitionen von 42,6 Mio. EUR in Infrastruktur und Ausstattung; davon sollten 41,3 Mio. EUR aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden.
- (65) Um zu prüfen, wie sich der Flughafen Alghero auf dem Markt behauptete, wurden Referenzwerte vergleichbarer Flughäfen ermittelt:
- Dabei wurde festgestellt, dass die Einnahmen aus Abfertigungsdiensten und die Non-Aviation-Einnahmen (z. B. Einnahmen aus Parkplätzen, aus der Vermietung von Fahrzeugen und dem Verkauf von Kraftstoffen sowie aus Konzessionen für den Einzelhandels- und den Gastronomiebereich) unter dem branchenüblichen Durchschnitt lagen; die Ausgaben pro Fluggast bewegten sich zwischen der Hälfte und einem Drittel der auf anderen kleinen Flughäfen üblichen Ausgaben und betragen weniger als ein Fünftel der Ausgaben auf großen Flughäfen;
 - die schlechte Einnahmeentwicklung entsprach den Ausgaben pro Fluggast, vergleichbar dem Flughafen Apulien, der ebenfalls ein negatives Netto-Betriebsergebnis erzielte;
 - die Betriebskosten hingegen waren ähnlich hoch wie die der leistungsfähigsten italienischen Flughäfen.
- (66) Der Roland-Berger-Plan prognostizierte künftige betriebliche Erträge und Ausgaben des Flughafenbetreibers aufgrund von zwei Szenarien: Entwicklung des Flughafens nach Maßgabe einer „befristeten“ Konzession und Entwicklung bei einer „umfassenden“ Konzession. Für das erste Szenario („befristete“ Konzession) wurden bis 2008 weiterhin Verluste erwartet. Beim zweiten Szenario („umfassende“ Konzession) wurde davon ausgegangen, dass der Flughafen bei jährlichen Einnahmesteigerungen um durchschnittlich 7 % bereits 2005 die Gewinnschwelle erreichen würde (vor allen Dingen wegen der höheren Einnahmen im Non-Aviation-Bereich, wobei angenommen wurde, dass sich eine wirksame Vermarktung, ein effizienterer Betrieb der Parkflächen und ein effizienterer Kraftstoffverkauf positiv auf die betrieblichen Einnahmen auswirken würden). Finanzielle Auswirkungen auf den Flugbetrieb wurden von dem Szenario mit der „umfassenden“ Konzession nicht erwartet.
- (67) Dem Roland-Berger-Plan zufolge waren die unzureichenden Einnahmen im Abfertigungsbereich vor allem auf das Billigflugsegment zurückzuführen. Es wurde angenommen, dass selbst bei optimistischer Bewertung im Abfertigungsbereich mittelfristig auch weiterhin Verluste erwirtschaftet würden. Die entgangenen Einnahmen bei der Abfertigung im Billigflugsegment wurden für 2008 auf 3,2 Mio. EUR geschätzt.

⁽²⁰⁾ Flughäfen haben zwei Haupteinnahmequellen: Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft (Einnahmen aus den von Fluggesellschaften erhobenen Entgelten für die Nutzung der zur Verfügung gestellten Einrichtungen durch Flugzeuge und Passagiere) und Einnahmen aus sonstiger Geschäftstätigkeit (sonstige Geschäftstätigkeiten am Flughafen, beispielsweise Betrieb von Ladengeschäften, Bereitstellung von Parkplätzen, Erbringung von Bordverpflegungsdiensten und Vermietung von Büroräumen/Immobilien).

- (68) Nach dem Roland-Berger-Plan versuchte der Flughafen zur Umkehrung des früheren Rückgangs und zum Erreichen der Gewinnschwelle in erster Linie, die Einnahmen mit sonstigen Geschäftstätigkeiten zu steigern, bis die Ausgaben pro Fluggast etwa im Bereich vergleichbarer Flughäfen liegen würden; angestrebt wurde eine Steigerung von 2,2 EUR auf 5 EUR pro Fluggast. Für den Zeitraum 2004-2008 wurde das Billigflugsegment als wesentliche Einnahmequelle im Non-Aviation-Bereich und als wichtigster Ansatz zur Reduzierung der Verluste im Flugbetrieb betrachtet. Für 2008 wurden 620 000 Fluggäste im Billigflugsegment erwartet.
- (69) Im Roland-Berger-Plan wurde ferner festgestellt, dass eine Fortsetzung des Flughafenbetriebs mit einer „befristeten Konzession“ eine Rekapitalisierung von So.Ge.A.AL zum Ausgleich der Betriebsverluste erforderlich machen könnte.
- (70) Der Roland-Berger-Plan wurde zweimal unter Berücksichtigung der aktuellen Branchenentwicklungen überarbeitet (2007 und 2008). In den überarbeiteten Fassungen wurden konkrete Maßnahmen zur Entwicklung des Flughafens im Zeitraum 2008-2011 vorgeschlagen; dazu sollten sowohl die Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft — insbesondere im Bereich der Abfertigung — als auch die Non-Aviation-Einnahmen gesteigert werden.

4.3. DER GESCHÄFTSPLAN FÜR DIE ERTEILUNG DER KONZESSION

- (71) Der für den Fall einer Erteilung der umfassenden Konzession erstellte Geschäftsplan von So.Ge.A.AL wurde im September 2005 genehmigt; dieser Plan prognostizierte Einnahmen und Kosten über den gesamten Zeitraum der Konzession für den Betrieb des Flughafens (40 Jahre) und ging davon aus, dass So.Ge.A.AL die Konzession 2006 erhalten würde.
- (72) Für das jährliche Verkehrsaufkommen wurde eine kontinuierliche Steigerung um jährlich 4,5 % bis 2010 erwartet, für den Zeitraum 2011-2025 eine jährliche Steigerung um 2,6 % und für 2006-2025 eine jährliche Zunahme um 3,78 %. Gegen 2045 sollte das Aufkommen bei etwa 2,8 Mio. Fluggästen liegen. Die Non-Aviation-Einnahmen sollten von jährlich 2 929 000 EUR im Jahr 2006 auf 8 814 000 EUR im Jahr 2045 steigen. Entsprechend wurde davon ausgegangen, dass sich die Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft von 9 288 000 EUR im Jahr 2006 auf 29 587 000 EUR am Ende des Zeitraums von 40 Jahren erhöhen würden. In den Prognosen wurde ein Rückgang der Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft um 20 % erwartet, wenn der Flughafen das Grenzaufkommen von 2 Mio. Fluggästen erreichen und nach den EU-Vorschriften für Bodenabfertigungsdienste auf europäischen Flughäfen ein weiterer Anbieter von Abfertigungsdiensten hinzukommen würde ⁽²¹⁾.
- (73) Zwischen 2006 und 2045 waren Kapitalausgaben in Höhe von 143,3 Mio. EUR vorgesehen. Der Plan enthielt ein detailliertes Investitionsprogramm für die Jahre 2006-2045; außerdem wurden jeweils die Finanzierungsquellen (private und öffentliche Geldgeber) genannt.

4.4. DER REORGANISATIONS- UND UMSTRUKTURIERUNGSPLAN VON 2010

- (74) Der Reorganisations- und Umstrukturierungsplan von 2010 wurde im September 2010 auch von der RAS befürwortet. Der Plan sah eine umfassende Analyse der wirtschaftlichen Lage von So.Ge.A.AL im Zeitraum 2000-2010 vor; die Rentabilitätsschwelle sollte 2012 erreicht werden. Dabei wurde eine für 2010 vorgesehene Rekapitalisierung der Gesellschaft berücksichtigt.
- (75) Dem Reorganisations- und Umstrukturierungsplan von 2010 zufolge war die bis zum Jahr 2010 anhaltende schlechte wirtschaftliche Entwicklung von So.Ge.A.AL auf die unzulängliche Verwaltung, die ineffiziente Bodenabfertigung, Mängel im Infrastrukturbereich und unzureichende Einnahmen aus dem Aviation- und dem Non-Aviation-Bereich zurückzuführen.

5. ZU UNTERSUCHENDE MASSNAHMEN

- (76) Die folgenden Maßnahmen sind Gegenstand der eingeleiteten Untersuchung, die nach den Beschlüssen der Jahre 2007 und 2012 erweitert wurde:
- a) Maßnahmen zugunsten der Flughafenbetreiberin So.Ge.A.AL:
- Kapitalzuführungen durch die RAS und sonstige öffentliche Anteilseigner;
 - Zuschüsse der RAS zu „Anlagen und Bauarbeiten“;
 - Bereitstellung staatlicher Mittel zur Finanzierung der Infrastruktur und der Ausstattung des Flughafens;
- b) potenzielle Unterstützung durch mehrere Verträge mit Fluggesellschaften, die den Flughafen seit 2000 nutzen.

⁽²¹⁾ Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36).

5.1. MASSNAHMEN ZUGUNSTEN VON So.Ge.A.AL

5.1.1. Maßnahme 1 — Kapitalzuführungen

- (77) Nach italienischem Recht müssen Flughafenbetreiber je nach Fluggastaufkommen über ein bestimmtes Mindestkapital verfügen ⁽²²⁾: Bei Flughäfen mit einem Aufkommen von 300 000 bis 1 Mio. Fluggästen beträgt das erforderliche Mindestkapital 3 Mio. EUR; bei einem Fluggastaufkommen von 1-2 Mio. wurden 7,5 Mio. EUR verlangt. Im Laufe der Untersuchung erläuterte Italien, die von den öffentlichen Anteilseignern von So.Ge.A.AL vorgenommenen Kapitalzuführungen hätten in erster Linie der Wiederherstellung der durch die Verluste angegriffenen Eigenkapitalbasis des Unternehmens auf den nach italienischem Recht erforderlichen Betrag gedient.
- (78) Nach den von Italien vorgelegten Informationen führten die öffentlichen Anteilseigner von So.Ge.A.AL in den Jahren 2000-2010 mehrfach frisches Kapital zu ⁽²³⁾:

Tabelle 4

Entwicklung des Eigenkapitals von So.Ge.A.AL

Jahr	Beschreibung	Aktionärsversammlung von So.Ge.A.AL	Kapitalzuführung (EUR)
2003	Kapitalzuführung zur Wiederherstellung der durch die Verluste angegriffenen Kapitalbasis und zur Erhöhung des Gesellschaftskapitals auf 7 754 000 EUR	9. Mai 2003	5 198 000
2005	Kapitalzuführung von 3 933 372,17 EUR zur Wiederherstellung der durch Verluste angegriffenen Kapitalbasis	29. April 2005	3 933 372,17
2007	Kapitalzuführung von 3 797 185 EUR zur Wiederherstellung der durch Verluste angegriffenen Kapitalbasis	31. Oktober 2007	3 797 185
2009	Kapitalzuführung von 5 649 535 EUR zur Wiederherstellung der durch Verluste angegriffenen Kapitalbasis	26. Januar 2009	5 649 535
2010	Kapitalzuführung von 12 508 306 EUR zur Wiederherstellung der durch Verluste angegriffenen Kapitalbasis	21. Mai 2010	12 508 306

5.1.2. Maßnahme 2 — Finanzierung der „Anlagen und Bauarbeiten“

- (79) Den von Italien übermittelten Informationen zufolge erhielt So.Ge.A.AL in den Jahren 1998-2009 von der RAS Kapitalzuführungen für „Anlagen und Bauarbeiten“ im Umfang von insgesamt 6 540 269 EUR.
- (80) In seinen Stellungnahmen zum Beschluss von 2012 erläuterte Italien, Hauptziel der Maßnahmen „Anlagen und Bauarbeiten“ sei die Modernisierung der Flughafeninfrastruktur gewesen. Italien verwies auf die allgemeine Definition des Begriffs der öffentlichen Bauaufträge („*lavoro pubblico*“) nach Artikel 2 Absatz 1 des italienischen Gesetzes Nr. 109 vom 11. Februar 1994 („*Legge quadro in materia di lavori pubblici*“) ⁽²⁴⁾; nach dieser Definition umfasst der Begriff „das Bauen, den Abriss, die Sanierung, Renovierung und Instandhaltung von Gebäuden und Einrichtungen einschließlich Umweltschutzmaßnahmen und biotechnischer Anlagen“ ⁽²⁵⁾. Italien erklärte, die in Rede stehenden Finanzmittel seien zur Finanzierung der Tätigkeiten am Terminal zur Fluggastabfertigung, zum Ausbau der Zufahrtsstraßen, zum Bau der Abstellflächen für die Flugzeuge und für die zum Flughafenbetrieb erforderlichen Einrichtungen verwendet worden.

⁽²²⁾ Siehe insbesondere Artikel 3 des Ministerialerlasses 521/1997.

⁽²³⁾ Schreiben Italiens vom 31. August 2011, Anlagen 7 und 23; eine Aufschlüsselung der öffentlichen Finanzierung nach öffentlichen Anteilseignern einschließlich der Kapitalzuführungen durch die SFIRS in den Jahren 2007, 2009 und 2010 ist Anlage 1 (Accuracy-Bericht) dieses Schreibens zu entnehmen (S. 40).

⁽²⁴⁾ Schreiben Italiens vom 22. Oktober 2012.

⁽²⁵⁾ Diese Begriffsbestimmung wurde mit Artikel 3 Absatz 8 des Gesetzesdekrets Nr. 163 vom 12. April 2006 („*Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture*“) festgelegt.

- (81) Nach diesen Erläuterungen hat die Kommission in der diesem Beschluss zugrunde liegenden Untersuchung die Finanzierung von Maßnahme 2 („Anlagen und Bauarbeiten“) und Maßnahme 3 (Beihilfen für Infrastrukturinvestitionen) als aufeinanderfolgende Maßnahmen zur Finanzierung der Einrichtung und Modernisierung von Infrastrukturen und Einrichtungen gemeinsam geprüft.

5.1.3. Maßnahme 3 — Finanzierung der Infrastruktur und der Einrichtungen des Flughafens

- (82) Aus Tabelle 5 sind die Infrastrukturinvestitionen in den Jahren 2000-2010 ersichtlich, die teilweise mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden ⁽²⁶⁾.

Tabelle 5

Infrastrukturinvestitionen 2000-2010

Investitionen	Datum der verbindlichen Zusage der öffentlichen Finanzierung	Investitionskosten (EUR)	Öffentliche Finanzierung (EUR)	Herkunft der öffentlichen Mittel
Neuer Abflugbereich	1994	109 773,59	109 774	RAS
Umstrukturierung des Ankunftsbereichs („Ristrutturazione zona arrivi“)	1996	1 442 990,23	1 350 812	RAS
Neuer Terminal	1997	17 325 483,05	15 012 344,72	ENAC
Sanierung des Rollbahnbelags	1997	4 175 608,09	3 861 392	ENAC
Sicherheitsstreifen	1998	429 894,54	417 102	RAS
GESAMT	—	23 483 749,50	20 751 424,72	ENAC
Gepäckscanner	2003	208 782,99	191 082,99	ENAC
Umstrukturierung des alten Terminals zur Fluggastabfertigung („Ristrutturazione vecchia aerostazione passeggeri“)	2003	2 406 862,57	1 623 967	ENAC
Sanierung des Vorfelds	2003	7 499 177,02	6 905 599	ENAC
Sanierung der Rollbahn	2003	7 287 065,75	6 755 162	ENAC
Sanierung der Start- und Landebahn	2003	6 702 055,64	6 323 883	ENAC
Perimeterschutzsystem	2003	6 073 054,61	5 951 919	ENAC
Explosionsgeschützter Gabelstapler („Carrello antideflagrante“)	2004	76 001,29	76 000	ENAC
GESAMT	—	53 736 749,37	48 579 036,23	—

⁽²⁶⁾ Schreiben Italiens vom 8. Mai 2014.

- (83) Darüber hinaus gewährte die RAS So.Ge.A.AL in den Jahren 2000-2010 Direktzuschüsse für die Beschaffung von Einrichtungen und Ausrüstungen (interne Kommunikationssysteme, Software, Fahrzeuge usw.) in Höhe von insgesamt 4 680 281,44 EUR.
- (84) Italien zufolge ⁽²⁷⁾ wurde von den öffentlichen Mitteln vor dem Jahr 2000 (d. h. noch vor dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris*) ein Betrag von insgesamt 25 431 706,16 EUR rechtskonform bereitgestellt ⁽²⁸⁾. Dazu zählten insbesondere:
- a) die staatliche Finanzierung nach dem Beschluss des CIPE ⁽²⁹⁾ vom 29. August 1997: Die Finanzmittel wurden zum Bau des neuen Terminals zur Fluggastabfertigung und zur Sanierung der Rollbahn verwendet;
 - b) Finanzmittel, die So.Ge.A.AL von der Region nach Maßgabe des Rahmenvertrags zwischen der RAS und dem Verkehrsministerium vom 5. August 1996 sowie nach den italienischen Regionalgesetzen Nr. 2 vom 29. Januar 1994 und Nr. 9 vom 15. Februar 1996 gewährt wurden: Die Finanzmittel wurden für die Umstrukturierung des alten Terminals und für die Einrichtung von Sicherheitsstreifen verwendet. Nach diesen Regionalgesetzen wurden So.Ge.A.AL außerdem Mittel zur Finanzierung von Einrichtungen bereitgestellt.
- (85) Italien zufolge war vor Erteilung der „umfassenden“ Konzession im Jahr 2007 der Staat für Infrastrukturinvestitionen zuständig; die Verantwortung des Flughafenbetreibers beschränkte sich auf die Durchführung der vom Staat genehmigten Infrastrukturarbeiten.
- (86) Mit Schreiben vom 10. Juni 2014 ⁽³⁰⁾ erklärte Italien ferner, von der Gesamtinvestition in den neuen Terminal seien 1 284 133 EUR auf Tätigkeiten entfallen, die dem öffentlichen Aufgabenbereich zuzurechnen seien; die Kosten seien für den Bau der Terminalflächen angefallen, die So.Ge.A.AL öffentlichen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen verpflichtet sei (siehe auch Erwägungsgrund 49).

5.2. MASSNAHMEN ZUGUNSTEN VON FLUGGESELLSCHAFTEN, DIE DIESEN FLUGHAFEN NUTZEN

- (87) Die Untersuchung betrifft mehrere Verträge, die So.Ge.A.AL mit verschiedenen Fluggesellschaften geschlossen hat, die Flüge ab dem Flughafen Alghero anbieten; diese Verträge wurden in den Beschlüssen der Kommission von 2007 und 2012 als mögliche staatliche Beihilfen für die betreffenden Fluggesellschaften bewertet.
- (88) Italien zufolge wurden diese Verträge mit Fluggesellschaften vom Generaldirektor (*direttore generale*) von So.Ge.A.AL ausgehandelt, der dann dem Verwaltungsrat (*consiglio di amministrazione*) über den Stand der Verhandlungen und über den Inhalt der Verträge berichtete. Der Verwaltungsrat von So.Ge.A.AL genehmigte die Bedingungen der Verträge vor der Unterzeichnung ⁽³¹⁾.

5.2.1. Maßnahme 4 — Verträge zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair/AMS

- (89) Seit 2000 wird der Flughafen Alghero hauptsächlich von Ryanair genutzt. Ryanair und die Ryanair-Tochter AMS haben mit So.Ge.A.AL zwei Arten von Verträgen unterzeichnet.
- i) Airport Services Agreements („ASAs“ = Verträge über Flughafendienstleistungen)
- (90) In den seit 2000 zwischen Ryanair und So.Ge.A.AL geschlossenen Verträgen über Flughafendienstleistungen („ASAs“ = *Airport Services Agreements*) sind die Bedingungen für die Tätigkeit von Ryanair am Flughafen Alghero und die Höhe der von der Fluggesellschaft zahlbaren Flughafenentgelte festgelegt. Ryanair hat sich verpflichtet, die vorgegebene Anzahl der Flüge und Fluggäste zu erreichen; dafür zahlt So.Ge.A.AL Ryanair eine Erfolgsprämie. Für den Fall, dass die vorgegebenen Ziele nicht vollständig erreicht wurden bzw. werden, wurden Bußgelder vereinbart.
- ii) Verträge über Marketingdienstleistungen
- (91) Die Verträge über Marketingdienstleistungen beziehen sich auf die Bewerbung des Zielflughafens Alghero auf der offiziellen Website von Ryanair. Seit 2006 wurden diese Verträge mit der 100 %igen Ryanair-Tochter AMS unterzeichnet; die Verträge über Marketingdienstleistungen wurden jeweils an den gleichen Tagen wie die von Ryanair unterzeichneten ASAs geschlossen.

⁽²⁷⁾ Schreiben Italiens vom 8. Mai 2014.

⁽²⁸⁾ *Aéroports de Paris/Kommission*, T-128/89, Slg. 2000, II-3929.

⁽²⁹⁾ *Comitato interministeriale per la programmazione economica*.

⁽³⁰⁾ Antwort auf das Auskunftsersuchen der Kommission vom 26. Mai 2014.

⁽³¹⁾ Von Italien übermitteltes Schreiben vom 18. Februar 2014, Anlage A.

- (92) In den Erwägungsgründen 93 bis 109 fasst die Kommission die wesentlichen Bestimmungen der Verträge (der ASAs und der Verträge über Marketingdienstleistungen) zusammen, die So.Ge.A.AL mit Ryanair/AMS geschlossen hat.

5.2.1.1. *Der ASA mit Ryanair von 2000*

- (93) Der erste ASA zwischen Ryanair und So.Ge.A.AL wurde am 22. Juni 2000 für einen Zeitraum von zehn Jahren geschlossen.
- (94) Nach dem ASA von 2000 sollte Ryanair täglich mindestens einen Hin- und Rückflug zwischen London und Alghero anbieten und So.Ge.A.AL pro Turnaround [...] ITL (*) zahlen. Außerdem sollte Ryanair jährlich einen Vertriebs- und Marketingplan vorlegen und über die auf dieser Strecke erzielten Ergebnisse und die Aussichten für die weitere Entwicklung berichten.
- (95) So.Ge.A.AL verpflichtete sich gegenüber Ryanair zur Erbringung von Terminal- und Abfertigungsdiensten. Die Flughafenbetreiberin sollte einen monatlichen Betrag in Höhe des von Ryanair in Form der Abfertigungsentgelte zu zahlenden Betrags „zahlen oder gutschreiben“; im ersten Jahr der Vertragslaufzeit war eine Obergrenze vorgesehen. Außerdem verpflichtete sich So.Ge.A.AL, Ryanair jährlich einen bestimmten Festbetrag sowie einen zusätzlichen Betrag zu zahlen, wenn in den Flugplan von Ryanair ein zweiter Hin- und Rückflug aufgenommen würde.

5.2.1.2. *Der ASA mit Ryanair von 2002*

- (96) Am 25. Januar 2002 unterzeichnete Ryanair einen zweiten ASA mit So.Ge.A.AL, der an die Stelle des ASA von 2000 trat und den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2012 abdeckte. Nach diesem Vertrag sollte Ryanair So.Ge.A.AL pro Turnaround einen Betrag von [...] EUR für Abfertigungsdienste zahlen. Darüber hinaus sollte Ryanair Flughafenentgelte und Sicherheitsentgelte entsprechend der veröffentlichten Entgeltordnung zahlen.
- (97) Am selben Tag unterzeichneten So.Ge.A.AL und Ryanair einen Vertrag über Marketingdienstleistungen, der denselben Zeitraum abdeckte wie der ASA von 2002. Ryanair verpflichtete sich zur Durchführung von Werbe- und Marketingmaßnahmen auf seiner Website und über sonstige von Ryanair selbst auszuwählende Medien, um in Absprache mit So.Ge.A.AL die Verbindung Alghero — London zu bewerben. Nach diesem Vertrag sollte So. Ge.A.AL für die zu erbringenden Marketingdienstleistungen für die erste tägliche Ganzjahresrotation auf jeder Strecke Zahlungen in Höhe von [...] EUR und im zweiten Jahr von [...] EUR für die zweite tägliche Sommerrotation auf jeder Strecke leisten.

5.2.1.3. *Der ASA und der Vertrag über Marketingdienstleistungen mit Ryanair von 2003*

- (98) Am 1. September 2003 unterzeichnete So.Ge.A.AL mit Ryanair einen weiteren ASA über einen Zeitraum von elf Jahren (mit der Möglichkeit einer Verlängerung um weitere zehn Jahre), der an die Stelle des ASA von 2002 trat.
- (99) Nach dem ASA von 2003 sollte Ryanair weiter Flüge nach London anbieten, und je nach Entwicklung des Fluggastaufkommens bei früheren Verträgen sollte Ryanair eine neue tägliche Verbindung nach Frankfurt-Hahn oder sonstigen Zielen im Streckennetz von Ryanair einrichten. Für Abfertigungsdienste sollte Ryanair So.Ge.A.AL pro Turnaround [...] EUR zahlen. Ryanair sollte Flughafen- und Sicherheitsentgelte entsprechend der veröffentlichten Entgeltordnung zahlen.
- (100) Am 1. September 2003 wurde zudem ein Vertrag über Marketingdienstleistungen unterzeichnet, der sich auf denselben Zeitraum wie der ASA von 2003 bezog. Nach diesem Vertrag sollte So.Ge.A.AL für Marketingdienstleistungen folgende Zahlungen leisten: i) [...] EUR jährlich für die erste tägliche Ganzjahresrotation auf allen internationalen Strecken, ii) [...] EUR für die zweite tägliche Sommerrotation auf allen internationalen Strecken und iii) einmalig eine Gebühr in Höhe von [...] EUR für eine einführende Marketingmaßnahme jeweils für das erste Jahr einer Verbindung (mit Ausnahme der Verbindung nach London) sowie weitere [...] EUR jeweils für das zweite und das dritte Jahr, in dem diese neuen Verbindungen angeboten werden sollten.
- (101) Ryanair sollte die täglichen Linienflüge im Passagierverkehr zwischen Alghero und London aufrechterhalten und zusätzliche tägliche Passagierflüge zwischen Alghero und Frankfurt-Hahn und/oder beliebigen sonstigen

(*) Fällt unter das Geschäftsgeheimnis.

Zielflughäfen im Ryanair-Netz einrichten („Flugdienste“). Außerdem sollte Ryanair in Absprache mit So.Ge.A.AL alle sonstigen Dienste und Tätigkeiten übernehmen, für die gewöhnlich Unternehmen zuständig sind, die in den Bereichen Werbung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit tätig sind; dies galt (u. a.) für die folgenden Dienstleistungen und Tätigkeiten:

- Konzeption, Einrichtung, Erstellung, Entwicklung, Prüfung, Einführung, Wartung und Aktualisierung von Weblinks und die Ryanair-Website und Durchführung aller sonstigen Maßnahmen, die Ryanair für geeignet hält, Internet-Buchungen für Flüge mit Alghero als Start- und Zielflughafen zu bewerben bzw. bestehende Werbemaßnahmen aufrechtzuerhalten und/oder zu verstärken;
- Konzeption von Werbung auf Englisch oder (gegebenenfalls) in einer sonstigen für das Medium Internet geeigneten Sprache und Durchführung von Maßnahmen in den Bereichen Vertriebsförderung und Öffentlichkeitsarbeit, die geeignet sind, über das Internet bei den Kunden Aufmerksamkeit zu wecken, aufrechtzuerhalten und/oder zu verstärken;
- Konzeption, Einrichtung und Erstellung von Werbematerial oder Entwicklung sonstiger geeigneter Methoden zur Bewerbung der Flugdienste;
- Konzeption, Einrichtung und Erstellung von Werbematerial oder Entwicklung sonstiger geeigneter Methoden zur Bewerbung des Flughafens Alghero im Vereinigten Königreich und in allen sonstigen Ländern, in denen Ryanair eine Verbindung im Zusammenhang mit den Flugdiensten einführt;
- Unterrichtung der Presse über die Flugdienste und entsprechende Beeinflussung der Öffentlichkeit, um die Öffentlichkeit stärker mit der regionalen Umgebung des Flughafens von Alghero vertraut zu machen und zur Nutzung der angebotenen Verbindungen zu veranlassen;
- Setzen eines Links auf der von So.Ge.A.AL genannten und mit Ryanair vereinbarten Website zum Internetauftritt von Ryanair, wenn diese Website nicht bereits eine Funktion zur direkten Buchung von Hotels oder Mietwagen beinhaltet.

5.2.1.4. *Der ASA mit Ryanair von 2006 und der Vertrag über Marketingdienstleistungen mit AMS*

- (102) Am 3. April 2006 vereinbarten So.Ge.A.AL und Ryanair einen neuen ASA, der an die Stelle des ASA von 2003 trat, vom 1. Januar 2006 bis zum 31. Dezember 2010 in Kraft war und um fünf Jahre verlängert werden konnte.
- (103) Zu diesem Vertrag wurde am 3. April 2006 eine Zusatzvereinbarung für den Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis zum 31. Dezember 2010 geschlossen, in der die von Ryanair zu erreichenden Fluggastzahlen und die von So.Ge.A.AL zu zahlende Erfolgsprämie festgelegt wurden. Außerdem waren Bußgelder für den Fall vorgesehen, dass Ryanair die vereinbarten Fluggastzahlen nicht erreichen würde.
- (104) Der Vertrag über Marketingdienstleistungen von 2006 wurde am 3. April 2006 mit AMS (und nicht mit Ryanair) geschlossen und betraf denselben Zeitraum wie der ASA. Grundlage des Vertrags war die Verpflichtung von Ryanair, bestimmte Verbindungen innerhalb der EU zu bedienen und bestimmte Fluggastzahlen zu erreichen. Für einen Betrag von EUR [...] pro Jahr bot AMS So.Ge.A.AL Online-Werbendienste an.

5.2.1.5. *Der ASA mit Ryanair von 2010 und der Vertrag über Marketingdienstleistungen mit AMS*

- (105) Anfang 2010 erklärten So.Ge.A.AL und Ryanair ihre Absicht, die Geschäftsbeziehung durch einen neuen Vertrag zu verlängern, und unterzeichneten am 10. März 2010 eine Absichtserklärung. In der Absichtserklärung heißt es: „[A]b März 2010 verhandeln Ryanair und So.Ge.A.AL nach Treu und Glauben über die erneute Vereinbarung der Bedingungen ihrer Partnerschaft.“
- (106) Auf dieser Grundlage unterzeichneten So.Ge.A.AL und Ryanair am 20. Oktober 2010 einen neuen ASA, der an die Stelle des ASA von 2006 trat. In dem Vertrag wurden die neuen Entgelte und die Anreizstruktur für den Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2013 mit der Möglichkeit einer Verlängerung um fünf Jahre nach Ablauf des ursprünglichen Vertrags festgelegt.
- (107) So.Ge.A.AL verpflichtete sich zur Zahlung von Erfolgsprämien bei Erreichen der Vorgaben für die Anzahl der Flüge und der Fluggäste; im Gegenzug verpflichtete sich Ryanair zur Zahlung von Abfertigungs- und Flughafenentgelten und zur Durchführung von Maßnahmen in den Bereichen Vertriebsförderung und Öffentlichkeitsarbeit.

- (108) Am selben Tag wurde ein Vertrag über Marketingdienstleistungen mit einer Dauer von vier Jahren und der Möglichkeit einer Verlängerung um weitere vier Jahre unterzeichnet. AMS bot So.Ge.A.AL ein Paket mit Online-Werbediensten als Gegenleistung für die folgenden jährlichen Beträge an: [...] EUR 2010, [...] EUR 2011, [...] EUR 2012 und [...] EUR 2013. Ab 2006 wurde der Vertrag über Marketingdienstleistungen daran gekoppelt, dass Ryanair bestimmte Verbindungen innerhalb der EU bediente und bestimmte Fluggastzahlen erreichte.
- (109) Auf Nachfrage seitens der Kommission nahm Italien nachträglich die Ex-ante-Rentabilitätsanalyse der Verträge mit Ryanair ausgehend von den Zusatzkosten und Einnahmen vor, die realistischerweise von einem marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten erwartet werden konnten, der sich zum Zeitpunkt des Abschlusses der einzelnen Verträge im untersuchten Zeitraum (2000-2010) in der Situation von So.Ge.A.AL befand („MEOP-Bericht 2014“) ⁽³²⁾. Nach Auskunft von Italien betrachtete So.Ge.A.AL die Verträge mit Ryanair zum Zeitpunkt ihres Abschlusses als rentabel für den Flughafen.

5.2.2. Maßnahme 5 — Verträge mit anderen Fluggesellschaften

- (110) Als der Beschluss von 2012 angenommen wurde, stellte die Kommission fest, dass So.Ge.A.AL offenbar auch anderen Fluggesellschaften Nachlässe auf Flughafenentgelte gewährt hatte. Der Kommission war zwar bekannt, dass So.Ge.A.AL Verträge über Marketingdienstleistungen auch mit anderen Fluggesellschaften geschlossen hatte; damals waren der Kommission aber noch keine hinreichenden Informationen über diese Verträge vorgelegt worden.
- (111) Mit Schreiben vom 18. Februar 2014 übermittelte Italien der Kommission eine Rentabilitätsanalyse ausgehend von nachträglich ermittelten Daten zu den Verträgen mit Alitalia, Meridiana und Volare, um den Nachweis zu führen, dass diese Verträge aus Sicht des Flughafens wirtschaftlich gerechtfertigt waren. Eine Analyse des Vertrags mit Germanwings wurde damals nicht vorgelegt.
- (112) Mit Schreiben vom 25. März 2014 übermittelte Italien der Kommission eine Analyse zur Rentabilität der von So. Ge.A.AL mit Air One/Alitalia, Meridiana, Volare und Germanwings geschlossenen Verträge, mit der nachgewiesen werden sollte, dass So.Ge.A.AL diese Verträge im Vorfeld als rentabel betrachten konnte.
- (113) Am 10. Juni 2014 legte Italien der Kommission eine Analyse der erwarteten Rentabilität der Verträge über Abfertigungsdienste vor, die So.Ge.A.AL mit bmibaby, Air Vallée und Air Italy geschlossen hatte.
- (114) Die in dieser Untersuchung geprüften Verträge, die So.Ge.A.AL mit anderen Fluggesellschaften als Ryanair geschlossen hatte, werden in den Erwägungsgründen 115-132 erläutert.

5.2.2.1. Verträge mit Germanwings, Volare, Meridiana und Alitalia

- (115) So.Ge.A.AL hat Verträge über Abfertigungs- und Marketingdienstleistungen mit Germanwings, Volare, Meridiana und Alitalia geschlossen.
- i) Germanwings
- (116) Der Vertrag über Abfertigungsdienste zwischen Germanwings und So.Ge.A.AL wurde am 19. März 2007 unterzeichnet und sollte am 25. März 2007 in Kraft treten. Nach diesem Vertrag sollte Germanwings So.Ge.A.AL pro Turnaround einen Betrag von [...] EUR für Abfertigungsdienste zahlen.
- (117) Am 25. März 2007 unterzeichneten Germanwings und So.Ge.A.AL einen Vertrag über Marketingdienstleistungen, mit dem sich die Fluggesellschaft verpflichtete, bestimmte Verbindungen innerhalb der EU zu bedienen und bestimmte Fluggastzahlen und Frequenzen zu erreichen. Der Vertrag sollte vom 25. März 2007 bis zum 31. Oktober 2009 gelten. Allerdings war Germanwings nur im Jahr 2007 auf dem Flughafen Alghero tätig. Nach Auskunft von Italien entschied sich die Fluggesellschaft, ihren Betrieb auf dem Flughafen Alghero einzustellen, da die Auslastung nicht hoch genug war, um die Gewinnschwelle zu erreichen.
- (118) Nach dem Vertrag über Marketingdienstleistungen sollte So.Ge.A.AL eine „Anschubfinanzierung“ von [...] EUR an Germanwings zahlen, „um den Flughafen Alghero durch Einrichtung einer neuen Verbindung bei einer Steigerung des von Alghero abgehenden Passagierverkehrs zu unterstützen“.

⁽³²⁾ Schreiben Italiens vom 18. Februar 2014.

(119) In dem Vertrag über Marketingdienstleistungen wurden auch die Erfolgsprämien festgelegt, die So.Ge.A.AL Germanwings zahlen sollte, wenn die Fluggesellschaft die Vorgaben für das Verkehrsaufkommen erreichen würde. Außerdem sah der Vertrag die Zahlung von Geldbußen von Germanwings an So.Ge.A.AL für den Fall vor, dass die Fluggesellschaft mehr als 10 % ihrer Flüge stornieren oder die Vorgaben für das Verkehrsaufkommen nicht erreichen sollte.

ii) Volare

(120) Am 29. November 2007 unterzeichnete Volare einen Vertrag über Abfertigungsdienste und einen Vertrag über Marketingdienstleistungen mit So.Ge.A.AL

(121) Der Vertrag über Abfertigungsdienste enthielt Vorgaben über die Fluggastzahlen und die Anzahl der Flüge pro Jahr, die die Fluggesellschaft erreichen sollte; außerdem wurden die entsprechenden von So.Ge.A.AL zu zahlenden Erfolgsprämien vereinbart.

(122) In dem Vertrag über Marketingdienstleistungen war ein jährliches Marketingentgelt von [...] EUR vorgesehen, das die Flughafenbetreiberin als „Marketingbeihilfe im ersten Jahr der Geschäftstätigkeit“ zahlen sollte. Der Vertrag über Marketingdienstleistungen galt vom 28. Oktober 2007 bis zum 31. Oktober 2010.

iii) Meridiana

(123) Meridiana war am Flughafen Alghero in den Jahren 2000, 2001 und 2010 tätig.

(124) In den Jahren 2000 und 2001 bot Meridiana keine Linienflüge ab dem Flughafen Alghero an und beschränkte sich auf Charterflüge. Daher wurden zwischen So.Ge.A.AL und Meridiana auch keine förmlichen Verträge über Abfertigungsdienste geschlossen. Die Fluggesellschaft zahlte So.Ge.A.AL für alle Flughafendienstleistungen Entgelte nach der veröffentlichten Entgeltordnung.

(125) In den Jahren 2002-2010 bot Meridiana keine Flüge ab Alghero an. 2010 nahm Meridiana den Flugbetrieb am Flughafen auf und schloss mit So.Ge.A.AL einen Vertrag über Marketingdienstleistungen und einen Vertrag über Abfertigungsdienste.

(126) Der Vertrag über Abfertigungsdienste wurde am 28. April 2010 für den Zeitraum von April 2010 bis April 2011 unterzeichnet. Nach diesem Vertrag sollte Meridiana So.Ge.A.AL pro Turnaround einen Betrag von [...] EUR für Abfertigungsdienste zahlen.

(127) Der Vertrag über Marketingdienstleistungen wurde am 20. Oktober 2010 für den Zeitraum von Juni 2010 bis Oktober 2010 unterzeichnet. Der Vertrag sah eine einmalige Zahlung von [...] EUR (ohne MwSt.) vor, die So.Ge.A.AL Meridiana für die Einrichtung neuer Verbindungen von und nach Mailand, Verona und Bari im Sommer 2010 leisten sollte. Voraussetzung für die Zahlung war, dass Meridiana bestimmte Vorgaben hinsichtlich des Verkehrsaufkommens erfüllte. Nach Auskunft von Italien führte So.Ge.A.AL während des Zeitraums, für den der Vertrag mit Meridiana rückwirkend in Kraft trat, mit der Fluggesellschaft Verhandlungen über Bedingungen, die schließlich in ähnlicher Form in den unterzeichneten Vertrag aufgenommen wurden. Entsprechend übermittelte Italien der Kommission den Entwurf eines Vertrags vom 7. Juni 2010, der damals Gegenstand der Verhandlungen zwischen Meridiana und So.Ge.A.AL war.

iv) Air One/Alitalia

(128) Bis 2010 bestand keinerlei förmlicher Vertrag zwischen Air One/Alitalia und So.Ge.A.AL, und Air One/Alitalia zahlte die Flughafenentgelte für alle Flughafendienstleistungen. Bis 2010 erbrachte So.Ge.A.AL keine Bodenabfertigungsdienste für Air One/Alitalia.

(129) Ab 2010 erbrachte So.Ge.A.AL Bodenabfertigungsdienste für Air One/Alitalia. Aus diesem Grund unterzeichneten Air One/Alitalia und So.Ge.A.AL schließlich einen Vertrag über Abfertigungsdienste. Die beiden Parteien schlossen außerdem einen Vertrag über Marketingdienstleistungen anlässlich der Aufnahme internationaler Verbindungen ab dem Flughafen Alghero durch Air One/Alitalia.

(130) Der Vertrag über Marketingdienstleistungen wurde am 20. Oktober 2010 für den Zeitraum vom 7. Juni 2010 bis zum 30. September 2010 unterzeichnet. Italien legte der Kommission den Entwurf des Vertrags vor, über den Alitalia und So.Ge.A.AL damals (im Mai 2010) verhandelt hatten. Der unterzeichnete Vertrag sah eine einmalige Marketingzahlung in Höhe von [...] EUR vor, die Air One/Alitalia für Marketingdienstleistungen zugunsten von So.Ge.A.AL in diesem Zeitraum erhalten sollte; außerdem war die Möglichkeit der Verlängerung des Vertrags bis 2011 und 2012 vorgesehen.

- (131) Air One/Alitalia und So.Ge.A.AL unterzeichneten den Vertrag über Abfertigungsdienste am 30. November 2010 für einen Zeitraum von sechs Jahren und verständigten sich darauf, dass Air One/Alitalia So.Ge.A.AL Entgelte für die Abfertigung bei nationalen und internationalen Verbindungen zahlen sollte.

5.2.2.2. Verträge über Abfertigungsdienste mit anderen Fluggesellschaften

- (132) Die Kommission prüfte auch die Verträge über Bodenabfertigungsdienste, die So.Ge.A.AL mit Air Italy, bmibaby und Air Vallée geschlossen hatte. Die Verträge wurden für Zeiträume von einem Monat (Air Vallée) bis zu über zwei Jahren (Air Italy) geschlossen und sahen die Zahlung von Abfertigungsentgelten durch die Fluggesellschaften vor.

Tabelle 6

Verträge über Abfertigungsdienste mit Air Italy, bmibaby und Air Vallée

Abschluss des Vertrags	Fluggesellschaft	Dauer
28.5.2008	Air Italy	1.6.2008-31.12.2010
29.7.2010	bmibaby	29.5.2010-30.9.2010
2010	Air Vallée	9.8.2010-30.8.2010

6. DER ECORYS-BERICHT

- (133) Im Laufe der Untersuchung beauftragte die Kommission Ecorys damit, einen Bericht über die finanzielle Leistungsfähigkeit von So.Ge.A.AL zu erstellen und zu prüfen, ob sich die Flughafenbetreiberin beim Abschluss der Verträge mit den Fluggesellschaften wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhalten habe. Der Ecorys-Bericht wurde am 30. März 2011 vorgelegt.
- (134) Im Ecorys-Bericht wird festgestellt, dass das Verhalten von So.Ge.A.AL dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entsprach. Nach Auffassung von Ecorys hatte sich die Geschäftsstrategie von So.Ge.A.AL ausgezahlt. Diese Strategie ging davon aus, dass die Flughafenbetreiberin einen Antrag auf die „umfassende“ Konzession für den Betrieb des Flughafens stellen werde, dass die Kapazität des Terminals ausgeweitet werde und dass mit Billigfluglinien Verträge zur Ausweitung des internationalen Flugverkehrs geschlossen würden. Ecorys gelangte zu dem Schluss, dass die Verträge mit Ryanair aus Sicht eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten eine vernünftige Entscheidung darstellten, da diese Verträge eine beträchtliche Steigerung des Verkehrsaufkommens gewährleisteten, die zu höheren Einnahmen sowohl aus dem Aviation-Geschäft als auch aus sonstigen Dienstleistungen führen würde. Ecorys zufolge konnte So.Ge.A.AL vernünftigerweise davon ausgehen, dass die Vorteile dieser Verträge die Zusatzkosten langfristig aufwiegen würden.

7. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

7.1. VORLIEGEN EINER BEIHILFE FÜR So.Ge.A.AL

- (135) Bezüglich der potenziellen Beihilfe für die Flughafenbetreiberin hat die Kommission festgestellt, dass die Entwicklung und der Betrieb der Flughafeninfrastruktur vor dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris* keine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellte⁽³³⁾. Da die zu prüfenden Maßnahmen teilweise noch vor 2001 beschlossen wurden, gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass geprüft werden musste, ob die Maßnahmen auf rechtsverbindlichen Verpflichtungen beruhten, die vor dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris* (d. h. vor dem 12. Dezember 2000)⁽³⁴⁾ eingegangen wurden und folglich nicht den Beihilfevorschriften unterliegen.

⁽³³⁾ *Aéroports de Paris*, op. cit.; siehe auch Leitlinien der Kommission zur Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags sowie des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr (ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5).

⁽³⁴⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 21. März 2012 in der Beihilfesache C 76/2002 (ex NN 122/2002) — Vorteilsgewährung seitens der Region Wallonien und des Flughafenbetreibers Brussels South Charleroi Airport zugunsten des Luftfahrtunternehmens Ryanair bei dessen Niederlassung in Charleroi, und Beschluss der Kommission vom 25. April 2012 in der Beihilfesache SA.33961 2012/C — Flughafen Nîmes.

- (136) Außerdem stellt die Kommission fest, dass Finanzierungen von Tätigkeiten, die normalerweise der Zuständigkeit des Staates im Zusammenhang mit der Ausübung öffentlicher Befugnisse unterliegen, soweit sie sich auf die Deckung von Kosten beschränken und sich nicht auf sonstige wirtschaftliche Tätigkeiten erstrecken⁽³⁵⁾, nicht den Beihilfavorschriften unterworfen sind. Bei Annahme des Beschlusses von 2012 lagen der Kommission keine hinreichenden Informationen über den Charakter (wirtschaftlich oder nicht wirtschaftlich) der von So.Ge.A.AL durchgeführten Tätigkeiten und über die infrastrukturbezogenen Kosten vor, die durch die zu prüfenden Maßnahmen finanziert wurden; außerdem war die Kommission nicht hinreichend darüber unterrichtet, ob mit Tätigkeiten im öffentlichen Aufgabenbereich zwangsläufig bestimmte Kosten verbunden sind. Die Kommission forderte Italien auf, zu klären, welche Tätigkeiten als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten zu bewerten wären und welche mit diesen Tätigkeiten in Zusammenhang stehenden Kosten gegebenenfalls durch die von der Untersuchung der Kommission betroffenen Maßnahmen finanziert wurden.

7.1.1. Maßnahme 1 — Kapitalzuführungen

- (137) Die Kommission brachte ernsthafte Zweifel daran zum Ausdruck, dass die Kapitalzuführungen dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entsprechen. Sie stellte fest, dass So.Ge.A.AL seit 2000 kontinuierlich Verluste erwirtschaftet hatte und dass die finanzielle Leistungsfähigkeit von So.Ge.A.AL sich nach Erteilung der „umfassenden“ Konzession offenbar weiter verschlechterte. Dieser Befund stand offenbar im Widerspruch zur Darstellung Italiens, nach der die schlechten Ergebnisse der Gesellschaft in erster Linie darauf zurückzuführen seien, dass mit der Teilkonzession/befristeten Konzession nicht das vollständige Spektrum der möglichen Flughafendienstleistungen angeboten werden konnte.
- (138) Außerdem stellt die Kommission fest, dass Italien die Überlegungen zur Begründung seiner Darstellung, dass die Maßnahmen von Rentabilitätsaussichten geleitet gewesen seien, damals erst im Nachhinein anstellte. Hinzu kommt, dass diese Analysen offenbar mit dem Gesamtnutzen, den die RAS aus einer Steigerung des Verkehrsaufkommens bezog, und insoweit auch mit Einnahmen in Zusammenhang standen, die ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber bei der Rentabilitätsanalyse einer Investition nicht berücksichtigen würde. Daher gelangte die Kommission vorläufig zu dem Schluss, dass die Kapitalzuführungen der Flughafensbetreiberin einen Vorteil gewährten und somit eine Betriebsbeihilfe für die Flughafensbetreiberin darstellten.
- (139) Und schließlich gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass selbst wenn So.Ge.A.AL die Anforderungen der Leitlinien über Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für Unternehmen in Schwierigkeiten⁽³⁶⁾ erfüllen würde, Italien keine Informationen vorgelegt hat, aus denen die Kommission hätte schließen können, dass diese Beihilfe die in diesen Leitlinien vorgesehenen Anforderungen erfüllen würde.

7.1.2. Maßnahme 2 — Finanzierung der „Anlagen und Bauarbeiten“

- (140) Die der Kommission vorgelegten Informationen zu den Zuschüssen für Anlagen und Bauarbeiten im Wert von 6 540 269 EUR, die die RAS So.Ge.A.AL im Zeitraum 1998-2009 gewährt hat, waren nicht hinreichend. Italien wurde ersucht, die Art der von der RAS subventionierten Kosten genauer anzugeben.

7.1.3. Maßnahme 3 — Investitionen in die Infrastruktur und in Einrichtungen des Flughafens

- (141) Die Kommission hat festgestellt, dass So.Ge.A.AL von 2001-2010 einen Betrag von 3 042 887 EUR in Form von Entgelten für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur an den Staat gezahlt hat und dass der Staat in den Jahren 2004-2010 Investitionen in Infrastrukturen im Umfang von 46 940 534 EUR und in Einrichtungen und Anlagen im Wert von 284 782 EUR finanziert hat.
- (142) Nach der Erteilung der umfassenden Konzession für So.Ge.A.AL im Jahr 2007 wurde offenbar keine höhere Konzessionsabgabe erhoben. Daher ist die Kommission zu dem vorläufigen Schluss gelangt, dass die Konzessionsabgabe offenkundig in keinem Verhältnis zu den öffentlichen Finanzmitteln stand, die der Staat für Infrastrukturinvestitionen bereitstellte. Insoweit stellt die Kommission vorläufig fest, dass So.Ge.A.AL möglicherweise einen Vorteil erlangt hat, indem die Gesellschaft eine Konzessionsabgabe unterhalb des marktüblichen Niveaus gezahlt hat.

⁽³⁵⁾ Siehe Urteil vom 18. März 1997, *Cali & Figli/Servicesi ecologici porto di Genova*, C-343/95, Slg. 1997, I-1547; Entscheidung der Kommission vom 19. März 2003 in der Sache N309/2002, *Flugsicherheit — Ausgleich der Betriebsverluste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001*, und Entscheidung der Kommission vom 16. Oktober 2002 in der Sache N 438/2002 — *Subventionen zugunsten der belgischen Hafenverwaltungen für die Durchführung hoheitlicher Aufgaben*.

⁽³⁶⁾ ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2.

- (143) Italien wurde ersucht, alle vorab erstellten Geschäftspläne vorzulegen, aus denen die Rentabilitätsaussichten von Infrastrukturinvestitionen deutlich werden, die am Flughafen Alghero von öffentlichen Einrichtungen getätigt wurden und die die Darstellung untermauern könnten, dass diese Investitionen dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers genügen.

7.2. VORLÄUFIGE BEWERTUNG DER VEREINBARKEIT DER BEIHILFEN FÜR So.Ge.A.AL

- (144) Die Kommission äußerte Zweifel an der Vereinbarkeit der zugunsten von So.Ge.A.AL gewährten Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 Absatz 3 AEUV nach Maßgabe der Luftverkehrsleitlinien von 2005.
- (145) Die Maßnahmen schienen zwar einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse zu dienen; der Kommission wurden jedoch keine hinreichenden Informationen vorgelegt, nach denen sie hätte beurteilen können, ob die Infrastruktur am Flughafen Alghero erforderlich und dem gesetzten Ziel angemessen war. Außerdem hatte die Kommission nicht genügend Anhaltspunkte für die Bewertung der zu erwartenden mittelfristigen Nutzung dieser Infrastruktur. Und schließlich hatte die Kommission Zweifel daran, dass die Flughafeninfrastruktur den Fluggesellschaften diskriminierungsfrei zugänglich gemacht wurde.
- (146) Da die Infrastrukturinvestitionen damals offenbar auf vertraglichen Verpflichtungen von So.Ge.A.AL gegenüber Ryanair beruhten, bezweifelte die Kommission zudem die Notwendigkeit jeglicher Beihilfen zur Finanzierung dieser Investitionen.

7.3. POTENZIELLE BEIHILFE FÜR DIE FLUGGESELLSCHAFTEN

- (147) Die Kommission ist zu dem vorläufigen Schluss gelangt, dass die Beschlüsse über die Bedingungen für die Tätigkeit der Fluggesellschaften am Flughafen Alghero wahrscheinlich mit dem Einsatz staatlicher Mittel einhergehen und dem Staat zuzurechnen sind.

7.3.1. Maßnahme 4 — Verträge zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair/AMS

- (148) Die Kommission hat zunächst festgestellt, dass AMS eine 100 %ige Tochter von Ryanair ist, die speziell zur Erbringung von Marketingdienstleistungen auf der Website von Ryanair gegründet wurde und keine sonstigen Dienstleistungen erbringt. Daher ist die Kommission zu dem vorläufigen Schluss gelangt, dass bei der Prüfung auf die Gewährung eines selektiven Vorteils Ryanair und AMS als ein einziges Unternehmen betrachtet werden mussten. Außerdem hat die Kommission festgestellt, dass das Verhalten von So.Ge.A.AL zusammen mit dem Verhalten der RAS und/oder anderer öffentlicher Anteilseigner von So.Ge.A.AL im zu prüfenden Zeitraum zu bewerten ist, wenn festgestellt werden soll, ob die Maßnahmen im Zusammenhang mit Ryanair/AMS marktkonform waren. Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, dass für eine Bewertung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten die ASAs und die Verträge über Marketingdienstleistungen sowie deren finanzielle Auswirkungen nicht getrennt voneinander betrachtet werden können und daher gemeinsam zu bewerten sind.
- (149) Die Kommission erinnerte daran, dass Erwägungen bezüglich der regionalen Entwicklungen bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten nicht berücksichtigt werden können. Außerdem stellte die Kommission fest, dass nach den ihr damals vorliegenden Informationen kein Geschäftsplan erstellt und keine Ex-ante-Analyse der Verträge mit Ryanair/AMS durchgeführt wurde, auf die sich die Entscheidung von So.Ge.A.AL zur Unterzeichnung dieser Verträge gegründet hätte.
- (150) Daher brachte die Kommission Zweifel daran zum Ausdruck, dass sich So.Ge.A.AL und die RAS hinsichtlich ihrer Beziehung zu Ryanair/AMS wie marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber verhalten haben.

7.3.2. Maßnahme 5 — Verträge mit anderen Fluggesellschaften

- (151) Die Kommission hat festgestellt, dass So.Ge.A.AL anderen Fluggesellschaften als Ryanair erhebliche Nachlässe auf Flughafenentgelte gewährt hat, beispielsweise bei Einführung neuer Verbindungen und bei Steigerung des Fluggastaufkommens. Die Kommission forderte Italien auf, im Vorfeld erstellte Geschäftspläne, Studien oder Unterlagen, in denen die Rentabilität der einzelnen Verträge mit den am Flughafen tätigen Fluggesellschaften für die Flughafenbetreiberin bewertet wurde, bzw. ansonsten die letzten vor Abschluss dieser Verträge erstellten Budgetprognosen von So.Ge.A.AL vorzulegen. Vor diesem Hintergrund brachte die Kommission Zweifel daran zum Ausdruck, dass sich So.Ge.A.AL und die RAS hinsichtlich ihrer Beziehung zu den am Flughafen tätigen Fluggesellschaften wie marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber verhalten haben.

8. STELLUNGNAHME ITALIENS

- (152) Die Kommission stellt fest, dass Italien im Laufe der Untersuchung ergänzend zu den Antworten auf die Auskunftsersuchen der Kommission mehrere Vorbringen übermittelt hat. Die Kommission hat eine Verlängerung der in Artikel 6 Absatz 1 der Verfahrensordnung⁽³⁷⁾ vorgesehenen Frist von einem Monat gewährt, in der die Mitgliedstaaten nach einem Beschluss über die Einleitung der förmlichen Prüfung durch die Kommission ihre Stellungnahmen vorzulegen verpflichtet sind; auch innerhalb dieser verlängerten Frist hat Italien allerdings nur ein einziges Vorbringen übermittelt (das Schreiben vom 31. August 2012). Die Vorbringen Italiens vom 3. Oktober 2012, 19. Oktober 2012, 22. Oktober 2012 und 20. Februar 2013 wurden nach Ablauf der Frist übermittelt.
- (153) In diesem Abschnitt werden daher nur die Erläuterungen behandelt, die Italien im Schreiben vom 31. August 2012 vorgetragen hat. Die in späteren Schreiben von Italien vorgebrachten Argumente, die für die Würdigung in dieser Sache von Bedeutung sind, wurden in den Abschnitten 3-5 erläutert.

8.1. POTENZIELLE BEIHILFE FÜR DEN FLUGHAFEN

i) Rückzahlung von Verlusten und Kapitalzuführungen

- (154) Italien verwies darauf, dass die Flughafenbetreiber gesetzlich verpflichtet sind, bestimmte Kapitalschwellen einzuhalten. Italien zufolge sollte mit den in dieser Sache zu bewertenden Kapitalzuführungen die Kapitalbasis von So.Ge.A.AL wieder auf das erforderliche Niveau aufgestockt werden.

ii) Zur öffentlichen Finanzierung von Anlagen und Bauarbeiten

- (155) Nach Auskunft von Italien beliefen sich die vor 2003 von den Flughafenbetreibern mit einer „umfassenden“ Konzession zu zahlenden Konzessionsabgaben nach dem italienischen Gesetz Nr. 324 vom 5. Mai 1976 in der geänderten Fassung auf 10 % der Nutzungsentgelte; das Entgelt für das Be- und Entladen der Flugzeuge war im italienischen Gesetz Nr. 117 vom 16. April 1974 festgelegt.
- (156) Seit 2003 wurden die jährlichen Konzessionsabgaben nach WLU des Flughafens (*Work Load Units* = Verkehrseinheiten) ermittelt; diese wiederum wurden ausgehend von den jährlich vom Ministerium für Infrastruktur und Verkehr und der ENAC (*Ente Nazionale Aviazione Civile*) jährlich veröffentlichten Verkehrszahlen festgesetzt.
- (157) Nach dem italienischen Gesetz 296 vom 27. Dezember 2006 wurde die jährliche Konzessionsabgabe für Flughafenbetreiber erhöht, um für das italienische Finanzministerium die folgenden Einnahmen sicherzustellen: 3 Mio. EUR 2007, 9,5 Mio. EUR im Jahr 2008 und 10 Mio. EUR im Jahr 2009.

8.2. POTENZIELLE BEIHILFE FÜR DIE FLUGGESELLSCHAFTEN

- (158) Zur potenziellen Beihilfe für die am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften hat sich Italien innerhalb der Frist nicht geäußert, in der die Mitgliedstaaten nach einem Beschluss über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens durch die Kommission nach Maßgabe von Artikel 6 Absatz 1 der Verfahrensverordnung ihre Stellungnahme übermitteln müssen.

9. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

- (159) Die Kommission stellt fest, dass die Stellungnahmen von Beteiligten vielfältige Sachvorträge enthalten. In den zahlreichen Vorbringen an die Kommission hat Ryanair beispielsweise die zugrunde liegenden Prinzipien und Annahmen erläutert, von denen die Analyse der Kommission nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten nach Auffassung von Ryanair ausgehen müsse. So.Ge.A.AL zufolge sprechen zahlreiche Gründe dafür, dass die zu prüfenden Maßnahmen zugunsten von So.Ge.A.AL als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu bewerten sind.

⁽³⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

9.1. STELLUNGNAHMEN VON So.Ge.A.AL

9.1.1. **Potenzielle Beihilfe für die Flughafenbetreiberin**

i) Zur wirtschaftlichen Tätigkeit

- (160) So.Ge.A.AL betont, dass die ihr zur Deckung der mit der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen des öffentlichen Aufgabenbereichs gewährten öffentlichen Finanzmittel keine staatliche Beihilfe darstellten. Allerdings hat So.Ge.A.AL die Art oder den Umfang dieser Kosten nicht im Einzelnen erläutert.
- (161) So.Ge.A.AL ist der Auffassung, dass alle in dieser Sache zu prüfenden Maßnahmen im Zusammenhang mit der Finanzierung der Infrastruktur sowie von Ausstattungen und „Anlagen und Bauarbeiten“ noch vor dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris* legal in Auftrag gegeben wurden und daher nicht Gegenstand einer Beihilfeprüfung sein dürften. Bezüglich des Zeitraums nach dem 12. Dezember 2000 erinnert sich So.Ge.A.AL, dass Italien bereits Beweismittel dafür vorgelegt hatte, dass bestimmte Tätigkeiten der Flughafenbetreiberin nicht wirtschaftlicher Art waren. Daher müsse die Kommission die in Rede stehenden öffentlichen Finanzmittel zum Teil den Kosten der Erbringung nicht wirtschaftlicher Tätigkeiten zuordnen.
- (162) Außerdem macht So.Ge.A.AL geltend, der Beschluss von 2012 sei im Hinblick auf Art und Umfang der mutmaßlichen Beihilfe für die Flughafenbetreiberin nicht klar. Insbesondere sei nicht klar, ob die Kommission beabsichtigt habe, die Finanzierung der Infrastrukturarbeiten insgesamt als staatliche Beihilfe zu bewerten oder — alternativ — festzustellen, dass nur die Differenz zwischen der marktbezogenen Konzessionsabgabe, die So.Ge.A.AL dem Staat für die verbesserte Infrastruktur hätte zahlen müssen, und der tatsächlich von der Flughafenbetreiberin gezahlten Abgabe als Beihilfe zu betrachten sei. Der erstgenannte Fall sei nicht mit der Tatsache vereinbar, dass der Staat während der gesamten maßgeblichen Zeit Eigentümer der Flughafeninfrastruktur gewesen sei. Daher könne So.Ge.A.AL nicht als Begünstigte der Investitionsbeihilfe betrachtet werden. Auch wenn die Kommission den alternativen Fall feststelle, sei So.Ge.A.AL jedoch keinesfalls ein ihr nicht zustehender wirtschaftlicher Vorteil zugutegekommen.

ii) Keine Verfälschung des Wettbewerbs

- (163) So.Ge.A.AL betont, dass es infolge der ihr gewährten öffentlichen Finanzmittel nicht zu einer Verfälschung des Wettbewerbs kommen könne. Wegen des abgelegenen Standorts überschneide sich der Einzugsbereich⁽³⁸⁾ des Flughafens Alghero in keiner Weise mit dem Einzugsbereich eines anderen Flughafens in Italien oder in anderen Mitgliedstaaten. In Anbetracht der Entfernungen zwischen den einzelnen Flughäfen auf der Insel und des Fehlens zuverlässiger Verbindungen auf dem Landweg konkurriere der Flughafen auch nicht mit anderen Flughäfen auf Sardinien. Auf den drei sardischen Flughäfen würden unterschiedliche Flugverkehrsarten bedient. Außerdem stehe der Luftverkehr hinsichtlich des auf der Insel ankommenden und des von der Insel abgehenden Verkehrs nicht in Konkurrenz mit einem sonstigen Verkehrsträger.
- (164) So.Ge.A.AL widerspricht der Argumentation der Kommission in ihrem Beschluss von 2012, dass mehrere Flughafenbetreiber um die Verwaltung der Infrastruktur des Flughafens konkurrierten. So.Ge.A.AL wurde die erste „Teilkonzession“⁽³⁹⁾ für den Betrieb des Flughafens 1995 und somit lange vor dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris* erteilt. Seit 1995 habe sich So.Ge.A.AL auf die Verwaltung der Infrastruktur des Flughafens beschränkt; ihre Tätigkeit stehe daher nicht in Konkurrenz zur Tätigkeit irgendeines sonstigen Flughafenbetreibers.

iii) Keine wirtschaftlichen Vorteile für So.Ge.A.AL

- (165) So.Ge.A.AL zufolge genügen die Kapitalzuführungen dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers. Nach Auffassung von So.Ge.A.AL sind die wirtschaftlichen Beweggründe für die Maßnahmen in beiden Zeiträumen getrennt voneinander zu bewerten: zum einen für den Zeitraum vor und zum anderen für den Zeitraum nach Erteilung der „umfassenden“ Konzession für So.Ge.A.AL im Jahr 2007.
- (166) So.Ge.A.AL macht geltend, die vor 2007 vorgenommen Rekapitalisierungen seien aufgrund der Notwendigkeit erfolgt, insbesondere angesichts der Erteilung der „umfassenden“ Konzession, die die Gesellschaft bereits am 18. Januar 1999 besessen habe, die eigene Geschäftstätigkeit zu schützen. Nach den zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Kapitalzuführung verfügbaren Informationen sei die Aussicht auf die Erteilung der

⁽³⁸⁾ In den Luftverkehrsleitlinien von 2014 definiert als das Gebiet im Umkreis von 100 Kilometern oder 60 Minuten Fahrzeit mit dem Pkw, Bus, Zug oder Hochgeschwindigkeitszug um einen bestehenden Flughafen.

⁽³⁹⁾ Am 10. Mai 1995 wurde So.Ge.A.AL die erste „Teilkonzession“ für die Erbringung von Abfertigungsdiensten erteilt; Grundlage für die Abfertigungsdienste sollten die mit einzelnen Fluggesellschaften geschlossenen Verträge sein. Eine zweite „Teilkonzession“ wurde So.Ge.A.AL am 20. Oktober 1995 für die Erbringung von Bordverpflegungsdiensten erteilt. Am 11. Februar 1999 wurde So.Ge.A.AL befristet das Recht zum Betrieb des Flughafens nach Maßgabe einer „umfassenden“ Konzession gewährt.

„umfassenden“ Konzession für die Anteilseigner von So.Ge.A.AL insoweit von entscheidender Bedeutung gewesen, als sie der Gesellschaft ermöglicht hätten, in vollem Umfang Nutzen aus dem Flughafenbetrieb zu ziehen und damit ihre Einnahmen im Aviation- und im Non-Aviation-Bereich zu steigern. Für öffentliche Anteilseigner gebe es keine realistische Alternative zur Rekapitalisierung der Gesellschaft, und dies sei auch gerechtfertigt gewesen, da die Verzögerung bei der Erteilung der Konzession auf äußere Faktoren zurückzuführen gewesen sei, die der Gesellschaft nicht zugerechnet werden könnten. So.Ge.A.AL ist der Auffassung, die Kommission müsse dies bei ihrer Bewertung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten berücksichtigen. Außerdem seien die Maßnahmen auch in Anbetracht der prognostizierten Zunahme der Fluggastzahlen infolge der seit 1999 verfolgten Strategie des Angebots von Billigflügen angemessen.

- (167) Anlass für die Kapitalzuführungen der Jahre 2009 und 2010 sei die Notwendigkeit gewesen, die Handlungsfähigkeit der Flughafenbetreiberin insbesondere angesichts der besseren Rentabilitätsaussichten infolge der Erteilung der „umfassenden“ Konzession zu schützen. Dass So.Ge.A.AL auch nach Erteilung der Konzession noch nicht wieder rentabel geführt werden konnte, habe daran gelegen, dass sich das tatsächliche Marktszenario deutlich von der Prognose unterschieden habe; dieses Szenario (d. h. die rückläufige Konjunktur und die damit einhergehenden wirtschaftlichen Herausforderungen für internationale Airlines) habe die Entwicklung des Luftverkehrs in diesem Zeitraum erheblich beeinträchtigt. Bei So.Ge.A.AL sei das Fluggastaufkommen entsprechend um 1,8 % zurückgegangen. Außerdem macht So.Ge.A.AL geltend, das Verkehrsaufkommen habe sich nicht wie erwartet entwickeln können, weil sich die Durchführung von Infrastrukturarbeiten verzögert habe. (Mit der Durchführung hätte bereits 2004 begonnen werden sollen; tatsächlich wurden die betreffenden Arbeiten aber erst 2009 aufgenommen.) Und schließlich sei zu berücksichtigen, dass die ENAC trotz der entsprechenden förmlichen Anfrage von So.Ge.A.AL die Flughafenentgelte nicht angehoben habe.
- (168) Vor diesem Hintergrund entwickelte So.Ge.A.AL Korrekturmaßnahmen zur Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts, beispielsweise durch Reorganisation ihrer Tätigkeiten, durch eine Senkung ihrer Betriebskosten und durch Investitionen in die Infrastruktur. Diese Maßnahmen werden im Reorganisations- und Umstrukturierungsplan von 2010 eingehend bewertet.
- (169) So.Ge.A.AL weist die Feststellung der Kommission zurück, dass keine Analyse durchgeführt worden sei, bevor die Maßnahmen umgesetzt wurden. Die öffentlichen Anteilseigner von So.Ge.A.AL hätten die in Rede stehenden Maßnahmen auf der Grundlage eines im Vorfeld erstellten Geschäftsplans durchgeführt. Diesbezügliche Beweismittel seien die Unterlagen, die der Kommission im Laufe der Untersuchung vorgelegt wurden, insbesondere:
- a) der Geschäftsplan von So.Ge.A.AL vom 15. März 1999,
 - b) das Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von So.Ge.A.AL vom 8. April 2000,
 - c) der Geschäftsplan vom September 2005 zur Erlangung der auf 40 Jahre befristeten Konzession,
 - d) der Roland-Berger-Plan in der 2007 und 2009 aktualisierten Form,
 - e) das Reorganisations- und Umstrukturierungsprogramm 2010-2012 und
 - f) der Accuracy-Bericht.
- (170) So.Ge.A.AL verweist ferner darauf, dass die Vereinbarkeit der Kapitalzuführungen mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten bereits im Ecorys-Bericht und im Accuracy-Bericht sowie im Roland-Berger-Plan festgestellt worden sei.
- (171) Daher habe die Kommission den spezifischen Charakter des Luftverkehrssektors in Italien vor dem Hintergrund der geltenden italienischen Rechtsvorschriften nicht angemessen berücksichtigt. In ihrer Bewertung der Situation vor und nach Erteilung der umfassenden Konzession für So.Ge.A.AL hätte die Kommission berücksichtigen müssen, dass die Rekapitalisierungen auf einer Rechtspflicht beruhten; bei einem Verstoß gegen diese Rechtspflicht wäre die Konzession widerrufen worden. Aus diesem Grund hätten die Anteilseigner von So.Ge.A.AL die kostenwirksamste Option gewählt und sich für die Rekapitalisierung der Gesellschaft entschieden.
- (172) Da die Kapitalzuführungen für die öffentlichen Anteilseigner mittelfristig einen Gewinn gewährleisteten, haben die öffentlichen Anteilseigner sich bei den Kapitalzuführungen nach Auffassung von So.Ge.A.AL verhalten, wie dies ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter unter ähnlichen Umständen auch getan hätte. So.Ge.A.AL zufolge werden durch die Geschäftstätigkeit am Flughafen Steuereinnahmen erwirtschaftet, die den Umfang der gewährten öffentlichen Finanzierung übersteigen.

- (173) Ferner macht So.Ge.A.AL geltend, die Kapitalzuführungen verschafften der Flughafenbetreiberin keinen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des Altmark-Urteils⁽⁴⁰⁾. Der Betrieb des Flughafens sei insgesamt als eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („DAWI“) zu betrachten, da die Erreichbarkeit der Insel gewährleistet werden müsse; daher stellten die zu prüfenden Kapitalzuführungen einen Ausgleich für die Erbringung einer DAWI durch den Flughafen dar.
- (174) So.Ge.A.AL sei nach Maßgabe des Vertrags über die umfassende Konzession mit der Erbringung der DAWI beauftragt worden. Die So.Ge.A.AL vor 2007 erteilten Teilkonzessionen könnten ebenso als öffentlicher Auftrag betrachtet werden. Außerdem stellt So.Ge.A.AL fest, dass die Flughafenbetreiber rein rechtlich verpflichtet sind, bestimmte Auflagen hinsichtlich des Betriebs der Flughäfen einzuhalten, bei denen zwangsläufig auch das öffentliche Interesse berücksichtigt werde. Diese Auflagen stünden mit der Garantie einer hinreichenden Qualität der Dienste, mit der Einhaltung von Sicherheitsstandards und mit der Kontinuität und der Regelmäßigkeit der Dienste in Zusammenhang.
- (175) Das zweite und das dritte Kriterium des Altmark-Urteils seien insoweit erfüllt, als So.Ge.A.AL einen Ausgleich nur erhalten habe, soweit dies zur Deckung der entstandenen Verluste erforderlich gewesen sei, d. h. in dem Umfang, der benötigt wurde, um nach Deckung der betreffenden Verluste die rechtlich vorgeschriebene Kapitalausstattung wiederherzustellen. Außerdem seien Flughafenbetreiber rechtlich zur getrennten Buchführung über die Kerntätigkeiten und über die nicht zum Kerngeschäft zählenden Tätigkeiten verpflichtet.
- (176) Und schließlich macht So.Ge.A.AL geltend, dass auch das vierte Altmark-Kriterium erfüllt sei; diesbezüglich trägt die Gesellschaft jedoch keine wesentlichen Beweismittel vor.
- iv) Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt
- (177) Nach Auffassung von So.Ge.A.AL muss die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit der potenziellen Beihilfe für den Flughafen mit dem Binnenmarkt Folgendes berücksichtigen:
- a) die Leitlinien für Regionalbeihilfen,
 - b) die Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen,
 - c) Artikel 106 Absatz 2 AEUV und
 - d) die Luftverkehrsleitlinien von 2014.
- (178) Erstens erläutert So.Ge.A.AL, die zu bewertenden Maßnahmen seien für den Flughafen Alghero als Ausgleich für den Nachteil bewilligt worden, der sich aus der Insellage der Region Sardinien ergibt. Daher müsse die Kommission die Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären.
- (179) Zweitens macht So.Ge.A.AL geltend, alle zu bewertenden Maßnahmen seien für eine Umstrukturierung von So. Ge.A.AL bewilligt worden, um die Wiederherstellung ihrer Rentabilität sicherzustellen. In diesem Sinne erklärte So.Ge.A.AL bezüglich der Kapitalzuführungen der Jahre 2009 und 2010, sie habe einen Umstrukturierungsplan erstellt (den Reorganisations- und Umstrukturierungsplan von 2010), in dem zum einen die Faktoren benannt worden seien, die sich in der Vergangenheit nachteilig auf die Gesellschaft ausgewirkt hätten, und zum anderen Abhilfemaßnahmen zur Kostensenkung und eine Änderung der Geschäftspolitik vorgeschlagen worden seien. Nach diesem Plan sollte So.Ge.A.AL einen beträchtlichen Eigenbeitrag zu dieser Umstrukturierung leisten.
- (180) Drittens macht So.Ge.A.AL bezüglich der Vereinbarkeit der Beihilfe mit Artikel 106 Absatz 2 AEUV geltend, der Ausgleich, der ihr für die Erbringung von DAWI gewährt worden sei, habe regelmäßig unter der in der DAWI-Entscheidung von 2005 in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a genannten Obergrenze⁽⁴¹⁾ von 30 Mio. EUR pro Jahr gelegen, und der Umsatz der Gesellschaft habe weniger als 100 Mio. EUR betragen. Vor 2004 sei auch die nach der DAWI-Entscheidung von 2005 in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d vorgesehene Obergrenze von 1 Mio. Fluggästen nicht überschritten worden. Ebenso würden die Bestimmungen der Artikel 4, 5 und 6 der DAWI-Entscheidung von 2005 eingehalten, da der Gesellschaft der Ausgleich in Verbindung mit ordnungsgemäß definierten DAWI gewährt worden sei, die So.Ge.A.AL mit einem oder mehreren öffentlichen Aufträgen übertragen worden seien; zudem habe dieser Ausgleich den Umfang nicht überschritten, der für die Erbringung der DAWI erforderlich gewesen sei.

⁽⁴⁰⁾ Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C 280/00, Slg. 2003, I-7747.

⁽⁴¹⁾ Entscheidung 2005/842/EG vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden (ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 67).

- (181) Viertens erklärt So.Ge.A.AL, dem Flughafen gewährte Beihilfen für Infrastrukturinvestitionen sowie für die Ausstattung und Anlagen und Bauarbeiten müssten nach Maßgabe der Luftverkehrsleitlinien von 2014 bewertet werden. Die in Rede stehende Infrastruktur stehe im Verhältnis zum verfolgten Ziel, und es bestehe mittelfristig das Potenzial für eine Nutzung im Sinne der Luftverkehrsleitlinien von 2014. Außerdem sei die Infrastruktur den Fluggesellschaften diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt worden. Und schließlich sei auch der Handel nicht in einem Umfang beeinträchtigt worden, der dem gemeinsamen Interesse zuwidergelaufen wäre; die öffentliche Finanzierung sei erforderlich und verhältnismäßig gewesen.

9.1.2. Maßnahmen zugunsten von am Flughafen tätigen Fluggesellschaften

- (182) Die Kommission bewerte So.Ge.A.AL und die RAS bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten zu Recht gemeinsam. Mit der Annahme der in Rede stehenden Maßnahmen hätten sich die RAS und So.Ge.A.AL so verhalten, wie dies ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter unter vergleichbaren Umständen auch getan hätte. So.Ge.A.AL habe durch die Unterstützung, die die RAS Fluggesellschaften im Bereich der Vermarktung gewährt habe, keinen wirtschaftlichen Vorteil erlangt. Die zu bewertenden Zahlungen seien von der Flughafenbetreiberin nur weitergeleitet worden und letztlich den Fluggesellschaften zugekommen.
- (183) Die Beihilfe, die am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften in Form niedrigerer Flughafenentgelte oder in Form von Marketingbeihilfen gewährt worden sei, müsse nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a bzw. c AEUV sowie nach Maßgabe der Luftverkehrsleitlinien von 2005 als mit dem Binnenmarkt vereinbar bewertet werden.
- (184) Zur Begründung dieser Schlussfolgerung erläutert So.Ge.A.AL, die potenzielle Beihilfe sei Gesellschaften gewährt worden, die von einem Mitgliedstaat eine Lizenz zur Erbringung von Flugdiensten im Zusammenhang mit Verbindungen zwischen Regionalflughäfen der Kategorien C oder D der Luftverkehrsleitlinien von 2005 und einem sonstigen Flughafen innerhalb der Union erhalten hätten. Die Finanzierung sei nicht für Verbindungen gewährt worden, die Gegenstand von Gemeinwohlverpflichtungen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁴²⁾ gewesen seien, und in den Verträgen mit den Fluggesellschaften seien Geldbußen für den Fall vorgesehen gewesen, dass diese ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen wären.
- (185) Die in Rede stehenden Zuschüsse seien Fluggesellschaften zwar über einen längeren Zeitraum und mit stärkerer Intensität gewährt worden als nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005 zulässig; die Verträge mit Fluggesellschaften hätten aber höchstens drei Jahre gedauert und die Luftverkehrsleitlinien von 2005 sähen hinsichtlich der Beihilfeintensität für benachteiligte Regionen auch Ausnahmen vor.

9.1.3. Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien von 2014

- (186) In den Stellungnahmen zur Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien von 2014 weist So.Ge.A.AL darauf hin, dass keine der zu prüfenden Maßnahmen zugunsten des Flughafens als staatliche Beihilfe einzustufen sei. Wenn die Kommission jedoch zu der Schlussfolgerung gelangen solle, dass eine oder mehrere dieser Maßnahmen Betriebsbeihilfen für So.Ge.A.AL darstellen, wären So.Ge.A.AL zufolge alle Bedingungen für die Vereinbarkeit der Beihilfe nach Maßgabe der Luftverkehrsleitlinien von 2014 erfüllt.

10. STELLUNGNAHMEN ANDERER BETEILIGTER

- (187) Ryanair, AMS und Unioncamere übermittelten ihre Stellungnahmen im Laufe der Untersuchung.

10.1. STELLUNGNAHMEN VON RYANAIR

- (188) Ryanair übermittelte seine Stellungnahme zum Beschluss von 2012 am 12. März 2013. In der Stellungnahme bezog sich Ryanair auf seine Vorbringen in dieser Sache aus der Zeit noch vor Annahme des Beschlusses von 2012 sowie auf mehrere weitere Vorbringen bezüglich verschiedener Untersuchungen im Zusammenhang mit einer potenziellen Beihilfe für Ryanair.
- (189) Die wesentlichen Punkte der Stellungnahmen von Ryanair in diesen Vorbringen werden in den Erwägungsgründen 190-226 zusammengefasst.

⁽⁴²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3).

i) Stellungnahme zu AMS

- (190) Ryanair weist die vorläufige Schlussfolgerung der Kommission zurück, dass Ryanair und AMS als ein einziges Unternehmen zu betrachten seien und dass die ASAs und die Verträge über Marketingdienstleistungen sowie die jeweiligen finanziellen Folgen bei der Prüfung auf das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils gemeinsam zu bewerten seien.
- (191) Weder die Eigentümerstruktur von AMS noch der Zweck des Unternehmens würden für diese Schlussfolgerung sprechen. Die mit Ryanair geschlossenen ASAs und die mit AMS geschlossenen Verträge über Marketingdienstleistungen seien getrennte und voneinander unabhängige Verträge; sie bezögen sich auf unterschiedliche Dienstleistungen und unterlägen keinerlei vertraglichen oder sonstigen Beziehungen zwischen den Verträgen, die eine Bewertung der Verträge als eine einzige Reihe von Maßnahmen rechtfertigen würden.
- (192) Die Verträge über Marketingdienstleistungen seien So.Ge.A.AL als Abnehmer von Werbedienstleistungen zugutegekommen. Sie hätten eine Investition zur Förderung der Marke des Flughafens dargestellt und zu einer Steigerung der am Flughafen ankommenden Fluggäste und entsprechend zu einer Steigerung der Non-Aviation-Einnahmen beigetragen. Damit habe man nicht beabsichtigt, den Ladefaktor oder den Ertrag bei den von Ryanair bedienten Verbindungen zu steigern, und die Verträge seien auch nicht an von Ryanair erwartete Vorteile dieser Flughafenwerbung auf der Website *Ryanair.com* gebunden gewesen.
- (193) Außerdem sei der Abschluss eines Vertrags über Marketingdienstleistungen mit AMS keine Bedingung dafür gewesen, dass Ryanair Verbindungen mit Alghero als Start- oder Zielflughafen angeboten habe. Viele der von Ryanair bedienten Flughäfen schlossen nämlich keine Verträge mit AMS. Im Allgemeinen solle durch die erforderliche spezifische Vermarktung die mit einem Flughafen verbundene Marke aufgebaut und der Anteil der ankommenden Fluggäste an weniger bekannten Flughäfen gesteigert werden, deren Marke nicht wahrnehmbar sei und bei denen der ankommende Verkehr erhöht werden müsse.
- (194) Insoweit sei es durchaus vernünftig, dass ein solcher Flughafen Mittel für einen entsprechenden Zweck aufwende. Dass diese Werbung möglicherweise auch Ryanair zugutekommen könne, sei für den Flughafen in wirtschaftlicher Hinsicht unerheblich. Ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber würde eine Investition nicht einfach deshalb unterlassen, weil vom Wachstum des eigenen Unternehmens auch andere Parteien einen Vorteil haben könnten.
- (195) Die Verträge von Ryanair mit So.Ge.A.AL seien normale Handelsverträge gewesen, die dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten genügt hätten. Entsprechendes gelte für die Verträge von AMS mit So.Ge.A.AL; AMS schließe Verträge über Marketingdienstleistungen zu gleichen Preisen und mit vergleichbarem Umfang mit öffentlichen und mit privaten Flughäfen, Fremdenverkehrseinrichtungen, Autovermietern, Websites für Hotelreservierungen, Versicherungsgesellschaften und Anbietern von Telekommunikationsdiensten ⁽⁴³⁾.
- (196) Diese Sichtweise deckt sich mit der Argumentationslinie von Ryanair in anderen Vorbringen gegenüber der Kommission im Laufe der Untersuchung. In diesen anderen Vorbringen widerspricht Ryanair der Bewertung der Kommission, nach der Zahlungen an AMS als Kosten des Flughafens betrachtet wurden. Nach Auffassung von Ryanair wurde bei dieser Bewertung der Wert der Dienstleistungen von AMS für den Flughafen außer Acht gelassen ⁽⁴⁴⁾. Durch den Kauf von Werbeflächen könnten Flughäfen den Anteil der mit Ryanair-Flügen ankommenden Passagiere erhöhen, und ankommende Passagiere würden eher mehr für Waren und Dienstleistungen im Non-Aviation-Bereich ausgeben als abfliegende Passagiere. Sich so zu verhalten, sei also für die Flughäfen sinnvoll ⁽⁴⁵⁾. Ryanair ist der Überzeugung, bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten müsse die Inanspruchnahme von Marketingdienstleistungen zu marktüblichen Preisen unabhängig von sonstigen vertraglichen Verträgen zwischen Flughäfen und Fluggesellschaften betrachtet werden. Wenn die Kommission darauf bestehen sollte, die Verträge mit AMS und die Verträge mit Ryanair über Flughafendienstleistungen einer gemeinsamen Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten zu unterziehen, dürfe der Wert der von AMS gegenüber dem Flughafen erbrachten Dienstleistungen nicht außer Acht gelassen werden.

ii) Zurechenbarkeit/staatliche Mittel

- (197) Ryanair macht geltend, die Bewertung der Kommission, nach der die öffentlichen Stellen an der Einführung der zu prüfenden Maßnahmen unter Beteiligung von Ryanair und AMS beteiligt waren, sei nicht durch entsprechende Beweismittel untermauert worden. Es könne nicht davon ausgegangen werden — und es sei auch noch nicht nachgewiesen worden —, dass die öffentlichen Stellen tatsächlich an der Einführung der Maßnahmen beteiligt waren.

⁽⁴³⁾ Schreiben von Ryanair vom 22. Juli 2011.

⁽⁴⁴⁾ Schreiben von Ryanair vom 20. Dezember 2013.

⁽⁴⁵⁾ Schreiben von Ryanair vom 15. September 2009.

- (198) Das Argument, dass So.Ge.A.AL vollständig im Eigentum öffentlicher Stellen stehe, die in den Entscheidungsprozess von So.Ge.A.AL eingegriffen hätten, sei insoweit nicht stichhaltig, als es sich ausschließlich auf ein einziges, die Organe der Gesellschaft betreffendes Kriterium stütze, nämlich die Bestellung des Verwaltungsrats von So.Ge.A.AL durch die öffentlichen Anteilseigner. Auch der Vertrag von 2002, in dem sich Sardinien zur Zusammenarbeit mit Ryanair verpflichtet hatte, um den Fremdenverkehr und die Beschäftigungsquote in der Region zu fördern, beweise nicht, dass öffentliche Stellen in irgendeiner Weise nach Unterzeichnung dieses Vertrags an der Einführung der von So.Ge.A.AL im Hinblick auf Ryanair oder AMS getroffenen Maßnahmen beteiligt gewesen wären. Dass So.Ge.A.AL und Sardinien in den Jahren 2004, 2005, 2006 und 2007 aufeinanderfolgende Verträge über gemeinsame Zahlungen für Marketingdienstleistungen geschlossen haben, spreche nur für die Feststellung, dass Sardinien So.Ge.A.AL finanziere, nicht aber dafür, dass Sardinien So.Ge.A.AL Weisungen für sein Verhalten gegenüber Ryanair oder AMS erteilen würde.
- (199) Ryanair sei nicht über Verträge zwischen So.Ge.A.AL und der RAS unterrichtet und dafür auch nicht zuständig; es habe weder zu solchen Verträgen aufgefordert noch Verträge verlangt. Insoweit dürften die Verträge zwischen So.Ge.A.AL und der RAS keine Auswirkungen auf die Verträge gehabt haben, die Ryanair und AMS mit So.Ge.A.AL geschlossen haben.
- (200) Ryanair sei auch mittelbar kein Empfänger einer staatlichen Beihilfe. Die Kommission könne nicht einfach vermuten, dass am Flughafen tätigen Fluggesellschaften eine staatliche Beihilfe gewährt worden sei, wenn sie nicht über Beweismittel für das tatsächliche Vorliegen eines Vorteils durch eine staatliche Beihilfe verfüge. Solange die Bedingungen der Geschäftsbeziehung zwischen Ryanair und einem Flughafen nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten gerechtfertigt seien, könne im Falle von Ryanair keine Verpflichtung zur Rückforderung bestehen. Ryanair kritisiert die Erwägung der Kommission, dass jeglicher Anreiz, den ein vom Staat betriebener Flughafen einer Fluggesellschaft gewährt, zwangsläufig als staatliche Beihilfe zu bewerten sei, auch wenn die betreffenden Gelder nur zum Teil aus öffentlichen Mitteln aufgebracht wurden. Ryanair macht geltend, die zögernde Haltung der Kommission bezüglich einer Untersuchung der Frage der Zurechenbarkeit von Maßnahmen zum Staat sei mit den Luftverkehrsleitlinien von 2005 nicht zu vereinbaren, nach denen der Beschluss zur Umverteilung öffentlicher Mittel an eine Fluggesellschaft nur dann eine Beihilfe darstellt, wenn er den öffentlichen Stellen zuzurechnen ist ⁽⁴⁶⁾.

iii) Vergleichende Analyse

- (201) Ryanair macht geltend, nach der Rechtsprechung ⁽⁴⁷⁾ sei zunächst anhand einer vergleichenden Analyse zu prüfen, ob Fluggesellschaften eine Beihilfe gewährt wurde; eine kostenbezogene Prüfung dürfe nur dann vorgenommen werden, wenn die Lage des angeblichen Beihilfegebers nicht mit der einer privaten Unternehmensgruppe vergleichbar sei. Außerdem erläutert Ryanair, bei der Bewertung der von Flughafenbetreibern mit den Fluggesellschaften geschlossenen Verträge müssten auch die netzspezifischen Auswirkungen der Verträge berücksichtigt werden. In einem anderen Vorbringen schloss sich Ryanair allerdings dem Standpunkt an, dass sowohl vergleichende Analysen als auch kostenbezogene Analysemethoden in der Wirtschaft üblich seien ⁽⁴⁸⁾.

iv) Ex-ante-Rentabilitätsanalyse

- (202) Im Wesentlichen macht Ryanair geltend, die gesamte Würdigung der Kommission im Beschluss von 2012 sei durch die fehlerhafte Anwendung der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten beeinträchtigt gewesen; dabei sei von der unzutreffenden Annahme ausgegangen worden, dass ein vorab erstellter Geschäftsplan erforderlich sei, um feststellen zu können, dass dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entsprochen wurde. Geschäftspläne seien aber keine unabdingbare Voraussetzung für wirtschaftliche Tätigkeiten marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber ⁽⁴⁹⁾. Diese Pläne könnten zwar zweifelsfrei zeigen, dass sich eine öffentliche Stelle als marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten habe; wenn aber kein entsprechender Plan vorliege, sei dies kein hinreichendes Indiz dafür, dass sich eine öffentliche Stelle nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhält.
- (203) In jedem Fall habe die Kommission in dieser Sache bereits in ihrem Beschluss von 2012 eingeräumt, dass der Flughafen Alghero eine Ex-ante-Analyse durchgeführt hat; dies müsse als hinreichend betrachtet werden. Die Kommission könne nicht beurteilen, was ein „annehmer“ Geschäftsplan sei, und sollte dies auch nicht versuchen.
- (204) Darüber hinaus erklärte Ryanair, die Kommission habe eine Analyse nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten von Ecorys erhalten, der zufolge die mit Ryanair geschlossenen Verträge dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten genügen, und in der festgestellt worden sei,

⁽⁴⁶⁾ Schreiben von Ryanair vom 15. Dezember 2009.

⁽⁴⁷⁾ Schreiben von Ryanair vom 12. März 2013 und vom 15. Dezember 2009.

⁽⁴⁸⁾ *Assessing State aid to low cost carriers*, 26. Oktober 2011, für Ryanair erstellt von Simon Pilsbury, Managing Consultant bei Oxera.

⁽⁴⁹⁾ Schreiben von Ryanair vom 22. Juli 2011.

dass die Verluste von So.Ge.A.AL auf die erheblichen und nicht vorhersehbaren Verzögerungen bei der Erteilung der „umfassenden“ Konzession durch den Staat zurückzuführen waren. Nicht vorhersehbare Effizienzdefizite und Verzögerungen müssten in einer Analyse nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeitrügten herausgerechnet werden, weil damit auch private Flughäfen im normalen Geschäftsbetrieb konfrontiert sein könnten — entweder durch ein Verschulden des Staates oder durch das Verhalten anderer privater Unternehmen, auf die der Flughafen angewiesen ist.

- (205) Außerdem legte Ryanair eine Reihe von Anmerkungen von Oxera und eine Analyse von Professor Damien P. McLoughlin vor.

Oxera Note 1 — Identifying the market benchmark in comparator analysis for MEO tests. Ryanair State aid cases [Oxera-Gutachten 1 — Ermittlung von Referenzpreisen bei vergleichenden Analysen für Prüfungen nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeitrügten, Ryanair-Beihilfesachen], für Ryanair erstellt von Oxera, 9. April 2013

- (206) Dass sich die Kommission ausschließlich auf Vergleichsflughäfen im Einzugsgebiet des zu prüfenden Flughafens beschränkt hat, hielt Oxera nicht für angemessen.

- (207) Oxera machte geltend, die bei Vergleichsflughäfen ermittelten Referenzpreise auf dem Markt seien nicht durch staatliche Beihilfen für benachbarte Flughäfen verfälscht. Daher könne durchaus ein marktüblicher Referenzwert für die Prüfungen nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeitrügten geschätzt werden.

- (208) Dieser Standpunkt wurde wie folgt begründet:

- a) Vergleichende Analysen seien im Zusammenhang mit Prüfungen nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeitrügten in anderen Bereichen als dem Beihilferecht allgemein üblich;
- b) Unternehmen hätten wechselseitig nur in dem Umfang Einfluss auf Preisentscheidungen, in dem ihre Waren substituierbar seien oder einander ergänzten;
- c) Flughäfen im selben Einzugsgebiet konkurrierten nicht zwangsläufig miteinander, und die in den vorgelegten Berichten berücksichtigten Vergleichsflughäfen seien nur einem begrenzten Wettbewerb durch in staatlichem Eigentum stehende Flughäfen in ihrem Einzugsgebiet ausgesetzt (< 1/3 der kommerziell betriebenen Flughäfen im Einzugsgebiet von Vergleichsflughäfen stünden vollständig in staatlichem Eigentum, und keiner der Flughäfen im selben Einzugsgebiet wie die berücksichtigten Vergleichsflughäfen sei Gegenstand anhaltender (seit April 2013 bestehender) beihilferechtlicher Bedenken gewesen);
- d) selbst wenn Vergleichsflughäfen einem Wettbewerb durch in staatlichem Eigentum stehende Flughäfen im selben Einzugsgebiet ausgesetzt seien, bestünden Gründe für die Annahme, dass deren Verhalten dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeitrügten genügen (beispielsweise bei einer erheblichen Beteiligung privater Anteilseigner oder wenn ein Flughafen privat betrieben werde);
- e) nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeitrügten betriebene Flughäfen setzten Preise nicht unterhalb der Zusatzkosten an.

Oxera Note 2 — Principles underlying profitability analysis for MEO tests. Ryanair State aid cases [Oxera-Gutachten 2 — Grundsätze bei Rentabilitätsanalysen im Zusammenhang mit Prüfungen nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeitrügten, Ryanair-Beihilfesachen], für Ryanair erstellt von Oxera, 9. April 2013

- (209) Oxera zufolge beruht die von Oxera erstellte Rentabilitätsanalyse in den der Kommission vorgelegten Berichten auf den Erwägungen, die auch ein vernünftiger privatwirtschaftlicher Geldgeber zugrunde legen würde; die Erwägungen entsprächen dem Standpunkt, den die Kommission in Präzedenzfällen eingenommen habe.

- (210) Die Rentabilitätsanalyse geht von folgenden Annahmen aus:

- a) Die Bewertung erfolgt in mehreren Stufen;
- b) ein Geschäftsplan muss nicht vorab erstellt worden sein;
- c) bei nicht überlasteten Flughäfen ist der Single-Till-Ansatz (Gesamtkostendeckungsprinzip) die angemessene Preisfindungsmethode;

- d) nur die Einnahmen in Verbindung mit der wirtschaftlichen Tätigkeit des jeweils betriebenen Flughafens dürfen berücksichtigt werden;
- e) die gesamte Laufzeit eines Vertrags einschließlich etwaiger Verlängerungen ist zu berücksichtigen;
- f) bei der Bewertung der Rentabilität der Verträge sind künftige Finanzströme herauszurechnen;
- g) die zusätzliche Rentabilität der Verträge mit Ryanair für die Flughäfen ist ausgehend von Schätzungen der Methode des internen Zinsfußes oder der Kapitalwertmethode zu ermitteln.

Analyse von Professor Damien P. McLoughlin — Brand building: why and how small brands should invest in marketing [Markenbildung: warum und wie kleine Marken in Marketing investieren sollten], erstellt im Auftrag von Ryanair, 10. April 2013

- (211) In der Analyse sollten die geschäftlichen Erwägungen erläutert werden, die den Beschlüssen von Regionalflughäfen über den von AMS vermittelten Kauf von Werbung auf der Website *Ryanair.com* zugrunde lagen.
- (212) In diesem Zusammenhang wurde geltend gemacht, es gebe eine große Anzahl sehr starker, gut bekannter und regelmäßig genutzter Flughäfen. Schwächere Wettbewerber müssten das statische Kaufverhalten der Verbraucher aufbrechen, damit sie wachsen könnten. Kleinere Regionalflughäfen müssten einen Weg finden, um die mit ihrer Marke verbundene Botschaft einer möglichst großen Zielgruppe einheitlich zu vermitteln. Herkömmliche Kommunikationsformen im Marketing würden Ausgaben erfordern, die ihre Mittel überschreiten würden.

Oxera Notes 3 and 4 — How should AMS Agreements be treated within the profitability analysis as part of the market operator test? [Oxera-Gutachten 3 und 4 — Wie sind Verträge mit AMS in einer Rentabilitätsanalyse im Rahmen einer Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers zu behandeln?] 17. und 31. Januar 2014

- (213) Ryanair legte noch weitere Berichte seines Beratungsunternehmens Oxera vor. In diesen Berichten erörterte Oxera die Grundsätze, die nach Auffassung der Fluggesellschaft bei der Rentabilitätsanalyse zum einen der von Ryanair mit den Flughäfen geschlossenen ASAs und zum anderen der Verträge über Marketingdienstleistungen zwischen AMS und den genannten Flughäfen im Rahmen der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten berücksichtigt werden sollten⁽⁵⁰⁾. Ryanair betonte, dass diese Berichte in keiner Weise als Änderung seines früheren Standpunktes zu betrachten seien, dass die ASAs und die Verträge über Marketingdienstleistungen jeweils in getrennten Prüfungen nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten bewertet werden müssten.
- (214) Den Berichten zufolge sind die von AMS erwirtschafteten Gewinne in einer gemeinsamen Rentabilitätsanalyse zu berücksichtigen, und die Ausgaben von AMS müssten in die Kosten einbezogen werden. Dazu wird in den Berichten die Anwendung einer cash-flow-basierten Methode auf die gemeinsame Rentabilitätsanalyse empfohlen; die Zahlungen der Flughäfen an AMS könnten also als zusätzliche Betriebskosten behandelt werden.
- (215) In den Berichten wurde betont, dass die Marketingmaßnahmen zur Schaffung und zur Unterstützung des Markenwerts beitragen, aus dem wiederum Wirkungen und Vorteile nicht nur für die Laufzeit der Verträge mit einer Fluggesellschaft, sondern auch darüber hinaus bezogen werden könnten. Dies gelte insbesondere, wenn andere Fluggesellschaften Angebote an einem Flughafen einrichteten, mit dem Ryanair einen Vertrag geschlossen habe; dadurch würden weitere Ladengeschäfte angezogen und entsprechende Non-Aviation-Einnahmen für den Flughafen generiert. Nach Auffassung von Ryanair müsste die Kommission bei einer gemeinsamen Rentabilitätsanalyse diese Vorteile berücksichtigen, indem auch die Ausgaben von AMS abzüglich der Zahlungen an AMS als zusätzliche Betriebskosten behandelt würden.
- (216) Außerdem vertrat Ryanair die Auffassung, dass bei den projizierten zusätzlichen Gewinnen am Ende der Laufzeit des Vertrags über Flughafendienstleistungen ein Endwert berücksichtigt werden müsse, um der Wertschöpfung nach dem Ende der Vertragsdauer Rechnung zu tragen. Der Endwert könne aufgrund einer angenommenen „Verlängerungswahrscheinlichkeit“ als Maßstab für die Erwartung angepasst werden, dass Gewinne auch nach dem Auslaufen des Vertrags mit Ryanair bzw. unter ähnlichen Bedingungen auch mit anderen Fluggesellschaften erzielt werden. Ryanair zufolge könnte dann angesichts der Unwägbarkeiten hinsichtlich der zusätzlichen Gewinne nach Auslaufen des Vertrags über Flughafendienstleistungen ein niedrigerer Grenzwert für die Gewinne angesetzt werden, die aufgrund des Vertrags mit AMS und aufgrund des Vertrags über Flughafendienstleistungen zusammen erwirtschaftet werden.

⁽⁵⁰⁾ Oxera-Gutachten „How should AMS Agreements be treated within the profitability analysis as part of the market operator test?“ [Wie sind Verträge mit AMS in einer Rentabilitätsanalyse im Rahmen einer Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers zu behandeln?] erstellt für Ryanair, 17. Januar 2014.

- (217) Zur Untermauerung dieses Standpunkts enthielten die Berichte eine Zusammenstellung der Ergebnisse von Studien zu den Wirkungen von Marketingmaßnahmen auf den Wert einer Marke. In diesen Studien wird bestätigt, dass Marketingmaßnahmen den Wert einer Marke stützen und zum Aufbau eines Kundenstamms beitragen können. Den Berichten zufolge verbessern Marketingmaßnahmen für einen Flughafen auf der Website *Ryanair.com* insbesondere die Wahrnehmbarkeit der Marke des Flughafens. Außerdem wurde in den Berichten festgestellt, dass besonders kleinere Regionalflughäfen, die das Verkehrsaufkommen steigern möchten, ihren Markenwert auch stärken, indem sie Verträge über Marketingdienstleistungen mit AMS schließen.
- (218) Und schließlich wurde in den Berichten erläutert, dass ein cash-flow-basierter Ansatz gegenüber einem Kapitalisierungsverfahren bevorzugt wird, bei dem die Ausgaben von AMS als Kapitalkosten für immaterielle Vermögenswerte (d. h. als Wert der Marke) behandelt werden⁽⁵¹⁾. Das Kapitalisierungsverfahren berücksichtige nur den Anteil der Ausgaben für Marketingmaßnahmen, der den immateriellen Vermögenswerten eines Flughafens zuzurechnen ist. Die Ausgaben für Marketingmaßnahmen würden als immaterielle Vermögenswerte behandelt und dann über die Laufzeit des Vertrags unter Berücksichtigung eines Restwerts zum vorgesehenen Ende des ASA abgeschrieben. Bei diesem Ansatz würden die zusätzlichen Gewinne infolge des Abschlusses eines ASA mit Ryanair nicht berücksichtigt. Außerdem sei es wegen der mit der Marke verbundenen Ausgaben und wegen des Zeitraums der Nutzung des immateriellen Vermögenswerts schwierig, dessen Wert zu beziffern. Die cash-flow-basierte Methode sei eher angemessen als das Kapitalisierungsverfahren, da bei Letzterem die Vorteile außer Acht blieben, die dem Flughafen voraussichtlich infolge der Unterzeichnung eines ASA mit Ryanair erwachsen würden.

v) Die MEOP-Berichte von 2011 und 2013

- (219) Oxera wurde von Ryanair mit der Durchführung einer Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten beauftragt; das Ergebnis dieser Prüfung wurde der Kommission im Juli 2011 im Namen von Ryanair vorgelegt („MEOP-Bericht von 2011“)⁽⁵²⁾. Der MEOP-Bericht von 2011 enthielt Ergebnisse einer Rentabilitätsanalyse der ASAs von 2000 und 2010 zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair auf der Grundlage von Informationen, die So.Ge.A.AL nach Auskunft von Ryanair bei Abschluss der Verträge zugänglich waren. Der MEOP-Bericht von 2011 enthielt keine Analyse der aufgrund der ASAs von 2002, 2003 und 2006 zu erwartenden Rentabilität.
- (220) Auf der Grundlage des MEOP-Berichts von 2011 wurde der Kommission im März 2013 ein aktualisierter Bericht („MEOP-Bericht von 2013“)⁽⁵³⁾ übermittelt; in diesem Bericht wurde die zu erwartende Rentabilität der im MEOP-Bericht von 2011 nicht berücksichtigten ASAs (d. h. der ASAs von 2002, 2003 und 2006) angegeben.
- (221) Ryanair zufolge ist aufgrund der vorab durchgeführten Rentabilitätsbewertung der ASAs von 2000, 2002, 2003, 2006 und 2010 davon auszugehen, dass all diese Verträge bei ihrer Unterzeichnung aus Sicht des Flughafens als rentabel betrachtet werden konnten. Die erwartete Rentabilität der einzelnen Verträge zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair wurde unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Zusatzkosten und Gewinne bewertet; dabei wurden Einnahmen aus dem Aviation- und dem Non-Aviation-Geschäft sowie die Kosten der von Ryanair angebotenen finanziellen Anreize gleichermaßen einbezogen. Da die so ermittelten Kapitalwerte alle positiv waren, seien die Verträge mit Ryanair sinnvoll gewesen.
- (222) Bei der Prüfung der ASAs nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten werden in den MEOP-Berichten von 2011 und 2013 die Verträge zwischen So.Ge.A.AL und AMS über die Erbringung von Marketingdienstleistungen nicht berücksichtigt. Ryanair zufolge sind die Verträge mit AMS getrennt von den ASAs zu betrachten, die Ryanair mit dem Flughafen geschlossen hat, da die ASAs die Erbringung von Marketingdienstleistungen für Flughäfen (und nicht für Flüge oder Fluggäste) zu einem marktüblichen Preis zum Gegenstand hätten, und folglich nicht zu berücksichtigen seien.

vi) Keine Selektivität bei der Berechnung der Flughafenentgelte für Ryanair

- (223) Ryanair weist die Bewertung der Kommission zurück, dass jeglicher seitens des Flughafens Alghero gewährte Nachlass selbst dann als staatliche Beihilfe zu behandeln sei, wenn die Nachlässe allen Fluggesellschaften zugutekommen. Erstens ist Ryanair der Auffassung, wenn Nachlässe für alle Fluggesellschaften gewährt würden, sei als angemessener Preis einer kontrafaktischen Fallkonstellation statt der veröffentlichten Entgelte eher der

⁽⁵¹⁾ Oxera-Gutachten, „How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test? — Practical application“ [Wie sind Verträge mit AMS in einer Rentabilitätsanalyse im Rahmen einer Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers zu behandeln? — Praktische Anwendung] erstellt für Ryanair, 31. Januar 2014.

⁽⁵²⁾ Oxera-Gutachten „Economic MEOP assessment, Alghero Airport“ [Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten, Flughafen Alghero], erstellt für Ryanair, 22. Juli 2011.

⁽⁵³⁾ Oxera-Gutachten „Economic MEOP Assessment: updated profitability analysis — Alghero Airport“ [Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten: aktualisierte Rentabilitätsanalyse — Flughafen Alghero], erstellt für Ryanair, 12. März 2013.

geringste Nachlass zugrunde zu legen. Zweitens würden bei diesem Ansatz die Wirkungen von Grenzkosten sowie der Vorteile der von den verschiedenen Fluggesellschaften angebotenen Verbindungen außer Acht gelassen. Um bewerten zu können, ob ein Nachlass für eine bestimmte Fluggesellschaft als staatliche Beihilfe zu betrachten sei, müsse ermittelt werden, in welchem Umfang die Kosten in den Preisen berücksichtigt werden. Verhältnismäßig niedrige Entgelte an sich stellen nicht zwangsläufig eine staatliche Beihilfe dar, und entsprechend den Ergebnissen von Ecorys seien die niedrigeren Entgelte auch Ausdruck der Tatsache, dass Ryanair weniger Dienstleistungen benötigt habe.

- (224) In dieser Sache seien Ryanair die Nachlässe als Gegenleistung für das beträchtliche kommerzielle Risiko angeboten worden, das Ryanair mit der Einrichtung ganzjähriger Verbindungen an einem damals noch unbekanntem Flughafen eingegangen sei ⁽⁵⁴⁾.

vii) Verfälschung des Wettbewerbs

- (225) Die Kommission schein den Wettbewerb zwischen den Flughäfen Alghero und Cagliari bzw. Olbia in ihre Bewertung einzubeziehen, obwohl zwischen diesen Flughäfen 235 bzw. 128 km in gebirgigem Gelände lägen und es in Sardinien keine Autobahnen gebe. Ryanair zufolge ist nicht mit Sicherheit davon auszugehen, dass staatliche Beihilfen am Flughafen Alghero überhaupt eine Verfälschung des Wettbewerbs bewirken könnten; außerdem sei nicht klar, in welchem Umfang die Kommission eine Verfälschung des Wettbewerbs sehe.

viii) Vereinbarkeit

- (226) Nach Auffassung von Ryanair sind die Verträge zwischen Ryanair und dem Flughafen nicht mit staatlichen Beihilfen verbunden. Insoweit betrachtet Ryanair die potenzielle Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien von 2014 in dieser Sache als unerheblich.

10.2. STELLUNGNAHMEN VON AMS

i) AMS und die Ryanair-Website

- (227) AMS unterstützt die von Ryanair übermittelte Stellungnahme in Bezug auf AMS. Die Annahme der Kommission, dass die AMS für die Erbringung von Marketingdienstleistungen gezahlten Entgelte eine Beihilfe (für Ryanair) darstellten, und dass AMS und Ryanair entsprechend als ein einziger Begünstigter einer staatlichen Beihilfe zu betrachten seien, sei unzutreffend. AMS biete Marketingdienstleistungen an, die aufgrund ihres unabhängigen Zwecks gerechtfertigt seien und die nach ihrem Marktwert abgerechnet würden.
- (228) Außerdem sei die Entscheidung von Ryanair, einen Vermittler für den Verkauf von Werbefläche auf seiner Website hinzuzuziehen, nicht unüblich. AMS habe zahlreichen privaten und öffentlichen Unternehmen in ganz Europa Werbefläche angeboten und verkauft.
- (229) Die Website von Ryanair zeichnet sich durch für eine Vermarktung besonders attraktive Merkmale aus: Sie ist eines der beliebtesten Reiseportale weltweit; die durchschnittliche Verweildauer auf der Ryanair-Website ist ungewöhnlich lang; Werbung für einen Flughafen auf der Ryanair-Website spricht ausschließlich potenzielle Fluggäste dieses Flughafens an; damit sind Zeitverluste ausgeschlossen bzw. auf einen sehr geringen Umfang beschränkt (anders als bei Werbung in Zeitungen, im Radio, im Fernsehen und in anderen weniger stark fokussierten Medien für die breite Öffentlichkeit).

ii) Keine Vorteile für AMS oder Ryanair

- (230) AMS schließt Verträge über Marketingdienstleistungen mit öffentlichen und privaten Flughäfen, Fremdenverkehrseinrichtungen, Autovermietungen, Hotel-Portalen, Versicherungsgesellschaften und Telekommunikationsanbietern.
- (231) Hinsichtlich der Preise, zu denen Werbeflächen von AMS zur Verfügung gestellt werden, und des Umfangs, in dem diese Werbeflächen in Anspruch genommen werden, bestehe kein Unterschied zwischen der Werbung öffentlicher und privater Anbieter. Ryanair und AMS zwingen Flughäfen nicht, ihre Marketingdienstleistungen in Anspruch zu nehmen, und viele Flughäfen verzichteten tatsächlich bewusst auf Werbung auf der Ryanair-Website. Mit den Verträgen von AMS mit staatlich betriebenen Flughäfen und den jeweiligen Betreibern (z. B. mit So.Ge.A. AL) könne keine staatliche Beihilfe verbunden sein, wenn AMS die Werbefläche auf der Website zu vergleichbarem Preis ebenso gut an ein privates Unternehmen verkaufen könnte.

⁽⁵⁴⁾ Schreiben von Ryanair vom 22. Juli 2011.

- (232) AMS hat mehrere Begründungen dafür vorgetragen, dass So.Ge.A.AL Marketingdienstleistungen von AMS in Anspruch nimmt, um Werbung auf der Website *Ryanair.com* zu schalten. Diese Begründungen können wie folgt zusammengefasst werden:
- (233) Erstens sei Werbung auf der Ryanair-Website eine Investition in den Wiedererkennungswert einer Marke. Hinsichtlich der Etablierung ihrer „Marke“ bei Fluggästen, Fluggesellschaften und Geschäftsführern von Unternehmen im Non-Aviation-Bereich, die beträchtliche potenzielle Einnahmequellen für die Flughäfen darstellen könnten, sähen sich die Betreiber abgelegener Flughäfen mit erheblichen Hindernissen konfrontiert. Der höhere Wiedererkennungswert einer Marke könne den Flughäfen in verschiedenen einander beinhaltenden und ergänzenden Formen zugutekommen; insbesondere könne er i) zu einer Erhöhung der Anzahl der Passagiere beitragen, die diesen Flughafen mit der Gesellschaft anfliegen, auf deren Website der Flughafen seine Werbung geschaltet hat; ii) zu einer Steigerung der Anzahl der potenziellen Kunden führen, die die Website einer Fluggesellschaft, auf der ein Flughafen sich als Zielflughafen präsentiert, oder die Website einer anderen Fluggesellschaft besuchen, die Verbindungen zu diesem Flughafen anbietet; iii) dazu führen, dass auch andere Fluggesellschaften bewegt werden, diesen Flughafen anzufliegen, und iv) bei Geschäftsführern (z. B. von auf Flughäfen vertretenen Einzelhandelsketten) Interesse für den Flughafen wecken.
- (234) Zweitens erhöhe die Werbung auf der Ryanair-Website den Anteil der ankommenden Fluggäste. Flughäfen erwirtschafteten tendenziell fast die Hälfte ihrer Einnahmen im Non-Aviation-Geschäft. Aus Sicht der Regionalflughäfen seien Non-Aviation-Einnahmen für den Flughafen bei Fluggästen, die auf dem Flughafen ankommen und ihre Reise dann von diesem Flughafen aus fortsetzen, erheblich wahrscheinlicher als Non-Aviation-Einnahmen von Fluggästen aus der Umgebung des Flughafens, die von diesem Flughafen abfliegen.
- (235) Drittens seien Marketing und Werbung über die Websites aller Fluggesellschaften inzwischen gängige Praxis. Die Website von Ryanair sei für die Vermarktung zahlreicher mit Reisen in Zusammenhang stehender Waren und Dienstleistungen von außergewöhnlicher Bedeutung. Es sei inzwischen allgemein üblich, dass Flughäfen zur Stärkung ihrer Marke auch die Websites von Fluggesellschaften nutzen. In diesem Fall scheine der Flughafen Alghero Werbedienstleistungen nicht nur von AMS, sondern auch von Meridiana und Alitalia in Anspruch genommen zu haben.
- (236) Viertens würden für die Dienste von AMS marktübliche Preise verlangt. Einige private Kunden aus unterschiedlichen Branchen nähmen ebenfalls Marketingdienstleistungen von AMS in Anspruch. Diesen Kunden würden keine Ryanair-Verbindungen angeboten; sie seien aber zu Gegenleistungen für die Dienstleistungen von AMS bereit. Diese privaten Kunden, die sich wie marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber verhielten, würden den Dienstleistungen von AMS auch für sich genommen geschäftlichen Wert beimessen — ebenso wie öffentliche und private Flughäfen in der gesamten Union. Diese Vergleiche mit privaten Anlegern seien an sich bereits ein hinreichender Beleg dafür, dass AMS marktübliche Preise verlange.
- iii) Finanzierung von So.Ge.A.AL durch Sardinien
- (237) Die Kommission betrachte So.Ge.A.AL als reinen Kanal, über den regionale Mittel anscheinend zur Verwendung für Marketingzwecke an Ryanair/AMS geleitet würden. AMS zufolge hat die Kommission keine Beweismittel dafür vorgelegt, dass So.Ge.A.AL nicht unabhängig über die Verwendung der Mittel entscheiden und sie somit nicht für andere Zwecke einsetzen können.
- (238) So.Ge.A.AL habe dem Staat offenbar eine bestimmte Konzessionsabgabe gezahlt und ihre Einnahmen nicht anteilig an den Staat abgetreten. Die RAS als Eigentümerin von So.Ge.A.AL habe ein unmittelbares Interesse daran gehabt, deren langfristige Rentabilität beispielsweise durch finanzielle Unterstützung ihrer Marketingmaßnahmen zur Stärkung der Marke So.Ge.A.AL zu verbessern. Dieses Verhalten würde dem Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entsprechen und der RAS zugutekommen.
- (239) AMS zufolge können die Finanzmittel für So.Ge.A.AL zum Teil als Ausgleich für die Erbringung von DAWI betrachtet werden. Der Flughafen Alghero erleichtere Flüge in eine abgelegene und ansonsten schwer zu erreichende Region.
- iv) Schlussfolgerung
- (240) AMS ist zu dem Ergebnis gelangt, dass das Unternehmen durch die staatliche Beihilfe nicht begünstigt wurde und dass sich So.Ge.A.AL und die RAS gegenüber AMS entsprechend dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten verhalten haben.

10.3. STELLUNGNAHMEN VON UNIONCAMERE

- (241) Unioncamere betont, ohne den Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Frage zu stellen, eine per se wirtschaftliche Tätigkeit könne nicht grundsätzlich als *auf* einem Markt in dem Sinne erbracht betrachtet werden, dass diese Tätigkeit in Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern durchgeführt wird oder bei realistischer Betrachtung durchgeführt werden könnte.
- (242) Unioncamere räumt ein, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber unter ähnlichen Umständen die zu prüfenden Maßnahmen zugunsten des Flughafens wahrscheinlich nicht durchgeführt hätte. Die Kommission müsse jedoch trotzdem berücksichtigen, dass eine öffentliche Investition in einen Flughafen häufig auf Erwägungen beruhe, die nicht mit denen eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vergleichbar sind. Ein öffentlicher Investor habe andere Erwartungen als ein Kapitalgeber, der sich ausschließlich an der Rentabilität seiner Anlage orientiert; gleichzeitig verfolge ein öffentlicher Investor allerdings auch eher allgemeinere Ziele (beispielsweise den Schutz der Wirtschaft und die Unterstützung der regionalen Entwicklung). Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs könnten diese Erwägungen zwar bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten nicht berücksichtigt werden; Unioncamere ist jedoch der Auffassung, dass die öffentliche Finanzierung des Flughafens Alghero nicht zum Ziel gehabt habe, ein Unternehmen am Leben zu erhalten, das ansonsten nicht wettbewerbsfähig gewesen wäre; mit der Finanzierung sei vielmehr eine Unterstützung der regionalen Entwicklung bezweckt worden. Angesichts der besonderen geografischen Bedingungen Sardinien sei ein eigener Flughafen ein wesentliches Anliegen für die öffentlichen Stellen.
- (243) Unioncamere zufolge sollte die Kommission bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten berücksichtigen, dass die Maßnahme darauf abgezielt habe, die regionale und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, mit anderen Worten: Die Kommission sollte anerkennen, dass die Maßnahmen im Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchgeführt wurden.
- (244) Unioncamere zufolge müsste die Vereinbarkeit der zu prüfenden Maßnahmen zugunsten von So.Ge.A.AL nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV bewertet werden.

11. STELLUNGNAHME VON ITALIEN ZU DEN STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

- (245) Italien hat sich nur zu den Stellungnahmen von Ryanair und Unioncamere geäußert.

11.1. ZUR STELLUNGNAHME VON RYANAIR

- (246) Bezüglich der Maßnahmen zugunsten des Flughafens Alghero hat Italien erklärt, der Flughafen werde in einer abgelegenen Region betrieben; eine Beauftragung des Flughafens mit einer DAWI könne daher nicht ausgeschlossen werden.
- (247) Italien bekräftigt die Darstellung von Ryanair, dass kleinere Flughäfen gezwungen sind, in ihre Außenwirkung zu investieren, um sicherzustellen, dass sie entsprechend wahrgenommen werden. In diesem Sinne sei Werbung auf den Websites von Billigfluggesellschaften allgemein üblich. Außerdem betont Italien, der Flughafen habe ähnliche Dienstleistungen auch bei anderen Fluggesellschaften (Germanwings, Volare, Meridiana und Alitalia) in Anspruch genommen.
- (248) Italien bestätigt, dass die Dienstleistungen von AMS zu marktüblichen Preisen abgerechnet werden. Die Preise würden auf der Website von AMS angegeben, und die Preise für So.Ge.A.AL stimmten mit den veröffentlichten Preisen überein.
- (249) Italien zufolge ist AMS durch nicht eine staatliche Beihilfe begünstigt worden, und So.Ge.A.AL habe sich ebenso wie die RAS entsprechend dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten verhalten.

11.2. ZUR STELLUNGNAHME VON UNIONCAMERE

- (250) Italien räumt ein, dass öffentlichen Investitionen in einen Flughafen häufig Erwägungen zugrunde lägen, die nicht mit denen eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vergleichbar seien, da öffentliche Investoren auch eher allgemeine Ziele wie beispielsweise die wirtschaftliche und die regionale Entwicklung verfolgten.

12. WÜRDIGUNG

12.1. MASSNAHMEN ZUGUNSTEN VON So.Ge.A.AL

12.1.1. Vorliegen einer Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV

- (251) In Artikel 107 Absatz 1 AEUV heißt es: „[...] 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, [sind] mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“
- (252) Die Anforderungen in Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind kumulativ zu verstehen. Die zu prüfende Maßnahme ist nur dann eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1, wenn alle in Erwägungsgrund 251 genannten Bedingungen erfüllt sind. Die Finanzhilfe muss also:
- von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gewährt worden sein;
 - bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen;
 - den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen;
 - den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

12.1.1.1. Wirtschaftliche Tätigkeit und der Begriff des „Unternehmens“

- (253) Nach der Rechtsprechung muss die Kommission zunächst feststellen, ob So.Ge.A.AL ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV ist. Der Begriff des Unternehmens umfasst jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform der Art ihrer Finanzierung⁽⁵⁵⁾. Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die im Angebot von Waren oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt besteht.
- (254) In seinem Urteil in der Rechtssache *Flughafen Leipzig/Halle* hat der Gerichtshof bestätigt, dass der kommerzielle Betrieb eines Flughafens und die Einrichtung der Flughafeninfrastruktur eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen⁽⁵⁶⁾. Wenn ein Flughafenbetreiber wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgeht, indem er Flughafendienstleistungen gegen ein Entgelt anbietet, ist er unabhängig von seiner Rechtsform oder der Art seiner Finanzierung als Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV zu betrachten, und entsprechend können die Bestimmungen des AEUV über staatliche Beihilfen auf Vorteile angewendet werden, die diesem Flughafenbetreiber vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden⁽⁵⁷⁾.
- (255) Bezüglich des Zeitpunkts, ab dem der Bau und der Betrieb eines Flughafens eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen, weist die Kommission darauf hin, dass aufgrund der kontinuierlichen Entwicklung der Marktkräfte im Flughafensektor ein genauer Zeitpunkt nicht ermittelt werden kann. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat jedoch festgestellt, dass sich der Charakter der Tätigkeiten von Flughäfen im Laufe der Zeit entwickelt hat, und in der Rechtssache *Flughafen Leipzig/Halle* hat das Gericht entschieden, dass ab dem Zeitpunkt des Urteils in der Rechtssache *Aéroports de Paris* (12. Dezember 2000) die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Flughäfen nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Entsprechend sind ab dem 12. Dezember 2000 der Betrieb und der Bau von Flughafeninfrastruktur als der Beihilfekontrolle unterliegende Tätigkeiten zu betrachten. Andererseits kann die Kommission jetzt aber nicht auf der Grundlage von Beihilfavorschriften Finanzierungsmaßnahmen in Frage stellen, die Flughafenbetreibern vor dem 12. Dezember 2000 gewährt wurden⁽⁵⁸⁾.
- (256) Daher stellt die Kommission fest, dass So.Ge.A.AL ab dem 12. Dezember 2000 einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachging und dass sie ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Entsprechend prüft die Kommission im Folgenden, ob staatliche Beihilfen gegeben sind, sowie — bei als staatliche Beihilfe bewerteten Maßnahmen, die ab dem 12. Dezember 2000 bewilligt wurden, — deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt. Die Kommission stellt jedoch keine Maßnahmen in Frage, über die vor dem 12. Dezember 2000 entschieden wurde; folglich besteht auch kein Anlass dafür, dass die Kommission die betreffenden Maßnahmen in diesem Beschluss berücksichtigt.

⁽⁵⁵⁾ Höfner und Elser, C-41/90, Slg. 1991, I-1979, Randnummer 21; Poucet und Pistre/AGF und Cancava, C-160/91, Slg. 1993, I-637, Randnummer 17; Kommission/Italien, C-35/96, Slg. 1998, I-3851, Randnummer 36.

⁽⁵⁶⁾ Mitteldeutsche Flughafen und Flughafen Leipzig-Halle/Kommission, C-288/11 P, Slg. 2012, noch nicht in der Rechtsammlung erschienen; siehe auch *Aéroports de Paris*/Kommission, T-128/89, Slg. 2000, II-3929, bestätigt in *Aéroports de Paris*/Kommission, C-82/01P, Slg. 2002, I-9297, und *Ryanair*/Kommission, T-196/04, Slg. 2008, II-3643.

⁽⁵⁷⁾ Poucet/AGV und Pistre/Cancava, C-159/91 und C-160/91, Slg. 1993, I-637.

⁽⁵⁸⁾ Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 29.

- (257) Italien hat Daten zu Kapitalausgaben (einschließlich der Finanzierung der Infrastruktur und der „Anlagen und Bauarbeiten“) vorgelegt, die vor dem 12. Dezember 2000 erfolgt sind (siehe Erwägungsgrund 84). Daher stellt die Kommission fest, dass sie nicht befugt ist, die Gegebenheiten im Zusammenhang mit einem Betrag von 25 431 706,16 EUR zu prüfen und in Frage zu stellen, über den vor diesem Zeitpunkt entschieden wurde.

12.1.1.2. Der öffentliche Aufgabenbereich

- (258) So.Ge.A.AL ist zwar spätestens seit dem 12. Dezember 2000 als Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV zu betrachten; allerdings sind nicht sämtliche Tätigkeiten eines Flughafenbetreibers zwangsläufig wirtschaftlicher Art ⁽⁵⁹⁾.
- (259) Wie der Gerichtshof festgestellt hat, gehören Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art und unterliegen nicht den Vorschriften über staatliche Beihilfen.
- (260) Daher stellt die Finanzierung von Tätigkeiten, die zum öffentlichen Aufgabenbereich zählen oder die Infrastruktur betreffen und die unmittelbar mit diesen Tätigkeiten in Zusammenhang stehen, keine staatliche Beihilfe dar ⁽⁶⁰⁾. Auf einem Flughafen werden z. B. Tätigkeiten in den Bereichen Flugsicherung, Polizei, Zoll, Brandbekämpfung, die zum Schutz der zivilen Luftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen erforderlichen Tätigkeiten und Investitionen in die zur Durchführung dieser Tätigkeiten erforderlichen Infrastruktur und Ausstattung im Allgemeinen als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten eingestuft ⁽⁶¹⁾.
- (261) Öffentliche Fördermittel für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten dürfen jedoch nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Fluggesellschaften und Flughafenbetreibern führen. Der ständigen Rechtsprechung zufolge liegt ein Vorteil vor, wenn der Staat Unternehmen von mit deren wirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Kosten befreit ⁽⁶²⁾. Wenn in einer bestimmten Rechtsordnung Fluggesellschaften oder Flughafenbetreiber bestimmte mit dem Betrieb eines Flughafens verbundene Kosten tragen müssen, während dies bei anderen Fluggesellschaften oder Flughafenbetreibern nicht der Fall ist, wird Letzteren unabhängig von der Frage, ob diese Kosten sich auf eine Tätigkeit beziehen, die im Allgemeinen als Tätigkeit nichtwirtschaftlicher Art eingestuft wird, möglicherweise ein Vorteil gewährt ⁽⁶³⁾.
- (262) Wie in Erwägungsgrund 49 erläutert, hat Italien im Schreiben vom 10. Juni 2014 erläutert, So.Ge.A.AL habe verschiedene Tätigkeiten durchgeführt, die dem öffentlichen Aufgabenbereich zuzurechnen seien. Insbesondere erklärte Italien, die Kosten (Investitionskosten oder Betriebskosten) aufgrund der Verpflichtung der Flughäfen zur Bereitstellung von auf dem Flughafen befindlichen Räumlichkeiten und Flächen für die ENAC und andere lokale öffentliche Stellen (die Grenzpolizei am Flughafen (*Polizia di Frontiera Aerea*), die Zollbehörde, das Rote Kreuz, die Feuerwehr und die Polizei) und die mit diesen Räumlichkeiten und Flächen verbundenen Verwaltungs- und Instandhaltungskosten seien als zum öffentlichen Aufgabenbereich gehörig zu betrachten. Diese Verpflichtung sei im italienischen Recht vorgesehen und gelte für alle Flughafenbetreiber in Italien. Nach Auskunft von Italien beliefen sich die So.Ge.A.AL durch die Instandhaltung der betreffenden Räumlichkeiten und Flächen im Zeitraum 2000 bis 2010 entstandenen Kosten insgesamt auf 2 776 073 EUR ⁽⁶⁴⁾.
- (263) Die Kommission stellt fest, dass diese Kosten im Allgemeinen als mit Tätigkeiten in Zusammenhang stehend betrachtet werden können, die dem öffentlichen Aufgabenbereich zuzurechnen sind. In dieser Sache stellt die Kommission jedoch ferner fest, dass die nationalen Rechtsvorschriften keinen Anspruch von Flughafenbetreibern auf einen Ausgleich der in Verbindung mit diesen Tätigkeiten entstehenden Kosten vorsehen. Nach den geltenden Rechtsvorschriften müssen die italienischen Flughäfen für die betreffenden Kosten selbst aufkommen. Entsprechend sind Kosten in Verbindung mit der Bereitstellung und der Instandhaltung von Räumlichkeiten und Flächen, die zur Erbringung der in Erwägungsgrund 262 genannten Tätigkeiten benötigt werden, als normale Betriebskosten von Flughafenbetreibern zu betrachten ⁽⁶⁵⁾. Somit können die (in Erwägungsgrund 48 genannten) Betriebskosten und die (in Erwägungsgrund 49 genannten) Investitionskosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung und der Instandhaltung von Räumlichkeiten, die zur Durchführung der in Erwägungsgrund 262 genannten Tätigkeiten vorgesehen sind, nicht als dem öffentlichen Aufgabenbereich zuzurechnende Kosten betrachtet werden; daher könnte die Finanzierung dieser Kosten durch die öffentlichen Stellen als staatliche Beihilfe für So.Ge.A.AL bewertet werden.

⁽⁵⁹⁾ SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, Slg. 1994, I-43; Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 34.

⁽⁶⁰⁾ Beschluss der Kommission vom 19. März 2003 in der Sache N 309/2002, op. cit.

⁽⁶¹⁾ Siehe insbesondere SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, Slg. 1994, I-43, Randnummer 30, und Selex Sistemi Integrati/Kommission, C-113/07 P, Slg. 2009, I-2207, Randnummer 71; Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 35.

⁽⁶²⁾ Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, C-172/03, Slg. 2005, I-1627, Randnummer 36, und dort zitierte Rechtsprechung.

⁽⁶³⁾ Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 37.

⁽⁶⁴⁾ Schreiben Italiens vom 10. Juni 2014, Anlage 22.

⁽⁶⁵⁾ Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 37.

12.1.1.3. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat

- (264) In der Rechtssache *Stardust Marine* hat der Gerichtshof festgestellt, dass der Begriff der staatlichen Beihilfe für alle Vorteile gilt, die vom Staat selbst oder durch eine aufgrund ihrer übertragenen Befugnisse handelnde zwischengeschaltete Stelle durch staatliche Mittel gewährt werden ⁽⁶⁶⁾. Die Mittel innerstaatlicher (dezentralisierter, föderaler, regionaler usw.) Einrichtungen der Mitgliedstaaten werden für die Zwecke der Anwendung von Artikel 107 AEUV als staatliche Mittel betrachtet ⁽⁶⁷⁾. Zudem fallen die von solchen Einrichtungen getroffenen Maßnahmen unabhängig vom Status und der Bezeichnung dieser Einrichtungen ebenso wie Maßnahmen des Bundes- oder Zentralstaates in den Geltungsbereich von Artikel 107 ⁽⁶⁸⁾.
- (265) In dieser Sache wurden So.Ge.A.AL die Beihilfen der RAS für „Anlagen und Bauarbeiten“ (Maßnahme 2) unmittelbar aus dem Haushalt der Region gewährt; daher sind sie als staatliche Beihilfen zu betrachten und dem Staat zuzurechnen. Entsprechend sind die staatliche Kofinanzierung der Flughafeninfrastruktur und die Kofinanzierung der Ausstattung des Flughafens durch die RAS (Maßnahme 3) unmittelbar aus staatlichen Mitteln erfolgt.
- (266) Die fünf Kapitalzuführungen in den Jahren 2000-2010 in Höhe von insgesamt 31 086 398 EUR (Maßnahme 1) wurden von den öffentlichen Anteilseignern von So.Ge.A.AL vorgenommen und entsprechend auch finanziert: von der Handelskammer Sassari, der Provinz Sassari, der Gemeinde Sassari, der Gemeinde Alghero, der RAS und der SFIRS; daher sollten sie als aus staatlichen Mitteln finanziert betrachtet werden.
- (267) Ob diese Übertragungen staatlicher Mittel auch tatsächlich dem Staat zuzurechnen sind, sollte getrennt untersucht werden. Beschlüsse der Handelskammer von Sassari, der Provinz Sassari, der Gemeinde Sassari, der Gemeinde Alghero und der RAS — als öffentliche Stellen oder lokale eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts, die als Teil der öffentlichen Verwaltung gelten und mit öffentlichen Aufgaben betraut sind (z. B. die Handelskammer Sassari) — sind dem Staat zuzurechnen.
- (268) Bezüglich der SFIRS ist festzustellen, dass sich die Zurechenbarkeit der Maßnahme einer öffentlichen Stelle zum Staat entweder durch „organische“ oder „strukturelle“ Kriterien oder Hinweise darauf begründen lässt, dass der Staat an dem Beschluss, der zu der betreffenden Maßnahme geführt hat, beteiligt bzw. höchstwahrscheinlich nicht unbeteiligt war. Der Gerichtshof hat eine nicht erschöpfende Liste möglicher Indizien zur Beantwortung der Frage der Zurechenbarkeit zum Staat erstellt und u. a. die folgenden Indizien genannt ⁽⁶⁹⁾:
- a) die fragliche Einrichtung [konnte] die beanstandete Entscheidung nicht treffen ..., ohne den Anforderungen der öffentlichen Stellen Rechnung zu tragen;
 - b) die Eingliederung [des öffentlichen Unternehmens] in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung;
 - c) die Art seiner Tätigkeit und deren Ausübung auf dem Markt unter normalen Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Wirtschaftsbeteiligten;
 - d) der Rechtsform des Unternehmens, ob es also dem öffentlichen Recht oder dem allgemeinen Gesellschaftsrecht unterliegt;
 - e) die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung oder
 - f) jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, ihr Inhalt oder ihre Bedingungen zu berücksichtigen sind.
- (269) Die Untersuchung in dieser Sache bestätigt die ursprüngliche Einschätzung der Kommission, dass die Kapitalzuführungen Ergebnis eines Verhaltens sind, das dem Staat zuzurechnen ist, und dass die SFIRS an den zu prüfenden Kapitalzuführungen nicht nur aus Gründen der Gewinnmaximierung beteiligt war.
- (270) Die SFIRS wurde als Investmentgesellschaft der RAS gegründet, um Pläne und Leitlinienentwürfe zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Region zu erstellen. Hauptzweck der SFIRS war somit nicht die Gewinnmaximierung, sondern vielmehr die Funktion als Instrument der RAS zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Sardinien. In einer Aktionärsversammlung von So.Ge.A.AL am 30. April 2004 hat der Vertreter der RAS zudem den von der Flughafenbetreiberin im Jahr 2003 erzielten Betriebsverlust angesichts der „strategischen

⁽⁶⁶⁾ Frankreich/Kommission („Stardust Marine“), C-482/99, Slg. 2002, I-4397.

⁽⁶⁷⁾ Nord-Pas-de-Calais, verbundene Rechtssachen T-267/08 und T-279/08, Slg. 2011, noch nicht veröffentlicht, Randnummer 108.

⁽⁶⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2002, Diputación Foral de Alava u. a./Kommission, verbundene Rechtssachen T-127/99, T-129/99, T-140/99, Slg. 2002, II-1330, Randnummer 142.

⁽⁶⁹⁾ Urteil Stardust Marine, op. cit.

Funktion des Flughafens auf regionaler Ebene als unerheblich bezeichnet“⁽⁷⁰⁾. Die RAS hat also der Entwicklung des Flughafens besondere Bedeutung beigemessen; dieses Ziel verfolgte die RAS gemeinsam mit den anderen öffentlichen Anteilseignern von So.Ge.A.AL auch über ihre Investmentgesellschaft SFIRS. Darüber hinaus erfolgte die Maßnahme der SFIRS parallel zum Verhalten der übrigen öffentlichen Anteilseigner.

- (271) Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Kapitalzuführungen mit staatlichen Mitteln verbunden waren und dem Staat zuzurechnen sind. Außerdem stellt die Kommission fest, dass Italien dieses Ergebnis der Untersuchung nicht bestritten hat.

12.1.1.4. Wirtschaftlicher Vorteil

- (272) Ein Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV ist ein wirtschaftlicher Vorteil, den ein Unternehmen unter marktüblichen Bedingungen, d. h. ohne das Eingreifen des Staates, nicht erlangt hätte⁽⁷¹⁾. Insoweit wird mit der Finanzierung der bei der Erbringung der DAWI anfallenden Kosten dem Begünstigten kein wirtschaftlicher Vorteil in dem Umfang gewährt, dass die vom Gerichtshof im Altmark-Urteil genannten Kriterien⁽⁷²⁾ erfüllt wären (siehe Erwägungsgründe 273-278). Nur die Auswirkungen der Maßnahmen auf das Unternehmen sind von Bedeutung; die Ursache und der Zweck des staatlichen Eingreifens hingegen sind unerheblich⁽⁷³⁾. Entsprechend bewertet die Kommission erstens, ob die in Rede stehenden Maßnahmen (Maßnahmen 1, 2 und 3) die Altmark-Kriterien erfüllen, und zweitens, ob die Maßnahmen zu marktüblichen Bedingungen und in Übereinstimmung mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten bewilligt wurden.

12.1.1.4.1. Nichterfüllung der Altmark-Kriterien

- (273) Während der Untersuchung hat So.Ge.A.AL erklärt, sie sei mit der Erbringung einer DAWI (Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) beauftragt worden. Sie habe in dem Vertrag über die umfassende Konzession vorgesehene Gemeinwohlverpflichtungen erfüllt (siehe Erwägungsgründe 173-176).
- (274) In seinen Stellungnahmen zum Beschluss von 2012 hatte Italien nicht erklärt, dass die Tätigkeiten in Verbindung mit dem Betrieb des Flughafens vollständig oder teilweise als DAWI zu bewerten seien und dass die zu prüfenden Maßnahmen entsprechend einen Ausgleich für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen darstellten. In der Stellungnahme zu den im Laufe der Untersuchung von Ryanair übermittelten Feststellungen hatte Italien nur bestätigt, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Flughafenbetreiberin eine öffentlich-rechtliche Dienstleistung erbracht habe (siehe Erwägungsgrund 246). Erst zu einem späten Zeitpunkt in der Untersuchung erklärte Italien im Namen der RAS in der Antwort auf ein Auskunftsersuchen der Kommission, So.Ge.A.AL erbringe tatsächlich DAWI, mit denen sie betraut worden sei:
- a) im Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens durch die verschiedenen Verträge über die umfassende Konzession, die So.Ge.A.AL mit dem Staat geschlossen habe, und
 - b) bezüglich der Flughafeninfrastruktur durch die verschiedenen Rechtsakte über die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln.
- (275) Um festzustellen, ob die zu bewertenden Maßnahmen bei Unternehmen, die mit der Erbringung einer DAWI beauftragt wurden, einen Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, muss die Kommission prüfen, ob die Kriterien erfüllt sind, die der Gerichtshof in seinem Altmark-Urteil genannt hat. Diese Bedingungen lauten wie folgt:
- a) Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein („Altmark-Kriterium 1“).
 - b) Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, wurden zuvor objektiv und transparent aufgestellt („Altmark-Kriterium 2“).
 - c) Der Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken („Altmark-Kriterium 3“).

⁽⁷⁰⁾ Schreiben Italiens vom 18. Februar 2014, Anlage 17.

⁽⁷¹⁾ Syndicat français de l'Express international (SFEI) und andere/La Poste und andere, C-39/94, Slg. 1996, I-3547, Randnummer 60, und Königreich Spanien/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-342/96, Slg. 1999, I-2459, Randnummer 41.

⁽⁷²⁾ Altmark-Urteil, op. cit.

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

- d) Wenn das Unternehmen, das mit der Erfüllung von DAWI betraut werden soll, nicht im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt wird, ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Mitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn zu berücksichtigen sind („Altmark-Kriterium 4“).
- (276) Zunächst prüft die Kommission, ob das Altmark-Kriterium 2 erfüllt ist. Da die Altmark-Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, führt bereits die Nichterfüllung eines einzigen Kriteriums zu der Schlussfolgerung, dass aufgrund dieser Prüfung ein Vorteil nicht ausgeschlossen werden kann, auch wenn die von So.Ge.A.AL erbrachten Dienstleistungen tatsächlich als DAWI einzustufen wären.
- (277) In dieser Sache wurden die Parameter für die Berechnung des Ausgleichs, den die Flughafenbetreiberin für die Erbringung von DAWI erhält, nicht im Vorfeld festgelegt. Der Vertrag über die umfassende Konzession enthält keinerlei ausdrücklichen Hinweis auf einen Ausgleich, den der Staat der Flughafenbetreiberin für die Erbringung von Flughafendienstleistungen zahlen sollte. Dies allein ist bereits hinreichend für die Feststellung, dass das Altmark-Kriterium 2 in dieser Sache nicht erfüllt ist.
- (278) Da die vier Altmark-Kriterien in dieser Sache nicht kumulativ erfüllt sind, stellt die Kommission fest, dass aufgrund dieser Prüfung ein Vorteil nicht ausgeschlossen werden kann — auch nicht, soweit die von So.Ge.A.AL erbrachten Dienste als DAWI betrachtet werden könnten.

12.1.1.4.2. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten

- (279) Die Kommission weist ferner darauf hin, dass „Mittel, die der Staat einem Unternehmen unter Umständen, die den normalen Marktbedingungen entsprechen, unmittelbar oder mittelbar zur Verfügung stellt, nicht als staatliche Beihilfen anzusehen sind“ ⁽⁷⁴⁾.
- (280) Um festzustellen, ob So.Ge.A.AL durch die öffentliche Finanzierung des Flughafens Alghero einen Vorteil erlangt hat, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erlangt hätte, muss die Kommission das Verhalten der öffentlichen Stellen, die die in Rede stehende Finanzierung gewährt haben, mit dem Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vergleichen, der sich an Rentabilitätsaussichten orientiert ⁽⁷⁵⁾.
- (281) Bei der Bewertung sollten positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der Region, in der sich der Flughafen befindet, außer Acht gelassen werden, soweit sie nicht unmittelbar Gewinne betreffen, die von den öffentlichen Stellen erwartet werden, die die betreffenden Maßnahmen bewilligt haben. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten als maßgeblich zu beurteilen ist, „ob ein privater Gesellschafter in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte“ ⁽⁷⁶⁾.
- (282) In der Rechtssache Stardust Marine hat der Gerichtshof festgestellt: „[...] 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“ ⁽⁷⁷⁾.
- (283) Ferner hat der Gerichtshof in der Rechtssache EDF festgestellt: „Wirtschaftliche Bewertungen, die nach Gewährung dieses Vorteils erstellt werden, die rückblickende Feststellung der tatsächlichen Rentabilität der vom betroffenen Mitgliedstaat getätigten Kapitalanlage oder spätere Rechtfertigungen der tatsächlich gewählten Vorgehensweise reichen demgegenüber nicht für den Nachweis aus, dass dieser Mitgliedstaat vor oder gleichzeitig mit dieser Gewährung eine solche Entscheidung in seiner Eigenschaft als Anteilseigner getroffen hat“ ⁽⁷⁸⁾.
- (284) Um die Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten vornehmen zu können, muss sich die Kommission in die Zeit versetzen, in der der Beschluss über die Bereitstellung öffentlicher Mittel für So.Ge.A.AL gefasst wurde. Bei der Beurteilung, ob die Investitionsentscheidungen unter Berücksichtigung von Rentabilitätsaussichten getroffen wurden, sollte die Kommission von den Informationen

⁽⁷⁴⁾ Urteil Stardust Marine, op. cit., Randnummer 69.

⁽⁷⁵⁾ Italien/Kommission („ALFA Romeo“), C-305/89, Slg. 1991, I-1603, Randnummer 23; Alitalia/Kommission, T-296/97, Slg. 2000, II-3871, Randnummer 84.

⁽⁷⁶⁾ Belgien/Kommission, 40/85, Slg. 1986, I-2321.

⁽⁷⁷⁾ Urteil Stardust Marine, op. cit., Randnummer 71.

⁽⁷⁸⁾ Europäische Kommission/Électricité de France („EDF“), C-124/10 P, Slg. 2012, noch nicht in der Rechtssammlung erschienen, Randnummer 85.

und Annahmen der öffentlichen Stellen zu dem Zeitpunkt ausgehen, zu dem die Bereitstellung der Mittel für So. Ge.A.AL beschlossen wurde. Nach Randnummer 63 der Luftverkehrsleitlinien können zwischen Luftverkehrsgesellschaften und einem Flughafen geschlossene Verträge als mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im Einklang stehend angesehen werden, wenn sie von einem Ex-ante-Standpunkt aus betrachtet zusätzlich zur Rentabilität des Flughafens beitragen. Dieses Kriterium beruht auf der Logik der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten. Das Kriterium wurde allerdings erst kürzlich näher erläutert und bezieht sich eher auf individuelle Vereinbarungen als auf die Geschäftstätigkeit insgesamt; bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten wird meist von Letzterer ausgegangen. Daher erkennt die Kommission an, dass es für den jeweiligen Mitgliedstaat und für die betreffenden Betreiber schwierig sein kann, umfassendes Beweismaterial aus dem relevanten Zeitraum für Vereinbarungen vorzulegen, die vor vielen Jahren getroffen wurden; die Kommission wird dies bei der Prüfung in dieser Sache berücksichtigen.

i) Finanzierung der Flughafeninfrastruktur (einschließlich „Anlagen und Bauarbeiten“) und Ausstattung

- (285) Wie in Erwägungsgrund 81 erläutert, hat die Kommission in der diesem Beschluss zugrunde liegenden Untersuchung die Beihilfen für Maßnahme 2 (Beihilfen für Infrastrukturinvestitionen) und für Maßnahme 3 („Anlagen und Bauarbeiten“) als aufeinanderfolgende Maßnahmen zur Finanzierung der Einrichtung und Modernisierung von Infrastrukturen und Einrichtungen gemeinsam geprüft.
- (286) Die Kosten im Zusammenhang mit dem Bau und dem Betrieb des Flughafens einschließlich der Investitionskosten werden in der Regel vom Flughafenbetreiber übernommen. Indem diese Kosten teilweise finanziert werden, wird der Flughafenbetreiber von einer Belastung befreit, die im Allgemeinen von diesem zu tragen wäre.
- (287) Es ist zu prüfen, ob die öffentlichen Stellen bei der Gewährung von Investitionszuschüssen zur Finanzierung von Infrastrukturen, Ausstattung und Anlagen und Bauarbeiten am Flughafen Alghero vernünftigerweise einen Gewinn erwarten konnten und inwieweit sie davon ausgehen konnten, dass dieser Gewinn zur Rentabilität ihrer Investitionen beitragen würde.
- (288) Italien hat nicht ausdrücklich geltend gemacht, dass die Investitionszuschüsse dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entsprächen. Italien hat auch keinen Geschäftsplan mit Berechnungen bezüglich der Rentabilitätsaussichten der Investitionszuschüsse vorgelegt — weder im Vorfeld erstellte Analysen noch nachträgliche Bewertungen auf der Grundlage von verfügbaren Informationen und damals absehbaren Entwicklungen.
- (289) Bezüglich der staatlichen Zuschüsse ist darauf hinzuweisen, dass So.Ge.A.AL als Gegenleistung für das Recht zum Betrieb der Flughafeninfrastruktur eine Konzessionsabgabe an den Staat zahlt. Italien zufolge richteten sich die seitens der Flughafenbetreiber zu zahlenden Konzessionsabgaben nach dem Verkehrsaufkommen; insoweit sei eine Vergütung staatlicher Investitionen in die Flughafeninfrastruktur nicht beabsichtigt gewesen. Es liegen jedoch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Staat bei der Finanzierung bestimmter Investitionen am Flughafen Alghero eine Steigerung des Verkehrsaufkommens und eine entsprechende Erhöhung der Konzessionsabgaben in einer Größenordnung erwarten konnte, bei der die staatlichen Ausgaben rentabel geworden wären.
- (290) Die Kommission stellt fest, dass angesichts der erheblichen inhärenten Unwägbarkeiten von Infrastrukturprojekten staatliche Investitionszuschüsse nicht nach den Maßstäben bewertet werden, die ein umsichtiger Anleger bei der Analyse dieser Projekte anlegen würde. Da keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von der zu bewertenden Finanzierung ein normaler Ertrag erwartet wurde, gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die nach dem 12. Dezember 2000 gewährte staatliche Finanzierung nicht im Einklang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten stand und der Flughafenbetreiberin einen Vorteil verschafft hat.
- (291) Auch die öffentlichen Mittel für die Ausstattung entsprechen nicht dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten, weil weder eine Sensitivitätsanalyse vorgenommen wurde noch die zugrunde liegenden Rentabilitätsaussichten so geprüft wurden, dass ersichtlich wäre, mit welchem finanziellen Ertrag aus den So.Ge.A.AL gewährten Investitionsbeihilfen die RAS vernünftigerweise rechnen konnte. Es ist nicht einmal klar, ob die RAS überhaupt einen Ertrag erwarten konnte; denn im Unterschied zum Staat erhält sie von So.Ge.A.AL keine Konzessionsabgabe.
- (292) Selbst wenn angenommen würde, dass die möglichen Dividenden und der potenzielle Wertzuwachs der Geschäftsanteile der RAS als Haupt-Anteilseigner von So.Ge.A.AL als Quelle eines finanziellen Gewinns in Betracht kommen und bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten in diesem Zusammenhang entsprechend berücksichtigt werden könnten⁽⁷⁹⁾, ist die Feststellung

⁽⁷⁹⁾ Die Kommission ist in diesem Beschluss bezüglich dieses Punktes nicht zu einer endgültigen Bewertung gelangt.

hinreichend, dass So.Ge.A.AL im zu untersuchenden Zeitraum (ab 2000) Jahr für Jahr erhebliche Verluste erwirtschaftet hat. Insoweit konnten weder der Staat noch die RAS vernünftigerweise davon ausgehen, dass ihre Finanzierung der Infrastruktur oder der Ausstattung des Flughafens Alghero in diesem Zeitraum zu einer Verbesserung der Finanzlage von So.Ge.A.AL derart beitragen würde, dass Letztere hinreichende Dividenden zahlen würde, oder dass der Wert der Geschäftsanteile von So.Ge.A.AL infolge dieser Finanzierung derart steigen würde, dass die öffentliche Finanzierung „rentabel“ würde. Weder Italien noch Dritte haben Argumente vorgetragen, die diese Bewertung widerlegen würden.

- (293) Daher ist festzustellen, dass die Maßnahmen 2 und 3 nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im Einklang stehen und So.Ge.A.AL einen Vorteil verschafft haben.

ii) Kapitalzuführungen in den Jahren 2000-2010

- (294) Italien und So.Ge.A.AL haben gleichermaßen geltend gemacht, die Kapitalzuführungen durch die öffentlichen Anteilseigner von So.Ge.A.AL im Zeitraum 2000-2010 stünden im Einklang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten. Auch wenn die Flughafenbetreiberin seit 2000 kontinuierlich Verluste verbucht habe, sei die Annahme legitim gewesen, dass sie Gewinne erwirtschaften würde, insbesondere angesichts der bevorstehenden Erteilung der „umfassenden“ Konzession für So.Ge.A.AL. Als die in Rede stehenden Maßnahmen getroffen worden seien, hätten sich die öffentlichen Anteilseigner wie umsichtige marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber verhalten.
- (295) Als über die Kapitalzuführung entschieden wurde, befand sich So.Ge.A.AL in einer prekären finanziellen Lage; daher vertrat die Kommission in ihrem Beschluss von 2012 vorläufig die Einschätzung, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber die Umsetzung eines Plans zur Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit der Gesellschaft gefordert hätte. Die Kommission stellte fest, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber einer Gesellschaft, deren Kapitalausstattung unter das rechtlich vorgeschriebene Niveau gefallen ist (wie bei So.Ge.A.AL), frisches Kapital nur dann zugeführt hätte, wenn er Grund zu der Annahme gehabt hätte, dass die Gesellschaft in absehbarer Zeit wieder rentabel würde. Damals wurde der Kommission kein entsprechender Plan vorgelegt, und wie in den Erwägungsgründen 301-311 erläutert, bildeten die verschiedenen von oder im Auftrag von So.Ge.A.AL erstellten Geschäftspläne über den Zeitraum, in dem die Kapitalzuführungen erfolgten, keine Grundlage, die von Rentabilitätsaussichten geleitete Anleger als hinreichend fundiert betrachtet hätten, um einen angemessenen Gewinn erwarten zu können.
- (296) Im Laufe der Untersuchung hat Italien der Kommission mehrere Dokumente vorgelegt, die Geschäftspläne dargestellt hätten und als Grundlage für Entscheidungen über Kapitalzuführungen für So.Ge.A.AL herangezogen worden seien. Außerdem machte Italien geltend, aus Sicht eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers könne der Ausgleich der Verluste von So.Ge.A.AL nicht nur durch ein bestehendes Programm zur strategischen Umstrukturierung mit guten langfristigen Gewinnaussichten, sondern auch durch andere als rein finanzielle Rentabilitätsaussichten geleitete Erwägungen gerechtfertigt sein; dies gelte insbesondere für eher allgemeine Ziele von öffentlichem Interesse wie etwa die Regionalentwicklung. Die von Italien vorgelegten Geschäftspläne werden in den Erwägungsgründen 59-75 behandelt.
- (297) Insoweit stehen die Maßnahmen des Staates, der RAS und der SFIRS nicht im Einklang mit dem Verhalten eines von Rentabilitätsaussichten geleiteten marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers. Im gesamten Zeitraum 2000-2010 haben der Staat, die RAS und die SFIRS ständig die erforderliche finanzielle Unterstützung bereitgestellt, um So.Ge.A.AL am Leben zu erhalten. Die Kommission stellt fest, dass angesichts der Finanzlage von So.Ge.A.AL kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber Verluste über einen derart langen Zeitraum finanziert hätte, wenn er nicht zuvor eine realistische Bewertung vorgenommen hätte, nach der es als kostenwirksamer eingeschätzt wurde, weiterhin für Verluste aufzukommen, als eine Umstrukturierung der Gesellschaft vorzunehmen.
- (298) Die Kommission kann auch die Argumentation Italiens nicht anerkennen, dass bei der Bewertung geschäftlicher Erwägungen eines öffentlichen Investors Ziele von öffentlichem Interesse zu berücksichtigen wären. In der Rechtsprechung wurde festgestellt, dass sich öffentliche Investoren, die sich wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten, nicht von Zielen von öffentlichem Interesse leiten lassen und dass die Investitionen an sich rentabel sein müssten.
- (299) Da So.Ge.A.AL im Laufe der Untersuchung vorgetragen hat, dass die wirtschaftlichen Beweggründe für die Maßnahmen getrennt jeweils vor und nach Erteilung der umfassenden Konzession im Jahr 2007 bewertet werden müssten, prüft die Kommission die Kapitalzuführungen in den Zeiträumen 2000-2007 und 2008-2010 unabhängig voneinander.

Kapitalzuführungen in den Jahren 2000-2007

- (300) So.Ge.A.AL erklärte, die vor 2007 vorgenommenen Rekapitalisierungen seien aufgrund der Notwendigkeit erfolgt, insbesondere angesichts der bevorstehenden Erteilung der „umfassenden“ Konzession die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft zu schützen. Nach den bei den Entscheidungen über die Kapitalzuführungen verfügbaren Informationen war die Aussicht auf die Erteilung der umfassenden Konzession für die Anteilseigner von So.Ge.A.AL von entscheidender Bedeutung.
- (301) Daher stellt die Kommission fest, dass die Geschäftspläne von So.Ge.A.AL nicht als realistische Grundlage für die Prognose der künftigen Entwicklung der Gesellschaft im Zeitraum 2000-2010 betrachtet werden können. In diesen Plänen wurde vereinzelt auf Kapitalzuführungen verwiesen, die erforderlich seien, um die Kapitalausstattung wieder auf den rechtlich vorgeschriebenen Umfang aufzustocken. Außerdem enthalten die Pläne keine Anhaltspunkte dafür, dass die öffentlichen Anteilseigner von So.Ge.A.AL zum Zeitpunkt der Entscheidung über die zu prüfenden Kapitalzuführungen erwartet hätten, dass die Gesellschaft wieder rentabel würde, und dass sie mit ihrer Investition einen Gewinn (in Form gezahlter Dividenden oder einer Erhöhung des Werts der Geschäftsanteile an der Gesellschaft) erzielen würden, der das investierte Kapital übersteigen würde. Außerdem enthalten die Pläne keine Analyse alternativer Szenarien, die ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verlangen würde, bevor er derart beträchtliche Kapitalzuführungen vornehmen würde.
- (302) Die Kommission stellt fest, dass nur eines der von Italien als Geschäftspläne bezeichneten Dokumente vor dem Zeitpunkt der Entscheidung über die erste Kapitalzuführung erstellt wurde. Im Geschäftsplan von 1999 wird zwar erklärt, dass So.Ge.A.AL eine Kapitalzuführung benötige; der Plan enthält aber keine Bewertung aus der hervorgehe, dass es für die Anteilseigner der Gesellschaft kostenwirksamer wäre, die Verluste der Flughafenbetreiberin zu finanzieren, als Umstrukturierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Flughafenbetreiberin innerhalb eines für einen marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber annehmbaren Zeitrahmens zu beschließen. Aus dem Geschäftsplan von 1999 geht auch nicht hervor, dass So.Ge.A.AL nach den Kapitalzuführungen rentabel würde.
- (303) Darüber hinaus ist festzustellen, dass der Geschäftsplan von 1999 auf der Annahme beruhte, dass So.Ge.A.AL noch im selben Jahr eine umfassende Konzession erteilt würde. Die Kommission stellt fest, dass ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber die Strategie einer erneuten Bewertung unterzogen und die Umstrukturierungsmöglichkeiten geprüft hätte, als deutlich wurde, dass sich die Erteilung der Konzession verzögern würde und dass die angestrebte Wiederherstellung der Rentabilität nicht möglich war.
- (304) Auch im Roland-Berger-Plan wurden keine Maßnahmen zur Umstrukturierung von So.Ge.A.AL vorgeschlagen, und dies war der einzige Geschäftsplan, in dem die Finanzlage von So.Ge.A.AL unter zwei Szenarien bewertet wurde: nämlich mit der „umfassenden“ Konzession und mit der „befristeten“ Konzession. Der Roland-Berger-Plan gelangte zu dem Ergebnis, dass So.Ge.A.AL mit einer befristeten Konzession weiterhin Verluste verbuchen würde; allerdings wurden im Plan keine Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen. Dass derartige Informationen fehlten, hätte jeden marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber davon abgehalten, die in Rede stehende Strategie weiter zu verfolgen, zumal es keinerlei Gewissheit gab, wann So.Ge.A.AL die umfassende Konzession erteilt würde. Außerdem stellt die Kommission fest, dass der Roland-Berger-Plan von So.Ge.A.AL selbst als nicht hinreichend zuverlässig bewertet wurde (siehe Erwägungsgrund 57),
- (305) Der Geschäftsplan von 2005 wurde angesichts der bevorstehenden Erteilung der umfassenden Konzession erstellt. Er enthielt zwar eine Einnahmen- und Kostenschätzung über den 40-jährigen Zeitraum der Konzession für den Betrieb des Flughafens, bei der vorausgesetzt wurde, dass So.Ge.A.AL die Konzession 2006 erhalten würde. Im Plan wurden aber keine Maßnahmen zur Beseitigung der Schwächen des nicht hinreichend rentablen Unternehmens empfohlen; dies wurde im Roland-Berger-Plan von 2004 als nicht einmal dem Branchendurchschnitt entsprechend betrachtet, und es wurde angenommen, dass mittelfristig auch weiterhin Verluste erwirtschaftet würden.
- (306) Daher stellt die Kommission fest, dass ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter keinen der genannten Pläne als zuverlässige Grundlage für die in Rede stehenden Investitionen betrachtet hätte.

Kapitalzuführungen in den Jahren 2008-2010

- (307) Ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber hätte in jedem Fall die Strategie des Geschäftsplans von 2010 einer erneuten Bewertung unterzogen, zumal nach Artikel 14bis des Vertrags über die umfassende Konzession die Konzession zurückgezogen werden sollte, wenn So.Ge.A.AL innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten dieser Konzession (d. h. 2011) nicht wieder rentabel würde. Der Plan von 2010 sah jedoch das Erreichen der Rentabilität erst ein Jahr später (d. h. im Jahr 2012) vor, unter Berücksichtigung einer für 2010 beabsichtigten Rekapitalisierung der Gesellschaft.

- (308) Der Beschluss der Anteilseigner, weiterhin auch ohne Umstrukturierungsprogramm für die Verluste von So.Ge.A.AL aufzukommen, obwohl die wirtschaftliche Leistung auch nach Erteilung der umfassenden Konzession deutlich machte, dass eine Steigerung der Rentabilität in dem im Vertrag über die umfassende Konzession vorgesehenen Zeitraum unwahrscheinlich war, kann nicht als Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers betrachtet werden.
- (309) Außerdem hat So.Ge.A.AL erklärt, dass ihre Ergebnisse nach 2007 durch nicht absehbare Ereignisse beeinträchtigt wurden; insbesondere verwies die Gesellschaft auf die Auswirkungen der rückläufigen Konjunktur auf die Umsatzentwicklung der Gesellschaft. Infolge des Konjunkturrückgangs habe die Gesellschaft einen Rückgang der Fluggastzahlen um 1,8 % zu verzeichnen gehabt. Darüber hinaus machte So.Ge.A.AL geltend, dass sich die Fluggastzahlen nicht wie erwartet entwickelt hätten, da sich Infrastrukturarbeiten am Flughafen verzögert hätten und die ENAC die Flughafenentgelte nicht geändert habe.
- (310) Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass Italien keinerlei Beweismittel dafür vorgelegt hat, dass die Auswirkungen der genannten nicht absehbaren Ereignisse geprüft worden wären. Es wurde nicht nachgewiesen, dass der Rückgang der Fluggastzahlen um 1,8 % der Wirtschaftskrise zuzuschreiben wäre.
- (311) Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die Beschlüsse über die Rekapitalisierung von So.Ge.A.AL offenbar nicht auf der Grundlage wirtschaftlicher Bewertungen getroffen wurden, die den Bewertungen vergleichbar wären, die ein vernünftig abwägender marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber unter vergleichbaren Umständen vor derartigen Investitionen vorgenommen hätte, um sich ein Bild von der künftigen Rentabilität der Investitionen zu verschaffen.
- (312) Die Kommission stellt ferner fest, dass sowohl Italien als auch So.Ge.A.AL bestätigt haben, dass die Kapitalzuführungen in erster Linie vereinbart wurden, um den rechtlichen Anforderungen Rechnung zu tragen. Allerdings betrachtet die Kommission die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an die Kapitalausstattung an sich nicht als Grund dafür, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber einer Gesellschaft weiteres Kapital zuführt. Häufig sind Investoren rechtlich verpflichtet, zusätzliches Kapital in Unternehmen einzubringen, deren Kapitalbasis infolge anhaltender Verluste unter eine bestimmte festgelegte Schwelle gesunken ist. Marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber würden in dieser Situation auch alle sonstigen Möglichkeiten — bis hin zur Auflösung oder Reduzierung ihrer Investition ⁽⁸⁰⁾ — in Betracht ziehen und sich für die finanziell vorteilhafteste Möglichkeit entscheiden.
- (313) Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die Entscheidungen über die Kapitalzuführungen für So. Ge.A.AL nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im Einklang stehen und dass So.Ge.A.AL entsprechend einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt hat.

12.1.1.5. *Selektivität*

- (314) Eine staatliche Maßnahme fällt dann unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV, wenn sie bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt. Insoweit können nur Maßnahmen, mit denen Unternehmen auf selektive Weise ein Vorteil gewährt wird, als staatliche Beihilfen betrachtet werden.
- (315) In der hier zu prüfenden Sache stellt die Kommission fest, dass die Maßnahmen 1, 2 und 3 auf So.Ge.A.AL beschränkt und somit selektiv im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV waren.

12.1.1.6. *Auswirkung auf den Handel und Verfälschung des Wettbewerbs*

- (316) Eine Finanzhilfe ist dann als staatliche Beihilfe zu bewerten, wenn sie Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten hat und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. Bei der Prüfung dieser beiden Bedingungen braucht die Kommission nicht nachzuweisen, dass die Beihilfe tatsächlich Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten hat und dass der Wettbewerb tatsächlich verfälscht wird; die Kommission muss nur prüfen, ob die Beihilfe unter den jeweiligen Umständen geeignet ist, den Handel zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen ⁽⁸¹⁾. Wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen im Handel innerhalb der Union konkurrierenden Unternehmen stärkt, sind Letztere als durch die Beihilfe beeinträchtigt zu betrachten.
- (317) Wie in den Erwägungsgründen 253-257 erläutert, stellt der Betrieb eines Flughafens eine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Wettbewerb findet zum einen zwischen Flughäfen um Fluggesellschaften und den entsprechenden Luftverkehr (Fluggäste und Fracht) und zum anderen zwischen Flughafenbetreibern statt, die miteinander um die Beauftragung mit dem Betrieb eines Flughafens konkurrieren. In diesem Zusammenhang betont die Kommission insbesondere in Bezug auf Billig- und Charterfluggesellschaften, dass auch Flughäfen, die sich in verschiedenen Einzugsgebieten und Mitgliedstaaten befinden, im Wettbewerb um solche Gesellschaften stehen können.

⁽⁸⁰⁾ Siehe Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten (ABl. C 307 vom 31.11.1993, S. 3), Nummer 36.

⁽⁸¹⁾ Siehe z. B. Kommission/Italien, C-372/97, Slg. 2004, I-3679, Randnummer 44.

- (318) Wie in Randnummer 40 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erläutert und in Randnummer 45 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 erneut bekräftigt, können auch kleine Flughäfen nicht mit der Begründung aus dem Geltungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV ausgenommen werden, dass ihre Finanzierung durch öffentliche Stellen den Wettbewerb nicht verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen könne. Außerdem heißt es in Randnummer 45 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 ausdrücklich: „Selbst bei Gewährung eines geringen Beihilfebetrags bzw. bei Gewährung öffentlicher Zuwendungen an ein vergleichsweise kleines Unternehmen ist eine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen.“
- (319) Der Flughafen Alghero wird gegenwärtig von ca. 1,5 Mio. Fluggästen pro Jahr genutzt. Der von Italien vorgelegte Geschäftsplan von 2005 sah einen kontinuierlichen Anstieg der Fluggastzahlen um 4,5 % bis 2010, um 2,6 % von 2011-2025 und um 3,78 % von 2006-2025 vor. Gegen 2045 sollte das Aufkommen bei etwa 2 800 000 Mio. Fluggästen liegen. Außerdem wurden vom Flughafen Alghero seit 2000 mehrere internationale Ziele angefliegen. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass der wirtschaftliche Vorteil, der So.Ge.A.AL durch die verschiedenen zu prüfenden Maßnahmen gewährt wurde, den Wettbewerb verfälschte oder zu verfälschen drohte und zumindest geeignet war, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

12.1.1.7. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer Beihilfe

- (320) Daher stellt die Kommission fest, dass die Kapitalzuführungen und die öffentliche Finanzierung der Infrastruktur einschließlich „Anlagen und Bauarbeiten“ und Ausstattung als Beihilfe für So.Ge.A.AL zu bewerten sind.

12.1.2. Rechtmäßigkeit der Beihilfe

- (321) Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen die Mitgliedstaaten Pläne zur Gewährung oder Modifizierung von Beihilfen mitteilen und dürfen die beabsichtigten Maßnahmen erst dann umsetzen, wenn im Anmeldeverfahren ein abschließender Beschluss erlassen wurde.
- (322) Die hier zu prüfenden Maßnahmen wurden alle ohne Genehmigung der Kommission durchgeführt. Außerdem können die zu prüfenden Beihilfemaßnahmen zugunsten von So.Ge.A.AL der in den Erwägungsgründen 323-327 erläuterten Bewertung zufolge nicht nach der für vor dem 31. Januar 2012 gewährte Beihilfen maßgeblichen DAWI-Entscheidung von 2005 als von der Anmeldepflicht ausgenommen betrachtet werden.
- (323) Nach der DAWI-Entscheidung von 2005 sind staatliche Beihilfen, die Unternehmen in Form eines Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen für DAWI gewährt werden, die die dort genannten Anforderungen erfüllen, von der Anmeldepflicht ausgenommen. Insbesondere wurden staatliche Beihilfen für Flughäfen in Form eines Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen in der DAWI-Entscheidung von 2005 als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, wenn i) sich das jährliche Verkehrsaufkommen auf höchstens 1 Mio. Fluggäste beschränkt und ii) der jährliche Umsatz vor Steuern in den ersten beiden Geschäftsjahren vor dem Jahr der Beauftragung mit der DAWI weniger als 100 Mio. EUR beträgt und ein jährlicher Ausgleich von weniger als 30 Mio. EUR gewährt wird.
- (324) Die DAWI-Entscheidung von 2005 galt nur für Beihilfen in Form eines Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen im Zusammenhang mit tatsächlichen DAWI. Eine Ausnahme kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn der Ausgleich für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen für die jeweilige DAWI auch den Anforderungen der Artikel 4, 5 und 6 der Entscheidung genügt.
- (325) Artikel 4 der DAWI-Entscheidung von 2005 sieht vor, dass die DAWI dem betreffenden Unternehmen im Wege eines oder mehrerer Verwaltungs- oder Rechtsakte übertragen werden, in dem bzw. in denen u. a. Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtungen sowie die Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichszahlungen und die Regelungen zur Vermeidung und zur Rückzahlung überhöhter Ausgleichszahlungen festgelegt werden. Nach Artikel 5 der DAWI-Entscheidung von 2005 darf der Ausgleich nicht über das Maß hinausgehen, das erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen verursachten Kosten unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und einer angemessenen Rendite abzudecken; und schließlich müssen die Mitgliedstaaten nach Artikel 6 der DAWI-Entscheidung von 2005 regelmäßig Kontrollen vornehmen, um sicherzustellen, dass der Ausgleich für die Unternehmen nicht den nach Artikel 5 ermittelten Umfang überschreitet.

- (326) Italien und So.Ge.A.AL sind der Auffassung, in dieser Sache sei aus dem Vertrag über die umfassende Konzession ersichtlich, dass der Betrieb des Flughafens Alghero als DAWI zu bewerten sei. Allerdings enthält der Vertrag über die umfassende Konzession weder die angebliche DAWI, mit der So.Ge.A.AL beauftragt worden sein soll, noch die Bestimmungen bezüglich eines Ausgleichsanspruchs von So.Ge.A.AL. So.Ge.A.AL hat der Kommission auch keine sonstigen Dokumente vorgelegt, in denen der Umfang der von ihr zu erfüllenden angeblichen Gemeinwohlverpflichtungen erläutert worden wäre. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der Flughafenbetreiberin mit dem angeblichen öffentlichen Auftrag keine Gemeinwohlverpflichtungen übertragen wurden. Die Flughafenbetreiberin hat auch die Parameter zur Berechnung, Kontrolle und Überprüfung des Ausgleichs und die vorgeschriebenen Vereinbarungen zur Vermeidung und Wiedereinziehung einer Überkompensation nicht vorgelegt. Die Anforderungen der Artikel 4, 5 und 6 der DAWI-Entscheidung von 2005 zum Inhalt von öffentlichen Aufträgen sind daher nicht erfüllt.
- (327) Die Kommission stellt daher fest, dass die Beihilfe für So.Ge.A.AL nicht von der Anmeldepflicht nach der DAWI-Entscheidung von 2005 ausgenommen war.
- (328) Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass Italien gegen das Durchführungsverbot nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstoßen hat und dass die zu prüfenden Maßnahmen eine rechtswidrige Beihilfe darstellen.

12.1.3. Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

- (329) Da die Maßnahmen 1, 2 und 3 staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, kann deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt anhand der Ausnahmebestimmungen der Absätze 2 und 3 dieses Artikels sowie der Bestimmungen in Artikel 106 Absatz 2 AEUV bewertet werden.

12.1.3.1. Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien

- (330) Artikel 107 Absatz 3 AEUV sieht gewisse Ausnahmen von der allgemeinen Regel in Artikel 107 Absatz 1 vor, nach der staatliche Beihilfen nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Die zu prüfende Beihilfe kann nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV bewertet werden; dort heißt es: „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, können als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.
- (331) Die Luftverkehrsleitlinien von 2014 bieten einen Rahmen für die Prüfung, ob Beihilfen für Flughäfen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.
- (332) Nach den Luftverkehrsleitlinien von 2014 weist die Kommission darauf hin, dass die „Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln“⁽⁸²⁾ auf unrechtmäßige Investitionen in Flughäfen anzuwenden ist. Wenn die unrechtmäßige Investitionsbeihilfe also vor dem 4. April 2014 gewährt wurde, wendet die Kommission die zum Zeitpunkt der Gewährung der rechtswidrigen Investitionsbeihilfe geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt an. Daher hat die Kommission auf vor dem 4. April 2014 gewährte rechtswidrige Investitionsbeihilfen für Flughäfen die in Luftverkehrsleitlinien von 2005 erläuterten Grundsätze angewendet. Bei unrechtmäßigen Investitionsbeihilfen, die vor Inkrafttreten der Luftverkehrsleitlinien von 2005 gewährt wurden, muss die Kommission — wenn keine Kriterien für die Vereinbarkeit von Investitionsbeihilfen für Flughäfen bestanden — die Vereinbarkeit unmittelbar nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV unter Berücksichtigung ihrer früheren Beschlüsse bewerten. Diesbezüglich geht die Kommission davon aus, dass für die Bewertung der Vereinbarkeit der Investitionsbeihilfe, die So.Ge.A.AL vor Inkrafttreten der Luftverkehrsleitlinien von 2005 gewährt wurden, die Kriterien dieser Leitlinien analog anzuwenden sind.
- (333) Nach den Luftverkehrsleitlinien von 2014 stellt die Kommission fest, dass ihre Bekanntmachung über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln für anhängige Fälle im Zusammenhang mit vor dem 4. April 2014 bewilligten unzulässigen Betriebsbeihilfen für Flughäfen nicht gelten sollte. Vielmehr hat die Kommission die in diesen Leitlinien dargelegten Grundsätze auf alle Betriebsbeihilfen (anhängige Anmeldungen und nicht angemeldete rechtswidrige Beihilfen) für Flughäfen angewendet, auch wenn die Beihilfen vor dem 4. April 2014 bewilligt wurden.

⁽⁸²⁾ ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22.

12.1.3.2. Investitions- oder Betriebsbeihilfe

- (334) Nach Randnummer 25 Buchstabe r der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gilt folgende Begriffsbestimmung: „Investitionsbeihilfe: eine Beihilfe zur Finanzierung von Anlagevermögen, insbesondere zur Deckung der Kapitalkosten-Finanzierungslücke“. Und nach Randnummer 25 Nummer Buchstabe r der Leitlinien kann es sich bei Investitionsbeihilfen um Zahlungen sowohl in Form eines vorab gezahlten Beihilfebetrags als auch in Form einer in regelmäßigen Tranchen ausgezahlten Beihilfe (zur Deckung erwarteter Kapitalkosten durch jährliche Abschreibung und durch Finanzierungskosten) handeln.
- (335) Betriebsbeihilfen sind Beihilfen zur vollständigen oder teilweisen Deckung sämtlicher Betriebskosten eines Flughafens; diese Betriebskosten werden definiert als „die mit der Erbringung von Flughafendienstleistungen verbundenen Kosten eines Flughafens; dazu gehören Kostenkategorien wie Personalkosten, Kosten für fremdvergebene Dienstleistungen, Kommunikation, Abfallentsorgung, Energie, Instandhaltung, Mieten und Verwaltung, jedoch weder Kapitalkosten, Marketingunterstützung bzw. andere Anreize, die der Flughafen den Luftverkehrsgesellschaften bietet, noch Kosten für Aufgaben mit hoheitlichem Bezug“⁽⁸³⁾.
- (336) Im Laufe der Untersuchung⁽⁸⁴⁾ erklärte Italien, die öffentliche Finanzierung von Investitionen in Flughafeninfrastrukturen könnten im Allgemeinen wie folgt bewertet werden:
- als Investitionsbeihilfe im vollständigen Umfang der Finanzierung, die So.Ge.A.AL zur Deckung von Investitionskosten gewährt wurde, oder
 - als Betriebsbeihilfe zur Deckung der Differenz zwischen einer marktbezogenen Konzessionsabgabe (soweit diese überhaupt existiert) und der tatsächlich von der Flughafenbetreiberin für das Recht auf den Betrieb des Flughafens zu zahlenden Konzessionsabgabe.
- (337) Italien erklärte, in dieser Sache dürfe die zu prüfende öffentliche Finanzierung nicht als Investitionsbeihilfe für So. Ge.A.AL bewertet werden. Erstens sei der Staat nämlich weiterhin Eigentümer der in Rede stehenden Infrastruktur, und zweitens sei die Flughafenbetreiberin vor dem Zeitpunkt der Erteilung der umfassenden Konzession im Jahr 2007 nicht für Investitionen in die Infrastruktur des Flughafens Alghero, sondern — stellvertretend für den Staat — für die Instandhaltung der Infrastruktur zuständig gewesen.
- (338) In Anbetracht des von Italien vertretenen Standpunkts und der Begriffsbestimmungen der Luftverkehrsleitlinien von 2014 können folgende Feststellungen getroffen werden:
- Die Kapitalzuführungen nach dem 12. Dezember 2006 zur Deckung der jährlichen Betriebsverluste von So. Ge.A.AL stellen eine Betriebsbeihilfe zugunsten von So.Ge.A.AL dar;
 - die staatliche Finanzierung der Infrastruktur, der „Anlagen und Bauarbeiten“ und der Ausstattung bis zur Erteilung der umfassenden Konzession im Jahr 2007 ist als Betriebsbeihilfe zugunsten von So.Ge.A.AL zu betrachten. Vor der Erteilung dieser Konzession war So.Ge.A.AL für die Finanzierung von Investitionen am Flughafen Alghero nicht zuständig; die Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Investitionen lag beim Staat als Eigentümer des Flughafens. Insoweit wurde So.Ge.A.AL durch die staatliche Finanzierung der Infrastruktur, der „Anlagen und Bauarbeiten“ und der Ausstattung nicht von Investitionskosten befreit, die sie ansonsten zu tragen gehabt hätte. Der Staat hätte sich entsprechend dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten verhalten, wenn er eine Erhöhung der von So.Ge.A.AL zahlbaren Konzessionsabgabe verlangt hätte, um die Rentabilität seiner Investitionen sicherzustellen. Folglich ist festzustellen, dass die Beihilfe in Form einer Konzessionsabgabe gewährt wurde, die unangemessen niedrig war (wobei die betreffenden Kosten bei einem Flughafenbetreiber wie So.Ge.A.AL zudem als Betriebskosten zu betrachten sind). Da nach der Erteilung der umfassenden Konzession die Zuständigkeit für Investitionen in die Flughafeninfrastruktur auf So.Ge.A.AL überging, ist die öffentliche Finanzierung dieser Investitionen als Investitionsbeihilfe zu bewerten. In jedem Fall hat die Kommission im Folgenden die Vereinbarkeit der Finanzierung der Investitionen in die Infrastruktur des Flughafens Alghero mit dem Binnenmarkt unter zwei unterschiedlichen Annahmen geprüft: (i) dass die Finanzierung eine Investitionsbeihilfe darstellt (siehe Erwägungsgründe 339-367 und (ii) dass es sich bei der Finanzierung um eine Betriebsbeihilfe handelt (siehe Erwägungsgründe 368-374). Im Rahmen der Prüfung für die Annahme (ii) hat die Kommission auch die Vereinbarkeit der Kapitalzuführungen (Maßnahme 1) mit dem Binnenmarkt analysiert, die eindeutig als Betriebsbeihilfen zu betrachten sind.

12.1.3.3. Vereinbarkeit der Beihilfe für Infrastrukturen und Ausstattung (Maßnahmen 2 und 3) unter der Annahme, dass die Beihilfe eine Investitionsbeihilfe darstellt

- (339) Erstens stellt die Kommission fest, dass sich beihilfefähige Investitionskosten nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005 auf die Herstellung der Infrastruktur und der Ausstattung (Start- und Landebahnen, Terminals, Vorfelder und Kontrollturm) bzw. der diese unmittelbar unterstützenden Ausstattung beschränken (Ausstattung zur

⁽⁸³⁾ Randnummer 25 Buchstabe v der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁸⁴⁾ Schreiben Italiens vom 8. Mai 2014.

Brandbekämpfung sowie Schutz- und Sicherheitsausrüstung). Nicht beihilfefähig sind außerhalb der Kernfunktionen angesiedelte gewerbliche Aktivitäten, u. a. Bau, Finanzierung, Betrieb und Vermietung von Grundstücken und Gebäuden; dies gilt neben Büros und Lagerflächen auch für Hotels, Gewerbebetriebe, Geschäfte, Restaurants und Parkplätze auf dem Flughafengelände.

- (340) In dieser Sache wurden die öffentlichen Mittel zur Finanzierung des neuen Terminals zur Fluggastabfertigung, zur Renovierung des alten Terminals, zur Modernisierung der Rollbahn, zur Erweiterung der Abstellflächen für die Flugzeuge, zur Modernisierung der Start- und Landebahn, zur Einrichtung des Systems zur Gepäckkontrolle und zur Einrichtung des Perimeterschutzsystems verwendet. Diese Investitionskosten können nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005 gefördert werden.
- (341) Hinsichtlich der Vereinbarkeit der zu bewertenden öffentlichen Finanzierung mit dem Binnenmarkt nach Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 prüft die Kommission insbesondere die folgenden Punkte:
- a) Dienen Bau und Betrieb der Infrastruktur einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse (Regionalentwicklung, Zugänglichkeit usw.)?
 - b) Ist die Infrastruktur für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig und verhältnismäßig?
 - c) Sind die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden, zufriedenstellend?
 - d) Erhalten alle potenziellen Nutzer einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur?
 - e) Wird die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft?
- (342) Zusätzlich zur Anforderung der Erfüllung spezifischer in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 genannter Vereinbarkeitskriterien muss von staatlichen Beihilfen für Flughäfen ebenso wie von allen sonstigen staatlichen Beihilfemaßnahmen ein Anreizeffekt in Bezug auf das angestrebte legitime Ziel ausgehen, damit die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar bewertet werden kann ⁽⁸⁵⁾. Über die in Erwägungsgrund 341 genannten Kriterien hinaus hat die Kommission daher den Anreizeffekt sowie die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beihilfe geprüft.
- i) Klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse
- (343) Die zu bewertenden Maßnahmen dienen u. a. der Finanzierung des Baus eines neuen Terminals mit einer Kapazität von 2 Mio. Fluggästen; der alte Terminal (mit einer Kapazität von 800 000 Fluggästen) war bereits 2003 überlastet ⁽⁸⁶⁾. Außerdem wurde die Investitionsbeihilfe zur Finanzierung mehrerer Maßnahmen verwendet, mit denen der Flughafen an neue Anforderungen im Bereich der Sicherheit und der Gefahrenabwehr angepasst werden sollte, um die uneingeschränkte Funktionsfähigkeit des Flughafens aufrechtzuerhalten.
- (344) Italien zufolge bestand der übergeordnete Zweck der Finanzierung der Infrastruktur des Flughafens Alghero in der Entwicklung sicherer und wirtschaftlicher Verkehrsinfrastrukturen und in der Anbindung der Region an das Verkehrsnetz. Italien ist der Auffassung, dass Regionalflyghäfen hinsichtlich der Verbesserung der Erreichbarkeit von Einzugsgebieten entscheidende Bedeutung zukommt, und dass die zu prüfenden Investitionen der Verbesserung der Gefahrenabwehr, der Sicherheit und der Effizienz des Flughafens dienen und zur Verwirklichung umfassenderer Zielsetzungen im Bereich der Entwicklung der Region beitragen.
- (345) Außerdem betont Italien, dass das Pro-Kopf-BIP in Sardinien durchschnittlich erheblich niedriger als im übrigen Italien sei und dass die Arbeitslosenquote deutlich über dem italienischen Durchschnitt liege. In den Jahren 2003-2012 beispielsweise habe die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Sardinien bei 13,3 % gelegen (gegenüber nur 7,9 % in ganz Italien). Daher seien mit jeder Steigerung des Verkehrsaufkommens aufgrund der Weiterentwicklung der Infrastruktur am Flughafen Alghero wahrscheinlich entsprechende soziale und wirtschaftliche Vorteile für Sardinien sowohl hinsichtlich des wirtschaftlichen und des sozialen Zusammenhalts als auch in Bezug auf die Entwicklung der Insel insgesamt zu erwarten.
- (346) Diese Stellungnahmen decken sich mit den Schlussfolgerungen des Accuracy-Berichts, in dem bestätigt wurde, dass die Entwicklung des Luftverkehrssektors in Sardinien wichtig für die Entwicklung der Region ist. Im Accuracy-Bericht wird ein Beispiel für die potenzielle Größenordnung der positiven wirtschaftlichen Auswirkungen einer Weiterentwicklung der Infrastruktur für den Luftverkehr auf Sardinien erläutert. Einer im Accuracy-Bericht genannten Studie zufolge hatte die Entwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur am Flughafen Cagliari (auf Sardinien) positive wirtschaftliche Auswirkungen im Umfang von etwa 140 Mio. EUR pro Jahr.

⁽⁸⁵⁾ Siehe z. B. Beschluss der Kommission in der Sache SA.34586 — Griechenland — Modernisierung Flughafen Chania, Erwägungsgrund 49.

⁽⁸⁶⁾ Mit der in der Tabelle 5 genannten „Modernisierung“ des alten Terminals ist die Erweiterung/der Bau des neuen Terminals gemeint; entsprechend wird diese Maßnahme zusammen mit der Beihilfe für den neuen Terminal behandelt.

- (347) Außerdem ist der Luftverkehr der einzige bequeme Verkehrsträger zur Anbindung Sardinien — abgesehen von Fähren, bei denen die Fahrzeiten allerdings erheblich länger sind. Nach Sardinien fahren zwar Fähren aus Spanien und vom italienischen Festland; die Überfahrt mit der Fähre dauert aber im Durchschnitt über neun Stunden.
- (348) Die Entwicklung der Infrastruktur am Flughafen Alghero war daher Bestandteil der Pläne Sardinien zur Verbesserung der Verkehrsanbindung durch die Entwicklung von Regionalflughäfen. Entsprechend kann die Kommission zu dem Schluss gelangen, dass die öffentliche Finanzierung für die Modernisierung der Infrastruktur des Flughafens Alghero den eindeutig definierten Zielen der Verbesserung einer sicheren und wirtschaftlichen Verkehrsinfrastruktur und der Anbindung der Region dient. Daher lag die Entwicklung der Infrastruktur des Flughafens Alghero im gemeinsamen Interesse, da von den Investitionen positive externe Effekte hinsichtlich der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung erwartet wurden.

ii) Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Infrastruktur gemessen an der Zielsetzung

- (349) Investitionsbeihilfen können nur dann als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn sie erforderlich und dem gesetzten Ziel von gemeinsamem Interesse angemessen sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit der Investition keine bereits bestehende und nicht ausgelastete Infrastruktur nachgebildet wird.
- (350) Die staatliche Beihilfe zur Finanzierung der Investitionen am Flughafen Alghero war erforderlich, um die Kapazität des Flughafens zu erhöhen und dadurch dessen langfristige Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Bevor die Investitionen getätigt wurden, beschränkte sich die Kapazität des Flughafens Alghero auf 800 000 Fluggäste. In den Jahren 2003 und 2004 bestanden Kapazitätsengpässe am Flughafen Alghero; daher wurden Investitionen benötigt, damit auf dem Flughafen eine größere Anzahl an Fluggästen abgefertigt werden konnte. Außerdem waren gewisse Verbesserungen erforderlich, um Sicherheitsnormen zu erfüllen, und die vorhandene Flughafeninfrastruktur besser nutzen zu können; insoweit haben diese Verbesserungen zur Regionalentwicklung und zur Anbindung des Einzugsgebiets des Flughafens beigetragen.
- (351) Die Investitionen haben zu einer Steigerung der Kapazität des Flughafens von 800 000 Fluggästen im Jahr 2003 auf 2 Mio. Fluggäste im Jahr 2004 geführt. Seit 2011 hat das Fluggastaufkommen am Flughafen nahezu 70 % der Kapazität des Flughafens erreicht. Italien zufolge wären ohne die Finanzkrise noch höhere Fluggastzahlen erreicht worden.
- (352) Der Ecorys-Bericht erkennt an, dass die Entwicklung des Fremdenverkehrs die Erweiterung der Terminalkapazität des Flughafens Alghero erforderlich machte, um mit der erwarteten Zunahme des Verkehrsaufkommens Schritt halten zu können. Wie bereits erläutert, wurde dem Ecorys-Bericht zufolge vor den Investitionen am Flughafen Alghero die Entwicklung des Fremdenverkehrs durch die fehlende internationale Anbindung behindert. Im Geschäftsplan von So.Ge.A.AL von 2004 wurde tatsächlich prognostiziert, dass die Gesamtzahl der Fluggäste am Flughafen sich 2008 um etwa 30 % gegenüber dem Aufkommen vor der Kapazitätserweiterung des Flughafens im Jahr 2004 erhöhen würde. Dieses Fluggastaufkommen hätte ohne die Investitionen nicht bewältigt werden können.
- (353) Außerdem stellen die neuen Investitionen keine Verdoppelung einer bereits bestehenden rentablen Infrastruktur dar; die drei nächstgelegenen Flughäfen befinden sich nämlich nicht in demselben Einzugsgebiet (siehe Erwägungsgrund 33). Der Flughafen Alghero ist zwar einer von drei Flughäfen auf Sardinien (zusammen mit Cagliari und Olbia), die von kommerziellen Fluggesellschaften genutzt werden; keiner der beiden anderen Flughäfen liegt aber in demselben Einzugsgebiet. Olbia und Cagliari sind 128 km bzw. 235 km vom Flughafen Alghero entfernt. In ihrer Entscheidung von 2007 stellte die Kommission fest, dass der Flughafen Alghero wegen seiner Lage und der Beschaffenheit des Verkehrsnetzes auf Sardinien nicht durch diese beiden anderen Flughäfen substituierbar ist. Insoweit dienen die Investitionen nicht zur Verdoppelung einer bestehenden, nicht rentablen Infrastruktur.
- (354) Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die unterstützten Investitionen erforderlich und den Zielen der Anbindung und der Regionalentwicklung angemessen waren, zu denen die zu bewertenden Maßnahmen wirksam beitragen.

iii) Mittelfristige Aussichten für die Nutzung insbesondere der bestehenden Infrastruktur

- (355) Die Investitionen ermöglichten dem Flughafen Alghero die Erfüllung der Sicherheitsanforderungen an den Flughafen und die Anpassung an den Transportbedarf im Einzugsgebiet des Flughafens.

- (356) Nach Erteilung der „umfassenden“ Konzession für den Betrieb des Flughafens Alghero führte So.Ge.A.AL ein Investitionsprogramm zur Anpassung der Infrastruktur und der Einrichtungen des Flughafens ein, um das wachsende Fluggastaufkommen bewältigen zu können. Nach dem Geschäftsplan von 2005 beliefen sich die geplanten Investitionen am Flughafen Alghero während der Dauer der Konzession auf 143,3 Mio. EUR ⁽⁸⁷⁾.
- (357) Im Geschäftsplan von So.Ge.A.AL von 2004 wurde tatsächlich prognostiziert, dass die Gesamtzahl der Fluggäste am Flughafen Alghero sich 2008 um etwa 30 % gegenüber dem Aufkommen vor der Kapazitätserweiterung des Flughafens im Jahr 2004 erhöhen würde. Dieses Fluggastaufkommen hätte ohne die in dieser Sache zu bewertenden Investitionen nicht bewältigt werden können. Die späteren Entwicklungen bestätigen diese Prognosen im Großen und Ganzen. Tatsächlich konnte So.Ge.A.AL das Verkehrsaufkommen den eigenen Prognosen entsprechend beträchtlich steigern. Seit 2011 hat das Fluggastaufkommen am Flughafen nahezu 70 % der Kapazität des Flughafens erreicht. Nach Ansicht von Italien wären ohne die Finanzkrise noch höhere Fluggastzahlen erreicht worden.
- (358) Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die modernisierte Infrastruktur mittelfristig gute Nutzungsperspektiven eröffnete.
- iv) Gleicher und diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur
- (359) Nach den von Italien übermittelten Informationen und unbeschadet berechtigter Preisunterschiede bei den Verträgen mit einzelnen Fluggesellschaften war die Infrastruktur für alle potenziellen Nutzer immer diskriminierungsfrei zugänglich.
- v) Die Entwicklung des Handelsverkehrs wird nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft
- (360) Bis 2005 wurde der Flughafen Alghero als Flughafen der Kategorie D nach Randnummer 15 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 eingestuft. Nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005 dürfen Zahlungen an Flughäfen der Kategorie D den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen. In ihrem Beschluss von 2012 gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Beihilfe vor 2005 den Handel nicht in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigt hat. Im Laufe der Untersuchung haben weder Italien noch sonstige Beteiligte diese vorläufige Feststellung bestritten.
- (361) Außerdem befindet sich kein weiterer Flughafen in demselben Einzugsgebiet. Wie in Erwägungsgrund 33 erläutert, ist der nächstgelegene Flughafen mehr als 120 km entfernt und befindet sich in einer Region mit eher schlechtem Straßennetz; auch dies spricht für die Feststellung, dass die Fluggäste den Flughafen Alghero nicht in erheblichem Umfang als durch die übrigen sardischen Flughäfen substituierbar betrachten.
- (362) Entsprechend stellt die Kommission fest, dass die gewährten Finanzmittel für die Modernisierung der Infrastruktur (einschließlich „Anlagen und Bauarbeiten“) und der Ausstattung des Flughafens Alghero den Wettbewerb nicht in einem dem Interesse der Union zuwiderlaufenden Umfang verfälscht haben.
- vi) Anreizeffekt, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfe
- (363) Die Kommission muss unter anderem feststellen, ob die gewährte staatliche Beihilfe für den Flughafen Alghero zu einer Änderung des Verhaltens des begünstigten Unternehmens derart geführt hat, dass das Unternehmen einer Tätigkeit nachgeht, die zur Erreichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels beiträgt, wobei i) das Unternehmen dieser Tätigkeit ohne die Beihilfe nicht nachgehen würde oder ii) die Tätigkeit in eingeschränkterem Umfang oder in anderer Weise ausüben würde. Außerdem wird die Beihilfe nur dann als verhältnismäßig betrachtet, wenn das erzielte Ergebnis mit einer geringeren Beihilfe und unter geringerer Verfälschung des Wettbewerbs nicht hätte erreicht werden können. Umfang und Intensität der Beihilfe müssen sich auf das Minimum beschränken, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird.
- (364) In dieser Sache betrafen die Investitionszuschüsse vorwiegend die Modernisierung der Vorfelder, der Start- und Landebahn und der Rollbahn sowie des Terminals. Wegen der langen Rückzahlungsfristen bei den Investitionen in die Infrastruktur, der beträchtlichen Komplexität und der Risiken in Verbindung mit Großprojekten wäre es unter Umständen schwierig gewesen, privatwirtschaftliche Kapitalgeber zu finden. Kleinere Flughäfen wie der Flughafen Alghero sehen sich unter Umständen besonderen Schwierigkeiten bei der Beschaffung von privatem Kapital zu einem angemessenen Preis ausgesetzt, bei dem die erforderlichen Infrastrukturprojekte durchgeführt werden können.

⁽⁸⁷⁾ Nach dem im September 2005 angenommenen „Programma di Intervento Investimenti“ des „Programma di sviluppo per l'affidamento della gestione quarantennale“.

- (365) Nach den von Italien übermittelten Informationen hätten diese Investitionen ohne die Beihilfe nicht getätigt werden können. Da So.Ge.A.AL im gesamten zu untersuchenden Zeitraum 2000-2010 kontinuierlich Verluste in einem Umfang erwirtschaftete, bei dem mehrere Kapitalzuführungen durch die öffentlichen Stellen vorgenommen werden mussten, ist die Kommission angesichts der Finanzlage der Gesellschaft zu dem Schluss gelangt, dass So. Ge.A.AL außerstande war, wesentlich umfangreichere Finanzmittel zur Finanzierung dieser Investitionen beizutragen, als sie tatsächlich aufgebracht hat, und dass die Gesellschaft keine Fremdmittel auf dem Markt beschaffen konnte. Daher kann festgestellt werden, dass die zu bewertenden Beihilfemaßnahmen erforderlich und angemessen waren, um der erwarteten größeren Anzahl der Fluggesellschaften und den höheren Fluggastzahlen im Einzugsgebiet gerecht werden zu können.
- (366) Daher stellt die Kommission fest, dass sich die Beihilfe auf das zur Durchführung der bezuschussten Maßnahmen erforderliche Mindestmaß beschränkte.

vii) Schlussfolgerung

- (367) Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass die zu prüfenden Maßnahmen zur öffentlichen Unterstützung für Infrastrukturinvestitionen am Flughafen Alghero nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden können, wenn sie als Investitionsbeihilfen bewertet werden können.

12.1.3.4. *Vereinbarkeit der Beihilfe für So.Ge.A.AL (Maßnahmen 1, 2 und 3) unter der Annahme, dass sie Betriebsbeihilfen darstellen*

- (368) Die vor Inkrafttreten der Luftverkehrsleitlinien von 2014, d. h. vor dem 4. April 2014, gewährte Betriebsbeihilfe kann für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:
- a) Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse: Diese Bedingung ist unter anderem erfüllt, wenn die Beihilfe die Mobilität von Bürgern der Union fördert und die Anbindung von Regionen verbessert oder wenn sie die Regionalentwicklung begünstigt ⁽⁸⁸⁾.
 - b) Geeignetheit einer staatlichen Beihilfe als politisches Instrument: Die Mitgliedstaaten müssen aufzeigen, dass die Beihilfe geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen oder die Schwierigkeiten, die die Beihilfe veranlasst haben, zu beseitigen ⁽⁸⁹⁾.
 - c) Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen: Staatliche Beihilfen sollten nur dann gewährt werden, wenn sie wesentliche Verbesserungen bewirken können, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann ⁽⁹⁰⁾.
 - d) Vorliegen eines Anreizeffekts: Ein Anreizeffekt ist dann gegeben, wenn ohne die Betriebsbeihilfe und unter Berücksichtigung möglicherweise vorhandener Investitionsbeihilfen und des Verkehrsaufkommens der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde ⁽⁹¹⁾.
 - e) Verhältnismäßigkeit des Beihilfebetrags (Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum): Um angemessen zu sein, müssen Betriebsbeihilfen auf das Minimum beschränkt bleiben, das erforderlich ist, damit die geförderte Tätigkeit durchgeführt wird ⁽⁹²⁾.
 - f) Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten ⁽⁹³⁾.
- (369) Die verschiedenen Betriebsbeihilfen für So.Ge.A.AL, darunter insbesondere mehrere Kapitalzuführungen, sollten der Gesellschaft genügend Kapital für eine sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus rechtlicher Sicht tragbare Aufrechterhaltung ihrer Tätigkeit bereitstellen. Auch die Beschlüsse der öffentlichen Stellen zur Finanzierung gewisser Investitionen, ohne im Gegenzug die von So.Ge.A.AL gezahlten Konzessionsabgaben entsprechend zu erhöhen, trug zum Erhalt der Lebensfähigkeit der Gesellschaft bei; höhere Konzessionsabgaben hätten nämlich die Betriebskosten erhöht und damit die Finanzlage der Gesellschaft weiter verschlechtert. Insoweit haben diese Maßnahmen alle dazu beigetragen, den Betrieb des Flughafens Alghero aufrechtzuerhalten. Angesichts der Bedeutung des Flughafens für die Erreichbarkeit der Region und für die regionale Wirtschaftsentwicklung (siehe Erwägungsgründe 343-348) stellt die Kommission fest, dass die Betriebsbeihilfen für So.Ge.A.AL zur Erreichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse beigetragen haben.

⁽⁸⁸⁾ Randnummern 137 und 113 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁸⁹⁾ Randnummern 137 und 120 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁹⁰⁾ Randnummern 137 und 116 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁹¹⁾ Randnummern 137 und 124 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁹²⁾ Randnummern 137 und 125 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁹³⁾ Randnummern 137 und 131 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

- (370) Da der Flughafen Alghero im zu prüfenden Zeitraum Verluste erwirtschaftet hat (siehe Tabelle 3), versetzte erst die Betriebsbeihilfe den Flughafen in die Lage, seine Tätigkeit aufrechtzuerhalten und die Anbindung der Region Sardinien sicherzustellen. Daher betrachtet die Kommission die dem Flughafen Alghero gewährte Betriebsbeihilfe als geeignetes Instrument zur Erreichung des Ziels von gemeinsamem Interesse.
- (371) Hinsichtlich der Notwendigkeit ist festzustellen, dass die Betriebsbeihilfe nach den Luftverkehrsleitlinien von 2014 eine wesentliche Verbesserung bewirken muss, die der Markt aus eigenen Kräften nicht herbeiführen kann. Die Kommission hält diese Bedingung in dieser Sache für erfüllt, da So.Ge.A.AL ohne die in Rede stehende Beihilfe wahrscheinlich aus dem Markt hätte ausscheiden müssen und da Sardinien entsprechend eine Verkehrsinfrastruktur verloren hätte, der entscheidende Bedeutung für die Zugänglichkeit und die Entwicklung der Insel (Fremdenverkehr) zukommt.
- (372) Außerdem hätte die Mittelempfängerin ihre Tätigkeit ohne die Beihilfe erheblich reduziert oder sogar völlig eingestellt. Die zu prüfenden Maßnahmen beschränkten sich auf das zum Ausgleich von Verlusten erforderliche Minimum sowie auf den Umfang, der benötigt wurde, damit So.Ge.A.AL die Anforderungen an die Kapitalausstattung erfüllen und in Zukunft rentabel geführt werden kann. Diese Maßnahmen waren erforderlich, um die Gesellschaft am Leben zu erhalten; diese Feststellung ist selbst dann zutreffend, wenn die Auswirkungen aller übrigen zu bewertenden Beihilfen (Betriebs- und Investitionsbeihilfen) berücksichtigt werden. Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass sämtliche So.Ge.A.AL gewährten Betriebsbeihilfen erforderlich waren und sich auf das zur Aufrechterhaltung der subventionierten Tätigkeit nötige Minimum beschränkten.
- (373) Wie bereits erläutert, befindet sich kein weiterer Flughafen im Einzugsgebiet des Flughafens Alghero. Außerdem hat Italien bestätigt, dass die Flughafeninfrastruktur allen Fluggesellschaften diskriminierungsfrei zugänglich gemacht wird.
- (374) Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die Bedingungen der Luftverkehrsleitlinien von 2014 für die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit den geltenden Vorschriften erfüllt sind und die Maßnahmen entsprechend nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu bewerten sind.

12.2. MASSNAHMEN ZUGUNSTEN VON AM FLUGHAFEN TÄTIGEN FLUGGESELLSCHAFTEN

12.2.1. Vorliegen einer Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV

- (375) In diesem Abschnitt prüft die Kommission, ob die einzelnen von der Untersuchung betroffenen Verträge zwischen So.Ge.A.AL und den jeweiligen Fluggesellschaften staatliche Beihilfen für die Fluggesellschaften im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

12.2.1.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit an den Staat

- (376) Ein wirtschaftlicher Vorteil im Zusammenhang mit den vertraglichen Beziehungen mit den am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften wurde zwar nicht unmittelbar vom Staat, wohl aber von der in staatlichem Eigentum stehenden Flughafenbetreiberin So.Ge.A.AL gewährt. Angesichts der Vermutung, dass ein derartiger wirtschaftlicher Vorteil bei einem der zu prüfenden Verträge gegeben sein könnte, muss festgestellt werden, ob dieser Vorteil aus staatlichen Mitteln finanziert wurde und dem Staat zuzurechnen ist.
- (377) Nach der Rechtsprechung können auch die Mittel öffentlicher Unternehmen (d. h. Unternehmen, auf die die öffentlichen Stellen mittelbar oder unmittelbar beherrschenden Einfluss nehmen können) als staatliche Mittel betrachtet werden, weil diese Mittel „ständig unter öffentlicher Kontrolle ... und damit den zuständigen öffentlichen Stellen zur Verfügung stehen“⁽⁹⁴⁾. Da So.Ge.A.AL ein öffentliches Unternehmen ist, müssen die Mittel nach der Rechtsprechung für die Anwendung von Artikel 107 Absatz 1 AEUV als staatliche Mittel betrachtet werden. Nach Artikel 2 der Transparenzrichtlinie wird ein beherrschender Einfluss der öffentlichen Hand dann vermutet, wenn die öffentliche Hand die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt, über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann. Bei So.Ge.A.AL sind anscheinend alle drei genannten nicht kumulativen Voraussetzungen für die Vermutung eines beherrschenden Einflusses des Staates erfüllt.
- (378) So.Ge.A.AL und Ryanair bestreiten die Zurechenbarkeit der Verträge mit Fluggesellschaften zum Staat; Italien und Unioncamere bestätigen die Vermutung der Zurechenbarkeit.

⁽⁹⁴⁾ Siehe z. B. Griechenland/Kommission, C-278/00, Slg. 2004, I-3997, Frankreich/Kommission, C-482/99, Slg. 2002, I-4397, und Italien und SIM 2 Multimedia/Kommission, verbundene Rechtssachen C-328/99 und C-399/00, Slg. 2003, I-4035, Randnummer 33.

- (379) Sowohl So.Ge.A.AL als auch Ryanair haben im Laufe der Untersuchung erklärt, die Verträge des Flughafens Alghero mit den Fluggesellschaften könnten dem Staat ausschließlich auf der Grundlage des objektiven Nachweises zugerechnet werden, dass der Staat auf die Entscheidung von So.Ge.A.AL über den Abschluss dieser Verträge derart eingewirkt habe, dass So.Ge.A.AL sich anders verhalten hätte, wenn sie unabhängig hätte entscheiden können; die Flughafenbetreiberin und Ryanair erklärten, dies sei bei keinem der öffentlichen Anteilseigner von So.Ge.A.AL der Fall gewesen. Nach der Rechtsprechung könne nur dann festgestellt werden, dass die Verträge von So.Ge.A.AL mit den am Flughafen tätigen Fluggesellschaften staatliche Beihilfen nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV beinhalten, wenn der Staat in der Lage sei, So.Ge.A.AL zu kontrollieren, und wenn die öffentlichen Stellen „in irgendeiner Form an der Bewilligung der jeweiligen Maßnahmen beteiligt waren“. Allerdings heißt es: „Insoweit kann nicht verlangt werden, dass auf der Grundlage einer genauen Anweisung nachgewiesen wird, dass die Behörden das öffentliche Unternehmen konkret veranlasst haben, die fraglichen Beihilfemaßnahmen zu treffen.“⁽⁹⁵⁾ Um feststellen zu können, ob eine bestimmte Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist, kann die Kommission sich auf jedes andere Indiz stützen, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist⁽⁹⁶⁾.
- (380) Im Urteil Stardust Marine hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Zurechenbarkeit einer Maßnahme an den Staat sich entweder aufgrund „organischer“ oder „struktureller“ Kriterien oder Hinweise darauf begründen lässt, dass der Staat an dem Beschluss, der zu der betreffenden Maßnahme geführt hat, beteiligt bzw. höchstwahrscheinlich nicht unbeteiligt war. In diesem Urteil hat der Gerichtshof eine nicht erschöpfende Liste möglicher Indizien zur Beantwortung der Frage der Zurechenbarkeit an den Staat erstellt (siehe Erwägungsgrund 268): die fragliche Einrichtung [konnte] die beanstandete Entscheidung nicht treffen ..., ohne den Anforderungen der öffentlichen Stellen Rechnung zu tragen; die Eingliederung [des öffentlichen Unternehmens] in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung; die Art seiner Tätigkeit und deren Ausübung auf dem Markt unter normalen Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Wirtschaftsteilnehmern; die Rechtsform des Unternehmens; die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung; und jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, ihr Inhalt oder ihre Bedingungen zu berücksichtigen sind.
- (381) Die Untersuchung in dieser Sache hat bestätigt, dass der Abschluss der Verträge mit den Fluggesellschaften dem Staat zuzurechnen ist.
- (382) Da So.Ge.A.AL in öffentlichem Eigentum steht und öffentliche Stellen entsprechend über sämtliche Stimmen in der Aktionärsversammlung und im Verwaltungsrat verfügen, ist davon auszugehen, dass der Staat Einfluss auf Entscheidungsprozesse von So.Ge.A.AL hat und an Entscheidungen der Gesellschaft beteiligt ist. Aufgrund seiner Beteiligung an So.Ge.A.AL besitzt Sardinien die Stimmenmehrheit in der Aktionärsversammlung. Nach der Satzung von So.Ge.A.AL ist mit jeder Nennwertaktie eine Stimme in der Aktionärsversammlung verbunden. Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden anteilig nach den Beteiligungsverhältnissen der Anteilseigner benannt.
- (383) Zweitens stellt die Kommission fest, dass Italien nie geltend gemacht hat, der Beschluss über die Unterzeichnung der Verträge mit den Fluggesellschaften sei von So.Ge.A.AL unabhängig und ohne Beteiligung ihrer Anteilseigner geschlossen worden. Vielmehr hat Italien im Schreiben vom 18. Februar 2014 vorgetragen:
- Die Verträge mit den Fluggesellschaften wurden vom Generaldirektor von So.Ge.A.AL geschlossen;
 - der Generaldirektor unterrichtete den Verwaltungsrat über den Stand der Verhandlungen, den Inhalt der Verträge und die voraussichtliche Entwicklung der jeweiligen Verträge;
 - der Verwaltungsrat genehmigte die Bedingungen der Verträge mit den Fluggesellschaften vor der Unterzeichnung im Allgemeinen einstimmig.
- (384) Außerdem hat Italien erläutert, der Abschluss der Verträge mit den am Flughafen tätigen Fluggesellschaften zur Förderung bzw. Einrichtung neuer Verbindungen ab dem Flughafen Alghero sei in Absprache mit Sardinien erfolgt und wesentlicher Bestandteil der Strategie Sardinien zur Stärkung des an der Insel ankommenden und von der Insel ausgehenden Fremdenverkehrs⁽⁹⁷⁾. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Tätigkeit von So.Ge.A.AL (Betrieb eines Flughafens) ein weiteres Indiz dafür ist, dass die zu bewertenden Maßnahmen dem Staat zuzurechnen sind; Regionalflughäfen werden von lokalen und regionalen Behörden nämlich häufig als wichtiges Instrument zur Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung gesehen.
- (385) Drittens zeigt die Kommission im Folgenden, dass hinreichende Indizien für den tatsächlichen Einfluss der regionalen Stellen auf den Abschluss der zu prüfenden Verträge, insbesondere (u. a.) der Verträge mit Ryanair als der wichtigsten Fluggesellschaft an diesem Flughafen, vorliegen. Diese Indizien beweisen, dass die Maßnahmen im Sinne der Rechtsprechung im Urteil Stardust Marine dem Staat zuzurechnen sind⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁵⁾ Stardust Marine, op. cit., Randnummern 52 und 53.

⁽⁹⁶⁾ Urteil Stardust Marine, op. cit., Randnummer 56.

⁽⁹⁷⁾ Schreiben Italiens vom 18. Februar 2014, Anlage A.

⁽⁹⁸⁾ Frankreich/Kommission, C-482/99, op. cit.

- i) Regionale Stellen wurden unterrichtet, und es wurde erwartet, dass die regionalen Stellen sich an den aus den Verträgen mit den Fluggesellschaften resultierenden Kosten beteiligten.
- (386) Die im Laufe der Untersuchung von Italien vorgelegten Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats zeigen, dass Sardinien über die Verhandlungen betreffend den Abschluss der Verträge mit den am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften unterrichtet war, diesbezüglich konsultiert wurde und den Verträgen zustimmte.
- (387) Das Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats vom 9. März 2000 beispielsweise belegt, dass der Verwaltungsrat die von So.Ge.A.AL vorgeschlagenen Verträge mit Fluggesellschaften einmütig billigte. So.Ge.A.AL berichtete über die Verhandlungen mit Volare, Ryanair, Italoair, Alpi Eagles, Air Dolomiti, Azzura und Gandalf Air. In Bezug auf Volare wurde mitgeteilt, dass in einem neuen noch in der Verhandlungsphase befindlichen Vertrag eine Pauschalzahlung von 4 550 000 EUR pro ATM (*Air Traffic Movement* = Flugbewegung) und von 3 000 EUR pro Fluggast bei einem Ladefaktor von 60 % vorgesehen sei. Das Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats vom 18. Dezember 2006 zeigt, dass der Verwaltungsrat über die Entwicklung der Verhandlungen über den Vertrag von 2007 mit Germanwings informiert wurde.
- (388) Die Konsultation der öffentlichen Stellen mit den am Flughafen tätigen Fluggesellschaften und die Zustimmung dieser Stellen zu den Verträgen beschränkte sich also nicht auf Ryanair. Nach dem Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats vom 10. Februar 2002 beispielsweise wurde die Einführung einer Verbindung nach Paris durch die französische Fluggesellschaft Auris nur unter dem Vorbehalt der ausdrücklichen Zustimmung durch die Anteilseigner einschließlich der Verpflichtung der Anteilseigner zur Übernahme aller aus dem Vertrag resultierenden Kosten beschlossen.
- (389) Die Beteiligung der öffentlichen Stellen an dem Beschluss über den Abschluss der Verträge betreffend die Tätigkeit verschiedener Fluggesellschaften am Flughafen Alghero (siehe Erwägungsgründe 382-388) ist ein starkes Indiz dafür, dass die öffentlichen Stellen allgemein am Abschluss dieser Verträge beteiligt waren, auch wenn die Fluggesellschaften in den Beweismitteln, die in den Erwägungsgründen 382-388 erläutert wurden, nicht ausdrücklich genannt werden.
- ii) Beim Abschluss der Verträge mit den Fluggesellschaften handelte So.Ge.A.AL im Auftrag der öffentlichen Stellen
- (390) Die Kommission stellt fest, dass hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Abschluss der Verträge mit den Fluggesellschaften auf Initiative des Staates und unter Koordinierung durch den Staat erfolgte. Nach dem Protokoll der Aktionärsversammlung vom 5. Oktober 2001 beispielsweise verhandelte So.Ge.A.AL „in Übereinstimmung mit den Anteilseignern“ über die Einrichtung einer wichtigen Verbindung für Sardinien (Alghero — London) und kam zeitweise für die entstehenden Kosten auf, „die von den öffentlichen Einrichtungen hätten übernommen werden sollen“.
- (391) Die Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats zeigen auch, dass die Geschäftsführung beim Abschluss der Verträge mit den Fluggesellschaften die Anforderungen der öffentlichen Stellen berücksichtigen musste. In der Sitzung des Verwaltungsrats vom 30. Juli 2004 beispielsweise unterrichtete der Vorsitzende über ein Treffen verschiedener regionaler Stellen bezüglich der potenziellen Entwicklung der Tätigkeiten von Ryanair am Flughafen. Sardinien verlangte Garantien für die Gewährung regionaler Mittel zur Deckung der mit Initiativen zur Verkehrsentwicklung verbundenen Kosten.
- (392) Dass So.Ge.A.AL beim Abschluss der betreffenden Verträge unter dem Einfluss Sardiniens handelte, geht auch aus dem ASA von 2000 mit Ryanair hervor; danach vereinbart „So.Ge.A.AL ... angesichts des Interesses der Institutionen der Region (u. a. der Autonomen Regionalregierung) an der Gesellschaft und in Anbetracht des ausgeprägten Interesses, das der Gesellschaft im Zusammenhang mit der genannten Initiative entgegengebracht wurde, und der entsprechend bekundeten Zustimmung mit dem genannten Vertragspartner [d. h. mit Ryanair] die Zahlung eines zur Deckung der vollständigen Durchführung dieses Vertrags hinreichenden wirtschaftlichen Beitrags“ (Präambel).
- (393) Nach dem Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats vom 17. Juli 2009 steht außer Zweifel, dass So.Ge.A.AL die gemeinsamen Zahlungen an Ryanair für Marketingdienstleistungen als Ergebnis politischer Entscheidungen auf regionaler Ebene betrachtete. Entsprechend vertrat So.Ge.A.AL die Auffassung, dass die regionalen Behörden für die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel zuständig waren. Die Gesellschaft erkundigte sich unter anderem nach einem etwaigen Spielraum bei den Verhandlungen mit der Fluggesellschaft, „da die Anteilseigner von So.Ge.A.AL dem Verwaltungsrat keinen Auftrag zur Kündigung des Vertrags mit der Fluggesellschaft erteilt hatten“.

- (394) Im Laufe der Untersuchung erklärte Ryanair, die Kommission habe das Eingreifen der öffentlichen Stellen in den Entscheidungsprozess von So.Ge.A.AL nicht hinreichend nachgewiesen. Dass So.Ge.A.AL und Sardinien in den Jahren 2004, 2005, 2006 und 2007 Verträge über gemeinsame Zahlungen für Marketingdienstleistungen geschlossen hätten, spreche nur für die Feststellung, dass Sardinien So.Ge.A.AL finanziere, nicht aber dafür, dass Sardinien So.Ge.A.AL Weisungen für ihr Verhalten gegenüber Ryanair oder AMS erteilen würde.
- (395) Die Kommission kann dieser Argumentation von Ryanair nicht folgen. Erstens hat Italien im Laufe der Untersuchung wie in Erwägungsgrund 384 erläutert, ausdrücklich bestätigt, dass der Abschluss der Verträge mit den Fluggesellschaften wesentlicher Bestandteil der Strategie Sardinien zur Stärkung des an der Insel ankommenden und von der Insel abgehenden Fremdenverkehrs war. Die Verweise auf die Gespräche zwischen So.Ge.A.AL und ihren öffentlichen Anteilseignern im Hinblick auf das von der RAS verfolgte Ziel der regionalen und wirtschaftlichen Entwicklung in Verbindung mit den Verträgen zwischen So.Ge.A.AL und den am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften zeigen, dass So.Ge.A.AL regionalpolitische Maßnahmen nach den Weisungen und Vorgaben der öffentlichen Behörden durchgeführt hat.
- (396) Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die Verträge, die So.Ge.A.AL mit verschiedenen am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften geschlossen hat und die einem förmlichen Prüfverfahren unterliegen, dem Staat zuzurechnen sind.

12.2.1.2. Wirtschaftlicher Vorteil

- (397) Im Laufe der Untersuchung erklärte Italien, beim Abschluss der zu untersuchenden Verträge mit den Fluggesellschaften habe sich So.Ge.A.AL verhalten, wie dies ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter, der sich von Rentabilitätsaussichten leiten lässt, in einer ähnlichen Situation auch getan hätte; daher hätten die Fluggesellschaften mit den zu bewertenden Maßnahmen keinerlei wirtschaftlichen Vorteil erlangt, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht auch gehabt hätten.

12.2.1.2.1. Allgemeine Erwägungen

- (398) Nach den Luftverkehrsleitlinien von 2014 können Beihilfen für eine auf einem Flughafen tätige Fluggesellschaft nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten unter folgenden Bedingungen aus dem Anwendungsbereich der geltenden Rechtsvorschriften ausgenommen werden:

— Der für die Flughafendienstleistungen berechnete Preis entspricht dem Marktpreis, oder

— durch eine Ex-ante-Analyse, d. h. durch eine Analyse aufgrund der Daten, die zum Zeitpunkt der Entscheidung über die betreffenden Maßnahmen verfügbar waren, kann nachgewiesen werden, dass von dem Vertrag zwischen dem Flughafen und der Fluggesellschaft ein positiver zusätzlicher Beitrag zum Gewinn des Flughafens zu erwarten war ⁽⁹⁹⁾.

- (399) Nach den Luftverkehrsleitlinien von 2014 gilt zudem: „Bei der Prüfung von zwischen einem Flughafen und Luftverkehrsgesellschaften geschlossenen Verträgen wird die Kommission auch berücksichtigen, in welchem Maße die einer Prüfung unterzogenen Verträge im Rahmen einer zumindest langfristig auf Rentabilität abzielenden Gesamtstrategie des Flughafens zu betrachten sind.“ ⁽¹⁰⁰⁾.

- (400) Hinsichtlich des in Erwägungsgrund 398 erstgenannten Ansatzes (Vergleich des Preises der Flughafendienstleistungen mit dem Marktpreis) hat die Kommission starke Zweifel, dass ein geeigneter Referenzwert ermittelt werden kann, der die Feststellung eines tatsächlichen Marktpreises für von Flughäfen angebotene Dienste erlauben würde. Zum jetzigen Zeitpunkt hält die Kommission die Ex-ante-Analyse der zusätzlichen Rentabilität für das am besten geeignete Kriterium zur Bewertung von Verträgen, die Flughäfen mit einzelnen Luftverkehrsgesellschaften schließen ⁽¹⁰¹⁾.

- (401) Hierzu ist anzumerken, dass die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten auf einen auf vergleichbaren Märkten ermittelten Durchschnittspreis im Allgemeinen nur zuverlässig sein kann, soweit ein Marktpreis aus anderen Marktindikatoren herzuleiten ist. Bei Flughafendienstleistungen ist diese Methode jedoch allgemein nicht zuverlässig. Die Kosten- und Einnahmestruktur unterscheidet sich tendenziell von Flughafen zu Flughafen erheblich. Diese Kosten und Einnahmen hängen von der Entwicklung des Flughafens, dem Zustand seiner Infrastruktur, der Anzahl der am Flughafen tätigen Fluggesellschaften, der Kapazität des Flughafens, dem nationalen Rechtsrahmen, der je nach Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann, und von der Entwicklung von Defiziten und den Verpflichtungen ab, die der Flughafen in der Vergangenheit eingegangen ist.

⁽⁹⁹⁾ Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 53.

⁽¹⁰⁰⁾ Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 66.

⁽¹⁰¹⁾ Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummern 59 und 61.

- (402) Zudem werden rein vergleichende Analysen durch die Liberalisierung des Luftverkehrsmarkts noch zusätzlich erschwert. Wie in dieser Sache ersichtlich, beruht das Geschäftsverhalten von Flughäfen und Fluggesellschaften nicht immer ausschließlich auf den veröffentlichten Entgelttabellen. Vielmehr gestalten sich die geschäftlichen Beziehungen sehr unterschiedlich. Sie reichen von der gemeinsamen Übernahme von Risiken im Zusammenhang mit dem Fluggastverkehr und mit der entsprechenden geschäftlichen und steuerrechtlichen Haftung über Standard-Anreizprogramme bis zur Anpassung der Risikospanne während der Laufzeit der Verträge. Entsprechend können Transaktionen nicht ohne weiteres einfach aufgrund des Preises pro Turnaround oder des Preises pro Fluggast verglichen werden.
- (403) Im Laufe der Untersuchung hat Ryanair erklärt, um einen wirtschaftlichen Vorteil auszuschließen, der unter normalen Marktbedingungen nicht gegeben gewesen wäre, müssten die Entgelte in den Verträgen mit den am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften mit den Entgelten verglichen werden, die Ryanair an ähnlichen Flughäfen über einen entsprechenden Zeitrahmen gezahlt hat. [...] Ryanair hat die relevantesten Vergleichsflughäfen für diese Analyse zusammengestellt ⁽¹⁰²⁾.
- (404) [...] steht letztlich im Eigentum von [...], die wiederum im Eigentum mehrerer lokaler Stellen in der Region [...] steht. Ryanair erklärte, die Jahresberichte von [...] enthielten keine Indizien für eine staatliche Finanzierung, und der Flughafen habe mindestens seit [...] jährlich Gewinne erwirtschaftet. Ryanair hat seine Tätigkeit am Flughafen [...] am [...] aufgenommen. Der Flughafen stand durchgehend in privatem Eigentum; Ryanair zufolge kann der Flughafen daher für die Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten als Vergleichsflughafen angenommen werden.
- (405) Ryanair betrachtet die Ergebnisse des Vergleichs der Daten zu den von Ryanair am Flughafen Alghero gezahlten Entgelten mit den Entgelten an vergleichbaren Flughäfen als gemischt. Wenn davon ausgegangen werde, dass keine kommunale Steuer in die Region zurückfließe, seien die von Ryanair am Flughafen Alghero zahlbaren Entgelte im Durchschnitt niedriger als die Entgelte auf Vergleichsflughäfen, und zwar sowohl pro Fluggast als auch pro Flugzeug. Werde allerdings davon ausgegangen, dass ein Teil der kommunalen Steuer — den Angaben von Ryanair zufolge im konkreten Fall 66 % — in die Region zurückfließe, seien die von Ryanair am Flughafen Alghero gezahlten Entgelte höher als die Entgelte am Flughafen [...]; allerdings seien auch diese Entgelte noch niedriger als die Entgelte am Flughafen [...]. Ryanair zufolge könnte dies teilweise durch das niedrigere BIP in Sardinien im Vergleich zum BIP in [...] und [...] zu erklären sein.
- (406) Insoweit räumt Ryanair ein, dass der Vergleich der Entgelte von Ryanair am Flughafen Alghero mit den Entgelten an den Flughäfen [...] zu gemischten Ergebnissen führt und dass die unterschiedlichen Ergebnisse auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein können (u. a. auf die Auswahl der Vergleichsflughäfen).
- (407) Die Kommission erkennt an, dass die Ermittlung von Referenzwerten für Flughafenentgelte als möglicher Ansatz bei der Prüfung auf das Vorliegen von Beihilfen für Fluggesellschaften nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Zur Ermittlung eines Referenzwertes muss jedoch zunächst eine ausreichende Zahl vergleichbarer Flughäfen ausgewählt werden können, die unter marktüblichen Bedingungen vergleichbare Dienstleistungen erbringen. Nach Randnummer 54 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 muss ein geeigneter Referenzwert unter Flughäfen, deren Betreiber sich wie marktwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsbeteiligte verhalten, ausgehend von verfügbaren und relevanten Marktpreisen ermittelt werden. Bei diesem Referenzwert müssen Indikatoren berücksichtigt werden, z. B. das Verkehrsaufkommen, die Art des Verkehrs, die Bedeutung des Frachtverkehrs und die relative Bedeutung der Einnahmen aus den nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten des Flughafens, Art und Umfang der erbrachten Flughafendienstleistungen, die Nähe des Flughafens zu einer Großstadt, die Einwohnerzahl im Einzugsgebiet des Flughafens, Wohlstand im Umfeld (Pro-Kopf-BIP) und die verschiedenen geografischen Gebiete, aus denen Passagiere gewonnen werden könnten.
- (408) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass selbst wenn manche Flughäfen private Eigentümer haben oder unabhängig von sozialen oder regionalpolitischen Erwägungen privat betrieben werden, die von diesen Flughäfen berechneten Preise durch die von anderen öffentlich geförderten Flughafenbetreibern berechneten Preise stark beeinflusst werden können, da die Luftverkehrsgesellschaften bei ihren Verhandlungen mit den privaten oder privat betriebenen Flughäfen die Preise der öffentlich geförderten Flughafenbetreiber berücksichtigen.
- (409) Die Kommission räumt ein, dass es in dieser Sache schwierig ist, Vergleichsflughäfen mit annähernd identischen Gegebenheiten zu finden, da sich der Flughafen Alghero auf einer Insel befindet und es in der Umgebung nicht viele große Städte oder Flughäfen gibt; Ryanair hat dies auch selbst bestätigt. Ryanair hat ferner erläutert, die gemischten Ergebnisse bei der Prüfung anhand von Referenzwerten seien möglicherweise dadurch zustande gekommen, dass Sardinien BIP niedriger ist als das BIP von Regionen mit potenziellen Vergleichsflughäfen.

⁽¹⁰²⁾ Der MEOP-Bericht von 2011.

- (410) Außerdem stellt die Kommission fest, dass eine Prüfung anhand von Referenzwerten in dieser Sache in jedem Fall nicht möglich gewesen wäre, selbst wenn geeignete Vergleichsflughäfen verfügbar gewesen wären. Die zu untersuchenden Verträge beinhalten Verträge über Flughafen- und über Marketingdienstleistungen, in denen unterschiedliche „Preise“ festgelegt sind (unterschiedliche Flughafenentgelte, Abfertigungs- und Marketingentgelte). Einige dieser Entgelte hängen von der Anzahl der Fluggäste und andere von der Anzahl der Turnarounds ab, und wieder andere Entgelte werden als Pauschalentgelte vereinbart. Insoweit beinhaltet jeder dieser Verträge komplexe Finanzströme zwischen dem Flughafenbetreiber und den am betreffenden Flughafen tätigen Fluggesellschaften (und ihren Tochtergesellschaften); diese Finanzströme setzen sich aus Flughafenentgelten, Abfertigungs- und Marketingentgelten zusammen.
- (411) Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass ein Vergleich zwischen den Flughafenentgelten, die So.Ge. A.AL den am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften berechnet, mit den Flughafenentgelten an Vergleichsflughäfen kein hilfreiches Indiz für die Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten bieten würde. Damit eine Prüfung anhand von Referenzwerten zu zuverlässigen Ergebnissen führt, müssten zumindest vergleichbare Verträge für die Vergleichsflughäfen gefunden werden; diese Verträge müssten insbesondere ähnliche Marketing- und Abfertigungsentgelte vorsehen. Angesichts der Besonderheiten und der Komplexität der Verträge in dieser Sache stellt die Kommission fest, dass diese Prüfung aufgrund von Referenzwerten nicht durchgeführt werden kann; die für die Abfertigungs- und die Marketingdienstleistungen berechneten Preise werden nämlich selten veröffentlicht und wären entsprechend für eine derartige Prüfung nicht ohne weiteres zugänglich. Auch Ryanair hat keine derartigen Daten für die beiden Vergleichsflughäfen vorgelegt.
- (412) Selbst wenn angenommen würde, dass eine Prüfung anhand von Referenzwerten unter Berücksichtigung ähnlicher geltender Verträge auf vergleichbaren Flughäfen durchgeführt werden kann, und die Kommission zu dem Schluss gelangte, dass die zu prüfenden „Preise“ mit dem „Marktpreis“ übereinstimmen oder sogar höher sind, könnte die Kommission auf dieser Grundlage nicht feststellen, dass die zu untersuchenden Verträge marktkonform sind, wenn sich herausstellen würde, dass die in Rede stehenden Verträge vom Flughafenbetreiber geschlossen wurden und dieser vernünftigerweise davon ausgehen konnte, dass die Verträge Zusatzkosten zur Folge hätten, die die zusätzlichen Einnahmen überschreiten. Ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter hätte kein Interesse daran gehabt, seine Waren oder Dienstleistungen zu einem „Marktpreis“ anzubieten, wenn er mit zusätzlichen Verlusten hätte rechnen müssen.
- (413) Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die Vereinbarungen mit den Fluggesellschaften auf den Flughäfen, die von Ryanair als vermeintlich relevante Vergleichsflughäfen betrachtet wurden, keine angemessenen Referenzwerte zur Ermittlung des Marktpreises der Dienstleistungen darstellen, die So.Ge.A.AL für die verschiedenen am Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften erbringt. Da ein klarer Referenzwert für die Marktpreise nicht verfügbar ist, stellt die Kommission fest, dass die Ex-ante-Analyse der zusätzlichen Rentabilität als relevantes Kriterium für die Bewertung von Verträgen zu betrachten ist, die der Flughafen mit den einzelnen Fluggesellschaften geschlossen hat.
- (414) Bei dieser Analyse müssen alle maßgeblichen zusätzlichen Einnahmen und alle mit dieser Transaktion verbundenen Kosten berücksichtigt werden. Die verschiedenen Elemente (Nachlässe auf die Flughafenentgelte, Marketingzuschüsse und sonstige finanzielle Anreize) dürfen nicht getrennt bewertet werden. Im Urteil in der Rechtssache *Charleroi* wurde festgestellt: „Im Rahmen der Anwendung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers ist ... zu prüfen, ob sich die staatliche Einrichtung und die von dieser kontrollierte Einrichtung insgesamt betrachtet wie marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsbeteiligte verhalten haben. Die Kommission muss nämlich bei der Beurteilung der streitigen Maßnahmen alle maßgeblichen Aspekte des streitigen Vorgangs und seinen Kontext berücksichtigen ...“ ⁽¹⁰³⁾.
- (415) Die erwarteten zusätzlichen Einnahmen müssen insbesondere die Einnahmen aus Flughafenentgelten beinhalten; dabei sind zum einen die Nachlässe und zum anderen der infolge des Vertrags zu erwartende Verkehr und die mit dem generierten zusätzlichen Verkehr verbundenen Non-Aviation-Einnahmen zu berücksichtigen. Die erwarteten Zusatzkosten müssen insbesondere sämtliche zusätzlichen Betriebskosten und Investitionskosten beinhalten, die ohne den Vertrag nicht entstanden wären (z. B. Zusatzkosten für Personal, Ausstattung und Investitionen infolge der Präsenz der jeweiligen Fluggesellschaft am Flughafen sowie die Kosten der Marketingzuschüsse und sonstiger finanzieller Anreize. Kosten, die der Flughafen unabhängig vom Vertrag mit der Fluggesellschaft in jedem Falle zu tragen hätte, sollten in die Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten hingegen nicht einbezogen werden.
- (416) Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang auch fest, dass die Differenzierung des Preisgefüges (unter Berücksichtigung von Marketingzuschüssen und sonstigen Anreizen) eine übliche Geschäftspraxis ist. Dass nicht allen Fluggesellschaften dieselben Konditionen angeboten werden, kann unterschiedliche Ursachen haben. Insbesondere kann es vernünftig sein, Fluggesellschaften, bei denen eine große Anzahl an Fluggästen für den Flughafen zu erwarten ist, bestimmte finanzielle Anreize (u. a. in Form von Marketingzuschüssen) und

⁽¹⁰³⁾ Urteil *Charleroi*, op. cit., Randnummer 59.

Sondernachlässe auf die veröffentlichten Flughafenentgelte anzubieten. Diese vorteilhaften Bedingungen können durch das zu erwartende zusätzliche Verkehrsaufkommen, durch die mit diesem zusätzlichen Verkehrsaufkommen⁽¹⁰⁴⁾ einhergehenden Non-Aviation-Einnahmen oder die Gewinnspanne pro Fluggast objektiv gerechtfertigt sein, die infolge des Fluggastaufkommens absolut gesehen selbst dann beträchtlich sein kann, wenn die gezahlten Flughafenentgelte durch die Nachlässe und die Finanzanreize reduziert werden. Um zu bewerten, ob diese Nachlässe und die finanziellen Anreize einen wirtschaftlichen Vorteil darstellen, muss festgestellt werden, ob die Flughafenbetreiberin bei der Entscheidung über die Einführung dieser Nachlässe und Anreize vernünftigerweise davon ausgehen konnte, dass sich diese Entscheidung rentieren würde, oder anders ausgedrückt, ob die Entscheidung einen höheren Gewinn (oder geringere Verluste) als die kontrafaktische Situation zur Folge haben würde.

- (417) Die Kommission stellt fest, dass die Verträge von So.Ge.A.AL mit den am Flughafen tätigen Fluggesellschaften Bestandteil der langfristigen Strategie des Flughafens waren. Aus den Geschäftsplänen von So.Ge.A.AL (siehe Erwägungsgründe 59-75) ist ersichtlich, dass die Gesellschaft Billigfluglinien als wichtigen Wachstumsmotor betrachtete und dass davon ausgegangen wurde, dass nach Erteilung der umfassenden Konzession für den Betrieb des Flughafens Alghero die vorherige rückläufige Tendenz umgekehrt und der Flughafen wieder rentabel betrieben werden könne. Daher ist die in Erwägungsgrund 399 genannte Bedingung bei allen zu bewertenden Verträgen erfüllt. Aus den vorstehenden Erläuterungen ergibt sich, dass alle zu untersuchenden Verträge der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten standhalten und keine staatlichen Beihilfen darstellen, wenn nachgewiesen werden kann, dass ein in der Lage von So.Ge.A.AL befindlicher und von Rentabilitätsaussichten geleiteter marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter bei Abschluss der Verträge hätte erwarten können, dass die künftigen Zusatzkosten infolge des Vertrags durch künftige zusätzliche Gewinne ausgeglichen würden.

12.2.1.2.2. Gemeinsame Bewertung der ASAs mit Ryanair und der Verträge über Marketingdienstleistungen mit AMS

- (418) Im Beschluss von 2012 hat die Kommission festgestellt, dass für die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten die ASAs mit Ryanair und die Verträge über Marketingdienstleistungen mit Ryanair und AMS sowie die jeweiligen finanziellen Auswirkungen als eine einzige Maßnahme hätten gewürdigt werden müssen. Ryanair hat nicht bestritten, dass die unmittelbar von Ryanair und So.Ge.A.AL geschlossenen Verträge über Marketingdienstleistungen der Jahre 2002 und 2003 zusammen mit den ASAs von 2002 und 2003 bewertet werden müssen.
- (419) Allerdings hat Ryanair die vorläufige Schlussfolgerung der Kommission zurückgewiesen, dass Ryanair und AMS als ein einziges Rechtssubjekt zu betrachten seien und dass ein von So.Ge.A.AL und Ryanair geschlossener ASA und ein gleichzeitig geschlossener Vertrag über Marketingdienstleistungen zwischen So.Ge.A.AL und AMS bei der Prüfung auf das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils gemeinsam zu bewerten wären. Die mit Ryanair geschlossenen ASAs und die mit AMS geschlossenen Verträge über Marketingdienstleistungen seien getrennte und voneinander unabhängige Verträge; sie bezögen sich auf unterschiedliche Dienstleistungen und unterlägen keinerlei vertraglichen oder sonstigen Beziehungen zwischen den Verträgen, die eine Bewertung der Verträge als eine einzige Reihe von Maßnahmen rechtfertigen würden. Dieser Auffassung schloss sich auch AMS an.
- (420) In diesem Sinn stellt die Kommission fest, dass mehrere Indizien eindeutig dafür sprechen, dass die im Rahmen einer einzigen Transaktion geschlossenen Verträge als eine einzige Maßnahme zu bewerten sind.
- (421) Erstens wurden die Verträge immer von denselben Parteien geschlossen:
- a) Für die Anwendung der Beihilfenvorschriften werden AMS und Ryanair als ein einziges Unternehmen in dem Sinne betrachtet, dass AMS im Interesse von Ryanair und unter der Kontrolle von Ryanair tätig ist. Für diese Verträge geht dies auch aus der Tatsache hervor, dass es in dem entsprechenden Vertrag über Marketingdienstleistungen in der Präambel heißt: „AMS besitzt die ausschließliche Lizenz zur Erbringung von Marketingdienstleistungen auf der Reise-Website www.ryanair.com, der Website der irischen Billigfluglinie Ryanair.“ Wenn So. Ge.A.AL also ein von Ryanair angeflogenes Ziel und die umgebenden Regionen bewerben möchte, kann diese Werbung nur über AMS erfolgen;
 - b) die betreffenden Verträge wurden alle an denselben Tagen geschlossen.
- (422) Zweitens heißt es jeweils in der Präambel der Verträge über Marketingdienstleistungen von 2006 und 2010 mit AMS: „[Die] Website www.ryanair.com bietet eine einzigartige Möglichkeit zur Erreichung von Millionen

⁽¹⁰⁴⁾ Gemeint sind Einnahmen, die der Flughafenbetreiberin infolge des mit einem erhöhten Fluggastaufkommen verbundenen zusätzlichen Umsatzes mit Parkgebühren, Ladengeschäften, Restaurants usw. zufließen.

potenzieller Fluggäste von Ryanair und stellt umfassende Informationen über Flughäfen, Städte und Regionen im Streckennetz von Ryanair bereit.“ Dies zeigt, dass der Zweck der Verträge über Marketingdienstleistungen nicht allgemein in der Werbung für Sardinien, sondern vielmehr in der Maximierung der Flugticket-Verkäufe für den Ryanair-Zielflughafen Alghero besteht. In den Präambeln wird erklärt, dass So.Ge.A.AL Fluggäste von Ryanair ansprechen soll, um den Fremdenverkehr und die Wirtschaftsentwicklung in der Region zu fördern und insbesondere den Zielflughafen Alghero zu unterstützen.

- (423) Drittens heißt es in den Verträgen über Marketingdienstleistungen mit AMS im ersten Abschnitt unter der Überschrift „Zweck des Vertrags“: „[Die Verträge] beruhen auf der Verpflichtung von Ryanair zur Einrichtung von Verbindungen zwischen Alghero und [anderen] Zielen in der EU.“ (In dem Vertrag von 2006 werden London-Stansted, Barcelona Geron, Frankfurt-Hahn, Pisa, Liverpool und Rom genannt.) Dieser Wortlaut belegt eine unmissverständliche direkte Verbindung zwischen den Verträgen über Flughafendienstleistungen und den Verträgen über Marketingdienstleistungen derart, dass der eine Vertrag nicht ohne den anderen geschlossen worden wäre. Die Verträge über Marketingdienstleistungen beruhen auf dem Abschluss der Verträge über Flughafendienstleistungen und über die von Ryanair zu erbringenden Dienstleistungen.
- (424) Viertens heißt es in der Präambel der Verträge über Marketingdienstleistungen, So.Ge.A.AL habe beschlossen, „die Stadt Alghero und die Region aktiv als Urlaubsziel für internationale Flugreisende und als attraktives Geschäftszentrum zu bewerben“. Dies deutet darauf hin, dass der Abschluss der Verträge über Marketingdienstleistungen in erster Linie und ganz konkret der Bewerbung des Flughafens Alghero und der umgebenden Region diene und insoweit mit dem Vertrag mit Ryanair über Flughafendienstleistungen in Zusammenhang steht.
- (425) Fünftens können die Verträge über Marketingdienstleistungen von So.Ge.A.AL unverzüglich gekündigt werden, wenn Ryanair keine Flüge für die oben genannten Verbindungen mehr anbietet. Auch dies belegt, dass die Verträge über Marketingdienstleistungen und die ASAs untrennbar miteinander verbunden sind.
- (426) Und schließlich stellt die Kommission fest, dass aus der Analyse des Jahresberichts 2000 von So.Ge.A.AL unzweifelhaft hervorgeht, dass Ryanair beim Abschluss des ASA von 2000 die Unterstützung bei der Vermarktung zur Bedingung für die Bedienung der Verbindung nach London gemacht hatte. Für diese Bewertung spricht auch, dass die Kosten für die Marketingdienstleistungen von So.Ge.A.AL weniger als Investition in den Aufbau der Marke (wie von Ryanair und AMS dargestellt), denn als Betriebskosten im Zusammenhang mit der von Ryanair angebotenen Verbindung betrachtet wurden.
- (427) Insgesamt ist festzustellen, dass die Verträge über Marketingdienstleistungen zwischen So.Ge.A.AL und AMS untrennbar mit den ASAs zwischen Ryanair und So.Ge.A.AL verbunden sind. Die Erläuterungen in den Erwägungsgründen 421-426 zeigen, dass die Verträge über Marketingdienstleistungen ohne die ASAs nicht geschlossen worden wären. Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die ASAs und die Verträge über Marketingdienstleistungen nicht voneinander zu trennen sind und dass die Verträge über Marketingdienstleistungen jeweils zusammen mit dem am selben Tag geschlossenen ASA zu bewerten sind, um festzustellen, ob die entsprechende Transaktion eine staatliche Beihilfe darstellt.

12.2.1.2.3. Vorteile, die ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter von den Verträgen über Marketingdienstleistungen erwartet hätte, und Preis, den ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter für die entsprechenden Dienstleistungen zu zahlen bereit gewesen wäre

- (428) Für die Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten in dieser Sache muss das Verhalten der RAS und von So.Ge.A.AL mit dem eines umsichtigen marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten verglichen werden, der mit dem Betrieb des Flughafens Alghero betraut worden wäre und sich von Rentabilitätsaussichten hätte leiten lassen. Bei dieser Prüfung müssen alle positiven Auswirkungen auf die Region, in der sich der Flughafen befindet, außer Acht gelassen werden; der Gerichtshof hat nämlich festgestellt, dass bei der Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten als maßgeblich zu beurteilen ist, „ob ein privater Gesellschafter in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte“⁽¹⁰⁵⁾.
- (429) Bei der Analyse der zu bewertenden Maßnahmen müssen die Vorteile geprüft werden, die dieser hypothetische marktwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsbeteiligte, der sich an Gewinnaussichten orientiert hätte, durch die in Inanspruchnahme von Marketingdienstleistungen hätte erlangen können. Dabei sind die allgemeinen Auswirkungen dieser Dienste auf den Fremdenverkehr und auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region außer Acht zu lassen. Zu berücksichtigen sind ausschließlich die Auswirkungen auf die Rentabilität des Flughafens, da dies für einen hypothetischen marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten der einzige relevante Aspekt wäre.

⁽¹⁰⁵⁾ Belgien/Kommission, 40/85, Slg. 1986, I-2321.

- (430) Grundsätzlich sind Marketingdienstleistungen geeignet, das Fluggastaufkommen bei den von den Verträgen über Marketingdienstleistungen und den ASAs betroffenen Verbindungen zu erhöhen, da die Marketingdienstleistungen eben auf die Bewerbung dieser Flugverbindungen abzielen. Diese Auswirkungen kommen zwar vor allem der jeweiligen Fluggesellschaft zugute; Vorteile können aber auch für den Flughafenbetreiber gegeben sein. Außerdem kann jede Zunahme des Fluggastaufkommens auch eine Erhöhung der Einnahmen aufgrund verschiedener an den Flughafenbetreiber zahlbarer Flughafenentgelte sowie eine Steigerung der Non-Aviation-Einnahmen nach sich ziehen; dies gilt insbesondere für Parkgebühren sowie für Einnahmen aus Restaurants und sonstigen am Flughafen angesiedelten Betrieben, deren Umsätze vollständig oder teilweise dem Flughafenbetreiber zuzurechnen sind.
- (431) Daher hätte ein am Flughafen Alghero tätiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter anstelle von So.Ge.A.AL und der RAS diese mögliche positive Wirkung bei der Entscheidung über den Abschluss eines Vertrags über Marketingdienstleistungen und des entsprechenden ASA berücksichtigt. Der marktwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsbeteiligte hätte die Auswirkung der betreffenden Flugverbindung auf künftige Einnahmen und Kosten in seine Erwägungen einbezogen, indem er in dieser Sache die Steigerung des Fluggastaufkommens bei den entsprechenden Verbindungen als Maßstab für eine mögliche positive Wirkung von Marketingdienstleistungen in Form einer höheren zu erwartenden Auslastung (oder eines höheren Ladefaktors)⁽¹⁰⁶⁾ für diese Verbindungen berücksichtigt hätte. Diese Wirkung hätte er über den gesamten Zeitraum geprüft, in dem die in Rede stehenden Verbindungen nach Maßgabe des Vertrags über Flughafendienstleistungen und nach dem Vertrag über Marketingdienstleistungen hätten angeboten werden sollen.
- (432) Die Kommission folgt diesbezüglich dem Standpunkt von Ryanair, dass die Verträge über Marketingdienstleistungen nicht nur mit Kosten für die Flughafenbetreiberin einhergehen, sondern dass aufgrund der Verträge auch Vorteile zu erwarten sind.
- (433) Außerdem muss geklärt werden, ob über die positive Auswirkung auf das Fluggastaufkommen bei den von dem Vertrag über Marketingdienstleistungen betroffenen Flugverbindungen hinaus nach Maßgabe des Vertrags über Marketingdienstleistungen oder des Vertrags über Flughafendienstleistungen vernünftigerweise noch andere Vorteile wie z. B. der Aufbau einer Marke erwartet und für die Prüfung anhand eines hypothetisch am Flughafen Alghero tätigen marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten quantifiziert werden könnten, solange diese Verbindungen angeboten werden.
- (434) Ryanair unterstützt diese Argumentation insbesondere in seiner Studie vom 17. Januar 2014. Die Studie beruht auf der Theorie, dass die von einem Flughafenbetreiber in Anspruch genommenen Marketingdienstleistungen dazu beitragen, die Marke des Flughafens weiterzuentwickeln und damit auch nachhaltig das Fluggastaufkommen auf diesem Flughafen zu steigern (und nicht nur die Anzahl der von dem Vertrag über Marketingdienstleistungen und dem Vertrag über Flughafendienstleistungen betroffenen Verbindungen für die in diesen Verträgen vorgesehene Dauer der Tätigkeit zu erhöhen). Insbesondere machte Ryanair in dieser Studie geltend, diese Marketingdienstleistungen hätten nachhaltige positive Auswirkungen auf das Fluggastaufkommen auf dem Flughafen auch über die Laufzeit des Vertrags über Marketingdienstleistungen hinaus. Diese Auffassung wird von Italien geteilt, und die Vorteile der Marketingdienstleistungen wurden in der nachträglichen Ex-ante-Rentabilitätsanalyse der Verträge mit Ryanair berücksichtigt (siehe Tabelle 8).
- (435) Erstens ist festzustellen, dass nichts darauf hindeutet, dass die Flughafenbetreiberin oder die RAS bei Abschluss der vom förmlichen Prüfverfahren betroffenen Verträge über Marketingdienstleistungen die möglichen vorteilhaften Auswirkungen des Vertrags über Marketingdienstleistungen auf andere Flugverbindungen als die den Verträgen unterliegenden Verbindungen oder die etwaige Nachhaltigkeit dieser Auswirkungen über die Laufzeit der Verträge hinaus jemals berücksichtigt, geschweige denn quantifiziert hätten.
- (436) Außerdem kann die Nachhaltigkeit dieser Wirkungen aufgrund der verfügbaren Informationen nicht beurteilt werden. Möglicherweise hat die Werbung für den Flughafen Alghero und für die Region Sardinien auf der Website von Ryanair Besucher dieser Website bewegt, bei Ryanair Flugtickets zum Flughafen Alghero zu kaufen, solange die Werbung angezeigt wurde bzw. auch noch kurz danach. Es ist jedoch höchst unwahrscheinlich, dass die Wirkung dieser Werbung auf die Besucher nach Einstellung der Werbung auf der Website von Ryanair länger als einige wenige Wochen angehalten oder Einfluss auf die Ticketbuchungen gehabt hätte. Eine Werbekampagne hat wahrscheinlich eher dann eine nachhaltige Wirkung, wenn die Werbung unter Nutzung eines oder mehrerer Medien erfolgt, mit denen die Verbraucher über einen bestimmten Zeitraum regelmäßig konfrontiert sind. Eine Werbekampagne in frei empfangbaren Fernseh- und Radiosendern, auf beliebten Websites und/oder auf Plakaten an für die Öffentlichkeit zugänglichen Orten im Freien oder in geschlossenen Räumen kann nachhaltig wirken, wenn die Verbraucher regelmäßig den betreffenden Medien ausgesetzt sind. Werbemaßnahmen, die sich hingegen auf die Website von Ryanair beschränken, dürften kaum Auswirkungen haben, die erheblich über die Dauer der Maßnahmen hinausgehen.
- (437) Tatsächlich werden die Nutzer die Website von Ryanair sehr wahrscheinlich nicht so häufig besuchen, dass die Werbung ausschließlich in diesem Medium ihnen ein klares Bild von der betreffenden Region vermitteln könnte. Für diese Annahme sprechen zwei Gründe: Erstens beschränkte sich die Werbung für Alghero und für die Region

⁽¹⁰⁶⁾ Als Auslastung oder Ladefaktor wird der Anteil der verkauften Plätze in einem Flugzeug bei einer Flugverbindung bezeichnet.

Sardinien auf der Homepage der Ryanair-Website nach den Verträgen über Marketingdienstleistungen auf einen Absatz mit 150 Wörtern in der Rubrik „Top Five Things To Do“ auf der Seite des Zielflughafens Alghero und auf einen Link auf der Homepage www.ryanair.com zu einer von So.Ge.A.AL eingerichteten Website. Die Kommission stellt fest, dass diese Art von Werbemaßnahmen (ein einfacher Link mit beschränkter Marketingwirkung) die Wirkung der Maßnahmen über das Ende der Bewerbungsdauer hinaus deutlich beeinträchtigt hat, insbesondere, da diese Maßnahmen sich auf die Website von Ryanair beschränkten und nicht durch sonstige Medien flankiert wurden. Zweitens stehen die in den Verträgen mit AMS vorgesehenen Marketingmaßnahmen weitgehend mit der Website des Zielflughafens Alghero in Zusammenhang. Sehr wahrscheinlich werden die meisten Besucher diese Website in der Regel nicht häufiger öffnen, wenn sie nicht ohnehin an diesem Ziel interessiert sind.

- (438) Selbst wenn die Marketingdienstleistungen also während der Laufzeit der Verträge zu einer Zunahme des Fluggastaufkommens unter Nutzung der den Verträgen über Marketingdienstleistungen unterliegenden Verbindungen geführt haben sollten, ist doch sehr wahrscheinlich, dass diese Wirkung anschließend nicht mehr oder nur noch in vernachlässigbarem Umfang gegeben war.
- (439) Außerdem war den Studien von Ryanair vom 17. und 31. Januar 2014 zufolge äußerst ungewiss, dass die Vorteile über die den Verträgen unterliegenden Verbindungen hinausgehen würden oder sich auch nach dem in den Verträgen über Marketingdienstleistungen und in den Verträgen über Flughafendienstleistungen vorgesehenen Zeitraum, in dem diese Verbindungen bedient werden sollten, noch auswirken würden; zudem gelangte die Studie zu dem Schluss, dass diese Vorteile nicht in einer Zuverlässigkeit quantifiziert werden konnten, die ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter als hinreichend betrachtet hätte.
- (440) In der Studie vom 17. Januar 2014 beispielsweise heißt es: „[F]uture incremental profits beyond the scheduled expiry of the airport service agreement are inherently uncertain.“ [Künftige zusätzliche Gewinne über die vorgesehene Laufzeit des Vertrags über Flughafendienstleistungen hinaus sind zwangsläufig ungewiss.] In der Studie werden zudem zwei Methoden für die Ex-ante-Bewertung der positiven Auswirkungen des Vertrags über Marketingdienstleistungen vorgeschlagen: eine „Cash-Flow-Methode“ und eine „Kapitalisierungsmethode“.
- (441) Im Rahmen der „Cash-Flow-Methode“ werden die Vorteile der Verträge über Marketingdienstleistungen und der Verträge über Flughafendienstleistungen unter Abschätzung der künftigen Einnahmen bewertet, die die Flughafenbetreiberin infolge der Verträge über Marketingdienstleistungen und der Verträge über Flughafendienstleistungen erzielen könnte; von diesen Einnahmen werden die entsprechenden Kosten abgezogen. Bei der „Kapitalisierungsmethode“ wird die Steigerung des Markenwerts des Flughafens durch die Marketingdienstleistungen als immaterieller Vermögenswert behandelt, der im Gegenzug für die Zahlung des in den Verträgen über Marketingdienstleistungen festgelegten Preises erlangt wird.
- (442) In der Studie vom 17. Januar 2014 werden allerdings die wesentlichen Probleme des „Kapitalisierungsansatzes“ erläutert; außerdem wird gezeigt, dass die mit dieser Methode ermittelten Ergebnisse möglicherweise nicht zuverlässig sind. Der „Cash-Flow-Ansatz“ wird als besser geeignet betrachtet. Insbesondere wird in der Studie festgestellt: „[T]he capitalisation approach should only take into account the proportion of marketing expenditure that is attributable to the intangible asset base of an airport. However, it may be difficult to identify the proportion of marketing expenditure that is targeted towards generating expected future revenues for the airport (namely an investment in the intangible asset base of the airport) as opposed to generating current revenues for the airport.“ [Das Kapitalisierungsverfahren berücksichtigt nur den Anteil der Ausgaben für Marketingmaßnahmen, der den immateriellen Vermögenswerten eines Flughafens zuzurechnen ist. Allerdings kann es schwierig sein, im Unterschied zur Generierung der laufenden Einnahmen des Flughafens den Anteil der Marketingkosten zu bestimmen, der auf die Generierung zu erwartender künftiger Einnahmen für den Flughafen verwendet wird (d. h. eine Investition in die immateriellen Vermögenswerte des Flughafens).] Außerdem wird betont: „[I]n order to implement the capitalisation-based approach, it is necessary to estimate the average length of time that an airport would be able to retain a customer due to the AMS marketing campaign. In practice, it would be very difficult to estimate the average period of customer retention following an AMS campaign due to insufficient data.“ [Um das Kapitalisierungsverfahren anzuwenden, muss ermittelt werden, wie lange ein Flughafen durchschnittlich in der Lage ist, einen Kunden zu binden, der durch die Marketingkampagne von AMS gewonnen wurde. Da keine hinreichenden Daten verfügbar sind, wäre es in der Praxis sehr schwierig, die durchschnittliche Dauer der Kundenbindung nach einer AMS-Kampagne zu bestimmen.]
- (443) In der Studie vom 31. Januar 2014 wird eine praxisbezogene Handhabung des „Cash-Flow-Ansatzes“ empfohlen. Dabei werden die Vorteile der Verträge über Marketingdienstleistungen und der Verträge über Flughafendienstleistungen, die auch nach Ablauf des Vertrags über Marketingdienstleistungen noch anhalten, als „Endwert“ ausgehend vom Ablaufdatum des Vertrags berechnet. Der Endwert wird anhand der zusätzlichen Gewinne des Flughafens (abzüglich der Zahlungen an AMS) im letzten Jahr des ASA ermittelt und unter Berücksichtigung des Wachstums auf dem europäischen Luftverkehrsmarkt und der Wahrscheinlichkeit korrigiert, dass der Vertrag über Flughafendienstleistungen und der Vertrag über Marketingdienstleistungen auch nach ihrem Ablauf zu den Gewinnen des Flughafens beitragen können. Die gleiche Methode zur Berechnung des „Endwerts“ wurde von Italien auch im MEOP-Bericht von 2014 vorgeschlagen (siehe Erwägungsgrund 471).

- (444) Ob nachhaltige Vorteile erzielt werden können, hängt der Studie vom 31. Januar 2014 zufolge von mehreren Faktoren ab: „including greater prominence and a stronger brand, alongside network externalities and repeat passengers“ [u. a. [von] einer stärkeren Präsenz und einer stärkeren Marke in Verbindung mit netzspezifischen Auswirkungen und der Kundenbindung]; diese Faktoren werden allerdings nicht näher erläutert.
- (445) In der Studie vom 31. Januar 2014 wird ein Wahrscheinlichkeitsfaktor von 30 % als konservative Schätzung angenommen. In der Studie wird dieser Wert jedoch nicht ernsthaft begründet — weder quantitativ noch qualitativ. Der Wert von 30 % beruht auf keinerlei Fakten im Zusammenhang mit Tätigkeiten von Ryanair, mit Luftverkehrsmärkten oder mit Flughafendienstleistungen. Es wird keinerlei Verbindung zwischen diesem Wert und den beiläufig genannten Faktoren (Präsenz, starke Marke, netzspezifische Auswirkungen und Kundenbindung) nachgewiesen, die zur Nachhaltigkeit der Vorteile des Vertrags über Flughafendienstleistungen und des Vertrags über Marketingdienstleistungen über die Laufzeiten der Verträge hinaus beitragen sollten. Und im Zusammenhang mit der Analyse des Umfangs, in dem sich die betreffenden Dienstleistungen auf die in Erwägungsgrund 444 genannten Faktoren auswirken könnten, ist schließlich festzustellen, dass dieser Wert in keiner Weise auf dem spezifischen Inhalt der in den einzelnen Verträgen mit AMS vorgesehenen Marketingdienstleistungen beruht.
- (446) Außerdem ist dies kein Beweis für die Wahrscheinlichkeit, dass die aufgrund dieses Vertrags im letzten Jahr ihrer Laufzeit für die Flughafenbetreiberin generierten Gewinne auch nach Ablauf des ASA und des Vertrags über Marketingdienstleistungen erzielt würden. Und es liegen auch keine Beweismittel dafür vor, dass das Wachstum des Luftverkehrsmarkts in Europa ein hilfreiches Indiz für die Auswirkungen eines Vertrags über Flughafendienstleistungen und eines Vertrags über Marketingdienstleistungen für einen bestimmten Flughafen wäre.
- (447) Daher wäre höchst unwahrscheinlich, dass ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter bei der Entscheidung über den Abschluss eines Vertrags einen „Endwert“ berücksichtigen würde, der nach der von Ryanair und von Italien vorgeschlagenen Methode berechnet wurde. In der Studie vom 31. Januar 2014 wird daher gezeigt, dass ein vom Cash-Flow ausgehender Ansatz ebenso wie das Kapitalisierungsverfahren nur zu sehr unsicheren und unzuverlässigen Ergebnissen führen würde.
- (448) Außerdem richten sich die Marketingdienstleistungen eindeutig an Personen, bei denen als wahrscheinlich anzunehmen ist, dass sie die dem jeweiligen Vertrag über Marketingdienstleistungen unterliegende Verbindung in Anspruch nehmen werden. Wenn diese Verbindung nach Ablauf des Vertrags über Flughafendienstleistungen nicht mehr angeboten wird, ist unwahrscheinlich, dass die Marketingdienstleistungen über das Ende der Laufzeit des Vertrags hinaus weiterhin positive Auswirkungen auf das Fluggastaufkommen am Flughafen haben werden. Für einen Flughafenbetreiber ist es sehr schwierig, die Wahrscheinlichkeit abzuschätzen, dass eine Fluggesellschaft eine bestimmte Verbindung auch nach Ablauf der Frist, an die die Fluggesellschaft nach dem Vertrag über Flughafendienstleistungen gebunden ist, noch aufrechterhalten wird. Insbesondere Billigfluglinien haben gezeigt, dass sie hinsichtlich der Einführung und der Einstellung von Verbindungen sehr schnell auf die häufig sehr instabilen Marktbedingungen reagieren. In dieser Sache hat Italien beispielsweise erklärt, dass Germanwings bereits nach einem Jahr entschieden habe, den Betrieb ab dem Flughafen Alghero einzustellen, da kein hinreichendes Fluggastaufkommen generiert werden konnte, um die Gewinnschwelle zu erreichen. Daher wurde der mit So.Ge.A.AL für eine Dauer von drei Jahren geschlossene Vertrag nicht über die gesamte vorgesehene Dauer erfüllt. Außerdem geht aus den Unterlagen in der Akte hervor, dass Ryanair seine Tätigkeit am Flughafen Alghero mindestens einmal (2009) einer erneuten Überprüfung unterzogen hatte. Beim Abschluss eines Vertrags wie in dieser Sache würde sich ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter also nicht darauf verlassen, dass eine Fluggesellschaft die betreffende Verbindung auch nach Ablauf eines geltenden Vertrags aufrechterhalten würde.
- (449) Und schließlich stellt die Kommission fest, dass Italien diesen Ansatz der Berücksichtigung eines „Endwerts“, den Italien bei der nachträglichen Ex-ante-Rentabilitätsanalyse der Verträge von 2006 und 2010 verfolgt hat, bei der Prüfung der Rentabilität von Verträgen mit anderen am Flughafen tätigen Fluggesellschaften nicht angewendet hat, obwohl Verträge über Marketingdienstleistungen mit der Flughafenbetreiberin geschlossen wurden. Die Argumentation Italiens in dieser Hinsicht beruht auf der Tatsache, dass die Anzahl der potenziellen Besucher der Websites von anderen Fluggesellschaften als Ryanair erheblich geringer sei als die Anzahl der Besucher von ryanair.com. In Anbetracht dieser geringeren Zugriffszahlen wäre die Quantifizierung eines Endwerts bei der Analyse der Rentabilität der Verträge mit anderen Fluggesellschaften nicht von Bedeutung. Die Kommission stellt jedoch fest, dass So.Ge.A.AL die Verträge über Marketingdienstleistungen bis 2006 mit Ryanair und nicht mit AMS geschlossen hat. Nach Ablauf der Verträge über Marketingdienstleistungen zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair in den Jahren 2002 und 2003 wurde kein Endwert im Hinblick auf künftige Vorteile der Verträge berücksichtigt.
- (450) Der einzige Vorteil, den ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter von einem Vertrag über Marketingdienstleistungen erwarten und beziffern würde, wenn er über den Abschluss eines derartigen Vertrags in Verbindung mit einem Vertrag über Flughafendienstleistungen entscheiden müsste, wäre den Erwägungsgründen 428-449 zufolge, dass die Marketingdienstleistungen positive Auswirkungen auf das Fluggastaufkommen bei den diesen Verträgen unterliegenden Verbindungen hätten, solange diese Verbindungen nach

Maßgabe der Verträge bedient werden. Die Kommission stellt fest, dass sonstige mögliche Vorteile für eine Quantifizierung und Berücksichtigung zu ungewiss wären.

12.2.1.2.4. Bewertung der Zusatzkosten und Einnahmen

- (451) Um die Prüfung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten vornehmen zu können, muss die Kommission angesichts der in den Erwägungsgründen 398-450 beschriebenen Sachverhalte i) die ASAs ggf. zusammen mit den jeweils abgeschlossenen Verträgen über Marketingdienstleistungen und den ggf. mit AMS geschlossenen Verträgen analysieren und ii) unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Verträge über Marketingdienstleistungen auf die prognostizierten Ladefaktoren die Zusatzkosten und Einnahmen ermitteln, die vernünftigerweise infolge der gemeinsamen Transaktionen zu erwarten waren.

Verträge mit Ryanair

- (452) Tabelle 7 bietet einen Überblick über die ASAs zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair:

Tabelle 7

Die ASAs zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair

Vertrag (Datum der Unterzeichnung)	Vorgesehene Laufzeit des Vertrags
ASA 2000 (22. Juni 2000)	22. Juni 2000-21. Juni 2010
ASA 2002 (25. Januar 2002)	1. Januar 2002-31. Dezember 2012
ASA 2003 (1. September 2003)	1. September 2003-1. September 2014
ASA 2006 (3. April 2006)	1. Januar 2006-31. Dezember 2010
ASA 2010 (20. Oktober 2010)	1. Januar 2010-31. Dezember 2013

- (453) Italien erklärt, So.Ge.A.AL habe in den Jahren 2000-2010 zu verschiedenen Zeitpunkten mehrere Geschäftspläne bezüglich der Gesamtentwicklung des Flughafens erstellt. Diese Geschäftspläne enthalten einige Prognosen zum Fluggastaufkommen und zu den Einnahmen sowie zu den Kosten. Keiner der Geschäftspläne bezieht sich jedoch auf einen konkreten Vertrag von So.Ge.A.AL mit den am Flughafen tätigen Fluggesellschaften oder mit AMS. Außerdem betreffen sie nicht den gesamten Zeitraum, für den So.Ge.A.AL die Verträge mit den betreffenden Fluggesellschaften geschlossen hat.
- (454) Wie bereits erläutert, nahm Italien nachträglich Ex-ante-Rentabilitätsanalysen der Verträge mit Ryanair ausgehend von den Zusatzkosten und Einnahmen vor, die realistischerweise von einem marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten erwartet werden konnten, der sich zum Zeitpunkt des Abschlusses der einzelnen Verträge im untersuchten Zeitraum (2000–2010) in der Situation von So.Ge.A.AL befand (siehe Tabelle 8). Diesen Analysen zufolge konnte So.Ge.A.AL die Verträge mit Ryanair zum Zeitpunkt ihres Abschlusses vernünftigerweise als rentabel für den Flughafen betrachten.
- (455) Der Geschäftsplan von So.Ge.A.AL von 2000 wurde für die nachträglich vorgenommene Rentabilitätsanalyse der ASAs von 2000, 2002 und 2003 verwendet; die Geschäftspläne der Jahre 2004 und 2009 dienten als Grundlage der nachträglichen Analyse der ASAs von 2006 und 2010.

- (456) Allerdings gingen die Einnahmewachse und die Zusatzkosten der einzelnen Verträge mit Ryanair nicht vollständig aus den Geschäftsplänen von So.Ge.A.AL hervor. Bei den Kategorien der zusätzlichen Einnahmen und Kosten, die aus den Geschäftsplänen nicht zu entnehmen waren, ging Italien in seiner Analyse der zusätzlichen Gewinne der Verträge von So.Ge.A.AL mit Ryanair von den Bestimmungen der ASAs und der Verträge über Marketingdienstleistungen aus.
- (457) Tabelle 8 bietet einen Überblick über die Kapitalwerte der Cash-Flows, die von den Verträgen mit Ryanair dem MEOP-Bericht 2014 zufolge erwartet wurden. Dass diese Kapitalwerte alle positiv waren, wäre ein Indiz dafür, dass der Abschluss der Verträge mit Ryanair aus Sicht der Flughafenbetreiberin vernünftig war.

Tabelle 8

Kapitalwerte der aufgrund der Verträge mit Ryanair erwarteten Cash-Flows — MEOP-Bericht 2014 ⁽¹⁾

Vertrag	Kapitalwert während der Laufzeit der Verträge (Mio. EUR) ⁽²⁾
ASA 2000	[4-8] (*)
ASA 2002	[3-6]
ASA 2003	[9-12]
ASA 2006	[6-9]
ASA 2010	[9-12]

⁽¹⁾ In der Analyse wird ein „Endwert“ für künftige Vorteile für So.Ge.A.AL genannt, die auch nach Ablauf der Verträge von 2006 und 2010 noch gegeben sind (siehe Erwägungsgrund 471); der Zeitraum, für den die Verträge von 2006 und 2010 rückwirkend galten, wird ausgeschlossen (siehe Erwägungsgrund 485).

⁽²⁾ Zur Diskontierung der erwarteten Cash-Flows wurden die Referenzsätze der Kommission angenommen.

(*) Diese Angabe fällt unter das Geschäftsgeheimnis.

- (458) Die zugrunde gelegten Annahmen für die nachträglichen Rentabilitätsanalysen werden in den Erwägungsgründen 459-471 erläutert.

i) Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft

- (459) Italien unterschied die Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft nach mehreren Kategorien: Einnahmen etwa aus Landeentgelten und Entgelten für die Bodenabfertigung und aus dem Ticketverkauf. Nach Möglichkeit wurden die in den ASAs genannten Entgelte angenommen. Für nicht in den ASAs genannte Positionen wurden Näherungswerte aus von Ryanair vorgelegten Rechnungsdaten ermittelt. Italien erläuterte jedoch, dass sich die aus Rechnungen von Ryanair hervorgehenden Entgelte mit den Entgelten deckten, die So.Ge.A.AL — mit Ausnahme der Abfertigungsdienste — für alle Flughafendienstleistungen veröffentlicht hatte. Bei den Abfertigungsentgelten wurde Ryanair ein Nachlass entsprechend dem Umfang der Charterflüge der Fluggesellschaft an diesem Flughafen gewährt; dies wurde in den ASAs berücksichtigt.
- (460) Um die zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft zu ermitteln, ergänzte So.Ge.A.AL die Informationen über die Fluggäste von Ryanair und über die Turnarounds aus den ASAs um Informationen aus den Geschäftsplänen.
- (461) Die ASAs von 2000, 2002 und 2003 enthielten keine Prognosen zum Verkehrsaufkommen. Daher wurden entsprechende Prognosen für die Analysen der ASAs von 2000, 2002 und 2003 dem Geschäftsplan 2000 von So.Ge.A.AL entnommen; dort wurden nämlich Werte für die Entwicklung des Fluggastaufkommens bei Ryanair an diesem Flughafen prognostiziert. In den ASAs der Jahre 2006 und 2010 wurden zwar konkrete Ziele für die Verkehrsentwicklung bei Ryanair vorgegeben; Italien erläuterte jedoch, dass diese Ziele sich nicht mit den Erwartungen von So.Ge.A.AL bezüglich des für Ryanair am Flughafen Alghero insgesamt veranschlagten Verkehrsaufkommens deckten. So.Ge.A.AL betrachtete die Zielvorgaben als die vertraglichen Mindestverpflichtungen für

Ryanair. Daher wurden bei den Prognosen zum Verkehrsaufkommen für die ASAs von 2006 und 2010 die vor der Unterzeichnung der ASAs von So.Ge.A.AL zuletzt erstellten Geschäftspläne zugrunde gelegt. (Die Prognosen zum Verkehrsaufkommen beruhen also auf den Geschäftsplänen von So.Ge.A.AL der Jahre 2004 und 2009.)

- (462) Die Geschäftspläne von So.Ge.A.AL decken nicht die gesamte Laufzeit der vertraglichen Vereinbarungen mit den Fluggesellschaften ab. Um die Rentabilitätsanalyse für die gesamte Dauer der Verträge mit Ryanair durchführen zu können, wurden in zwei Schritten Prognosen für die Entwicklung des Luftverkehrs (Rotationen) und für die Anzahl der abfliegenden Fluggäste für die Jahre erstellt, die in den Geschäftsplänen nicht abgedeckt sind. Erstens wurde die Anzahl der Turnarounds von Ryanair prognostiziert, indem die Anzahl der Turnarounds im letzten Jahr des Geschäftsplans fortgeschrieben wurde; dabei wurde eine jährliche Zunahme um 19 % angenommen. Dieser Wachstumsfaktor beruht auf dem erwarteten durchschnittlichen Wachstum gemäß dem Geschäftsplan von 2000 in den Jahren 2004-2006. Zweitens wurde die Anzahl der abfliegenden Fluggäste für den verbleibenden Zeitraum anhand der jährlichen Passagierkapazität, ermittelt, die aus der Anzahl der Turnarounds abzuleiten war; dabei wurde ein Ladefaktor von 82 % angenommen. (Dies war der maßgebliche durchschnittliche Ladefaktor für das gesamte Netz von Ryanair zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Verträge.)

ii) Non-Aviation-Einnahmen

- (463) Die Annahmen für Non-Aviation-Einnahmen beruhen auf den Geschäftsplänen von So.Ge.A.AL, die möglichst nahe am Zeitpunkt der Unterzeichnung der einzelnen ASAs erstellt wurden (siehe folgende Tabelle 9):

Tabelle 9

Annahmen bezüglich der erwarteten Non-Aviation-Einnahmen

Vertrag	Non-Aviation-Einnahmen pro Fluggast (EUR)	Quelle
ASA 2000	1,96-2,38	Geschäftsplan 2000
ASA 2002	2,17-2,38	Geschäftsplan 2000
ASA 2003	2,17-2,38	Geschäftsplan 2000
ASA 2006	4,31-4,64	Geschäftsplan 2004
ASA 2010	6,02-6,47	Geschäftsplan 2009

- (464) Für den in den einzelnen Geschäftsplänen jeweils nicht abgedeckten Zeitraum der ASAs wurde die letzte verfügbare Prognose der Non-Aviation-Einnahmen pro abfliegenden Fluggast jährlich bis zum Ende der Laufzeit der betreffenden Verträge fortgeschrieben. Beim Geschäftsplan 2000 bezieht sich die letzte verfügbare Prognose auf das Jahr 2006. Nach dem Geschäftsplan beliefen sich die Non-Aviation-Einnahmen pro abfliegenden Fluggast 2006 auf 2,38 EUR. Für jedes verbleibende Jahr des ASA von 2006 wurden Non-Aviation-Einnahmen pro abfliegenden Fluggast in der genannten Höhe angenommen.

iii) Zusätzliche Kosten

- (465) Da zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der ASAs keine Informationen über die erwarteten Zusatzkosten im Zusammenhang mit Dienstleistungen für Ryanair vorlagen, hat Italien die Zusatzkosten aufgrund der Relation der Betriebskosten des Flughafens zu den Fluggastzahlen geschätzt.
- (466) Um zu prüfen, wie sich die Betriebskosten je nach Fluggastaufkommen ändern, wurde eine Regressionsanalyse vorgenommen; mit dieser Analyse sollte festgestellt werden, mit welchen Zusatzkosten So.Ge.A.AL zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der ASAs mit Ryanair vernünftigerweise hätte rechnen können. In einem ersten

Schritt wurden anhand einer Regressionsanalyse die Auswirkungen einer Änderung des Fluggastaufkommens auf die Betriebskosten des Flughafens ermittelt. Im zweiten Schritt wurden aus den Ergebnissen des ersten Analyseschritts in Verbindung mit Prognosen des Fluggastaufkommens bei Ryanair die zusätzlichen Betriebskosten bestimmt, die infolge der Verträge mit Ryanair zu erwarten waren.

(467) Folgende Kostenkomponenten wurden berücksichtigt:

- a) zusätzliche Personalkosten,
- b) Zusatzkosten in den Bereichen Waren und Dienstleistungen, Sicherheit, Lagerhaltung und Material,
- c) Zahlungen als Anreize für neue Verbindungen sowie Marketingentgelte und/oder Erfolgsprämien für Ryanair oder AMS und
- d) Konzessionskosten.

(468) *Personalkosten:* Im Geschäftsplan 2000 von So.Ge.A.AL waren die Kosten des infolge der Verträge mit Ryanair bis 2006 zusätzlich benötigten Personals enthalten. Zur Bewertung der ASAs von 2000, 2002 und 2003 wurden daher die zusätzlichen Personalkosten aus dem Geschäftsplan 2000 von So.Ge.A.AL übernommen. Die Geschäftspläne der Jahre 2004 und 2006 enthalten jedoch keine Daten zu Zusatzkosten. Um die zusätzlichen Personalkosten in Verbindung mit den Verträgen mit Ryanair über das Jahr 2006 hinaus abschätzen zu können, wurden statistische Analysen ausgehend von den Daten zur Summe der Personalkosten des Flughafens durchgeführt; auf diese Weise sollte bestimmt werden, in welchem Umfang sich die Kosten je nach Fluggastaufkommen änderten⁽¹⁰⁷⁾. Die zusätzlichen Personalkosten wurden dann aus den Ergebnissen der Regressionsanalysen und der geschätzten Anzahl der Fluggäste von Ryanair abgeleitet.

(469) *Sonstige Kosten:* Die Regressionsanalyse wurde durchgeführt, um die Zusatzkosten in den Bereichen Waren und Material⁽¹⁰⁸⁾, Dienstleistungen⁽¹⁰⁹⁾, Sicherheit und Lagerhaltung abzuschätzen; diese Kosten wurden in den Geschäftsplänen nämlich nicht beziffert. Anreize zur Einrichtung neuer Verbindungen sowie Marketingentgelte und/oder Erfolgsprämien für Ryanair wurden als Kosten des Flughafens behandelt. Zusätzliche Konzessionskosten⁽¹¹⁰⁾ wurden aus den Kosten pro Einheit am Flughafen multipliziert mit dem für Ryanair prognostizierten Verkehrsaufkommen ermittelt.

(470) Italien zufolge beabsichtigte So.Ge.A.AL nicht, die Kosten des neuen Terminals zur Fluggastabfertigung über die von Ryanair zu zahlenden Entgelte zu decken. Die Investitionskosten in Verbindung mit dem neuen Terminal seien also keinem der Verträge mit Ryanair zuzurechnen und insoweit auch keine Zusatzkosten.

(471) Zahlungen für Marketingdienstleistungen von AMS wurden als dem Flughafen entstehende Kosten berücksichtigt. Gleichzeitig wurde ein „Endwert“ zu den Einnahmen des Flughafens hinzugerechnet, um den Vorteilen der Verträge über Marketingdienstleistungen und der Verträge über Flughafendienstleistungen Rechnung zu tragen, die nach Auffassung Italiens auch über das Ende des Vertrags über Marketingdienstleistungen hinaus bestehen. Der „Endwert“ wird nach dem auch von Ryanair verfolgten Ansatz berechnet (siehe Erwägungsgründe 443-446).

(472) Tabelle 10 bietet einen Überblick über den Kapitalwert⁽¹¹¹⁾ der Cash-Flow-Ströme, die infolge der Verträge mit Ryanair unter den in den Erwägungsgründen 459-471 erläuterten Annahmen zu erwarten waren:

⁽¹⁰⁷⁾ Die in den Regressionsanalysen verwendeten Daten zu den Zusatzkosten beziehen sich auf Zeiträume noch vor Abschluss der Verträge von 2006 und 2010; diese Daten wären für So.Ge.A.AL zugänglich gewesen, als die Flughafenbetreiberin die zu bewertenden Verträge traf. Kostendaten sind jedoch nur für die Jahre 1998-2010 verfügbar; wenn also bei den Verträgen der Jahre 2000, 2002 und 2003 entsprechend verfahren worden wäre, hätte sich die Regressionsanalyse auf zwei, drei und vier Punkte beschränken müssen. Für robuste Ergebnisse wäre dies nicht hinreichend gewesen. Bei diesen Verträgen beruht die Regression daher auf dem Zeitraum 1998-2010.

⁽¹⁰⁸⁾ Kosten für Material, Werbung, Bürobedarf, Kraftstoff, Bordkarten, Anleitungen, Kofferanhänger und Dienstkleidung der Mitarbeiter.

⁽¹⁰⁹⁾ Fahrzeugversicherung, Instandhaltung und Reparatur von Ausstattung und Fahrzeugen, sonstige Fahrzeugkosten, Funkfrequenzen und Instandhaltung der Check-in-Anlagen.

⁽¹¹⁰⁾ Seit 2003 werden die von Flughafenbetreibern zu zahlenden jährlichen Konzessionen nach den jährlich vom Ministerium für Infrastruktur und Verkehr (ENAC) veröffentlichten Verkehrsdaten festgesetzt (siehe Erwägungsgrund 156).

⁽¹¹¹⁾ Der Kapitalwert einer Zeitreihe erwarteter zu- und abfließender Cash-Flows ergibt sich aus der diskontierten Summe der einzelnen erwarteten Cash-Flows im relevanten Zeitraum. Die Berechnung nach der Kapitalwertmethode ist ein Standardinstrument für Unternehmen zur Bewertung der Rentabilität eines Vorhabens.

Tabelle 10

Kapitalwerte der aufgrund der Verträge mit Ryanair erwarteten Cash-Flows — MEOP-Bericht 2014

Vertrag (Datum der Unterzeichnung)	Vorgesehene Laufzeit des Vertrags	Kapitalwert während der Laufzeit der Verträge (Mio. EUR) ⁽¹⁾
ASA 2000 (22. Juni 2000)	22. Juni 2000-21. Juni 2010	[4-8]
ASA 2002 (25. Januar 2002)	1. Januar 2002-31. Dezember 2012	[3-6]
ASA 2003 (1. September 2003)	1. September 2003-1. September 2014	[9-12]
ASA 2006 (3. April 2006)	1. Januar 2006-31. Dezember 2010	[6-9]
ASA 2010 (20. Oktober 2010)	1. Januar 2010-31. Dezember 2013	[9-12]

⁽¹⁾ Zur Diskontierung der erwarteten Cash-Flows wurden die Referenzsätze der Kommission angenommen.

- (473) Die Kommission stellt fest, dass Italien für die Rentabilitätsanalyse der ASAs von 2006 und 2010 eine Dauer von zehn Jahren für den ASA von 2006 und von neun Jahren für den ASA von 2010 angesetzt hat — und nicht die eigentliche Laufzeit des Vertrags, d. h. fünf bzw. vier Jahre. Italien hat der Kommission jedoch auch die Ergebnisse der Rentabilitätsanalyse für die anfängliche in den Verträgen genau definierte Dauer der ASAs von 2006 und 2010 übermittelt.
- (474) Zur Begründung machte Italien geltend, bei Unterzeichnung der Verträge mit Ryanair habe So.Ge.A.AL vernünftigerweise erwarten können, dass die Verträge zu vergleichbaren Bedingungen verlängert würden. Insbesondere aufgrund der ausdrücklichen Bestimmung des ASA von 2006, dass der Vertrag um weitere fünf Jahre (d. h. bis zum 1. Januar 2016) verlängert werden könne, sei So.Ge.A.AL davon ausgegangen, dass dieser Vertrag zu vergleichbaren Bedingungen verlängert werde. Ähnlich sollte der ASA von 2010 für den Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2013 gelten und um weitere fünf Jahre (bis zum 31. Dezember 2018) verlängert werden können.
- (475) Die Kommission kann dieser Argumentation nicht folgen.
- (476) Erstens ist weder im Vertrag von 2006 noch im Vertrag von 2010 eine automatische Verlängerung am Ende der ursprünglichen Laufzeit vorgesehen.
- (477) Vielmehr heißt es in dem ASA von 2006, dass sich So.Ge.A.AL verpflichtet, nach dem Ende der Laufzeit mit Ryanair erneut über ein geeignetes Paket an Flughafendienstleistungen zu verhandeln, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt seien und wenn die Fluggesellschaft insbesondere ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Marketingdienstleistungen in vollem Umfang nachgekommen sei und So.Ge.A.AL die Konzession für den Betrieb des Flughafens über den 1. Januar 2011 hinaus erhalte. Die Kommission stellt fest, dass sich So.Ge.A.AL schon aufgrund dieser Bestimmung im Jahr 2006 nicht darauf verlassen konnte, dass der Vertrag verlängert würde, geschweige denn, dass eine Verlängerung zu ähnlichen Bedingungen erfolgen würde; die Verlängerung war eine Möglichkeit, die jedoch insbesondere davon abhing, dass Ryanair zu einer Verlängerung bereit war. Die genannte Bestimmung bedeutet für Ryanair keinerlei rechtliche Verpflichtung zum Abschluss eines neuen Vertrags mit der Flughafenbetreiberin und bietet auch keinerlei Sicherheit derart, dass die Parteien die in Rede stehenden Bedingungen einhalten würden; dies gilt insbesondere hinsichtlich der erheblichen Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Erteilung der umfassenden Konzession für die Flughafenbetreiberin zu diesem Zeitpunkt.

- (478) Die Kommission stellt fest, dass der ASA von 2010 nochmals geringere Gewissheit hinsichtlich einer möglichen Verlängerung bietet. In Artikel 2 — „Laufzeit“ heißt es: „[D]er Vertrag kann um weitere fünf Jahre zu den hier genannten Bedingungen oder zu von den Parteien modifizierten Bedingungen verlängert werden; Voraussetzung für die Verlängerung ist, dass beide Parteien mindestens sechs Monate vor Ende der ursprünglichen Laufzeit schriftlich ihre entsprechende Zustimmung erklären. (...) Jegliche weitere Verlängerung dieses Vertrags wird von den Parteien spätestens sechs Monate vor Ende der ursprünglichen Laufzeit verhandelt.“ Insoweit ist offensichtlich, dass die Parteien über jede Verlängerung des Vertrags hätten verhandeln müssen und dass So.Ge.A.AL die Verlängerung bei Unterzeichnung des ASA von 2010 nicht einfach voraussetzen konnte.
- (479) Zweitens stellt die Kommission fest, dass die Akte Beweismittel dafür enthält, dass im Jahr 2009 Spannungen zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair das Vertragsverhältnis mit der Fluggesellschaft gefährdeten. Damals hatte Ryanair eine Fortsetzung seiner Tätigkeit am Flughafen Alghero an den Abschluss einer Zusatzvereinbarung geknüpft. Aus den von Italien vorgelegten Protokollen der Sitzungen des Verwaltungsrats von So.Ge.A.AL vom 7. Juli 2009, 9. September 2009 und 23. Februar 2010 geht hervor, dass die Entscheidung der Flughafenbetreiberin, den neuen ASA mit Ryanair für einen Zeitraum von fünf Jahren schließlich doch zu unterzeichnen, auch darauf zurückzuführen war, dass in dem vorherigen Vertrag keine Geldbußen für eine vorzeitige Kündigung vorgesehen waren. In diesem Zusammenhang ist insbesondere Folgendes festzustellen:
- Ryanair hatte nachdrücklich den Abschluss einer Zusatzvereinbarung gefordert, die „mit Sicherheit zu höheren gemeinsamen Zahlungen für Marketingdienstleistungen führen wird“. Wenn diese Vereinbarung nicht umgehend unterzeichnet werde, würde die Fluggesellschaft ihre Tätigkeit in Bezug auf sämtliche Verbindungen ab dem Flughafen Alghero einstellen ⁽¹¹²⁾;
 - in einem Dokument werden die Entwicklung der Absprachen mit Ryanair und der aktuelle Stand der Beziehungen mit der Fluggesellschaft beschrieben und die Schritte erläutert, die sich nach Auffassung von Ryanair anschließen müssten; u. a. wurde über die Streichung oder die Reduzierung der Frequenz der Flüge innerhalb der EU und den Ersatz der betreffenden Verbindungen durch nationale Verbindungen gesprochen ⁽¹¹³⁾;
 - der Verwaltungsrat erkundigte sich unter anderem nach einem etwaigen Spielraum hinsichtlich des Vertragsverhältnisses mit Ryanair, „da die Anteilseigner [...] dem Verwaltungsrat keinen Auftrag zur Kündigung des Vertrags mit der Fluggesellschaft erteilt hatten“ ⁽¹¹⁴⁾.
- (480) Auch aus dem Protokoll der Aktionärsversammlung von So.Ge.A.AL vom 26. Oktober 2001 geht hervor, dass die Gesellschaft die Kündigung des ASA von 2000 noch vor Ende der ursprünglichen Laufzeit in Erwägung zog und dass dies zu langwierigen Diskussionen unter den Anteilseignern führte.
- (481) Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass So.Ge.A.AL bei Abschluss der ASAs von 2006 und 2010 mit Ryanair nicht davon ausgehen konnte, dass diese Verträge verlängert würden bzw. dass die Gesellschaft zumindest keine Verlängerung zu unveränderten Vertragsbedingungen erwarten konnte.
- (482) Außerdem stellt die Kommission fest, dass der Vertrag mit einer anderen Fluggesellschaft (Germanwings), die ebenfalls Gegenstand der Untersuchung ist, den von Italien vorlegten Informationen zufolge nicht über die vorgesehene Laufzeit erfüllt wurde und dass diese Fluggesellschaft am Flughafen Alghero nur im Jahr 2007 tätig war. Im Laufe der Untersuchung hat Italien erläutert, die Fluggesellschaft habe sich entschieden, Flüge vom Flughafen Alghero einzustellen, da die Fluggastzahlen nicht hoch genug waren, um die Gewinnschwelle zu erreichen.
- (483) Daher ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass für die Rentabilitätsanalyse der ASAs von 2006 und 2010 nur die in den ASAs jeweils vorgesehene Laufzeit (nämlich fünf Jahre bei dem ASA von 2006 und vier Jahre bei dem ASA von 2010) zu berücksichtigen sind. (Die Kapitalwerte in Tabelle 10 wurden ausgehend von der ursprünglich in den ASAs vorgesehenen Dauer der Verträge ermittelt.)
- (484) Außerdem stellt die Kommission fest, dass die ASAs von 2006 und 2010 und die Verträge über Marketingdienstleistungen zwischen So.Ge.A.AL, Ryanair und AMS rückwirkend wie folgt galten:
- a) Der ASA von 2006 und die Vereinbarung über Marketingdienstleistungen wurden am 3. April 2006 unterzeichnet, galten aber rückwirkend ab dem 1. Januar 2006;
 - b) der ASA von 2010 und die Vereinbarung über Marketingdienstleistungen wurden am 20. Oktober 2010 unterzeichnet, galten aber rückwirkend ab dem 1. Januar 2010.

⁽¹¹²⁾ Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von So.Ge.A.AL vom 7. Juli 2009.

⁽¹¹³⁾ Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von So.Ge.A.AL vom 9. September 2009.

⁽¹¹⁴⁾ Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von So.Ge.A.AL vom 23. Februar 2010.

- (485) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die mit Ryanair und AMS diskutierten Bedingungen der Verträge, die nach Auskunft von So.Ge.A.AL rückwirkend (d. h. von Januar 2006 bis April 2006 bei den Verträgen von 2006 bzw. von Januar 2010 bis Oktober 2010 bei den Verträgen von 2010) galten, ähnlich gestaltet waren wie die Bedingungen der letztlich im April 2006 und im Oktober 2010 unterzeichneten Verträge. Mit den im April 2006 und im Oktober 2010 geschlossenen Verträgen wurden also nur die Bedingungen förmlich festgelegt, die bereits vorher, d. h. noch vor dem Zeitraum, für den die Verträge rückwirkend galten, vereinbart worden waren. Daher stellt die Kommission fest, dass eine Prüfung der einzelnen Verträge über die vorgesehene Laufzeit im Einklang mit dem Ansatz der Ex-ante-Prüfung steht, und dass die Zeiträume, für die die Verträge rückwirkend galten, bei den Rentabilitätsanalysen der Verträge von 2006 und 2010 nicht außer Acht gelassen werden sollten.
- (486) Aus den oben erläuterten Gründen stellt die Kommission fest, dass die Vorteile, die ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter von einem Vertrag über Marketingdienstleistungen erwarten würde, sich streng auf die in dem Vertrag über Flughafendienstleistungen vorgesehene Dauer der Tätigkeit der betreffenden Fluggesellschaft am Flughafen beschränken würden. Daher ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass jeglicher „Endwert“ als Maßstab der künftigen Vorteile der Marketingdienstleistungen über die ursprüngliche Laufzeit dieser Verträge hinaus nicht in die Analysen einbezogen werden sollte. Außerdem stellt die Kommission fest, dass Italien bei den Verträgen zwischen So.Ge.A.AL und Alitalia, Meridiana, Volare und Germanwings keinen „Endwert“ als Maßstab für die Vorteile nach Ablauf der Verträge angesetzt hat (siehe Erwägungsgrund 528).
- (487) Die Kommission stellt ferner fest, dass der von Italien verfolgte Ansatz zur Abschätzung der Fluggastzahlen und die Berechnung der erwarteten zusätzlichen Einnahmen im Aviation- und im Non-Aviation-Bereich auf der Grundlage dieser Zahlen angemessen ist (unbeschadet der Bewertung des „Endwerts“ im vorstehenden Erwägungsgrund). Nach Ansicht der Kommission sollten die Annahmen bezüglich der Entwicklung des Verkehrsaufkommens zwar ausschließlich auf den Frequenzen bei den jeweiligen Verbindungen, auf Vorgaben der ASAs für das Fluggastaufkommen und auf dem Ladefaktor beruhen, den So.Ge.A.AL bei Abschluss des ASA mit Ryanair vernünftigerweise erwarten konnte; da So.Ge.A.AL bei Unterzeichnung der ASAs von 2006 und 2010 jedoch davon ausging, dass das Fluggastaufkommen bei Ryanair die in den Verträgen vorgesehenen Mindestvorgaben überschreiten würde, schließt sich die Kommission der Bewertung an, dass die in den Geschäftsplänen erläuterten Erwartungen von So.Ge.A.AL bei Unterzeichnung der ASAs von 2006 und 2010 für So.Ge.A.AL die zuverlässigsten Bezugsgrößen für die Prognosen des Verkehrsaufkommens bei Ryanair darstellten.
- (488) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Erwartungen von So.Ge.A.AL bezüglich des Ladefaktors von Ryanair bei Unterzeichnung der jeweiligen Verträge angemessen sind, da sie auf den eigenen Erfahrungen und Kenntnissen hinsichtlich des Geschäftsmodells der Fluggesellschaft beruhen.
- (489) Italien zufolge beabsichtigte So.Ge.A.AL nicht, die Kosten des neuen Terminals zur Fluggastabfertigung über die von Ryanair zu zahlenden Entgelte zu decken. Die Entwicklung des Fremdenverkehrs im Allgemeinen schien die Erweiterung der Terminalkapazität des Flughafens Alghero erforderlich zu machen, um mit der erwarteten Zunahme des Verkehrsaufkommens Schritt halten zu können. Vor den Investitionen am Flughafen Alghero wurde die Entwicklung des Fremdenverkehrs ungeachtet des beträchtlichen Potenzials durch die fehlende internationale Anbindung behindert. In den Jahren 2003 und 2004 bestanden Kapazitätsengpässe am Flughafen Alghero; daher wurden Investitionen benötigt, damit auf dem Flughafen eine größere Anzahl an Fluggästen abgefertigt werden konnte. Im Geschäftsplan von So.Ge.A.AL von 2004 wurde tatsächlich prognostiziert, dass die Gesamtzahl der Fluggäste am Flughafen sich 2008 um etwa 30 % gegenüber dem Aufkommen vor der Kapazitätserweiterung des Flughafens im Jahr 2004 erhöhen würde. Aus den zu unterschiedlichen Zeitpunkten während des untersuchten Zeitraums erstellten Geschäftsplänen von So.Ge.A.AL geht eindeutig hervor, dass die Flughafenbetreiberin Billigfluglinien als wichtigen Wachstumsmotor betrachtete (und davon ausging, dass die Gesellschaft wieder rentabel würde, wenn ihr die umfassende Konzession erteilt würde); dieses Ziel war aber nicht an eine bestimmte Fluggesellschaft geknüpft. In keinem der ASAs mit Ryanair werden Investitionen genannt, die von der Flughafenbetreiberin hätten getätigt werden müssen. Daher stellt die Kommission fest, dass die Investition in die Erweiterung des Terminals 1997 vom CIPE genehmigt wurde, dies war lange, bevor Ryanair seine Tätigkeit am Flughafen Alghero aufnahm. Der Antrag bei der ENAC auf Erteilung der umfassenden Konzession war Teil der Strategie von So.Ge.A.AL zur Förderung des Fremdenverkehrs durch Gewinnung neuer Billigfluglinien. Diese Strategie setzte die Erweiterung der Terminalkapazität für die erwartete Steigerung des Verkehrsaufkommens, eine „umfassende“ Konzession zur Gewährleistung eines effizienten und wirksamen Flughafenbetriebs und Verträge mit Billigfluglinien voraus. Insoweit erkennt die Kommission an, dass die Investitionskosten in Verbindung mit dem neuen Terminal keinem der Verträge mit Ryanair zuzurechnen und somit auch nicht als Bestandteil der Zusatzkosten zu betrachten sind.
- (490) Außerdem stellt die Kommission fest, dass die erwarteten Zusatzkosten von Italien nach einem Bottom-up-Ansatz geschätzt wurden. Um zu prüfen, wie sich die Betriebskosten je nach Fluggastaufkommen ändern, wurde eine Regressionsanalyse vorgenommen; mit dieser Analyse sollte festgestellt werden, mit welchen Zusatzkosten So.Ge.A.AL zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der ASAs mit Ryanair vernünftigerweise hätte rechnen können. In einem ersten Schritt wurden anhand einer Regressionsanalyse die Auswirkungen einer Änderung des Fluggastaufkommens auf die Betriebskosten des Flughafens ermittelt. Im zweiten Schritt wurden aus den

Ergebnissen des ersten Analyseschritts in Verbindung mit Prognosen des Fluggastaufkommens bei Ryanair die zusätzlichen Betriebskosten bestimmt, die infolge der Verträge mit Ryanair zu erwarten waren.

- (491) Bei den ASAs der Jahre 2006 und 2010 beziehen sich die von Italien in den Regressionsanalysen verwendeten Daten zu den Zusatzkosten auf Zeiträume noch vor Abschluss der Verträge von 2006 und 2010; diese Daten wären für So.Ge.A.AL zugänglich gewesen, als die Flughafenbetreiberin die zu bewertenden Verträge traf. Kostendaten sind jedoch nur für die Jahre 1998-2010 verfügbar; wenn also bei den Verträgen der Jahre 2000, 2002 und 2003 entsprechend verfahren worden wäre, hätte sich die Regressionsanalyse auf zwei, drei und vier Punkte beschränken müssen. Die Kommission erkennt an, dass dies für aussagekräftige Ergebnisse nicht ausreichend gewesen wäre. Da bei Abschluss der in Rede stehenden Verträge keine hinreichendem Ex-ante-Zahlen für eine Rekonstruktion der Rentabilitätsanalyse aufgrund von Daten existierten, die So.Ge.A.AL zugänglich gewesen wären, stellt die Kommission bezüglich der genannten Verträge fest (siehe Erwägungsgrund 284), dass bei diesen Verträgen ausnahmsweise eine Regression aufgrund der Ergebnisse für den gesamten Zeitraum 1998-2010 eine annehmbare näherungsweise Grundlage dafür darstellte, was ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter vernünftigerweise erwartet hätte.
- (492) Nach den oben erläuterten Annahmen hat die Kommission nachträglich die Ex-ante-Rentabilitätsanalysen der Verträge mit Ryanair bezogen auf die Zusatzkosten und Einnahmen vorgenommen, die ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber anstelle von So.Ge.A.AL jeweils bei Abschluss der in dieser Sache zu prüfenden Verträge vernünftigerweise hätte erwarten können. Aus den verschiedenen von So.Ge.A.AL erstellten Geschäftsplänen geht eindeutig hervor, dass die Flughafenbetreiberin die Zunahme des Verkehrsaufkommens ausgehend von ihrer Strategie zur Förderung des Fremdenverkehrs durch Gewinnung internationaler Billigfluglinien prognostiziert hat; mit dieser Strategie sollte ein erheblich höheres Fluggastaufkommen als im nationalen Flugverkehr erzielt werden ⁽¹⁵⁾.
- (493) Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Kapitalwerte der infolge der Verträge mit Ryanair erwarteten Cash-Flows für die oben erläuterten Annahmen:

Tabelle 11

Kapitalwerte der infolge der Verträge mit Ryanair erwarteten Cash-Flows

Vertrag	Vorgesehene Laufzeit des Vertrags	Kapitalwert während der Laufzeit der Verträge (Mio. EUR) ⁽¹⁾
ASA 2000	22. Juni 2000-21. Juni 2010	[4-8]
ASA 2002	1. Januar 2002-31. Dezember 2012	[3-6]
ASA 2003	1. September 2003-1. September 2014	[9-12]
ASA 2006	1. Januar 2006-31. Dezember 2010	[3-6]
ASA 2010	1. Januar 2010-31. Dezember 2013	[2-4]

⁽¹⁾ Zur Diskontierung der erwarteten Cash-Flows wurden die Referenzsätze der Kommission angenommen.

- (494) Da das erwartete diskontierte Ergebnis bei allen Verträgen mit Ryanair positiv ist, geht die Kommission davon aus, dass bei allen mit Ryanair geschlossenen ASAs bei Unterzeichnung der Verträge ein positives Ergebnis vorausgesetzt wurde; insoweit hat So.Ge.A.AL Ryanair mit dem Abschluss der in Rede stehenden Vereinbarungen keinen wirtschaftlichen Vorteil gewährt, und folglich stellten die Verträge keine staatliche Beihilfe dar.

⁽¹⁵⁾ Diese Strategie trug zwar Früchte, und So.Ge.A.AL konnte das Verkehrsaufkommen erwartungsgemäß beträchtlich steigern; die Flughafenbetreiberin war aber trotz der finanziellen Unterstützung durch die öffentlichen Stellen nicht in der Lage, eine der Zunahme des Verkehrsaufkommens entsprechende Rentabilitätssteigerung zu erzielen. Dies war in erster Linie auf die erheblichen Verzögerungen bei der Erteilung der „umfassenden“ Konzession zurückzuführen.

Verträge mit anderen Fluggesellschaften als Ryanair

Verträge mit Alitalia, Volare, Meridiana und Germanwings

- (495) Die Kommission hat die in der folgenden Tabelle 12 genannten Verträge über Abfertigungsdienste bzw. über Marketingdienstleistungen von So.Ge.A.AL mit Alitalia, Volare, Meridiana und Germanwings untersucht:

Tabelle 12

Verträge von So.Ge.A.AL mit Alitalia, Volare, Meridiana und Germanwings

<i>Alitalia</i>		
30.11.2010	Vertrag über Abfertigungsdienste	1.12.2010-1.12.2015
20.10.2010	Vertrag über Marketingdienstleistungen	7.6.2010-30.9.2010
<i>Volare</i>		
29.11.2007	Vertrag über Abfertigungsdienste	28.10.2007-31.10.2010
29.11.2007	Vertrag über Marketingdienstleistungen	28.10.2007-31.10.2010
<i>Meridiana</i>		
28.4.2010	Vertrag über Abfertigungsdienste	4/2010-4/2011
20.10.2010	Vertrag über Marketingdienstleistungen	6/2010-10/2010
<i>Germanwings</i>		
19.3.2007	Vertrag über Abfertigungsdienste	25.3.2007-31.10.2009
25.3.2007	Vertrag über Marketingdienstleistungen	2007-2009

i) Gemeinsame Bewertung der Verträge über Abfertigungsdienste bzw. über Marketingdienstleistungen

- (496) Die Kommission stellt zunächst fest, dass deutliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese Verträge im Rahmen einer einzigen Transaktion verhandelt und geschlossen wurden und insoweit als eine einzige Maßnahme zu bewerten sind. In diesem Zusammenhang ist insbesondere Folgendes festzustellen:
- Im Vertrag über Marketingdienstleistungen mit Meridiana, der rückwirkend für den Zeitraum von Juni bis Oktober 2010 galt, heißt es in Artikel 1 — „Zweck des Vertrags“: „Meridiana verpflichtet sich, die genannten Verbindungen [Mailand, Verona, Bari] nach den vorher festgelegten Programmen zu bedienen und dazu wie im Vertrag mit So.Ge.A.AL vorgesehen, ein Kommunikations- und Marketingprogramm durchzuführen.“ Außerdem sieht der Vertrag die Möglichkeit einer Verlängerung unter dem Vorbehalt vor, dass Meridiana bestimmte Vorgaben hinsichtlich der Fluggastzahlen erreicht.
 - Nach Maßgabe des Vertrags über Marketingdienstleistungen, der rückwirkend für den Zeitraum Juni bis September 2010 galt, sollte Alitalia ein Kommunikations- und Marketingprogramm entwickeln, das die Förderung der Region u. a. durch die Einrichtung neuer Verbindungen (Barcelona, Paris und Brüssel) zum Ziel haben sollte.
 - Der Vertrag über Abfertigungsdienste und der Vertrag über Marketingdienstleistungen mit Volare wurden am selben Tag geschlossen. Im Vertrag über Marketingdienstleistungen mit Volare heißt es: „Diese Zusatzvereinbarung ist ein wesentlicher Bestandteil des Standardvertrags über Bodenabfertigungsdienste. Daher bleibt diese Vereinbarung in Kraft, bis der Standardvertrag über Bodenabfertigungsdienste aus einem beliebigen Grund gekündigt wird; anschließend tritt auch diese Zusatzvereinbarung außer Kraft und alle hier vorgesehenen Rechte und Verpflichtungen erlöschen.“ Im Vertrag über Marketingdienstleistungen werden auch Vorgaben für die Fluggastzahlen genannt, zu denen sich die Fluggesellschaft verpflichtet.

- d) Der Vertrag über Marketingdienstleistungen mit Germanwings beschreibt die Ziele, die Germanwings entsprechend den Forderungen von AHO [Alghero] erreichen musste. Die Parteien bestätigen, dass anhand der jährlichen Fluggastzahl und der jährlichen Anzahl der von Germanwings durchgeführten Flüge mit AHO [Alghero] als Start- oder Zielflughafen objektiv ermittelt werden sollte, ob die genannten Ziele erreicht wurden. Im Vertrag werden Erfolgsprämien und eine von So.Ge.A.AL zu leistende Einmalzahlung genannt.
- (497) Daher stellt die Kommission fest, dass eine eindeutige Verbindung zwischen den Verträgen über Flughafenleistungen und den Verträgen über Marketingdienstleistungen besteht, da Letztere den Abschluss des Vertrags über Flughafenleistungen und die von den Fluggesellschaften zu erbringenden Dienste voraussetzen.
- ii) Ansatz zur Schätzung der Zusatzkosten und Einnahmen
- (498) Vor dem Abschluss der Verträge mit den genannten Fluggesellschaften hat So.Ge.A.AL keine Ex-ante-Rentabilitätsanalysen vorgenommen. Wie bereits erläutert, übermittelte Italien der Kommission mit Schreiben vom 25. März 2014 eine nachträgliche Ex-ante-Analyse der Rentabilität der Verträge mit Air One/Alitalia, Meridiana, Volare und Germanwings; die Analyse beruhte zum einen auf den Daten, die einem anstelle von So.Ge.A.AL befindlichen marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten bei Unterzeichnung der in Rede stehenden Verträge zugänglich waren, und zum anderen auf damals absehbaren Entwicklungen.
- (499) Italien zufolge entsprach dieser Ansatz einer nachträglichen Analyse der Methode, die ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter angewendet hätte; die Rentabilitätsbewertung der Verträge habe gezeigt, dass diese Verträge im Vorfeld als rentabel für So.Ge.A.AL betrachtet werden konnten.
- (500) Die Analyse beruht auf dem in den Erwägungsgründen 501-524 erläuterten Ansatz.
- (501) Zur Ermittlung der *zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation-Bereich* wurden die Flughafenentgelte, die die einzelnen Fluggesellschaften voraussichtlich zahlen würden, mit den Prognosen für die Entwicklung des Verkehrsaufkommens der jeweiligen Fluggesellschaft für sämtliche Dienste außer der Bodenabfertigung kombiniert. Den Einnahmen aus der Bodenabfertigung liegen die von So.Ge.A.AL mit den einzelnen Fluggesellschaften ausgehandelten Entgelte zugrunde. Grundlage der Prognosen zum Verkehrsaufkommen waren entweder das Verkehrsaufkommen der Fluggesellschaft vor der Unterzeichnung des Vertrags oder die in den jeweiligen Verträgen enthaltenen Vorgaben für das Verkehrsaufkommen.
- (502) Die angenommenen *zusätzlichen Non-Aviation-Einnahmen* beruhen auf den Erwartungen von So.Ge.A.AL bei Abschluss der Verträge von 2007 und 2010 mit den Fluggesellschaften; vorgesehen waren nach dem Bau des neuen Terminals Non-Aviation-Einnahmen von 5,00-6,00 EUR pro abfliegendem Fluggast (siehe auch Tabelle 9).
- (503) Die *zusätzlichen Betriebskosten* wurden anhand der Kategorien zusätzlicher Kosten ermittelt, die So.Ge.A.AL bei Unterzeichnung der Verträge mit Air One/Alitalia, Volare, Meridiana und Germanwings erwartet hatte, u. a. zusätzliche Personalkosten, zusätzliche Abfertigungskosten, Zusatzkosten von Waren, Dienstleistungen und Material und zusätzliche Konzessionskosten sowie die Einmalzahlungen für die Vermarktung neuer Verbindungen und die Erfolgsprämien.
- (504) Anhand einer Regressionsanalyse der Fluggastzahlen und der dem Flughafen entstehenden Kosten wurden die Auswirkungen einer Änderung des Fluggastaufkommens auf die Betriebskosten des Flughafens ermittelt.
- (505) Für die Rentabilitätsanalyse der Verträge von 2010 mit Alitalia und Meridiana hat Italien die Regression ausgehend von den Kostendaten für den Zeitraum vor der Unterzeichnung der Verträge (d. h. 1998-2009) durchgeführt; diese Zahlen hätten So.Ge.A.AL bei Abschluss der zu bewertenden Verträge zur Verfügung gestanden.
- (506) Italien zufolge liegen für die Zeit vor der Unterzeichnung der Verträge von 2007 mit Germanwings und Volare (1998-2006) nur sehr wenige Datenpunkte vor. Die zusätzlichen Personal- und Materialkosten werden auf 2,7 EUR bzw. 9,3 EUR pro abfliegendem Fluggast geschätzt; diese Werte werden als ungewöhnlich hoch betrachtet. Die Hinzufügung oder die Streichung eines einzigen Datenpunkts hat in diesem Fall erhebliche Auswirkungen auf die Ergebnisse. Auf dieser Grundlage ergibt die Rentabilitätsanalyse einen negativen Kapitalwert für Germanwings; der für den Vertrag mit Alitalia ermittelte Kapitalwert bleibt positiv. Italien zufolge werden die Schätzungen aufgrund der Kostenregressionen stabiler, wenn mehr Datenpunkte verwendet werden; daher sollte bei der Regression für die Verträge mit Germanwings und Volare von 2007 der gesamte Zeitraum 1998-2010 berücksichtigt werden.

- (507) Im zweiten Schritt wurden die Schätzungen der mit den einzelnen Verträgen zwischen So.Ge.A.AL und den jeweiligen Fluggesellschaften insgesamt verbundenen zusätzlichen Kosten ausgehend von den Ergebnissen des ersten Schritts und den entsprechenden Prognosen des Fluggastaufkommens der einzelnen Fluggesellschaften ermittelt.
- a) Die erwarteten Zusatzkosten für Abfertigungsdienste, Waren, Dienstleistungen und Material während der Dauer der einzelnen Verträge beruhen auf den durchschnittlichen Abfertigungskosten pro Flugbewegung und auf den durchschnittlichen Kosten von Waren, Dienstleistungen und Material pro Fluggast am Flughafen im Jahr vor Unterzeichnung des Vertrags. Diese Einheitskosten werden entsprechend der voraussichtlichen jährlichen Inflation angepasst und mit den Prognosen zur Entwicklung des Verkehrsaufkommens der einzelnen Fluggesellschaften multipliziert.
- b) Die Konzessionskosten schwanken je nach Fluggastaufkommen. Die zusätzlichen Konzessionskosten beruhen auf den durchschnittlichen Konzessionskosten pro Fluggast am Flughafen im Jahr vor Unterzeichnung des Vertrags multipliziert mit den Verkehrsprognosen für die jeweiligen Fluggesellschaften unter Berücksichtigung der Inflationsrate.
- (508) Die Ladefaktoren, die für die Rentabilitätsanalyse der mit Alitalia, Germanwings, Volare und Meridiana geschlossenen Verträge angenommen wurden, beruhen auf den So.Ge.A.AL vorher vorliegenden Zahlen und auf den Erfahrungen der einzelnen Fluggesellschaften mit ihrer Geschäftstätigkeit und ihren Geschäftsmodellen ⁽¹¹⁶⁾ (siehe folgende Tabelle 13):

Tabelle 13

Annahmen bezüglich der Ladefaktoren

Fluggesellschaft	Ladefaktor
Air One/Alitalia	—
Germanwings	60
Volare	50
Meridiana	65

— Air One/Alitalia

- (509) Das prognostizierte Verkehrsaufkommen für Air One/Alitalia während der Laufzeit des Vertrags über Abfertigungsdienste wurde wie folgt ermittelt:
- a) Die Prognosen des Verkehrsaufkommens in Verbindung mit der Einführung von drei internationalen Verbindungen mit Barcelona, Brüssel und Paris jeweils als Start- und Zielflughafen beruhen auf dem Vertrag über Marketingdienstleistungen. Es wurde angenommen, dass Air One/Alitalia für jede Verbindung drei Flüge wöchentlich anbieten würde;
- b) die Prognosen für das Verkehrsaufkommen bei Inlandsflügen beruhen auf der Anzahl der Flüge von Air One/Alitalia im Jahr 2009 unter Berücksichtigung einer angenommenen Zunahme des Verkehrsaufkommens bei Inlandsflügen von 1 % pro Jahr.

⁽¹¹⁶⁾ Bei Germanwings und Meridiana wird der Ladefaktor in den Verträgen mit So.Ge.A.AL angegeben. Bei Volare beruht der Ladefaktor auf den im Vorfeld verfügbaren Informationen von So.Ge.A.AL über die Tätigkeit der Fluggesellschaft. Da Volare einige nationalen Verbindungen bediente, wurde ein niedrigerer Ladefaktor angenommen. Bei Alitalia wurden die Prognosen des Verkehrsaufkommens nicht aus bestimmten Annahmen für den Ladefaktor abgeleitet, da Alitalia je nach Wochentag und nach Saison unterschiedliche Flugzeugmodelle (mit Kapazitäten von 90 bis 180 Plätzen) einsetzte. Die Prognosen zum Verkehrsaufkommen wurden aus früheren Erfahrungen und aus im Vorfeld verfügbaren Informationen über die Tätigkeiten der Fluggesellschaft abgeleitet.

- (510) Anhand der Prognosen des Verkehrsaufkommens wurden die zu erwartenden zusätzlichen Einnahmen und Kosten bestimmt. Die erwarteten zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft beruhen auf den Prognosen zum Verkehrsaufkommen und auf den veröffentlichten Flughafenentgelten für alle Dienstleistungen (mit Ausnahme der Abfertigung). Die Abfertigungsentgelte wurden dem Vertrag über Abfertigungsdienste von 2010 entnommen. Die erwarteten Non-Aviation-Einnahmen wurden ermittelt, wie in Erwägungsgrund 502 erläutert.
- (511) Die erwarteten Zusatzkosten wurden ausgehend von den in den Erwägungsgründen 503-508 erläuterten Annahmen ermittelt und beinhalten die Einmalzahlung für Marketingdienstleistungen, die So.Ge.A.AL als Anreiz für die Einführung internationaler Verbindungen ab dem Flughafen Alghero durch Air One/Alitalia gezahlt hatte.
- (512) Tabelle 14 bietet einen Überblick über die von Italien aufgrund dieser Annahme berechneten Kapitalwerte der infolge der Verträge von 2010 mit Air One/Alitalia erwarteten Cash-Flows:

Tabelle 14

Kapitalwerte der infolge des Vertrags von 2010 mit Air One/Alitalia erwarteten Kapitalwerte (Mio. EUR)

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zusätzliche Gewinne	[0-1]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]
Kapitalwert ⁽¹⁾ (über die Laufzeit des Vertrags)	[10-14]					

⁽¹⁾ Diskontiert mit 2,45 %.

— Volare

- (513) Die Prognosen des Verkehrsaufkommens für Volare beruhen auf den im Vertrag über Marketingdienstleistungen genannten ATM: 28 Flüge 2007, 207 Flüge 2008 und 2009 und 180 Flüge 2010.
- (514) Die zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft beruhen auf den veröffentlichten Flughafenentgelten und auf dem Vertrag über Abfertigungsdienste sowie auf den Prognosen des Verkehrsaufkommens. Die zusätzlichen Einnahmen im Non-Aviation-Bereich wurden nach dem in Erwägungsgrund 502 erläuterten Ansatz ermittelt.
- (515) Die Zusatzkosten beruhen auf den durchschnittlichen Entgelten pro Einheit und auf den Prognosen zum Verkehrsaufkommen ausgehend von den in den Erwägungsgründen 503-508 erläuterten Annahmen und beinhalten die Einmalzahlung von [...] EUR für das erste Jahr der Tätigkeit.
- (516) Bei der Regressionsanalyse bei der Berechnung der in Tabelle 15 genannten Kapitalwerte wurde von den Kostendaten vor Unterzeichnung des Vertrags (d. h. den Kostendaten des Zeitraums 1998-2006) ausgegangen.

Tabelle 15

Kapitalwerte der infolge des Vertrags von 2007 mit Volare erwarteten Cash-Flows (Tausend EUR)

Jahr	2007	2008	2009	2010
Zusätzliche Gewinne	[13-18]	[50-100]	[100-125]	[100-125]
Kapitalwert ⁽¹⁾ (über die Laufzeit des Vertrags)	[250-300]			

⁽¹⁾ Diskontiert mit 6,42 %.

— Meridiana

- (517) Die den Annahmen bezüglich der erwarteten zusätzlichen Einnahmen und Kosten zugrunde liegenden Prognosen zum Verkehrsaufkommen für Meridiana beruhen auf der Anzahl der ATM auf Flügen mit Mailand, Verona und Bari als Start- und Zielflughafen, die im Vertrag über Marketingdienstleistungen von 2010 festgelegt wurden.
- (518) Die zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft beruhen auf den veröffentlichten Flughafenentgelten und auf dem Vertrag über Abfertigungsdienste sowie auf den Prognosen des Verkehrsaufkommens. Die zusätzlichen Einnahmen im Non-Aviation-Bereich wurden nach dem in Erwägungsgrund 502 erläuterten Ansatz ermittelt.
- (519) Die Zusatzkosten beruhen auf den durchschnittlichen Entgelten pro Einheit und auf den Prognosen zum Verkehrsaufkommen (siehe Erwägungsgründe 503-508); dabei wurde die Einmalzahlung von [...] EUR berücksichtigt.
- (520) Die Kommission stellt fest, dass der Vertrag über Marketingdienstleistungen mit Meridiana für ein Jahr gelten sollte (von Juni 2010 bis Oktober 2010) und dass die Möglichkeit einer Verlängerung für die Jahre 2011 und 2012 vorgesehen war, wenn das Fluggastaufkommen bei dieser Fluggesellschaft bestimmte Mindestwerte überschreiten sollte. Italien zufolge ging So.Ge.A.AL bei Unterzeichnung der Verträge davon aus, dass Meridiana die erforderliche Mindestanzahl an Fluggästen erreichen und den Vertrag über Marketingdienstleistungen (und entsprechend auch den Vertrag über Abfertigungsdienste) mit So.Ge.A.AL zu ähnlichen Bedingungen verlängern werde.
- (521) Tabelle 16 bietet einen Überblick über die Kapitalwerte der aufgrund dieser Annahme infolge der Verträge von 2010 mit Meridiana erwarteten Cash-Flows. Wie aus Tabelle 16 ersichtlich, ging Italien für die Rentabilitätsanalyse von dem Zeitraum 2010-2013 aus:

Tabelle 16

Kapitalwerte der infolge des Vertrags von 2010 mit Meridiana erwarteten Kapitalwerte für den Zeitraum 2010-2013 (Mio. EUR)

Jahr	2010	2011	2012	2013
Zusätzliche Gewinne	- [150-200]	[400-450]	[400-450]	[400-450]
Kapitalwert ⁽¹⁾ (über die Laufzeit des Vertrags)	[950-1 100]			

⁽¹⁾ Diskontiert mit 2,24 %.

— Germanwings

- (522) Die Prognosen zum Verkehrsaufkommen bei Germanwings beruhen auf den im Vertrag 2007 vorgesehenen ATM und liegen auch den bei Abschluss der Verträge bestehenden Erwartungen von So.Ge.A.AL hinsichtlich der zusätzlichen Einnahmen und Kosten zugrunde.
- (523) Die zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft beruhen auf den veröffentlichten Flughafenentgelten und auf dem Vertrag von 2007 kombiniert mit den Prognosen des Verkehrsaufkommens. Die zusätzlichen Einnahmen aus dem Non-Aviation-Bereich wurden nach dem in Erwägungsgrund 502 erläuterten Ansatz ermittelt.
- (524) Die Zusatzkosten beruhen auf den durchschnittlichen Entgelten pro Einheit und auf den Prognosen zum Verkehrsaufkommen; dabei wurden die Einmalzahlung von [...] EUR im ersten Jahr und die Erfolgsprämien berücksichtigt. (Bei der Analyse wurde davon ausgegangen, dass Germanwings die Mindestvorgaben für die Fluggastzahlen erfüllen würde.) Bei der Regressionsanalyse zur Berechnung der in Tabelle 17 genannten Kapitalwerte wurden die Kostendaten vor Unterzeichnung des Vertrags (d. h. für den Zeitraum 1998-2006) zugrunde gelegt.

Tabelle 17

Kapitalwerte der infolge des Vertrags von 2007 mit Germanwings erwarteten Cash-Flows (Tausend EUR)

Jahr	2007	2008	2009
Zusätzliche Gewinne	- [130-150]	- [20-30]	- [5-10]
Kapitalwert ⁽¹⁾ (über die Laufzeit des Vertrags)	- [150-200]		

⁽¹⁾ Diskontiert mit 6,42 %.

iii) Würdigung

- (525) Die Kommission betrachtet den von Italien verfolgten Ansatz zur Schätzung des Fluggastaufkommens und die davon ausgehende Berechnung der zu erwartenden zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation- und dem Non-Aviation-Bereich als robust.
- (526) Entsprechendes gilt für die Berechnung der Zusatzkosten einschließlich der Marketingzahlungen. Allerdings stellt die Kommission fest, dass die Regressionsanalyse von Daten hätte ausgehen sollen, die So.Ge.A.AL bei Abschluss der Verträge zugänglich gewesen wären; daher sollten die Analysen nur für den Zeitraum vor Unterzeichnung dieser Verträge (d. h. für die Jahre 1998-2006 bei den Verträgen mit Germanwings und Volare und für die Jahre 1998-2009 bei den Verträgen mit Alitalia und Meridiana) durchgeführt werden.
- (527) Anders als bei den Verträgen der Jahre 2000, 2002 und 2003 mit Ryanair, für die nach Einschätzung der Kommission eine sinnvolle Regression ausgehend von Ex-ante-Kostendaten nicht möglich war und Kostendaten für den Zeitraum 1998-2008 als Näherungswert für die Grundlage angenommen wurden, von der ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter ausgegangen wäre, als die betreffenden Verträge geschlossen wurden (siehe Erwägungsgrund 491), sind im Falle des Vertrags von 2007 mit Germanwings und bei dem Vertrag von 2010 mit Meridiana mehr Datenpunkte zu Ex-ante-Kostendaten für die Regression verfügbar; diese Daten wären So.Ge.A.AL bei Abschluss der Verträge zugänglich gewesen. Außerdem stellt die Kommission fest, dass Italien vor der Unterzeichnung des Vertrags von 2007 mit Germanwings einen ähnlichen Ansatz bei der Analyse der Verträge von 2006 mit Ryanair akzeptiert hat.
- (528) Die Kommission ferner fest, dass Italien bei den Verträgen zwischen So.Ge.A.AL und Alitalia, Meridiana, Volare und Germanwings keinen „Endwert“ als Maßstab für die Vorteile nach Ablauf der Verträge angesetzt hat. Dieser Ansatz steht im Einklang mit den Erläuterungen der Kommission in den Erwägungsgründen 445-450.
- (529) Die Kommission stellt ferner fest, dass die Verträge über Marketingdienstleistungen mit Meridiana und Alitalia ähnlich wie die ASAs von 2006 und 2010 rückwirkend für die Zeit zwischen Juni 2010 und Oktober 2010 galten. In diesem Zeitraum hatte So.Ge.A.AL nach eigenen Angaben über Bedingungen ähnlich den Bestimmungen gesprochen, die am 20. Oktober 2010 tatsächlich mit Meridiana und Alitalia vereinbart wurden. Daher erkennt die Kommission an, dass dieser Ansatz dem Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entspricht.
- (530) Und schließlich stellt die Kommission fest, dass im Vertrag über Marketingdienstleistungen mit Meridiana (der von Juni 2010 bis Oktober 2010 gelten sollte) die Möglichkeit einer Verlängerung für die Jahre 2011 und 2012 vorgesehen war, wenn das Fluggastaufkommen bei dieser Fluggesellschaft die dort genannten Mindestwerte überschreiten sollte. Italien zufolge ging So.Ge.A.AL bei Unterzeichnung der Verträge davon aus, dass Meridiana die erforderliche Mindestanzahl an Fluggästen erreichen und den Vertrag über Marketingdienstleistungen (und entsprechend auch den Vertrag über Abfertigungsdienste) mit So.Ge.A.AL zu ähnlichen Bedingungen verlängern werde.
- (531) Die Kommission kann dieser Argumentation nicht folgen. Erstens enthielt der Vertrag über Abfertigungsdienste mit Meridiana keine ausdrückliche Bestimmung bezüglich einer möglichen Verlängerung. Diese Bestimmung kam nur im Vertrag über Marketingdienstleistungen vor. Die Kommission erkennt zwar an, dass bei einer Verlängerung des Vertrags über Marketingdienstleistungen unter dem Vorbehalt, dass Meridiana die vorgesehenen Fluggastzahlen erreichen würde, auch der Vertrag über Abfertigungsdienste mit der Fluggesellschaft über einen ähnlichen Zeitraum verlängert worden wäre; es ist jedoch festzustellen, dass Meridiana bei Unterzeichnung des Vertrags über Abfertigungsdienste zur Fortsetzung seiner Tätigkeit auf dem Flughafen über die ursprüngliche Laufzeit des Vertrags hinaus (d. h. nach April 2011) rechtlich nicht verpflichtet war. Außerdem wurde der Vertrag über Marketingdienstleistungen am 20. Oktober 2010, d. h. mehr als sechs Monate nach Abschluss des Vertrags über Abfertigungsdienste, unterzeichnet. Die Kommission stellt fest, dass sich So.Ge.A.AL im April 2010, als der

Vertrag über Abfertigungsdienste unterzeichnet wurde, nicht darauf verlassen konnte, dass die beiden Verträge zu vergleichbaren Bedingungen verlängert würden, da die Verlängerung ja nur eine hypothetische Möglichkeit darstellte. Daher sollte bei der Rentabilitätsanalyse nur von der ursprünglichen Laufzeit von einem Jahr ausgegangen werden.

- (532) Die Kommission nimmt die Begründung Italiens dafür zur Kenntnis, dass die Erwartungen von So.Ge.A.AL bezüglich einer Verlängerung des Vertrags über Abfertigungsdienste lediglich auf der Möglichkeit einer Verlängerung des Vertrags über Marketingdienstleistungen (und nicht des Vertrags über Abfertigungsdienste) beruhen. Die Kommission stellt fest, dass dieser Ansatz der Anerkennung der im Laufe der Untersuchung von Ryanair und AMS vorgetragenen Argumentation entgegensteht, der Vertrag über Marketingdienstleistungen und der Vertrag über Flughafendienstleistungen seien ohne weiteres voneinander zu trennen.
- (533) Die Kommission hat die Analyse unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe 525-532 erneut durchgeführt. Tabelle 18 bietet einen Überblick über die entsprechenden Kapitalwerte dieser Verträge bei Abschluss der Verträge bezogen auf die Laufzeit der Verträge:

Tabelle 18

Kapitalwerte der Verträge zwischen So.Ge.A.AL und Air One/Alitalia, Meridiana, Volare und Germanwings

Fluggesellschaft	Vorgesehene Laufzeit des Vertrags	Kapitalwert während der Laufzeit der Verträge (Tausend EUR)
Volare	2007-2010	[250-300]
Air One/Alitalia	2010-2015	[12 500-13 000]
Meridiana	2010-2011	- [150-200]
Germanwings	2007-2009	- [150-200]

- (534) Da das erwartete diskontierte Ergebnis für die Verträge mit Meridiana und Germanwings negativ ist, stellt die Kommission fest, dass So.Ge.A.AL sich beim Abschluss dieser Verträge nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhalten hat. Die Flughafenbetreiberin konnte nicht davon ausgehen, dass auch nur die mit einem einzigen dieser Verträge verbundenen Zusatzkosten gedeckt würden. Da So.Ge.A.AL sich also nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhalten hat, ist ihre Entscheidung für den Abschluss der Verträge zu den Germanwings und Meridiana zugestanden Bedingungen als Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils zu bewerten.
- (535) Tabelle 19 bietet einen Überblick über die Zusatzkosten und Einnahmen, die bei Abschluss der Verträge mit Meridiana und Germanwings zu erwarten waren:

Tabelle 19

Zusätzliche Rentabilität der Verträge mit Germanwings und Meridiana

Germanwings	2007	2008	2009
Erwartete Fluggastzahl	15 000	15 000	15 000
Erwartete zusätzliche Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft	(...)	(...)	(...)
Erwartete zusätzliche Einnahmen im Non-Aviation-Aviation-Bereich	(...)	(...)	(...)
Erwartete Zusatzkosten	(...)	(...)	(...)
Kosten der Marketingdienstleistungen	(...)	(...)	(...)
Erwartetes nominelles Ergebnis	- 140 482	- 24 616	- 8 745

Meridiana	2010
Erwartete Fluggastzahl	59 631
Erwartete zusätzliche Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft	(...)
Erwartete zusätzliche Einnahmen im Non-Aviation-Aviation-Bereich	(...)
Erwartete Zusatzkosten	(...)
Kosten der Marketingdienstleistungen	(...)
Erwartetes nominelles Ergebnis	- 175 174

(536) Bei den Verträgen mit Volare und Alitalia war hingegen ein positives diskontiertes Ergebnis zu erwarten. Mit dem Abschluss dieser Verträge hat So.Ge.A.AL diesen Fluggesellschaften somit keinen wirtschaftlichen Vorteil gewährt.

iv) Schlussfolgerung

(537) In Anbetracht der von Italien vorgelegten Rentabilitätsanalysen der Verträge, die So.Ge.A.AL mit Alitalia und Volare geschlossen hat, ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass zum Zeitpunkt der Unterzeichnung auch ein von Rentabilitätsaussichten geleiteter, umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter die Verträge geschlossen hätte. Insoweit ist festzustellen, dass diese Verträge keine Beihilfe für die Fluggesellschaften darstellen.

(538) Nach der Würdigung in den Erwägungsgründen 525-536 stellt die Kommission fest, dass die von So.Ge.A.AL geschlossenen Verträge mit Meridiana und Germanwings nicht sinnvoll waren. Durch diese Verträge erlangen die betreffenden Fluggesellschaften jeweils einen wirtschaftlichen Vorteil.

Verträge mit bmibaby, Air Italy und Air Vallée

(539) Wie oben erläutert, übermittelte Italien der Kommission mit Schreiben vom 10. Juni 2014 die Ex-ante-Rentabilitätsanalyse der Verträge, die So.Ge.A.AL mit den übrigen von der Untersuchung betroffenen Gesellschaften (bmibaby, Air Italy und Air Vallée) geschlossen hat.

(540) Tabelle 20 bietet einen Überblick über Verträge über Abfertigungsdienste zwischen So.Ge.A.AL und Air Italy, Air Vallée und bmibaby:

Tabelle 20

Verträge über Abfertigungsdienste mit Air Italy, bmibaby und Air Vallée

Fluggesellschaft	Erwartete Laufzeit des Vertrags	Abfertigungsentgelt pro Turnaround
Air Italy	1. Juni 2008-31. Dezember 2010	600
Air Vallée	9. August 2010-30. August 2010	300
bmibaby	29. Mai 2010-30. September 2010	700

(541) Die von Italien angewendete Methode zur Ermittlung der zusätzlichen Gewinne der Verträge zwischen So.Ge.A.AL und Air Italy, Air Vallée und bmibaby wird in den Erwägungsgründen 542-545 erläutert.

(542) Die zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation-Geschäft beinhalten Einnahmen aus Landeentgelten, Entgelten für die Gepäckabfertigung, Passagierentgelten, Entgelten für die Flugzeugabfertigung und für den Ticketverkauf. Alle Entgelte mit Ausnahme der Abfertigungsentgelte beruhen auf der veröffentlichten Entgelttabelle des Flughafens. Die zusätzlichen Einnahmen im Non-Aviation-Bereich wurden nach dem in Erwägungsgrund 502 erläuterten Ansatz ermittelt.

- (543) Die erwarteten Zusatzkosten beinhalten Kosten für Personal ⁽¹⁷⁾, Abfertigung, Waren und Material sowie einen Teil der Konzessionskosten von So.Ge.A.AL Da die Verträge zwischen So.Ge.A.AL und Air Vallée und bmibaby keine Marketingdienstleistungen umfassten, werden in der Analyse auch keine Zahlungen für Marketingdienstleistungen berücksichtigt. Für die Fluggastzahlen und die Kosten auf Flughafenebene wurde eine Regressionsanalyse ausgehend von Ex-ante-Daten vorgenommen, die So.Ge.A.AL bei Unterzeichnung der betreffenden Verträge zugänglich gewesen wären (d. h. Daten aus dem Zeitraum 1998-2007 beim Vertrag mit Air Italy und Daten aus den Jahren 1998-2009 bei den Verträgen mit Air Vallée und bmibaby).
- (544) Tabelle 21 bietet einen Überblick über die zusätzlichen Gewinne, die So.Ge.A.AL aufgrund des Vertrags mit Air Italy erwarten konnte. Die Kapitalwerte der zusätzlichen Gewinne, die So.Ge.A.AL aufgrund des Vertrags mit Air Italy erwarten konnte, belaufen sich auf 99 330 EUR ⁽¹⁸⁾.

Tabelle 21

Kapitalwerte der infolge des Vertrags von 2008 mit Air Italy erwarteten Cash-Flows (EUR)

Jahr	2008	2009	2010
Zusätzliche Gewinne	[30 000-40 000]	[30 000-40 000]	[30 000-40 000]
Kapitalwert ⁽¹⁾ (über die Laufzeit des Vertrags)	[90 000-110 000]		

⁽¹⁾ Diskontiert mit 6 %.

- (545) Tabelle 22 bietet einen Überblick über die zusätzlichen Gewinne, die So.Ge.A.AL aufgrund der Verträge mit Air Vallée und bmibaby erwarten konnte. Die Kapitalwerte der zusätzlichen Gewinne, die So.Ge.A.AL aufgrund der Verträge mit Air Vallée und bmibaby erwarten konnte, belaufen sich auf 3 399 EUR bzw. 25 330 EUR ⁽¹⁹⁾. Italien erläutert, die Kapitalwerte seien deshalb verhältnismäßig niedrig geschätzt worden, weil angenommen wurde, die Verträge zwischen So.Ge.A.AL, Air Vallée und bmibaby würden höchstens ein Jahr gelten.

Tabelle 22

Kapitalwerte der infolge der Verträge mit Air Vallée and bmibaby erwarteten Cash-Flows (EUR)

	Air Vallée	bmibaby
Zusätzliche Gewinne	[3 000-3 500]	[25 000-26 000]

- (546) Die Kommission stellt fest, dass der von Italien verfolgte Ansatz zur Abschätzung der Fluggastzahlen und zur Berechnung der zu erwartenden zusätzlichen Einnahmen aus dem Aviation- und aus dem Non-Aviation-Geschäft und der Zusatzkosten infolge der Verträge zwischen So.Ge.A.AL und Air Italy, Air Vallée und bmibaby mit dem Ansatz zur Ermittlung der Werte für die Verträge mit den übrigen Fluggesellschaften identisch ist. Folglich ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass So.Ge.A.AL diese Verträge zum Zeitpunkt ihrer Unterzeichnung als rentabel betrachten konnte.

12.2.1.3. *Selektivität*

- (547) Der in Erwägungsgrund 534 erläuterte wirtschaftliche Vorteil wurde selektiv gewährt, da der Vorteil ausschließlich Meridiana und Germanwings zugutekam. Der Vorteil beruht auf den Verträgen über Flughafen-dienstleistungen und über Marketingdienstleistungen, die jeweils mit den beiden Fluggesellschaften ausgehandelt wurden und die zu entsprechenden Bedingungen mit keiner sonstigen am Flughafen tätigen Fluggesellschaft geschlossen wurden. Die Kommission ist daher zu dem Schluss gelangt, dass zwischen allen in dieser Sache

⁽¹⁷⁾ Wegen der geringen Verpflichtungen hinsichtlich des Fluggastaufkommens musste für die Abfertigung von Air Vallée und bmibaby kein zusätzliches Personal eingestellt werden.

⁽¹⁸⁾ Diskontiert mit 5,55 %.

⁽¹⁹⁾ Diskontiert mit 2,24 %.

berücksichtigten Verträgen erhebliche Unterschiede bestehen und dass sich infolge der verschiedenen Verträge unterschiedliche Cash-Flows zwischen So.Ge.A.AL und den auf dem Flughafen Alghero tätigen Fluggesellschaften ergeben.

12.2.1.4. Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkung auf den Handel

- (548) Wenn eine von einem Staat gewährte Maßnahme geeignet ist, die Wettbewerbsposition des begünstigten Unternehmens im Vergleich zu konkurrierenden Unternehmen zu verbessern, ist davon auszugehen, dass die Maßnahme den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht⁽¹²⁰⁾. In der Praxis kann eine Verfälschung des Wettbewerbs somit immer dann als gegeben betrachtet werden, wenn ein Staat einem Unternehmen auf einem liberalisierten und von (zumindest potenziellem) Wettbewerb gekennzeichneten Sektor einen finanziellen Vorteil gewährt. In der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wurde festgestellt, dass jegliche Gewährung einer Beihilfe für ein auf dem Binnenmarkt tätiges Unternehmen geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen⁽¹²¹⁾.
- (549) Seit Inkrafttreten des dritten Pakets zur Liberalisierung des Luftverkehrs am 1. Januar 1993⁽¹²²⁾ können Fluggesellschaften innereuropäische Flüge unbeschränkt anbieten. Diesbezüglich hat der Gerichtshof festgestellt:

„Sofern ein Unternehmen in einem Sektor tätig ist, ... in dem ein tatsächlicher Wettbewerb zwischen Herstellern aus verschiedenen Mitgliedstaaten stattfindet, [ist] jede Beihilfe, die diesem Unternehmen von der öffentlichen Hand gewährt wird, geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen, da das Aufrechterhalten dieses Unternehmens auf dem Markt die Mitbewerber aus den anderen Mitgliedstaaten daran hindert, ihren Marktanteil zu vergrößern, und ihre Möglichkeiten, ihre Ausfuhren in den betreffenden Mitgliedstaat zu erhöhen, verringert.“⁽¹²³⁾

- (550) Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass So.Ge.A.AL Germanwings und Meridiana einen selektiven Vorteil gewährt hat. Diese Fluggesellschaften sind auf einem liberalisierten, durch Wettbewerb gekennzeichneten Markt tätig, und der ihnen gewährte Vorteil war geeignet, ihre Wettbewerbsposition auf dem Markt für Luftverkehrsdienste mit Alghero als Start- und Zielflughafen zum Nachteil anderer in der Europäischen Union tätiger Fluggesellschaften zu verbessern. Daher stellt die Kommission fest, dass der Germanwings und Meridiana gewährte Vorteil geeignet ist, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

12.2.1.5. Schlussfolgerung zu den Verträgen mit den Fluggesellschaften

- (551) Daher ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass die von So.Ge.A.AL nach dem Vertrag von 2010 mit Meridiana und dem Vertrag von 2007 mit Germanwings getroffenen Maßnahmen staatliche Beihilfen für die genannten Fluggesellschaften im Umfang von ca. 175 174 EUR bzw. 140 482 EUR beinhalteten. Da die mit diesen Verträgen verbundene Beihilfe ohne Genehmigung der Kommission gewährt wurde, ist sie als rechtswidrige Beihilfe zu betrachten.

12.2.2. Vereinbarkeit der den Fluggesellschaften gewährten Beihilfe

- (552) Zu Anlaufbeihilfen heißt es in den Luftverkehrsleitlinien von 2014:

„... die Kommission [wendet] die in diesen Leitlinien dargelegten Grundsätze ab dem 4. April 2014 auf alle angemeldeten Anlaufbeihilfemaßnahmen an, über die sie zu beschließen hat, selbst wenn die Maßnahmen vor diesem Datum angemeldet wurden. Rechtswidrige Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften werden nach der Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln anhand der zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung geltenden Vorschriften geprüft. Entsprechend wendet die Kommission auf vor dem 4. April 2014 gewährte rechtswidrige Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften die in diesen Leitlinien dargelegten Grundsätze nicht an.“

⁽¹²⁰⁾ Philip Morris Holland BV/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 730/79, Slg. 1980, 267, Randnummer 11, und Alzetta Mauro und andere/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, verbundene Rechtssachen T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis 607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98, Slg. 2000, II-2325, Randnummer 80.

⁽¹²¹⁾ Philip Morris Holland BV/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 730/79, Slg. 1980, 2671, Randnummern 11 und 12, und Het Vlaamse Gewest (Flämische Region)/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-214/95, Slg. 1998, II-717, Randnummern 48-50.

⁽¹²²⁾ 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 Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (Abl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8) 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).

⁽¹²³⁾ C-305/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1603, Randnummer 26.

(553) Nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005 gilt jedoch:

„Beihilfen zur Finanzierung von Flughafeninfrastruktur oder Überwindung von Anlaufschwierigkeiten, die ohne Genehmigung gewährt wurden und damit gegen Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag [heute Artikel 108 Absatz 3 AEUV] verstoßen, werden von der Kommission auf der Grundlage dieser Leitlinien geprüft, wenn die Gewährung nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* erfolgt.“

(554) Da die Verträge mit Meridiana und Germanwings geschlossen wurden, nachdem die Luftverkehrsleitlinien von 2005 am 9. Dezember 2005 im Amtsblatt veröffentlicht worden waren, sind diese Leitlinien die geltende Rechtsgrundlage für die Bewertung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt.

12.2.2.1. Bewertung der Vereinbarkeit nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005

(555) In Randnummer 79 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 sind mehrere Voraussetzungen genannt, die erfüllt sein müssen, damit eine Anlaufbeihilfe nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar eingestuft werden kann.

i) Empfänger der Beihilfen sind Luftfahrtunternehmen, die im Besitz einer gültigen Betriebsgenehmigung sind, die ihnen von einem Mitgliedstaat gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 erteilt wurde.

(556) In dieser Sache sind die Beihilfeempfänger Fluggesellschaften im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 ⁽¹²⁴⁾. Somit ist die erste Bedingung der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllt.

ii) Die Beihilfen werden für Flugdienste zwischen Regionalflughäfen der Kategorien C und D und anderen Flughäfen in der EU gewährt.

(557) Seit 2005 ist der Flughafen Alghero nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005 ein Flughafen der Kategorie C. Die Beihilfe wurde Fluggesellschaften gewährt, die neue Verbindungen ab dem Flughafen Alghero zu anderen Flughäfen in der Europäischen Union eingeführt haben. Somit ist auch die zweite Bedingung erfüllt.

iii) Die Beihilfen werden nur für die Eröffnung neuer Flugverbindungen oder für neue Frequenzen gezahlt, die einen Anstieg des Nettofluggastaufkommens bewirken. Die Beihilfe darf nicht dazu führen, dass Verkehrsanteile lediglich zwischen verschiedenen Verbindungen oder Luftfahrtunternehmen umverteilt werden. Sie darf vor allem zu keiner ungerechtfertigten Beeinträchtigung der Frequenzen oder der Wirtschaftlichkeit bestehender Verbindungen führen, die bereits von einem anderen Flughafen derselben Stadt, desselben Ballungsgebiets ⁽¹²⁵⁾ oder Flughafensystems ⁽¹²⁶⁾ aus nach demselben oder einem vergleichbaren Zielort bedient werden.

(558) Die Beihilfe wurde gewährt, um Flughäfen zur Einrichtung neuer Verbindungen vom Flughafen Alghero zu einem oder mehreren Zielflughäfen in der Europäischen Union zu bewegen und damit zu einer Steigerung des Nettofluggastaufkommens beizutragen. In der Stadt bzw. dem Ballungsgebiet befindet sich kein weiterer Flughafen. Außerdem bestand für keine der in Rede stehenden Verbindungen eine Hochgeschwindigkeitsbahnverbindung. Somit ist auch die dritte Bedingung der Luftverkehrsleitlinien von 2005 erfüllt.

iv) Die geförderte Verbindung muss langfristig rentabel, d. h. ohne Beihilfe kostendeckend sein. Anlaufbeihilfen müssen deshalb degressiv gestaffelt und zeitlich begrenzt sein.

(559) Die Beihilfen für Germanwings und Meridiana waren auf die Dauer des mit So.Ge.A.AL geschlossenen Vertrags begrenzt (d. h. auf ein bzw. drei Jahre). Allerdings waren in den Verträgen keine Bedingungen vorgesehen, nach denen die von den Fluggesellschaften angebotenen Verbindungen ab dem Flughafen Alghero letztlich für sich genommen rentabel sein müssten. Außerdem stellt die Kommission fest, dass die von Germanwings erhaltene Beihilfe zwar degressiv gestaffelt war (siehe Tabelle 19); Germanwings stellte allerdings die Tätigkeit am Flughafen Alghero bereits 2007 ein und war insoweit nie ohne öffentliche Finanzierung tätig.

⁽¹²⁴⁾ Mit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 wurde die Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 aufgehoben; nach Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 gelten Verweise auf die aufgehobene Verordnung als Verweise auf die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008.

⁽¹²⁵⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

⁽¹²⁶⁾ Laut Definition in Artikel 2 Buchstabe m der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92.

- v) Der Beihilfebetrug muss sich auf die beihilfefähigen Kosten beschränken.
- (560) Die beihilfefähigen Kosten werden in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 definiert als die „zusätzlichen Anlaufkosten, die sich aus der Einrichtung der neuen Verbindung oder Frequenz ergeben und die dem Luftfahrtunternehmen nicht dauerhaft entstehen“. Italien hat nicht erklärt, dass die Finanzierung für Germanwings und Meridiana sich auf beihilfefähige Kosten beschränken würde und dass die normalen Betriebskosten nicht subventioniert würden. Insoweit ist diese Bedingung nicht erfüllt.
- vi) Die degressiv gestaffelte Beihilfe kann für maximal drei Jahre gewährt werden. Die Beihilfe darf pro Jahr 50 % der beihilfefähigen Kosten des betreffenden Jahres und über den gesamten Beihilfezeitraum durchschnittlich 30 % der beihilfefähigen Kosten nicht übersteigen.
- (561) Die Verträge mit den in Rede stehenden Fluggesellschaften enthalten keine Verweise auf die Kosten der Fluggesellschaften und sehen nicht vor, dass die Beihilfe auf einen bestimmten Prozentanteil der beihilfefähigen Kosten begrenzt sein muss. Daher stellt die Kommission fest, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist.
- vii) Die Laufzeit einer Startbeihilfe muss wesentlich kürzer sein als der Zeitraum, für den das Luftfahrtunternehmen sich verpflichtet, seine Flugdienste von dem betreffenden Flughafen aus durchzuführen.
- (562) Die Kommission stellt fest, dass keine Bedingung vorgesehen war, nach der die von den Fluggesellschaften eingeführten Verbindungen nach dem Zeitraum, in dem ihre Tätigkeit subventioniert wurde, rentabel sein sollten.
- viii) Die Beihilfe muss sich nach der Entwicklung der Fluggastzahlen bemessen.
- (563) Die Kommission stellt fest, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Anzahl der Fluggäste und dem Umfang der Beihilfe besteht. Insbesondere in den Verträgen mit Germanwings und Meridiana wurden auch die Erfolgsprämien festgelegt, die So.Ge.A.AL den Fluggesellschaften zahlen sollte, wenn diese die Vorgaben für das Verkehrsaufkommen erreichen würden.
- ix) Öffentliche Stellen, die beabsichtigen, einem Unternehmen — sei es über einen Flughafen oder anderweitig — eine Startbeihilfe für die Eröffnung einer neuen Flugverbindung zu gewähren, müssen dies rechtzeitig und hinreichend bekanntgeben, damit alle interessierten Luftfahrtunternehmen ihre Dienste anbieten können. Die Bekanntgabe muss insbesondere eine Beschreibung der betreffenden Strecke sowie objektive Kriterien für den Betrag und die Dauer der Beihilfe beinhalten.
- (564) Im Laufe der Untersuchung erklärte Italien, der Wunsch des Flughafens zum Abschluss von Verträgen mit Fluggesellschaften, die an der Einrichtung neuer Verbindungen am Flughafen Alghero interessiert sind, sei unter potenziell interessierten Fluggesellschaften hinreichend bekanntgegeben worden. Diesbezüglich wurden allerdings keine Beweismittel vorgelegt. Insbesondere liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Flughafen Alghero seine Absicht zur Gewährung von Beihilfen für die Fluggesellschaften und die Bedingungen für die Gewährung dieser Beihilfen rechtzeitig und in angemessenem Umfang öffentlich bekanntgegeben hätte. Das Verfahren zur Auswahl der Fluggesellschaften war somit nicht hinreichend klar, um eine diskriminierungsfreie Behandlung interessierter Fluggesellschaften sicherzustellen.
- x) Luftfahrtunternehmen, die eine Startbeihilfe für einen von einer öffentlichen Stelle ausgeschriebenen Verkehrsdienst beantragen, müssen ihrem Antrag einen Geschäftsplan beifügen, in dem dargelegt ist, wie die Rentabilität der betreffenden Strecke nach Ablauf des Beihilfezeitraums über längere Zeit sichergestellt wird. Vor Gewährung der Startbeihilfe muss die öffentliche Stelle untersuchen, welche Auswirkungen sich durch die neue Flugverbindung auf die konkurrierenden Strecken ergeben.
- (565) Weder Italien noch sonstige Beteiligte haben während der Untersuchung Beweismittel dafür vorgelegt, dass die Fluggesellschaften vorab einen Geschäftsplan für die in Rede stehenden Verbindungen hätten vorlegen müssen, um nachzuweisen, dass die betreffenden Verbindungen nach einem bestimmten Zeitraum auch für sich genommen rentabel sein würden. So.Ge.A.AL hat auch nicht erklärt, die Auswirkungen der in Rede stehenden neuen Verbindungen auf andere Verbindungen geprüft zu haben. Diese Bedingung ist somit nicht erfüllt.
- xi) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für jeden Flughafen jedes Jahr eine Liste der bezuschussten Flugverbindungen veröffentlicht wird. Dabei sind für jede Strecke die Finanzquelle, das begünstigte Unternehmen, die Höhe der Beihilfe und die Fluggastzahlen anzugeben.
- (566) Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Flughafen Alghero jährlich die Liste der mit öffentlichen Mitteln finanzierten Verbindungen veröffentlicht hätte, aus der die Finanzquelle, die Fluggesellschaft, die Höhe der tatsächlich gezahlten Beihilfe und die Fluggastzahlen hervorgegangen wären. Insoweit ist diese Bedingung nicht erfüllt.

- xii) Gegebenenfalls müssen Nachprüfungsverfahren vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass die Beihilfen ohne Diskriminierung gewährt werden.
- (567) Italien hat nicht erklärt, dass Nachprüfungsverfahren vorgesehen waren, die sich mit Beschwerden bezüglich der Gewährung der Beihilfen für Fluggesellschaften befasst hätten, die Verbindungen ab dem Flughafen Alghero anboten. Diese Bedingung ist somit nicht erfüllt.
- xiii) Sollte ein Luftfahrtunternehmen den Verpflichtungen, die es gegenüber einem Flughafen bei der Zahlung der Beihilfe eingegangen ist, nicht nachkommen, so sind Sanktionsmechanismen vorzusehen. 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.
- (568) Die Kommission stellt fest, dass die Verträge mit den Fluggesellschaften einen Sanktionsmechanismus für den Fall vorsehen, dass die Fluggesellschaften die vereinbarten Fluggastzahlen nicht erreichen. Diese Bedingung ist somit erfüllt.
- xiv) Anlaufbeihilfen dürfen nicht mit anderen Finanzhilfen für den Betrieb einer Strecke kumuliert werden, beispielsweise Beihilfen sozialer Art für bestimmte Kategorien von Fluggästen oder Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Beihilfen sind auch dann unzulässig, wenn der Zugang zu einer Strecke nach Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, insbesondere Absatz 1 Buchstabe d, einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten wird. Entsprechend den Verhältnismäßigkeitsregeln dürfen sie auch nicht mit anderen Beihilfen für dieselben Kosten kumuliert werden, auch dann nicht, wenn diese Beihilfen in einem anderen Mitgliedstaat gezahlt werden.
- (569) Italien hat bestätigt, dass die zu bewertende Beihilfe nicht für die Einführung von Verbindungen gewährt wurde, die aufgrund von Gemeinwohlverpflichtungen nach Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 angeboten wurden. Italien hat jedoch nicht bestätigt, dass die Beihilfe nicht mit sonstigen Beihilfen zur Deckung derselben Kosten kumuliert wurde.
- (570) Daher kann nicht festgestellt werden, dass die Beihilfen für die Fluggesellschaften mit den Luftverkehrsleitlinien von 2005 zu vereinbarende Anlaufbeihilfen darstellen. Die staatlichen Beihilfen für Meridiana und Germanwings sind somit als rechtswidrige und unvereinbare staatliche Beihilfen zu bewerten und zurückzufordern.

12.3. SCHLUSSFOLGERUNG

- (571) Aus den genannten Gründen ist die Kommission zu folgendem Schluss gelangt:
- Italien hat dem Flughafen Alghero unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV eine Investitionsbeihilfe gewährt. Die Investitionsbeihilfe ist nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c mit dem Binnenmarkt vereinbar.
 - Die in Erwägungsgrund 257 genannten Beihilfen für die Betreiberin des Flughafens Alghero vor dem 12. Dezember 2000 sind nicht Gegenstand dieses Beschlusses.
 - Italien hat dem Flughafen Alghero unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV Betriebsbeihilfen gewährt. Die Betriebsbeihilfen sind nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c mit dem Binnenmarkt vereinbar.
 - Die Verträge über Flughafendienstleistungen (oder Abfertigungsdienste) und die Verträge über Marketingdienstleistungen zwischen So.Ge.A.AL und Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby, Air Vallée und Air Italy stellen keine staatlichen Beihilfen dar.
 - Die Verträge über Abfertigungsdienste und die Verträge über Marketingdienstleistungen zwischen So.Ge.A.AL und Meridiana und Germanwings stellen rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen dar.

13. RÜCKFORDERUNG

- (572) Nach dem AEUV und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Kommission befugt zu entscheiden, dass der betroffene Mitgliedstaat eine Beihilfe aufheben oder umgestalten muss ⁽¹²⁷⁾, wenn sie die Unvereinbarkeit mit dem

⁽¹²⁷⁾ Deutschland/Kommission, C-70/72, Slg. 1973, 813, Randnummer 13.

Binnenmarkt festgestellt hat. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, dient die Verpflichtung eines Staates, eine von der Kommission für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärte Beihilfe aufzuheben, der Wiederherstellung der früheren Situation ⁽¹²⁸⁾. In diesem Zusammenhang hat das Gericht festgestellt, dass das Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die rechtswidrige Beihilfe zurückgezahlt hat und damit den Vorteil verliert, den er gegenüber seinen Wettbewerbern auf dem Markt hatte, und sobald die Situation wiederhergestellt ist, die vor Zahlung der Beihilfe bestanden hat ⁽¹²⁹⁾.

- (573) Nach der genannten Rechtsprechung heißt es in Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ⁽¹³⁰⁾: „In Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern.“
- (574) Daher sind die in Tabelle 19 genannten staatlichen Beihilfen für Meridiana und Germanwings Italien zurückzuzahlen, soweit die Beihilfen bereits gezahlt wurden.
- (575) Bezüglich der zurückzufordernden Beträge berücksichtigt die Kommission die Ex-ante-Analyse der erwarteten Zusatzkosten und Einnahmen nach Tabelle 19 unter den folgenden zusätzlichen Erwägungen:
- Für jeden zu bewertenden Vertrag bzw. für Kombination der zu bewertenden Verträge muss der zurückzufordernde Betrag der jährlichen Beihilfe in jedem einzelnen Jahr während der Laufzeit der Verträge dem zusätzlichen negativen Cash-Flow bei der Entscheidung über die Unterzeichnung des Vertrags entsprechen. Diese negativen Cash-Flows entsprechen der Höhe der Finanzierung, die benötigt wird, damit sich für den jeweiligen Vertrag ein positiver Kapitalwert ergibt und der Vertrag entsprechend marktkonform ist.
 - Die Kommission stellt fest, dass bei der Rentabilitätsanalyse für Germanwings das Jahr 2007 als Zeitraum zu berücksichtigen ist. Wie in Erwägungsgrund 117 erläutert, war Germanwings ausschließlich im Jahr 2007 am Flughafen Alghero tätig. Der effektive Vorteil, den die Fluggesellschaft erlangt hat, beschränkt sich auf die effektive Dauer der zu bewertenden Verträge, da der Flughafen Germanwings nach der Beendigung des Vertrags keine Vorteile mehr gewährt hat.
- (576) Tabelle 23 bietet einen Überblick über die vorläufig zurückzufordernden Beträge (negative zusätzliche Cash-Flows) mit den entsprechenden Abzügen für den Vertrag mit Germanwings, der vor dem Ende der eigentlichen Laufzeit beendet wurde:

Tabelle 23

Angaben zu den gewährten, zurückzufordernden bzw. bereits zurückgezahlten Beihilfebeträgen

Empfänger	Gesamtbetrag der gewährten Beihilfen (in EUR)	Gesamtbetrag der Rückforderung (in EUR) (Nennbetrag)	Gesamtbetrag der Rückzahlungen (in EUR)	
			Nennbetrag	Zinsen
Germanwings	140 482	140 482		
Meridiana	175 174	175 174		

- (577) Um den tatsächlich von den Fluggesellschaften und ihren Tochtergesellschaften nach Maßgabe der Verträge erlangten Vorteil zu berücksichtigen, können die in Tabelle 23 genannten Beträge entsprechend dem von Italien vorgelegten ergänzenden Beweismaterial angepasst werden; dabei ist auszugehen i) von der Differenz zwischen den tatsächlich von den Fluggesellschaften gezahlten Flughafenentgelten einerseits und den prognostizierten Cash-Flows (ex ante) bei den betreffenden Einnahmepositionen nach Tabelle 19 andererseits und ii) von der Differenz zwischen den nach Maßgabe der Verträge über Marketingdienstleistungen geleisteten tatsächlichen Zahlungen an die Fluggesellschaften für Marketingdienstleistungen einerseits und den ex ante erwarteten Marketingkosten (siehe Tabelle 19) andererseits.

⁽¹²⁸⁾ Spanien/Kommission, verbundene Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/92, Slg. 1994, I-4103, Randnummer 75.

⁽¹²⁹⁾ Belgien/Kommission, C-75/97, Slg. 1999, I-3671, Randnummer 64-65.

⁽¹³⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

- (578) Außerdem muss Italien zum Beihilfebetrug die fälligen Zinsen hinzurechnen. Die Zinsen sind von dem Zeitpunkt, ab dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung stand, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung zahlbar ⁽¹³¹⁾ (siehe Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission ⁽¹³²⁾). In dieser Sache sind die den Beihilfebeträgen entsprechenden Cash-Flows überaus komplex, die Zahlungen wurden im Laufe eines Jahres zu unterschiedlichen Zeitpunkten geleistet, und beide Verträge dauerten jeweils nur ein Jahr. Daher hält es die Kommission für angemessen, für die Berechnung der Zinsen auf die zurückzufordernden Beihilfen anzunehmen, dass der Zeitpunkt der Zahlung der Beihilfen an Germanwings und Meridiana dem Zeitpunkt der (vorzeitigen) Beendigung der jeweiligen Verträge entspricht —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Die Direktzuschüsse für Infrastruktur, Anlagen und Bauarbeiten und Ausstattung, die Italien dem Flughafen Alghero gewährt hat, sind staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV. Die staatliche Beihilfe wurde von Italien unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährt.

(2) Die in Absatz 1 genannte staatliche Beihilfe ist nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 2

(1) Die Kapitalzuführungen, die Italien dem Flughafen Alghero gewährt hat, stellen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar. Die staatliche Beihilfe wurde von Italien unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährt.

(2) Die in Absatz 1 genannte staatliche Beihilfe ist nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 3

Die Maßnahmen, die Italien zugunsten von Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby, Air Vallée und Air Italy durchgeführt hat, stellen keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar.

Artikel 4

(1) Die Maßnahmen, die Italien zugunsten von Meridiana und Germanwings vorgenommen hat, stellen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar. Die staatliche Beihilfe wurde von Italien unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährt.

(2) Die in Absatz 1 genannte staatliche Beihilfe ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 5

(1) Italien fordert die in Artikel 4 genannte, mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe von den Beihilfeempfängern zurück.

(2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfen den Empfängern zur Verfügung gestellt wurden, bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.

⁽¹³¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999, op. cit., Artikel 14, Absatz 2.

⁽¹³²⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

- (3) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 anhand der Zinseszinsformel berechnet.
- (4) Italien stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle Zahlungen für die in Artikel 4 genannten Beihilfen ein.

Artikel 6

- (1) Die in Artikel 5 genannten Beihilfen werden sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.
- (2) Italien stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 7

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

- a) den Gesamtbetrag der von den Empfängern erhaltenen Beihilfen;
- b) den Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der von jedem Empfänger zurückzufordern ist;
- c) eine ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
- d) Unterlagen, die belegen, dass Rückzahlungsanordnungen an die Empfänger ergangen sind.

(2) Italien unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der Beihilfen, die auf der Grundlage der in Artikel 4 genannten Regelung gewährt wurden, abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Italien unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Italien ausführliche Angaben zu den Beihilfebeträgen und den Zinsen, die von den Empfängern bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 8

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 1. Oktober 2014

Für die Kommission
Joaquín ALMUNIA
Vizepräsident

BESCHLUSS (EU) 2015/1585 DER KOMMISSION**vom 25. November 2014****über die Beihilferegelung SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [Deutschlands zur Förderung erneuerbaren Stroms und stromintensiver Unternehmen]***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 8786)***(Nur der englische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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

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

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Die Kommission wurde im Dezember 2011 durch eine Beschwerde davon in Kenntnis gesetzt, dass Deutschland eine staatliche Beihilfe zur Förderung erneuerbarer Energien und stromintensiver Unternehmen gewährt hatte, indem es die zur Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien erhobene Umlage (im Folgenden „EEG-Umlage“) begrenzte.
- (2) Mit Schreiben vom 18. Dezember 2013 unterrichtete die Kommission Deutschland von ihrem Beschluss, wegen der Beihilfe das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“).
- (3) Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union*⁽²⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, zu der Beihilfe Stellung zu nehmen.
- (4) Die Kommission leitete die Stellungnahmen der Beteiligten an Deutschland weiter, das Gelegenheit zur Äußerung erhielt. Deutschland äußerte sich mit Schreiben vom 20. Januar 2014 und 14. November 2014 dazu.
- (5) Mit Schreiben vom 22. September 2014 verzichtete Deutschland auf die Annahme des Beschlusses in deutscher Sprache, worauf es nach Artikel 342 AEUV in Verbindung mit Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1/1958⁽³⁾ Anspruch hatte, und stimmte der Annahme dieses Beschlusses in englischer Sprache zu.

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER BEIHILFE**2.1. Das EEG 2012**

- (6) Das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2012 (im Folgenden „EEG 2012“) wurde am 28. Juli 2011 verabschiedet und trat am 1. Januar 2012 in Kraft.⁽⁴⁾ Durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014⁽⁵⁾ (im Folgenden „EEG 2014“) wurden wesentliche Änderungen vorgenommen. Die Kommission genehmigte die aus der wesentlichen Änderung resultierende neue Beihilferegelung am 23. Juli 2014⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 37 vom 7.2.2014, S. 73 und ABl. C 250 vom 1.8.2014, S. 15.

⁽²⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽³⁾ Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 17 vom 6.10.1958, S. 385).

⁽⁴⁾ Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz — EEG), geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1634, und durch das Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien vom 17. August 2012, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1754.

⁽⁵⁾ Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1066.

⁽⁶⁾ Staatliche Beihilfe SA.38632 (2014/N) — Deutschland: EEG 2014 — Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (noch nicht im ABl. veröffentlicht).

- (7) Auf der ersten Ebene des mit dem EEG 2012 eingeführten Fördersystems sind Netzbetreiber (in den meisten Fällen die Verteilernetzbetreiber, im Folgenden „VNB“) zur Abnahme des Stroms verpflichtet, der in ihrem Netzbereich aus erneuerbaren Energien („EE-Strom“) und aus Grubengas erzeugt wird (EE-Strom und Strom aus Grubengas werden im Folgenden zusammen als „EEG-Strom“ bezeichnet). Der Abnahmepreis ist im Gesetz festgelegt (im Folgenden „Einspeisevergütung“). Statt die Zahlung der Einspeisevergütungen zu verlangen, können Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energien oder Grubengas ihren Strom auch direkt auf dem Markt veräußern („Direktvermarktung“) und vom Netzbetreiber eine Marktprämie verlangen. Die Höhe der Marktprämie ist ebenfalls im Gesetz festgelegt.
- (8) Auf der zweiten Ebene müssen Netzbetreiber den EEG-Strom unverzüglich an ihre jeweiligen Übertragungsnetzbetreiber (im Folgenden „ÜNB“) weitergeben, die wiederum dazu verpflichtet sind, den Netzbetreibern sämtliche aus den Einspeisevergütungen und den Marktprämien resultierenden Kosten zu erstatten.
- (9) Mit dem EEG 2012 wird zudem ein Ausgleichsmechanismus festgelegt, durch den die aus der Abnahmeverpflichtung resultierende finanzielle Belastung auf die vier in Deutschland tätigen ÜNB aufgeteilt wird, sodass letztlich jeder ÜNB die Kosten einer Strommenge deckt, die dem durchschnittlichen Anteil von EEG-Strom an der gesamten Strommenge entspricht, die im Bereich des jeweiligen ÜNB im vorangegangenen Kalenderjahr an Letztverbraucher geliefert wurde (§ 36 EEG 2012). Dies ist die dritte Ebene.
- (10) Die ÜNB sind verpflichtet, den EEG-Strom auf dem Spotmarkt zu verkaufen. Sie können dies allein oder gemeinsam tun. Reicht der auf dem Spotmarkt erzielte Preis nicht zur Deckung der finanziellen Belastung, die sich aus ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Netzbetreibern ergibt, sind die ÜNB nach dem Gesetz berechtigt, von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen zu verlangen, dass diese anteilig zu der jeweils von ihnen an die Letztverbraucher gelieferten Strommenge Zahlungen zur Deckung der Belastung leisten. Der Anteil ist so zu bestimmen, dass jedes Elektrizitätsversorgungsunternehmen für jede von ihm an einen Letztverbraucher gelieferte Kilowattstunde Strom dieselben Kosten trägt. Auf die Zahlung der EEG-Umlage sind monatliche Abschläge zu entrichten. Im EEG 2012 wird diese Abgabe, die ÜNB von Elektrizitätsversorgungsunternehmen erheben, ausdrücklich als EEG-Umlage bezeichnet (siehe § 37 Absatz 2 EEG 2012). Die vier ÜNB sind verpflichtet, alle erhaltenen Zahlungen auf einem gemeinsamen EEG-Konto anzugeben und dieses Konto zu veröffentlichen (§ 7 AusglMechV⁽⁷⁾). Dies ist die vierte Ebene.
- (11) Die vier ÜNB müssen im Oktober die EEG-Umlage für das Jahr n+1 gemeinsam festlegen (§ 3 Absatz 2 AusglMechV). Die anzuwendenden Methoden und die Elemente, die sie für die Berechnung heranziehen müssen, sind in der Ausgleichsmechanismusverordnung (AusglMechV) und in der Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung (AusglMechAV)⁽⁸⁾ dargelegt. Diese Rechtstexte lassen den ÜNB kein Ermessen. § 3 AusglMechV lautet wie folgt:

„§ 3 EEG-Umlage

- (1) Die Übertragungsnetzbetreiber berechnen die EEG-Umlage nach § 37 Absatz 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes transparent aus
1. der Differenz zwischen den prognostizierten Einnahmen nach Absatz 3 Nummer 1 und 3 für das folgende Kalenderjahr und den prognostizierten Ausgaben nach Absatz 4 für das folgende Kalenderjahr und
 2. dem Differenzbetrag zwischen den tatsächlichen Einnahmen nach Absatz 3 und den tatsächlichen Ausgaben nach Absatz 4 zum Zeitpunkt der Berechnung.
- (2) Die EEG-Umlage für das folgende Kalenderjahr ist bis zum 15. Oktober eines Kalenderjahres auf den Internetseiten der Übertragungsnetzbetreiber in nicht personenbezogener Form zu veröffentlichen und in Cent pro an Letztverbraucherinnen und Letztverbraucher gelieferter Kilowattstunde anzugeben; § 43 Absatz 3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes gilt entsprechend.

⁽⁷⁾ Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus vom 17. Juli 2009, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 2101, geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. August 2012, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1754.

⁽⁸⁾ Verordnung zur Ausführung der Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus (Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung — AusglMechAV) vom 22. Februar 2010, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 134, geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung vom 19. Februar 2013, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 310.

- (3) Einnahmen sind
1. Einnahmen aus der vortägigen und untertägigen Vermarktung nach § 2,
 2. Einnahmen aus Zahlungen der EEG-Umlage,
 - 2a. Einnahmen aus Zahlungen nach § 35 Absatz 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, soweit die Saldierung nach § 35 Absatz 3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes für den Übertragungsnetzbetreiber einen positiven Saldo ergeben hat,
 3. Einnahmen aus Zinsen nach Absatz 5,
 4. Einnahmen aus der Abrechnung der Ausgleichsenergie für den EEG-Bilanzkreis und
 5. Einnahmen nach § 35 Absatz 4 oder § 38 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und Absatz 6.
- (4) Ausgaben sind
1. Vergütungszahlungen nach § 16 oder § 35 Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes,
 - 1a. Zahlungen von Prämien nach § 33g oder § 33i oder § 35 Absatz 1a des Erneuerbare-Energien-Gesetzes,
 - 1b. Zahlungen nach § 35 Absatz 1b des Erneuerbare-Energien-Gesetzes,
 2. Rückzahlungen nach Absatz 6,
 3. Zahlungen für Zinsen nach Absatz 5,
 4. notwendige Kosten für den untertägigen Ausgleich,
 5. notwendige Kosten aus der Abrechnung der Ausgleichsenergie für den EEG-Bilanzkreis,
 6. notwendige Kosten für die Erstellung von vortägigen und untertägigen Prognosen sowie
 7. notwendige Kosten für die Einrichtung und den Betrieb eines Anlagenregisters, sofern die Übertragungsnetzbetreiber zum Betrieb dieses Anlagenregisters auf Grund einer Verordnung nach § 64e Nummer 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes verpflichtet worden sind.
- (5) Differenzbeträge zwischen Einnahmen und Ausgaben sind zu verzinsen. Der Zinssatz beträgt für den Kalendermonat 0,3 Prozentpunkte über dem Monatsdurchschnitt des Euro Interbank Offered Rate-Satzes für die Beschaffung von Einmonatsgeld von ersten Adressen in den Teilnehmerstaaten der Europäischen Währungsunion (EURIBOR) mit einer Laufzeit von einem Monat.
- (6) Entstehen infolge von Abweichungen zwischen den monatlichen Abschlagszahlungen nach § 37 Absatz 2 Satz 3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und der Endabrechnung nach § 48 Absatz 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes Zahlungsansprüche, müssen diese bis zum 30. September des auf die Einspeisung folgenden Jahres ausgeglichen werden.
- (7) Die Übertragungsnetzbetreiber können bei der Berechnung der EEG-Umlage hinsichtlich der Prognose der Einnahmen und Ausgaben nach Absatz 1 Nummer 1 zusätzlich eine Liquiditätsreserve vorsehen. Sie darf 10 Prozent des Differenzbetrages nach Absatz 1 Nummer 1 nicht überschreiten.“
- (12) Folglich legen die vier ÜNB die EEG-Umlage gemeinsam anhand des prognostizierten Finanzbedarfs für die Zahlung von Einspeisevergütungen und Prämien, der prognostizierten Einnahmen aus dem Verkauf des EEG-Stroms auf dem Spotmarkt und des prognostizierten Stromverbrauchs fest. Zudem sind bei dieser Berechnung eine Reihe von Einnahmen und mit der Verwalterung der EEG-Umlage verbundene Kosten zu berücksichtigen. 2012 belief sich die EEG-Umlage auf 3,592 ct/kWh, 2013 auf 5,277 ct/kWh und 2014 auf 6,240 ct/kWh.

- (13) Ferner folgt aus den in Erwägungsgrund 11 dargelegten Bestimmungen, dass die EEG-Umlage den Ausgleich aller zusätzlichen Kosten gewährleistet, die den Netzbetreibern und den ÜNB aufgrund ihrer nach dem EEG 2012 gegenüber den Erzeugern von EEG-Strom bzw. den Netzbetreibern bestehenden Verpflichtungen entstehen. Liegen in einem Jahr die Einnahmen aus der EEG-Umlage über den Kosten, wird der Überschuss auf das Folgejahr übertragen und die EEG-Umlage entsprechend verringert; bei Mindereinnahmen wird die EEG-Umlage entsprechend erhöht. Diese Anpassungen erfolgen automatisch. Dafür sind keine weiteren Maßnahmen des Gesetzgebers oder der Exekutive erforderlich.

2.2. Das Grünstromprivileg

- (14) Nach § 39 EEG 2012 verringert sich die EEG-Umlage für Elektrizitätsversorgungsunternehmen in einem Kalenderjahr um 2,0 Cent pro Kilowattstunde (ct/kWh), wenn der EEG-Strom, den sie an ihre gesamten Letztverbraucher liefern, bestimmte Anforderungen erfüllt (sogenanntes „Grünstromprivileg“).
- (15) Die Verringerung wird gewährt, wenn das Versorgungsunternehmen EEG-Strom im Rahmen der Direktvermarktung im Sinne des § 33b Nummer 2 EEG 2012 (d. h. zu Direktvermarktungsmodalitäten, nach denen der Erzeuger von EEG-Strom keine Förderung nach dem EEG 2012 beantragt) unmittelbar bei inländischen Erzeugern von EEG-Strom eingekauft hat und die betreffende Strommenge die folgenden Schwellenwerte erreicht:
- Mindestens 50 % des Stroms, den das Elektrizitätsversorgungsunternehmen an seine gesamten Letztverbraucher liefert, ist EEG-Strom, und
 - mindestens 20 % des Stroms ist Strom aus Windenergie oder aus solarer Strahlungsenergie im Sinne der §§ 29 bis 33 EEG 2012.
- (16) Die Verringerung um 2,0 ct/kWh gilt für das gesamte Stromportfolio. Das bedeutet, dass einem Elektrizitätsversorgungsunternehmen, das 50 % seines Stroms aus konventionellen Energiequellen bezieht, während es sich bei der anderen Hälfte seines Stroms um EEG-Strom handelt, den es zu den in Erwägungsgrund 15 dargelegten Direktvermarktungsmodalitäten eingekauft hat, 4 ct/kWh gezahlt werden. Diese Zahlung kann zum Teil oder ganz an die Erzeuger von EEG-Strom weitergegeben werden.
- (17) Deutschland hat diesbezüglich erklärt, dass Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die das Grünstromprivileg beantragen, die Verringerung um 2 ct/kWh für ihr gesamtes Portfolio nur erhalten, wenn mindestens 50 % davon EEG-Strom sind. Um zu vermeiden bzw. das Risiko möglichst gering zu halten, dass sie das 50 %-Ziel knapp verfehlen (und dann auf ihr gesamtes Portfolio die volle EEG-Umlage entrichten müssen), kauften die Elektrizitätsversorgungsunternehmen EEG-Strom mit einer Sicherheitsmarge, d. h. mehr als die erforderlichen 50 %, zuweilen bis zu 60 %. In diesem Fall müsse bei der Berechnung des Kostenvorteils, der möglicherweise an Erzeuger von EEG-Strom weitergegeben werden kann, die für das gesamte Portfolio erhaltene Verringerung der EEG-Umlage, d. h. 2 ct/kWh, durch einen höheren EEG-Strom-Anteil dividiert werden. Bei einem Anteil von 60 % würde der tatsächliche Kostenvorteil, der weitergegeben werden könnte, beispielsweise nicht 4 ct/kWh, sondern lediglich 3,3 ct/kWh betragen. Im Durchschnitt habe der maximale Vorteil aus dem Grünstromprivileg im Jahr 2012 bei 3,8 ct/kWh, im Jahr 2013 bei 3,2 ct/kWh und im Jahr 2014 bei 3,9 ct/kWh gelegen.
- (18) Um den Umfang der in der Vergangenheit liegenden potenziellen Diskriminierung, die in den Artikeln 30 und 110 AEUV untersagt wird, zu ermitteln und zu beseitigen, hat Deutschland geschätzt, dass sich die Einfuhren von Herkunftsnachweisen für Strom aus EEG-Anlagen, die für eine Förderung nach dem EEG 2012 in Betracht gekommen wären, im Geltungszeitraum des EEG 2012 (1. Januar 2012 bis 31. Juli 2014) auf 1,3 TWh beliefen.

Jahr	2012	2013	2014
Förderfähige EEG-Stromeinfuhren mit Herkunftsnachweisen (in GWh)	519	283	547

- (19) Wenn auf alle diese Einfuhren das Grünstromprivileg mit rund 4 ct/kWh anwendbar gewesen wäre, wären den Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die diesen Strom gekauft haben, Deutschland zufolge im Rahmen der EEG-Umlage Einnahmen von rund 50 Mio. EUR entgangen. Deutschland hat sich verpflichtet, diesen Betrag in Verbindungsleitungen und europäische Energieprojekte zu investieren.

2.3. Die begrenzte EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen

- (20) Nach dem EEG 2012 sind die Elektrizitätsversorgungsunternehmen nicht verpflichtet, die EEG-Umlage an die Letztverbraucher weiterzugeben. Das EEG 2012 legt jedoch fest, wie die Elektrizitätsversorgungsunternehmen die EEG-Umlage auf der Stromrechnung ausweisen müssen, wenn die Umlage weitergegeben wird. In der Praxis geben alle Elektrizitätsversorgungsunternehmen die EEG-Umlage vollständig weiter.
- (21) In § 40 EEG 2012 wird die Höhe der Umlage, die von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen an stromintensive Unternehmen weitergegeben werden kann, wie folgt begrenzt: Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle („BAFA“) stellt auf Antrag einen Bescheid aus, der es den Elektrizitätsversorgungsunternehmen verbietet, die EEG-Umlage vollständig an einen Letztverbraucher weiterzugeben, wenn dieser ein Unternehmen des produzierenden Gewerbes mit hohem Stromverbrauch ist⁽⁹⁾. Diese Bestimmung wird als Besondere Ausgleichsregel („BesAR“) bezeichnet.
- (22) Nach § 40 EEG 2012 erfolgt die Begrenzung, um die Stromkosten dieser Unternehmen zu senken und so ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, soweit hierdurch die Ziele des EEG 2012 nicht gefährdet werden und die Begrenzung mit den Interessen der Gesamtheit der Stromverbraucher vereinbar ist.
- (23) § 40 Absatz 1 EEG 2012 knüpft die Begrenzung der EEG-Umlage an folgende Voraussetzungen:
- a) Der von einem Elektrizitätsversorgungsunternehmen bezogene und selbst verbrauchte Strom hat im letzten Geschäftsjahr mindestens 1 GWh betragen,
 - b) das Verhältnis der von dem Unternehmen zu tragenden Stromkosten zur Bruttowertschöpfung des Unternehmens hat im letzten Geschäftsjahr mindestens 14 % betragen,
 - c) die EEG-Umlage wurde im letzten Geschäftsjahr anteilig an das Unternehmen weitergereicht und
 - d) es ist eine Zertifizierung erfolgt (dies gilt nicht für Unternehmen mit einem Stromverbrauch von unter 10 GWh).
- (24) Die allgemeine Regel in § 41 Absatz 3 Nummer 1 besagt, dass die EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen stufenweise wie folgt begrenzt wird:
- a) Verbrauch bis einschließlich 1 GWh: keine Begrenzung — vollständige EEG-Umlage,
 - b) Verbrauch über 1 GWh bis einschließlich 10 GWh: 10 % der EEG-Umlage,
 - c) Verbrauch über 10 GWh bis einschließlich 100 GWh: 1 % der EEG-Umlage,
 - d) Verbrauch über 100 GWh: 0,05 ct/kWh.
- (25) Bei stromintensiven Unternehmen mit einem Strombezug von mindestens 100 GWh und einem Verhältnis der Stromkosten zur Bruttowertschöpfung von mindestens 20 % gelten die in Erwägungsgrund 24 genannten Schwellen nicht. Bei ihnen wird die EEG-Umlage für den gesamten Strombezug auf 0,05 ct/kWh begrenzt (§ 41 Absatz 3 Nummer 2).
- (26) Die BAFA-Entscheidung ist nicht nur für das Elektrizitätsversorgungsunternehmen, sondern auch für den ÜNB verbindlich. Wenn das BAFA entschieden hat, dass ein stromintensives Unternehmen seinem Elektrizitätsversorgungsunternehmen nur eine verringerte EEG-Umlage zahlen muss, wird die Verpflichtung dieses Versorgungsunternehmens zur Zahlung der EEG-Umlage an den ÜNB entsprechend begrenzt. Dies wird berücksichtigt, wenn der ÜNB die EEG-Umlage festlegt. Bei Streitigkeiten wegen Entscheidungen des BAFA sind Verwaltungsgerichte zu befassen, weil es sich um Verwaltungsakte handelt. Aus diesem Grund sind die Entscheidungen auch sofort vollziehbar.

2.4. Der Anpassungsplan

- (27) Deutschland hat einen Anpassungsplan vorgelegt, um die Verringerungen der EEG-Umlage mit Randnummer 196 ff. der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020⁽¹⁰⁾ (im Folgenden „Leitlinien von 2014“) in Einklang zu bringen.

⁽⁹⁾ Die Begrenzung wird auch für Schienenbahnen gewährt. Im Rahmen dieses Beschlusses wird diese Begrenzung jedoch nicht geprüft. Die Kommission behält sich vor, § 42 EEG 2012 in einem getrennten Verfahren zu prüfen.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1.

- (28) Bei Unternehmen, die in den Genuss der BesAR kamen, aber weniger zahlten, als sie nach Abschnitt 3.7.2 der Leitlinien von 2014 (insbesondere nach den Förderfähigkeitskriterien der Randnummern 185, 186 und 187 und den Verhältnismäßigkeitskriterien der Randnummern 188 und 189) hätten zahlen müssen, darf die angepasste EEG-Umlage für 2013 nicht über 125 % der in jenem Jahr tatsächlich gezahlten Umlage liegen. Die angepasste Umlage für 2014 darf nicht über 150 % desselben Basiswerts, d. h. der 2013 tatsächlich entrichteten Umlage liegen. Um die Rückforderung zu beschleunigen und da die Verbrauchsdaten für die betreffenden Jahre noch nicht für alle von der Rückforderung betroffenen Unternehmen zur Verfügung stehen, wird Deutschland zunächst anhand des in den Anträgen angegebenen Stromverbrauchs einen vorläufigen Rückforderungsbetrag berechnen, der sofort zurückzufordern ist, um die in der Rechtssache Textilwerke Deggendorf/Kommission⁽¹¹⁾ genannten Voraussetzungen zu erfüllen. In einem zweiten Schritt wird Deutschland auf der Grundlage der tatsächlichen Verbrauchsdaten für die betreffenden Jahre die endgültigen Rückforderungsbeträge bestimmen und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Rückforderung oder Rückzahlung auf der Grundlage dieser endgültigen Beträge zu gewährleisten.
- (29) Ab 2015 ändert sich der Anpassungsmechanismus. Nach § 103 Absatz 3 EEG 2014⁽¹²⁾ wird das BAFA die EEG-Umlage für die Jahre 2015 bis 2018 so begrenzen, dass die EEG-Umlage für ein stromintensives Unternehmen in einem Begrenzungsjahr (x) jeweils nicht mehr als das Doppelte der im jeweils dem Antragsjahr vorangegangenen Geschäftsjahr (x - 2) gezahlten Umlage betragen wird. Die EEG-Umlage wird zwar von Jahr zu Jahr nach oben angepasst werden, doch die 2015 zu zahlende Umlage darf nicht mehr als das Doppelte der Umlage von 2013 betragen; in den Folgejahren bis 2018 wird analog dazu verfahren.

2.5. Transparenz, EEG-Konto und Überwachung durch den Staat

- (30) Eine Reihe von Kontroll-, Aufsichts- und Durchsetzungsaufgaben wurden der Bundesnetzagentur („BNetzA“) übertragen.
- (31) Erzeuger von EEG-Strom, Netzbetreiber, ÜNB und Elektrizitätsversorgungsunternehmen müssen einander die für die korrekte Umsetzung des EEG-Systems erforderlichen Daten zur Verfügung stellen. Das EEG 2012 legt detailliert fest, welche Informationen sie den anderen Marktteilnehmern systematisch übermitteln müssen und zu welchem Zeitpunkt im Jahresverlauf dies zu geschehen hat. Netzbetreiber, ÜNB und Elektrizitätsversorgungsunternehmen können eine Prüfung der Daten durch Wirtschafts- oder Buchprüfer verlangen.
- (32) Im Rahmen des EEG 2012 wurde eine Streitschlichtungsstelle geschaffen, die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit der Klärung von Fragen und Streitigkeiten zwischen Erzeugern von EEG- Strom, Netzbetreibern, ÜNB und Elektrizitätsversorgungsunternehmen beauftragt wurde (Clearingstelle).
- (33) Ferner sind die Netzbetreiber und die ÜNB nach dem EEG 2012 und den Durchführungsverordnungen (AusglMechV und AusglMechAV) verpflichtet, bestimmte Daten auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen (Angaben zu Menge und Preis des bezogenen EEG-Stroms). Die ÜNB sind verpflichtet, sämtliche mit dem EEG 2012 zusammenhängenden Geschäftsvorgänge eindeutig von ihren sonstigen Tätigkeitsbereichen abzugrenzen. Sie sind verpflichtet, für alle mit dem EEG 2012 zusammenhängenden Finanzflüsse eine gesonderte Buchführung und Rechnungslegung einzurichten und für die mit dem EEG 2012 zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben ein separates Bankkonto zu führen, das von den vier ÜNB gemeinsam verwaltet wird (§ 5 AusglMechAV).
- (34) Die ÜNB sind ferner verpflichtet, auf einer als „EEG-Konto“ bezeichneten gemeinsamen Internetseite die aufgeschlüsselten monatlichen Einnahmen, die aus der Vermarktung des EEG-Stroms auf dem Spotmarkt und aus der EEG-Umlage resultieren, sowie die aufgeschlüsselten Ausgaben (Ausgleich für Netzbetreiber und sonstige mit der Verwaltung des Ausgleichsmechanismus verbundene Kosten) zu veröffentlichen. Außerdem müssen sie die für das folgende Kalenderjahr prognostizierte EEG-Umlage im Voraus veröffentlichen.
- (35) Nach dem EEG 2012 müssen Anlagen bei einer Behörde registriert werden. Diese Registrierung ist eine Anspruchsvoraussetzung für die Einspeisevergütung. Das entsprechende Register ist noch nicht eingerichtet worden, aber es gibt bereits eine separate Verpflichtung, nach der Anlagen zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie und Anlagen zur Stromerzeugung aus flüssiger Biomasse registriert werden müssen, um Einspeisevergütungen erhalten zu können. Die BNetzA verwaltet das Register der Anlagen zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung das Register aller Anlagen, die flüssige Biomasse verstromen.
- (36) Die Netzbetreiber und die ÜNB müssen der BNetzA Folgendes übermitteln: die Angaben, die sie von den Anlagenbetreibern erhalten (z. B. Standort der Anlage und installierte Leistung), das Netz, an das die Anlagen angeschlossen sind (Verteilnetz oder Übertragungsnetz), die den Anlagen gezahlten Vergütungen insgesamt und im Einzelnen, die an die Elektrizitätsversorgungsunternehmen gesandten Endabrechnungen sowie alle Daten, die

⁽¹¹⁾ Urteil TWD *Textilwerke Deggendorf/Kommission*, T-244/93 und T-486/93, EU:T:1995;160.

⁽¹²⁾ Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1066.

zur Überprüfung der Exaktheit der vorgelegten Zahlen erforderlich sind. Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen sind verpflichtet, der BNetzA die an ihre Kunden gelieferten Strommengen mitzuteilen und ihre Endabrechnungen vorzulegen. Die BNetzA ist ferner zur Überprüfung von EEG-Stromerzeugungsanlagen befugt, um zu kontrollieren, wie die Netzbetreiber und die ÜNB ihre Verpflichtungen erfüllt haben.

- (37) Die ÜNB müssen der BNetzA auch detaillierte Angaben zur Festlegung der EEG-Umlage vorlegen. Insbesondere müssen sie Daten zu den jeweils aufgeschlüsselten Einnahmen und Ausgaben vorlegen, die bei der Berechnung der EEG-Umlage herangezogen werden. (§ 7 Absatz 2 AusglMechV).
- (38) Die durch eine Begrenzung der EEG-Umlage Begünstigten müssen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit auf Verlangen alle Informationen übermitteln, die es benötigt, um zu beurteilen, ob die in § 40 festgelegten Ziele erreicht werden.
- (39) Die BNetzA hat die Aufgabe zu überwachen, dass
- die ÜNB den zu Einspeisetarifen vergüteten Strom im Einklang mit den geltenden Bestimmungen (d. h. der AusglMechV) auf dem Spotmarkt vermarkten,
 - die ÜNB die EEG-Umlage ordnungsgemäß ermitteln, festlegen und veröffentlichen,
 - die ÜNB den Elektrizitätsversorgungsunternehmen die EEG-Umlage ordnungsgemäß berechnen,
 - die Netzbetreiber den ÜNB die Einspeisevergütungen und die Prämien ordnungsgemäß berechnen,
 - sich die EEG-Umlage nur für Elektrizitätsversorgungsunternehmen verringert, die die Voraussetzungen nach § 39 erfüllen.
- (40) Die BNetzA hat hinsichtlich der Ermittlung der EEG-Umlage zahlreiche Durchsetzungsaufgaben und -befugnisse in Bezug auf die verschiedenen Ausgaben- und Einnahmenpositionen, die die ÜNB in die Berechnung der EEG-Umlage einfließen lassen dürfen. Erstens ist die BNetzA befugt, im Einvernehmen mit den zuständigen Ministerien⁽¹³⁾ die Regeln für die Bestimmung der Positionen, die bei der Festlegung der EEG-Umlage als Einnahmen oder Ausgaben gelten, und des anwendbaren Zinssatzes festzulegen. Auf dieser Grundlage hat die BNetzA in der AusglMechAV weiter ausgeführt, welche Arten von Ausgaben berücksichtigt werden können. Zweitens sind der BNetzA alle relevanten Angaben und Unterlagen zu übermitteln, die sich auf die Berechnung der EEG-Umlage beziehen. Drittens kann die BNetzA zusätzliche Informationen anfordern, unter anderem auch Kontoauszüge (§ 5 Absatz 3 AusglMechAV). Zudem sind die ÜNB verpflichtet, die Richtigkeit und Notwendigkeit bestimmter Ausgabenpositionen nachzuweisen, bevor diese bei der Berechnung der EEG-Umlage angesetzt werden können (siehe z. B. § 6 Absatz 2 AusglMechAV).
- (41) Die BNetzA ist befugt, den ÜNB Anweisungen zu geben und Formularvorlagen für die Daten, die ihr die ÜNB übermitteln müssen, vorzugeben.
- (42) Ferner ist die BNetzA befugt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Anforderungen an die Vermarktung des EEG-Stroms auf dem Spotmarkt durch die ÜNB sowie die Anreize zur bestmöglichen Vermarktung des Stroms zu regeln. Dies geschah mit der AusglMechAV.
- (43) Die BNetzA verfügt über Durchsetzungsbefugnisse. Sie kann beispielsweise Anordnungen treffen, wenn ÜNB die EEG-Umlage nicht ordnungsgemäß festlegen (siehe § 38 Nummer 5, § 61 Absatz 1 Nummer 2). Ferner kann sie die Höhe der EEG-Umlage festlegen. Als Einnahmen und Ausgaben im Sinne von § 3 Absätze 3 und 4 der AusglMechV gelten nach § 6 Absatz 3 der AusglMechAV auch Differenzbeträge zwischen der EEG-Umlage in der vereinnahmten Höhe und der nach Maßgabe einer vollziehbaren Entscheidung der Bundesnetzagentur nach § 61 Absatz 1 Nummern 3 und 4 des EEG 2012 zulässigen Höhe. Folglich kann die BNetzA entgegen den von Deutschland vorgebrachten Argumenten vollziehbare Entscheidungen treffen, um die Höhe der Umlage zu korrigieren. Die Rechtsgrundlage dafür ist § 61 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit §§ 65 ff. des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)⁽¹⁴⁾; nach diesen Bestimmungen kann die BNetzA für private Wirtschaftsbeteiligte verbindliche Entscheidungen treffen. Ferner kann die BNetzA Geldbußen verhängen (siehe § 62 Absätze 1 und 2 EEG 2012).
- (44) Die BNetzA unterliegt selbst bestimmten Berichtspflichten und muss dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bestimmte Daten für statistische Zwecke und für die Evaluierung übermitteln.

⁽¹³⁾ Nach § 11 AusglMechV kann die BNetzA im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (jetzt Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (jetzt Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) Rechtsverordnungen erlassen.

⁽¹⁴⁾ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz — EnWG) vom 7. Juli 2005, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1970, 3621, geändert durch Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 4. Oktober 2013, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 3746.

- (45) Das Umweltbundesamt („UBA“) führt das Herkunftsnachweisregister im Einklang mit Artikel 15 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁵⁾. Das UBA ist für die Ausstellung, Übertragung und Entwertung von Herkunftsnachweisen zuständig.

3. DER BESCHLUSS ZUR EINLEITUNG DES FÖRMlichen PRÜFVERFAHRENS

- (46) Am 18. Dezember 2013 beschloss die Kommission, das förmliche Prüfverfahren einzuleiten, da sie der Auffassung war, dass das EEG 2012 eine staatliche Beihilfe für Erzeuger von EEG-Strom, Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die das Grünstromprivileg nutzten, und stromintensive Unternehmen darstellte, und sie Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt hatte.
- (47) Bezüglich des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe kam die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass das EEG 2012 i) Erzeugern von Strom aus erneuerbaren Energien und aus Grubengas insbesondere durch die Einspeisevergütungen und ii) stromintensiven Unternehmen durch die Verringerung ihrer EEG-Umlagen einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschaffte.
- (48) Die Kommission zog ferner den vorläufigen Schluss, dass diese Vorteile aus staatlichen Mitteln finanziert wurden, da i) der deutsche Gesetzgeber mit der EEG-Umlage offenbar eine spezielle Umlage eingeführt hat, um die Förderung der Erzeugung von EEG-Strom zu finanzieren, ii) der deutsche Gesetzgeber und die Exekutive den ÜNB gemeinsam die Verwaltung der Umlage nach den im EEG 2012 und in Durchführungsvorschriften festgelegten Regeln übertragen haben und iii) die ÜNB bei der Verwaltung der EEG-Umlage streng überwacht wurden.
- (49) Die Kommission erachtete die Förderung des EEG-Stroms als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar, äußerte aber Zweifel an der Vereinbarkeit der Verringerungen der EEG-Umlage mit dem AEUV, insbesondere mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben b und c AEUV.
- (50) Zudem zweifelte sie, ob die Finanzierung der Förderung des EEG-Stroms auf der Grundlage des EEG 2012 mit den Artikeln 30 und 110 AEUV vereinbar war, da die EEG-Umlage zwar nur die Erzeugung von EEG-Strom in Deutschland förderte, aber auch auf den Verbrauch eingeführten EEG-Stroms erhoben wurde und die Erzeuger dieses Stroms möglicherweise für eine Förderung nach dem EEG 2012 in Betracht gekommen wären, wenn sie in Deutschland ansässig gewesen wären.

4. DIE STELLUNGNAHMEN BETEILIGTER

- (51) Mehrere Beteiligte haben zum Einleitungsbeschluss und zur Anwendung der Leitlinien von 2014 auf diesen Beschluss nach Randnummer 248 der Leitlinien von 2014 Stellung genommen.
- (52) Die meisten Beteiligten machten geltend, dass das EEG 2012 weder als staatliche Beihilfe zugunsten der Erzeuger von EEG-Strom noch als Beihilfe zugunsten stromintensiver Unternehmen erachtet werden sollte. Ihrer Auffassung nach hat Deutschland lediglich ein System organisiert, das auf (sukzessiven) Zahlungen zwischen privaten Wirtschaftsbeteiligten basiert und in dem diese Beteiligten ihre eigenen finanziellen Mittel einsetzen. Die bloße Tatsache, dass das System durch Rechtsvorschriften des Staates (EEG 2012 und dazugehörige Durchführungsvorschriften) geschaffen wurde, oder die Einbindung der BNetzA, der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft, des UBA und des BAFA, die angeblich nur über begrenzte Befugnisse verfügen, kann ihrer Ansicht nach nichts an der privaten Natur des Systems ändern. Dieser Standpunkt stützt sich vorrangig auf die Gerichtsurteile in den Rechtssachen *PreussenElektra* ⁽¹⁶⁾ und *Doux Élevage* ⁽¹⁷⁾. Falls es sich tatsächlich um eine Beihilfe handle, sollte diese, so die Beteiligten, angesichts der Entscheidung der Kommission in der Sache NN 27/2000 ⁽¹⁸⁾ als bestehende Beihilfe erachtet werden.
- (53) Ferner haben mehrere Beteiligte geltend gemacht, dass die Verringerungen der EEG-Umlage entweder nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV oder nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar seien. Das EEG 2012 habe zwei Ziele: die Förderung des Ausbaus der Erzeugung von EEG-Strom und den Erhalt der industriellen Basis Deutschlands und der Union. Die Beteiligten erklärten, dass etwaige Beihilfen auf der Grundlage des EEG 2012 ein geeignetes und angemessenes Mittel seien, um diese beiden Ziele zu erreichen. Die Kommission sollte die Leitlinien von 2014 nicht auf diese Sache anwenden, da dies eine rückwirkende Anwendung wäre. Sie sollte auch von einer Rückforderung absehen, da das berechnete Vertrauen der Begünstigten in die Rechtmäßigkeit der Förderung geschützt werden müsse.

⁽¹⁵⁾ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16).

⁽¹⁶⁾ Urteil *PreussenElektra/Schleswig*, C-379/98, EU:C:2001:160.

⁽¹⁷⁾ Urteil *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 164 vom 10.7.2002, S. 5.

- (54) Der Bund der Energieverbraucher, der anfangs wegen des EEG 2012 bei der Kommission Beschwerde eingelegt hatte, erklärte dagegen, dass die Verringerungen der EEG-Umlage eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zugunsten stromintensiver Unternehmen seien und die deutschen Unternehmer und Verbraucher belasteten, die eine höhere EEG-Umlage entrichten müssten, ohne vergleichbare Verringerungen in Anspruch nehmen zu können. Die Verringerungen der EEG-Umlage könnten nicht als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden. Diese Argumente wurden auch von mehreren deutschen Bürgern vorgebracht.
- (55) In Abschnitt 7 wird auf die Argumente der Beteiligten näher eingegangen.

5. STELLUNGNAHME DEUTSCHLANDS ZUM EINLEITUNGSBESCHLUSS UND ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (56) Deutschland weist darauf hin, dass die meisten Akteure des mit dem EEG 2012 eingerichteten Fördersystems wie in der Sache *PreussenElektra* private Rechtssubjekte und nicht Teil einer öffentlichen Verwaltung seien. Der Staat habe lediglich die einschlägigen Rechtsvorschriften erlassen und überwache deren Umsetzung genau. Die in das Fördersystem eingebundenen öffentlichen Stellen, insbesondere die BNetzA und das BAFA, nähmen nur ihre begrenzten Aufgaben wahr, ohne Mittel zu verwalten. Deutschland zufolge haben diese Behörden keinen Ermessensspielraum. Die Höhe der EEG-Umlage wird nach Angaben Deutschlands nicht vom Staat bestimmt, sondern unterliege einem Marktmechanismus, da sie von den Erlösen aus dem Verkauf des EEG-Stroms auf dem Spotmarkt abhängt. Deutschland betont, dass das EEG 2012 die Elektrizitätsversorgungsunternehmen nicht zur Weitergabe der Umlage an die Verbraucher verpflichte; die Elektrizitätsversorgungsunternehmen entschieden über die Weitergabe im Rahmen ihrer Preisgestaltung. Außerdem habe keiner der Akteure des Fördersystems besondere aus dem öffentlichen Recht erwachsende Kompetenzen; sie müssten untereinander bestehende Zahlungsansprüche zivilgerichtlich durchsetzen.
- (57) Deutschland brachte die folgenden rechtlichen Argumente vor, die mit den Argumenten der Beteiligten vergleichbar sind:
- kein selektiver wirtschaftlicher Vorteil, da die Förderung des EEG-Stroms den Kriterien des *Altmark*-Urteils⁽¹⁹⁾ entspreche und die Ermäßigungen für stromintensive Unternehmen lediglich einen bestehenden Nachteil für die deutsche Industrie abfederten;
 - keine Verwendung staatlicher Mittel und keine staatliche Kontrolle, da die Rechts- und Sachlage im EEG 2012 mit der vom Gerichtshof in den Rechtssachen *Essent*⁽²⁰⁾ und *Vent de Colère*⁽²¹⁾ geprüften Rechts- und Sachlage nicht vergleichbar sei;
 - falls es sich bei den nach dem EEG 2012 geleisteten Zahlungen tatsächlich um staatliche Beihilfen handeln sollte, würde es sich angesichts der Entscheidung der Kommission in der Sache NN27/2000 um bestehende Beihilfen handeln;
 - die Vereinbarkeit der gewährten Beihilfen mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben b und c AEUV;
 - kein Verstoß gegen die Artikel 30 und 110 AEUV, da eingeführter EEG-Strom, insbesondere angesichts des kürzlich ergangenen Urteils in der Sache *Ålands Vindkraft*⁽²²⁾, nicht mit dem im Inland erzeugten EEG-Strom vergleichbar sei.
- (58) In Abschnitt 7 werden die Argumente Deutschlands eingehender geprüft und widerlegt.

6. VERPFLICHTUNGSZUSAGEN DEUTSCHLANDS

- (59) Wie in Erwägungsgrund 19 dargelegt, machte Deutschland die folgenden Verpflichtungszusagen bezüglich der Reinvestition von 50 Mio. EUR in Verbindungsleitungen und europäische Energieprojekte:

„For the EEG 2012, a global solution could be conceived for both the Grünstromprivileg and the Article 30/110 issue. The solution would consist of the reinvestment into interconnectors or similar European energy projects of the estimated amount of the alleged discrimination. The reinvestment could be made in parallel to the progress of the relevant project. On the basis of the figures communicated by Germany, the reinvestment should amount to EUR 50 million for the period January 2012 — July 2014. Again, Germany offers this commitment by safeguarding its legal position (no discrimination).“ [Für das EEG 2012 könnte eine globale Lösung für das Grünstromprivileg sowie die Frage bezüglich der Artikel 30 und 110 in Betracht gezogen werden, nämlich die Reinvestition des geschätzten Betrags der angeblichen Diskriminierung in Verbindungsleitungen oder vergleichbare europäische Energieprojekte. Die Reinvestition könnte parallel zum Fortschritt des jeweiligen Projekts erfolgen. Nach den von Deutschland übermittelten Zahlen sollte sich die Reinvestition für den Zeitraum von Januar 2012 bis Juli 2014 auf 50 Mio. EUR belaufen. Deutschland macht auch diese Zusage unter Wahrung seiner Rechtsposition (keine Diskriminierung).]

⁽¹⁹⁾ Urteil *Altmark Trans*, C-280/00, EU:C:2003:415.

⁽²⁰⁾ Urteil *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, EU:C:2008:413.

⁽²¹⁾ Urteil *Association Vent de Colère!*, C-262/12, EU:C:2013:851.

⁽²²⁾ Urteil *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037.

- (60) Zudem legte Deutschland die folgende Verpflichtungszusage bezüglich des in den Erwägungsgründen 27 ff. genannten Anpassungsplans vor:

„Die Rückforderung bezogen auf ein Unternehmen ergibt sich aus der Differenz der entsprechenden EEG-Kosten nach Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (EEAG) und der nach EEG 2012 bemessenen EEG-Kosten. Dabei begrenzt der Anpassungsplan die nach EEAG zu leistende Zahlung auf max. 125 % (für 2013) bzw. max. 150 % (für 2014) der nach EEG 2012 für 2013 geleisteten EEG-Zahlung. Negative Rückforderungsbeträge werden nicht berücksichtigt.“

7. WÜRDIGUNG DER BEIHILFE

7.1. Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV

- (61) Artikel 107 Absatz 1 AEUV lautet: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

- (62) Bei der Prüfung, ob eine Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt, muss die Kommission die folgenden Kriterien zugrunde legen: Die Maßnahme muss dem Staat zuzurechnen sein und aus staatlichen Mitteln finanziert werden, sie muss bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen einen Vorteil verschaffen, der den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, und sie muss geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

7.1.1. Vorliegen selektiver Vorteile, die Handel und Wettbewerb beeinträchtigen

- (63) Die Kommission hat in ihrem Einleitungsbeschluss festgestellt, dass das EEG 2012 zwei Arten selektiver Vorteile beinhaltet, die den Handel und den Wettbewerb beeinträchtigen.
- (64) Der erste Vorteil wurde den Erzeugern von EEG-Strom verschafft. Wie die Kommission feststellte, sicherten die Einspeisevergütungen und die Prämien den Erzeugern von EEG-Strom einen über dem Marktpreis liegenden Preis für den von ihnen erzeugten Strom. Dasselbe galt für die Direktvermarktung von EEG-Strom, da die Erzeuger von EEG-Strom in diesem Fall nach § 39 EEG 2012 Anspruch auf eine Verringerung der EEG-Umlage hatten und somit einen über dem Marktpreis liegenden Preis für den von ihnen erzeugten Strom erzielen konnten. Die Maßnahme war selektiv, da sie nur die Erzeuger von EEG-Strom begünstigte. Außerdem waren die Stromerzeuger seit der Liberalisierung des Strommarkts in Wirtschaftszweigen tätig, in denen Handel zwischen Mitgliedstaaten erfolgte (Erwägungsgrund 76 des Einleitungsbeschlusses).
- (65) Der zweite Vorteil bestand in der Verringerung der EEG-Umlage für bestimmte stromintensive Unternehmen nach der BesAR. Die Kommission stellte fest, dass die stromintensiven Unternehmen des produzierenden Gewerbes aufgrund der Begrenzung ihrer EEG-Umlage einen Vorteil hatten. Sie wurden durch §§ 40 bis 41 EEG 2012 von einer Belastung befreit, die sie normalerweise hätten tragen müssen. Die Begrenzung hinderte ÜNB und Elektrizitätsversorgungsunternehmen an der Weitergabe der für die Förderung des EEG-Stroms anfallenden zusätzlichen Kosten an die stromintensiven Unternehmen. Nach Auffassung der Kommission war die Maßnahme auch selektiv, weil sie nur von stromintensiven Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Anspruch genommen werden konnte. Zudem war die Maßnahme geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, weil die Begünstigten als Erzeuger energieintensiver Güter in Wirtschaftszweigen (z. B. Metall- und NE-Metallindustrie, Papierindustrie, Chemieindustrie, Zementherstellung) tätig waren, in denen Handel zwischen Mitgliedstaaten erfolgte (Erwägungsgründe 77 bis 80 des Einleitungsbeschlusses).
- (66) Deutschland führt folgende Gründe an, aus denen seiner Auffassung nach weder den Erzeugern von EEG-Strom noch den stromintensiven Unternehmen, die durch die BesAR begünstigt werden, wirtschaftliche Vorteile verschafft werden:
- a) Selbst wenn die EEG-Umlage als staatliche Finanzierung erachtet werden müsste, werde den Erzeugern von EEG-Strom durch die Umlage an sich kein wirtschaftlicher Vorteil verschafft, da die ihnen gezahlten Einspeisevergütungen von der EEG-Umlage unabhängig seien. Die EEG-Umlage gleiche lediglich die Verluste der ÜNB aus. Außerdem trage die Vergütung der Erzeuger von EEG-Strom den Kriterien des *Altmark*-Urteils⁽²³⁾ Rechnung.

⁽²³⁾ Urteil *Altmark Trans*, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 87 bis 93. Der Gerichtshof legte die *Altmark*-Kriterien fest, um zu präzisieren, unter welchen Voraussetzungen ein von einer Behörde gewährter Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („DAWI“) nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV als staatliche Beihilfe einzustufen ist.

- b) Den stromintensiven Unternehmen wird Deutschland zufolge durch die BesAR kein wirtschaftlicher Vorteil, sondern ein Ausgleich für einen Wettbewerbsnachteil gewährt, den diese Unternehmen gegenüber Wettbewerbern in anderen Mitgliedstaaten (mit niedrigeren Kosten für Förderung erneuerbarer Energien) ⁽²⁴⁾ und in Drittländern (in denen es meist keine vergleichbare Belastung gibt) haben.
- (67) Einige Beteiligte haben die Feststellung, dass die verringerte EEG-Umlage einen wirtschaftlichen Vorteil darstellt, der den Wettbewerb verfälschen kann, bestritten. Die Maßnahme stelle vielmehr wieder gleiche Wettbewerbsbedingungen in der Union her, da die Stromkosten der Industrie in Deutschland höher als in anderen Ländern seien. Ferner merkten einige Beteiligte an, dass Begünstigten mit einem jährlichen Stromverbrauch von mehr als 10 GWh Kosten für die obligatorischen Überprüfungen ihrer Energieeffizienz entstehen.
- (68) Deutschland und einige Beteiligte bestritten auch, dass der wirtschaftliche Vorteil selektiv und geeignet sei, Wettbewerb und Handel zu beeinträchtigen, da die BesAR für alle Unternehmen des produzierenden Gewerbes und Unternehmen jeder Größe gelte. Einige Beteiligte machten geltend, dass die Ermäßigungen insofern nicht selektiv seien, als die Situation der Begünstigten nicht mit der anderer Unternehmen vergleichbar sei, da die Förderfähigkeit vor allem von der Stromintensität und dem Stromverbrauch abhängt und die EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen eine erheblich größere Belastung sei. Selbst wenn die verringerten Umlagen *prima facie* selektiv seien, seien sie wesentliche und logische Bestandteile des Fördersystems für EEG-Strom. Ohne die Ermäßigungen könnte die Förderung von EEG-Strom nicht finanziert werden, da stromintensive Unternehmen sonst ihren Standort in das Ausland verlegen würden.
- (69) Die von Deutschland und verschiedenen Beteiligten vorgebrachten Argumente überzeugen nicht.

7.1.1.1. Gleiche Rahmenbedingungen für Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten

- (70) Erstens schließt ein Ausgleich für bereits entstandene Kosten oder Belastungen grundsätzlich nicht aus, dass ein wirtschaftlicher Vorteil vorliegt ⁽²⁵⁾. Ferner ist das Vorliegen eines Vorteils nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil sich konkurrierende Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten in einer günstigeren Lage befinden ⁽²⁶⁾, denn der Begriff des Vorteils beruht auf einer Analyse der finanziellen Lage eines Unternehmens in seiner eigenen Rechts- und Sachlage, mit der betreffenden Maßnahme und in der kontrafaktischen Fallkonstellation. Gleichwohl sind die Strompreise ohne Steuern und Abgaben für Industriekunden in Deutschland im Durchschnitt niedriger als in anderen Mitgliedstaaten.
- (71) Das Gericht der Europäischen Union hat unlängst in der Sache *Alcoa Trasformazioni* den Grundsatz, das Vorliegen eines Vorteils müsse unabhängig vom Vorliegen gleicher Wettbewerbsbedingungen in anderen Mitgliedstaaten geprüft werden, erneut bestätigt ⁽²⁷⁾. Da sich bereits aus dem eingeführten Vorzugstarif als solchem ergebe, dass *Alcoa Trasformazioni* der Unterschied zwischen dem von ENEL in Rechnung gestellten Stromtarif und dem durch das Dekret von 1995 vorgesehenen Tarif erstattet wurde, stehe schon deshalb fest, dass das betreffende Unternehmen nicht die Gesamtlasten trage, die es normalerweise zu tragen gehabt hätte ⁽²⁸⁾. Das Gericht stellte fest, dass sich das Vorliegen eines Vorteils bereits aus der Beschreibung des Preisdifferenzierungsmechanismus ergebe, d. h. eines Ausgleichsverfahrens, das ein Unternehmen von der Zahlung eines Teils der Stromkosten befreien sollte, die für die Herstellung der Waren, mit denen es auf dem Unionsgebiet handelt, erforderlich wären ⁽²⁹⁾. Ferner verwies das Gericht erneut auf den Grundsatz, dass staatliche Beihilfen als solche und nicht im Hinblick auf Ziele zu beurteilen seien, mit denen beispielsweise ein unzureichender Wettbewerbscharakter eines Marktes beseitigt werden solle ⁽³⁰⁾.
- (72) Durch die Verringerungen der EEG-Umlage auf der Grundlage der BesAR wird die Finanzlage der Begünstigten ebenfalls verbessert, da sie von Kosten befreit werden, die sie unter normalen Bedingungen tragen müssten. Ohne die BesAR und die Entscheidung des BAFA müssten sie die volle EEG-Umlage entrichten wie alle anderen Stromverbraucher. Deutschland betonte, dass die Ermäßigungen notwendig seien, um die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten gegenüber stromintensiven Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten und Drittstaaten zu wahren. Damit erkennt Deutschland implizit an, dass die Behandlung der Begünstigten einen wirtschaftlichen Vorteil beinhaltet.

⁽²⁴⁾ Zur Untermauerung dieses Arguments führt Deutschland den Bericht des Rates der europäischen Energieregulierungsbehörden (CEER) vom 25. Juni 2013 „Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe“ (insbesondere die Tabellen auf S. 18-20) an.

⁽²⁵⁾ Urteil *Banco Exterior de España*, C-387/92, EU:C:1994:100, Rn. 13; Urteil *Deutschland/Kommission*, C-156/98, EU:C:2000:467, Rn. 25; Urteil *Italien/Kommission*, C-6/97, EU:C:1999:251, Rn. 15; Urteil *Heiser*, C-172/03, EU:C:2005:130, Rn. 36; Urteil *GEMO SA*, C-126/01, EU:C:2003:622, Rn. 28-31, zur unentgeltlichen Sammlung und Beseitigung von Abfällen.

⁽²⁶⁾ Urteil *Italien/Kommission*, 173/73, EU:C:1974:71, Rn. 36/40. Siehe auch Urteil *CETM/Kommission*, T-55/99, EU:T:2000:223, Rn. 85.

⁽²⁷⁾ Urteil *Alcoa Trasformazioni/Kommission*, T-177/10, EU:T:2014:897, Rnn. 82 bis 85.

⁽²⁸⁾ Urteil *Alcoa Trasformazioni/Kommission*, T-177/10, EU:T:2014:897, Rn. 82.

⁽²⁹⁾ Urteil *Alcoa Trasformazioni/Kommission*, T-177/10, EU:T:2014:897, Rn. 84.

⁽³⁰⁾ Urteil *Alcoa Trasformazioni/Kommission*, T-177/10, EU:T:2014:897, Rn. 85.

7.1.1.2. Selektivität

- (73) Hinsichtlich des Arguments, die BesAR sei nicht selektiv, ist daran zu erinnern, dass „eine staatliche Initiative weder aufgrund der großen Zahl der begünstigten Unternehmen noch aufgrund der Verschiedenartigkeit und der Bedeutung der Wirtschaftszweige, zu denen diese Unternehmen gehören, als eine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme angesehen werden“ kann ⁽³¹⁾, wenn andere Wirtschaftszweige (z. B. Dienstleistungen) vom Kreis der Begünstigten ausgeschlossen sind. Davon ist in diesem Fall auszugehen (ohne dass die Kommission weitere Gründe für die Selektivität prüfen müsste), da nur das produzierende Gewerbe eine solche Beihilfe erhalten kann. Somit sind die Verringerungen der EEG-Umlage nicht auf Unternehmen anwendbar, die sich in einer ähnlichen Situation wie die Begünstigten befinden. Außerdem führen die anhand des Stromverbrauchs festgelegten verschiedenen Verringerungen der EEG-Umlage zu Differenzierungen zwischen Unternehmen, die sich de jure et de facto in derselben Lage befinden, d. h. zwischen stromintensiven Unternehmen; daher sind die Verringerungen an sich selektiv.
- (74) Im Hinblick auf das Argument, der Anwendungsbereich der BesAR und die Differenzierungen seien durch Art und Struktur des Fördersystems gerechtfertigt, ist Folgendes festzustellen: „Eine Maßnahme, die eine Ausnahme von der Anwendung des allgemeinen Steuersystems darstellt, [kann] gerechtfertigt sein, wenn sie unmittelbar auf den Grund- oder Leitprinzipien dieses Steuersystems beruht. Insoweit ist zu unterscheiden zwischen den mit einer bestimmten Steuerregelung verfolgten Zielen, die außerhalb dieser Regelung liegen, und den dem Steuersystem selbst inhärenten Mechanismen, die zur Erreichung dieser Ziele erforderlich sind“ ⁽³²⁾. Jedoch sind weder der Umweltschutz noch die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie als Grund- oder Leitprinzipien des Umlagesystems anzusehen. Sie stellen vielmehr mit der Regelung verfolgte Ziele dar, die außerhalb dieser Regelung liegen. Wie in anderen früheren Fällen ⁽³³⁾ ändert das Umweltschutzziel auch im vorliegenden Fall nichts daran, dass die Verringerungen der EEG-Umlage staatliche Beihilfen sind. Die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit wird nicht einmal unter den in § 1 EEG 2012 genannten Zielen des Gesetzes aufgeführt. Stattdessen wird in § 40 Satz 2 präzisiert, dass die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit unter dem Vorbehalt steht, dass die in § 1 EEG 2012 genannten Gesetzesziele dadurch nicht gefährdet werden dürfen.

7.1.1.3. Vorteil aus der EEG-Umlage — Altmark-Urteil

- (75) Bezüglich des Vorbringens Deutschlands, die EEG-Umlage an sich stelle keinen Vorteil für die Erzeuger von EEG-Strom dar, weist die Kommission darauf hin, dass die Fördermaßnahmen die finanzielle Lage dieser Erzeuger verbessern und sie dadurch höhere Einnahmen erzielen als durch einen Verkauf ihres Stroms zum Marktpreis. Die EEG-Umlage dient der Finanzierung dieser Fördermaßnahmen. Anders als von Deutschland dargelegt, spielt es für die Feststellung, ob die Einspeisevergütungen einen wirtschaftlichen Vorteil darstellen, keine Rolle, ob diese Vergütungen durch die Höhe der EEG-Umlage beeinflusst werden oder nicht.
- (76) Deutschland hat geltend gemacht, dass die Förderung für die Erzeuger von EEG-Strom einen angemessenen Ausgleich für die Erbringung einer Gemeinwohlverpflichtung im Sinne des Altmark-Urteils darstelle.
- (77) In der Rechtssache *Altmark* stellte der Gerichtshof fest, dass eine staatliche Maßnahme nicht unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV fällt, „soweit sie als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugutekommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen“ ⁽³⁴⁾.
- (78) Diese Feststellung war jedoch an vier Voraussetzungen geknüpft ⁽³⁵⁾:
- „Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.“
 - „Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem er gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt.“

⁽³¹⁾ Urteil *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, EU:C:2001:598, Rn. 48.

⁽³²⁾ Urteil *Paint Graphos*, verbundene Rechtssachen C-78/08 bis C-80/08, EU:C:2011:550, Rn. 69.

⁽³³⁾ Urteil *Belgien/Kommission*, C-75/97, EU:C:1999:311, Rn. 38 ff.; Urteil *Heiser*, C-172/03, EU:C:2005:130; Urteil *British Aggregates Association/Kommission*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 86 bis 92. Urteil *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, EU:C:2001:598, Rn. 43 und 52 ff.

⁽³⁴⁾ Urteil *Altmark Trans*, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 87.

⁽³⁵⁾ Urteil *Altmark Trans*, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 89 bis 93.

- c) „Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.“
- d) „Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.“
- (79) Deutschland zufolge erfüllt die Förderung der Erzeuger von EE-Strom die erste Voraussetzung, weil die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2009/28/EG ein Ziel von gemeinsamem Interesse sei. Zudem zeige Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽³⁶⁾, dass die Förderung erneuerbarer Energien Gegenstand einer Gemeinwohlverpflichtung sein könne, die Unternehmen im Stromsektor auferlegt werde.
- (80) Nach Auffassung Deutschlands ist auch das zweite *Altmark*-Kriterium erfüllt, da die Berechnungsparameter, die der Bestimmung des Ausgleichs für Erzeuger von EEG-Strom zugrunde liegen, im EEG 2012 auf objektive und transparente Weise im Voraus festgelegt wurden.
- (81) Da die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss festgestellt hat, dass Erzeuger von EEG-Strom keine Überkompensation erhalten, ist Deutschland zufolge auch das dritte Kriterium erfüllt.
- (82) Außerdem macht Deutschland geltend, dass die Höhe der Förderung für Erzeuger von EEG-Strom anhand einer Analyse der Kosten bestimmt worden sei, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen mit angemessener Ausstattung bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen hätte. In diesem Zusammenhang verweist Deutschland auf die Schlussfolgerung der Kommission in der Vereinbarkeitsbewertung des Einleitungsbeschlusses, nach der die Fördermaßnahmen für Erzeuger von EEG-Strom einen Anreizeffekt haben und verhältnismäßig sind. Beide Fakten belegten, dass die durch die Einspeisevergütungen begünstigten Unternehmen gut geführt seien.
- (83) Die Kommission hält diese Argumente nicht für überzeugend.
- (84) Das erste *Altmark*-Kriterium ist nur erfüllt, wenn der Erbringer einer öffentlichen Dienstleistung mit einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung betraut wurde.
- (85) Nach dem EEG 2012 sind die Unternehmen nicht zur Erzeugung verpflichtet; sie reagieren vielmehr auf einen wirtschaftlichen Anreiz, den der deutsche Staat gibt.
- (86) Deshalb ist das erste *Altmark*-Kriterium nach Auffassung der Kommission nicht erfüllt.
- (87) Da sämtliche *Altmark*-Kriterien erfüllt sein müssen, zieht die Kommission (ohne das zweite, dritte und vierte Kriterium prüfen zu müssen) den Schluss, dass das von Deutschland vorgebrachte Argument, die Einspeisevergütungen für Erzeuger von EE-Strom seien ein angemessener Ausgleich für die Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung im Sinne des *Altmark*-Urteils, nicht anerkannt werden kann.

7.1.1.4. Van der Kooy, Danske Busvognmænd und Hotel Cipriani

- (88) Im Zusammenhang mit den Verringerungen der EEG-Umlage auf der Grundlage der BesAR haben Deutschland wie auch einige andere Beteiligte das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Van der Kooy* und die Urteile des Gerichts in den Rechtssachen *Danske Busvognmænd* und *Hotel Cipriani* angeführt, um zu bekräftigen, dass die Verringerungen keinen wirtschaftlichen Vorteil darstellen ⁽³⁷⁾.

⁽³⁶⁾ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 55).

⁽³⁷⁾ Urteil *Kwekerij Gebroeders van der Kooy* u. a., 67/85, 68/85 und 70/85, EU:C:1988:38; Urteil *Danske Busvognmænd/Kommission*, T-157/01, EU:T:2004:76; Urteil *Hotel Cipriani* u. a./Kommission, T-254/00, T-270/00 und T-277/00, EU:T:2008:537.

- (89) In der Rechtssache *Van der Kooy* befand der Gerichtshof, dass ein Erdgasvorzugstarif für Gartenbaubetriebe mit Warmhauserzeugung keine Beihilfe darstellt, wenn es „im Kontext des betreffenden Marktes objektiv durch wirtschaftliche Gründe wie die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, auf diesem Markt im Preiswettbewerb mit anderen Energiequellen zu bestehen“⁽³⁸⁾. Der Gerichtshof bezog sich jedoch auf einen anderen Sachverhalt als Deutschland und andere Beteiligte. Seine Feststellung betraf den Wettbewerb zwischen verschiedenen Brennstoffen auf demselben Markt und die Möglichkeiten eines Brennstoffanbieters, seine Tarife entsprechend anzupassen, d. h., es ging um die Anwendung des Prinzips des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers. Die Frage war, ob die Gartenbaubetriebe wegen der höheren Gaspreise auf Kohle umstellen würden und ob die Vorzugstarife somit vonseiten des Erdgasanbieters wirtschaftlich sinnvoll waren. Im vorliegenden Fall gibt es keinen Hinweis darauf, dass Deutschland wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber gehandelt hat, und Deutschland hat auch nie geltend gemacht, dass die Verringerungen der EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen als Erfüllung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers erachtet werden sollten.
- (90) Außerdem haben in der Zwischenzeit der Gerichtshof der Europäischen Union und in neueren Urteilen auch das Gericht die Obiter Dicta des Gerichts in den Rechtssachen *Danske Busvognmænd*⁽³⁹⁾ und *Hotel Cipriani*⁽⁴⁰⁾ aufgehoben. In der Rechtssache *Comitato „Venezia vuole vivere“*⁽⁴¹⁾ stellte das Gericht fest, dass eine Maßnahme nur dann nicht als staatliche Beihilfe gilt, wenn sie als Ausgleich für Leistungen anzusehen ist, die von Unternehmen, die mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, sodass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen⁽⁴²⁾. Außerdem können dem Gericht zufolge die Versuche eines Mitgliedstaats, die Wettbewerbsbedingungen in einem bestimmten Wirtschaftssektor denen in anderen Mitgliedstaaten durch einseitige Maßnahmen anzunähern, diesen Maßnahmen nicht den Charakter von Beihilfen nehmen⁽⁴³⁾. Maßnahmen, die den Ausgleich etwaiger Nachteile bezwecken, die in einem bestimmten Gebiet eines Mitgliedstaats ansässige Unternehmen zu tragen haben, könnten selektive Vorteile darstellen⁽⁴⁴⁾.
- (91) Das Gericht hat ferner festgestellt, dass das Urteil in der Rechtssache *Danske Busvognmænd* nicht anwendbar ist, wenn der Staat ein Unternehmen von finanziellen Belastungen befreit, die es normalerweise zu tragen hätte. Das Gericht bekräftigte den Grundsatz, dass das Ziel des Ausgleichs, d. h. die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen, ihm nicht den Charakter von Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV nehmen kann⁽⁴⁵⁾.
- (92) In einem späteren Urteil erkannte das Gericht an, dass das mit bestimmten Beitragserleichterungen angestrebte Ziel des Ausgleichs von Wettbewerbsnachteilen von Unternehmen diesen Vorteilen nicht den Charakter von Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV nehmen kann. Somit ist eine Maßnahme, die als Ausgleich für einen strukturellen Nachteil vorgesehen ist, nur dann nicht als staatliche Beihilfe anzusehen, wenn die *Altmark*-Kriterien erfüllt sind⁽⁴⁶⁾.
- (93) Die von Deutschland und einigen Beteiligten vorgebrachten Argumente können daher nicht akzeptiert werden.
- (94) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Maßnahme den Erzeugern von EEG-Strom einen selektiven Vorteil verschafft, der den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen dürfte.

7.1.2. Zurechenbarkeit

- (95) Die Kommission vertrat in ihrem Einleitungsbeschluss die Auffassung, dass die Vorteile dem deutschen Staat zuzurechnen waren, weil die Einspeisevergütungen und Prämien, die EEG-Umlage und die Begrenzung der Umlage auf Gesetzen und Durchführungsvorschriften beruhen und die Begrenzung der Umlage erst festgelegt wurde, nachdem das BAFA, eine staatliche Stelle, festgestellt hatte, dass die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren.
- (96) Deutschland und Dritte haben die Zurechenbarkeit zum Staat mit dem Argument bestritten, der Staat habe lediglich Rechtsvorschriften erlassen und die Netzbetreiber handelten in eigener Verantwortung.

⁽³⁸⁾ Urteil *Kwekerij Gebroeders van der Kooy* u. a., 67/85, 68/85 und 70/85, EU:C:1988:38, Rn. 30.

⁽³⁹⁾ Urteil *Danske Busvognmænd/Kommission*, T-157/01, EU:T:2004:76, Rn. 57.

⁽⁴⁰⁾ Urteil *Hotel Cipriani* u. a./Kommission, T-254/00, T-270/00 und T-277/00, EU:T:2008:537, Rn. 185.

⁽⁴¹⁾ Urteil *Comitato „Venezia vuole vivere“* u. a./Kommission, C-71/09 P, EU:C:2011:368.

⁽⁴²⁾ Urteil *Comitato „Venezia vuole vivere“* u. a./Kommission, C-71/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 92.

⁽⁴³⁾ Urteil *Comitato „Venezia vuole vivere“* u. a./Kommission, C-71/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 95.

⁽⁴⁴⁾ Urteil *Comitato „Venezia vuole vivere“* u. a./Kommission, C-71/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 96.

⁽⁴⁵⁾ Urteil *Deutschland/Kommission*, T-295/12, EU:T:2014:675, Rn. 144; Urteil *Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Kommission*, T-309/12, EU:T:2014:676, Rn. 261.

⁽⁴⁶⁾ Urteil *British Telecommunications* u. a./Kommission, T-226/09, EU:T:2013:466, Rn. 71.

- (97) Die Frage der Zurechenbarkeit bedarf möglicherweise einer sorgfältigen Prüfung, wenn es nur um das Verhalten staatlicher Unternehmen geht. Die Handlungen der öffentlichen Verwaltung und des Gesetzgebers sind jedoch ohne jeden Zweifel immer dem Staat zuzurechnen ⁽⁴⁷⁾.

7.1.3. Vorliegen staatlicher Mittel

- (98) Im Hinblick auf die Förderung von Erzeugern von EEG-Strom kam die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die ÜNB im Rahmen des EEG 2012 seitens des Staates mit der Aufgabe betraut wurden, die EEG-Umlage zu verwalten, und dass die Einnahmen aus der EEG-Umlage staatliche Mittel darstellen (Erwägungsgrund 138).
- (99) Der Staat hat nicht nur definiert, wem der Vorteil gewährt werden soll, welche Förderkriterien gelten und wie hoch die Förderung ausfällt, sondern er hat auch die finanziellen Mittel zur Deckung der Kosten der Förderung des EEG-Stroms bereitgestellt. Anders als es in der Rechtssache *Doux Élevage* ⁽⁴⁸⁾ der Fall war, wurde die EEG-Umlage vom Gesetzgeber, d. h. dem Staat, geschaffen und wird von diesem erhoben; sie stellt nicht bloß eine private Initiative der ÜNB dar, die der Staat für verbindlich erklärt, um eigenmächtiges Vorgehen zu vermeiden. Der Staat hat Zweck und Ziel der Umlage definiert: Sie dient der Finanzierung einer vom Staat ausgearbeiteten Förderpolitik und nicht einer von den ÜNB beschlossenen Aktion. Den ÜNB steht es nicht frei, die Umlage nach ihrem Ermessen festzulegen, sie werden vielmehr streng dabei überwacht, wie sie die Umlage berechnen, erheben und verwalten. Auch die Vermarktung des EEG-Stroms wird vom Staat überwacht. Die Bestimmungen über die Festsetzung der EEG-Umlage stellen sicher, dass die Umlage für genügend finanzielle Deckung sorgt, um die Förderung des EEG-Stroms sowie die Kosten für die Verwaltung des Systems bezahlen zu können. Diese Bestimmungen erlauben keine über die Deckung dieser Kosten hinausgehenden zusätzlichen Einnahmen. Die ÜNB dürfen die EEG-Umlage nicht zur Finanzierung anderweitiger Tätigkeiten nutzen; die Finanzflüsse sind über separate Bankkonten abzuwickeln (Erwägungsgrund 137 des Einleitungsbeschlusses).
- (100) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erfasst der Begriff der staatlichen Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV sowohl unmittelbar durch den Staat gewährte Vorteile als auch Vorteile, die durch vom Staat beauftragte oder errichtete öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden ⁽⁴⁹⁾. Infolgedessen reicht die Tatsache, dass ein Vorteil nicht unmittelbar aus dem Staatshaushalt finanziert wird, allein nicht aus, um den Einsatz staatlicher Mittel auszuschließen ⁽⁵⁰⁾. Ferner schließt eine zunächst private Herkunft der Mittel deren Einstufung als staatliche Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV nicht aus ⁽⁵¹⁾. Auch die Tatsache, dass die Mittel zu keinem Zeitpunkt zum Vermögen des Staates gehören, schließt nicht aus, dass sie unter Umständen staatliche Mittel darstellen, sofern sie unter staatlicher Kontrolle stehen ⁽⁵²⁾ (siehe Erwägungsgründe 82, 83 und 84 des Einleitungsbeschlusses).
- (101) Daher hat der Gerichtshof in mehreren Fällen entschieden, dass von privaten Einrichtungen erhobene Beiträge staatliche Beihilfen darstellen können, wenn die betreffende Einrichtung im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften speziell mit der Verwaltung der Beiträge beauftragt oder zu diesem Zweck errichtet wurde ⁽⁵³⁾ (siehe Erwägungsgründe 85 bis 89 des Einleitungsbeschlusses). *„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 107] zu betrachten, selbst wenn ihre Verwaltung nichtstaatlichen Organen anvertraut wäre“* ⁽⁵⁴⁾.
- (102) Infolgedessen kam die Kommission im Einleitungsbeschluss unter Bezugnahme auf die Feststellungen des Gerichts ⁽⁵⁵⁾ zu dem Schluss, dass es für die Beurteilung der Frage des Vorliegens staatlicher Mittel unabhängig von deren ursprünglicher Herkunft auf den Umfang der Beteiligung der öffentlichen Stellen bei der Festlegung der betreffenden Maßnahmen und ihrer Finanzierungsmodalitäten ankommt.
- (103) Wenngleich der Gerichtshof in den Rechtssachen *PreussenElektra* und *Doux Élevage* das Vorliegen staatlicher Mittel ausgeschlossen hat, war dies auf die besonderen Umstände dieser Fälle zurückzuführen. In der Rechtssache *PreussenElektra* ⁽⁵⁶⁾ ging es weder um eine Umlage oder einen Beitrag, noch war eine Einrichtung zur Verwaltung der Mittel errichtet oder mit der Verwaltung der Mittel beauftragt worden, sondern die privaten Unternehmen mussten die ihnen auferlegten Verpflichtungen unter Einsatz ihrer eigenen finanziellen Mittel erfüllen. In der

⁽⁴⁷⁾ Vgl. Schlussfolgerungen des GA Wathelet, *Commerz Nederland*, C-242/13, EU:C:2014:308, Rnn. 75 ff.

⁽⁴⁸⁾ Urteil *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348.

⁽⁴⁹⁾ Urteil *Steinike & Weinlig/Deutschland*, C-78/76, EU:C:1977:52, Rn. 21.

⁽⁵⁰⁾ Urteil *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, Rn. 35.

⁽⁵¹⁾ Urteil *Association Vent de Colère!*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 16 bis 20.

⁽⁵²⁾ Urteil *Association Vent de Colère!*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 21.

⁽⁵³⁾ Urteil *Steinike & Weinlig/Deutschland*, C-78/76, EU:C:1977:52, Rn. 21; Urteil *Italien/Kommission*, 173/73, EU:C:1974:71, Rn. 33/35; Urteil *Frankreich/Kommission*, 259/85, EU:C:1987:478, Rn. 23; Urteil *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 66.

⁽⁵⁴⁾ Urteil *Italien/Kommission*, 173/73, EU:C:1974:71, Rn. 33/35.

⁽⁵⁵⁾ Urteil *Frankreich/Kommission*, T-139/09, EU:T:2012:496, Rn. 63 und 64.

⁽⁵⁶⁾ Urteil *PreussenElektra/Schleswig*, C-379/98, EU:C:2001:160.

Rechtssache *Doux Élevage* gab es hingegen einen Beitrag, der vom Staat für verbindlich erklärt wurde; die private Einrichtung konnte die Einnahmen aus diesem Beitrag jedoch nach freiem Ermessen verwenden. Daher kam es in diesem Fall zu keiner staatlichen Kontrolle über die eingenommenen Gelder.

- (104) Bei der Anwendung dieser Grundsätze auf das mit dem EEG 2012 eingeführte Fördersystem kam die Kommission zu folgendem vorläufigem Schluss:
- (105) Im Rahmen des EEG 2012 hat der Staat eine spezielle Abgabe, die EEG-Umlage, eingeführt und deren Zweck definiert: Sie dient der Finanzierung des Differenzbetrags zwischen den Kosten, die bei den ÜNB beim Kauf des EEG-Stroms anfallen, und den Einnahmen der ÜNB aus der Vermarktung dieses Stroms. Die Berechnungsmethode für die Umlage und der Grundsatz, dass Defizite und Überschüsse im Folgejahr zu korrigieren sind, sind ebenfalls im EEG 2012 festgelegt. Dies stellt sicher, dass den ÜNB keine Verluste entstehen, bedeutet jedoch auch, dass sie die Einnahmen aus der Umlage für keine anderen Zwecke als die EEG-Förderung verwenden dürfen. Die Kommission kam somit zu dem Schluss, dass, anders als es in der Rechtssache *PreussenElektra* der Fall war, die Unternehmen vom Staat mit den finanziellen Mitteln versorgt werden, die zur Finanzierung der Förderung von EEG-Strom benötigt werden (siehe Erwägungsgründe 97 bis 103 des Einleitungsbeschlusses).
- (106) Darüber hinaus gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die ÜNB mit der Verwaltung der EEG-Umlage beauftragt wurden. So müssen sie:
- den in ihrem Netzbereich erzeugten EEG-Strom entweder direkt vom Erzeuger, wenn er direkt an die Übertragungsleitung angeschlossen ist, oder von den Verteilernetzbetreibern (VNB) zu Einspeisetarifen abnehmen oder die Marktprämie bezahlen. Im Ergebnis sind der EEG-Strom wie auch die finanzielle Last der Förderung nach dem EEG 2012 auf der Ebene von jedem der vier ÜNB zentralisiert;
 - auf die Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die einen entsprechenden Antrag stellen und die einschlägigen Bedingungen des § 39 Absatz 1 EEG 2012 erfüllen, das *Grünstromprivileg* anwenden;
 - die EEG-Strommenge untereinander ausgleichen, sodass jeder von ihnen denselben durchschnittlichen Anteil an EEG-Strom erwirbt;
 - den EEG-Strom auf dem Spotmarkt nach den im EEG 2012 und seinen Durchführungsbestimmungen festgelegten Regeln vermarkten; dies können sie gemeinsam tun;
 - gemeinsam die EEG-Umlage, die für jede in Deutschland verbrauchte kWh gleich sein muss, als Differenzbetrag zwischen den Einnahmen aus der Vermarktung des EEG-Stroms und den Ausgaben im Zusammenhang mit der Vergütung des EEG-Stroms berechnen;
 - gemeinsam die EEG-Umlage in einem speziellen Format auf einer gemeinsamen Internetseite veröffentlichen;
 - zusammengefasste Informationen über den geförderten Strom aus erneuerbaren Energien veröffentlichen;
 - die für ein bestimmtes Jahr prognostizierte EEG-Umlage mit der eigentlich zutreffenden Umlage vergleichen und die Umlage für das Folgejahr anpassen;
 - Prognosen für mehrere Jahre im Voraus veröffentlichen;
 - die EEG-Umlage bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen erheben;
 - (jeder für sich) für alle mit dem EEG 2012 zusammenhängenden Finanzflüsse (Ausgaben und Einnahmen) gesonderte Bücher und Bankkonten führen.
- (107) Die Kommission stellte zusätzlich fest, dass die ÜNB bei der Verwaltung der EEG-Umlage vom Staat streng überwacht werden (Erwägungsgründe 110 bis 113 des Einleitungsbeschlusses). Die Überwachung erfolgt durch die BNetzA, die auch über die erforderlichen Durchsetzungsbefugnisse verfügt. Die BNetzA überwacht insbesondere, dass die ÜNB den zu Einspeisetarifen vergüteten Strom im Einklang mit den geltenden Bestimmungen auf dem Spotmarkt vermarkten; die ÜNB die EEG-Umlage ordnungsgemäß ermitteln, festlegen und veröffentlichen; die ÜNB den Elektrizitätsversorgungsunternehmen die EEG-Umlage ordnungsgemäß in Rechnung stellen; die Einspeisetarife und die Prämien den ÜNB ordnungsgemäß in Rechnung gestellt werden; die EEG-Umlage nur für Elektrizitätsversorgungsunternehmen verringert wird, die die Voraussetzungen nach § 39 EEG 2012 erfüllen. Die BNetzA erhält von den ÜNB auch Informationen über die Förderung des EEG-Stroms und die Erhebung der Umlage bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Darüber hinaus kann die BNetzA auch Geldbußen verhängen und Beschlüsse fassen, so auch Beschlüsse zur Festsetzung der Höhe der EEG-Umlage. Die Kommission kam ferner zu dem Schluss, dass das BAFA, eine öffentliche Einrichtung, auf Antrag potenzieller Begünstigter die Genehmigung zur Begrenzung der EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen erteilt.

- (108) Deutschland bestreitet, dass dabei staatliche Mittel zum Einsatz kommen. Erstens macht Deutschland geltend, dass am EEG-Fördermechanismus nur private Unternehmen beteiligt seien (die Betreiber der EEG-Anlagen, die Netzbetreiber, die ÜNB und die Elektrizitätsversorgungsunternehmen), die überwiegend privatrechtlich organisiert seien, wenn auch eine bedeutende Anzahl von ihnen im Eigentum des Staates oder öffentlicher Einrichtungen ständen. Im Hinblick auf die Pflichten werde im EEG 2012 nicht zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen unterschieden. Die öffentlichen, an dem Prozess beteiligten Stellen (BNetzA, BAFA und UBA), hätten keine Kontrolle über die Erhebung oder die Verwendung der Mittel, sondern ihre Rolle beschränke sich auf die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der Funktionsweise des Systems.
- (109) Zweitens betont Deutschland, dass die Höhe der EEG-Umlage weder durch das EEG 2012 noch durch eine öffentliche Einrichtung festgelegt werde. Die Höhe der EEG-Umlage werde vom Marktgeschehen bestimmt, da die ÜNB den EEG-Strom zunächst auf dem Spotmarkt verkaufen und danach die Differenzkosten ermitteln, die durch die EEG-Umlage gedeckt werden müssen.
- (110) Mehrere Beteiligte teilen die Auffassung Deutschlands, dass das EEG 2012 keine staatliche Beihilfe darstelle. Insbesondere bestreiten sie die vorläufige Feststellung der Kommission, dass die EEG-Umlage von privaten, vom Staat beauftragten Einrichtungen verwaltet wird. Außerdem machen sie geltend, dass die BNetzA keine Kontrolle über die Einnahmen aus der EEG-Umlage oder die Höhe der Umlage ausübe, sondern vielmehr die Umsetzung der Vorschriften kontrolliere, ohne einen Einfluss auf die Verwaltung der Mittel zu haben. Die Verringerung der EEG-Umlage stütze sich zwar auf das EEG 2012 und werde vom BAFA genehmigt, dies ändere jedoch nichts an der privaten Natur der Mittel, da die Zahlungen zwischen privaten Unternehmen erfolgten und zu keinem Zeitpunkt den privaten Sektor verließen, sodass der Staat keine Kontrolle über diese Mittel ausüben könne. Darüber hinaus wurde geltend gemacht, dass die Weitergabe der EEG-Umlage von den ÜNB an die Elektrizitätsversorgungsunternehmen und anschließend von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen an die Stromverbraucher jeweils im Ermessen der ÜNB und der Elektrizitätsversorgungsunternehmen liege; dies mache die Umlage zu einem Element der Preisgestaltung der privaten Unternehmen und keinesfalls zu einer vom Staat auferlegten Abgabe.
- (111) Diese Argumente ändern jedoch nichts an der von der Kommission im Einleitungsbeschluss gezogenen vorläufigen Schlussfolgerung.

7.1.3.1. Vorliegen einer vom Staat eingeführten Umlage

- (112) In Bezug auf das Argument Deutschlands, dass die EEG-Umlage zu keinem Zeitpunkt Teil des Staatshaushalts werde oder diesen durchlaufe, genügt es noch einmal an das in Erwägungsgrund 100 Gesagte zu erinnern, nämlich dass die Tatsache, dass der Vorteil nicht unmittelbar aus dem Staatshaushalt finanziert wird, allein nicht ausreicht, um den Einsatz staatlicher Mittel auszuschließen, sofern der Staat eine Einrichtung zur Verwaltung der Mittel errichtet oder mit der Verwaltung der Mittel beauftragt hat.
- (113) Deutschland betont, dass die Zahlungen der EEG-Umlage von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen an die ÜNB privater Natur seien, da die ÜNB nach öffentlichem Recht über keine Berechtigung oder Befugnis verfügten, ihre Ersatzansprüche gegenüber den Elektrizitätsversorgungsunternehmen geltend zu machen. Wie jedes andere private Unternehmen müssten sie ihre Ansprüche zivilgerichtlich durchsetzen. Allerdings wird bei dieser Analyse nicht berücksichtigt, dass die fraglichen Zahlungen nicht auf frei ausgehandelte Verträge zwischen den betroffenen Parteien, sondern auf gesetzliche Schuldverhältnisse zurückzuführen sind, die ihnen vom Staat auferlegt wurden. Die ÜNB sind somit gesetzlich verpflichtet, die EEG-Umlage von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen einzufordern.
- (114) In dieser Hinsicht entspricht es der ständigen Rechtsprechung⁽⁵⁷⁾, dass es sich bei den mit der Verwaltung der Beihilfe beauftragten Einrichtungen sowohl um öffentliche als auch private Einrichtungen handeln kann. Daher kann allein durch die Tatsache, dass es sich bei den ÜNB um private Wirtschaftsbeteiligte handelt, der Einsatz staatlicher Mittel nicht ausgeschlossen werden. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat festgestellt, dass „[d]ie Unterscheidung zwischen staatlichen Beihilfen und aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen ... dem Zweck [dient], in den Beihilfebegriff nicht nur unmittelbar vom Staat gewährte Beihilfen, sondern auch jene Beihilfen einzubeziehen, die durch vom Staat benannte oder errichtete öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden“⁽⁵⁸⁾. In der Rechtssache *Sloman Neptun*⁽⁵⁹⁾ kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass staatliche Mittel zum Einsatz kommen, wenn die fragliche Regelung in ihrem Zweck und ihrer allgemeinen Systematik auf die Schaffung eines Vorteils abzielt, der eine zusätzliche Belastung für den Staat oder für die vom Staat benannten oder errichteten privaten Einrichtungen darstellen würde⁽⁶⁰⁾. Damit es sich um staatliche Mittel handelt, genügt es daher, wenn der Vorteil zu einer Verringerung der Mittel führt, auf die eine private Einrichtung Anspruch hat. Die Verringerung der EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen bewirkt genau dies, nämlich eine Verringerung der von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen bei den stromintensiven Unternehmen erhobenen Beträge.

⁽⁵⁷⁾ Urteil *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 70; Urteil *Association Vent de Colère!*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 20.

⁽⁵⁸⁾ Urteil *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, C-72/91, EU:C:1993:97, Rn. 19.

⁽⁵⁹⁾ Urteil *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, C-72/91, EU:C:1993:97.

⁽⁶⁰⁾ Urteil *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, C-72/91, EU:C:1993:97, Rn. 21.

- (115) Die Tatsache, dass die Elektrizitätsversorgungsunternehmen die EEG-Umlage nicht an die Stromkunden weitergeben müssen, führt nicht zu der Einstufung der Einnahmen als private Mittel, solange die Elektrizitätsversorgungsunternehmen selbst nach dem EEG 2012 verpflichtet sind, die Umlage an die ÜNB zu zahlen. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtung nicht auf einem Vertrag basiert, den die Wirtschaftsbeitrügten frei eingehen konnten; es handelt sich vielmehr um ein gesetzliches Schuldverhältnis, das sich unmittelbar aus den staatlichen Rechtsvorschriften ergibt. Wie in Erwägungsgrund 100 ausgeführt wurde, schließt eine zunächst private Herkunft der Mittel deren Einstufung als staatliche Mittel nicht aus. Anders als in der Rechtssache *PreussenElektra*, bei der private Unternehmen ihre eigenen Mittel zur Zahlung des Kaufpreises für ein Produkt aufwenden mussten, wurden die ÜNB gemeinsam mit der Verwaltung einer Umlage beauftragt, die die Elektrizitätsversorgungsunternehmen zahlen müssen, ohne dafür etwas als Gegenleistung zu erhalten.
- (116) Nach Angaben Deutschlands haben einige nationale Gerichte die EEG-Umlage und die in ihrem Rahmen erhobenen Beträge geprüft und sind dabei zu dem Schluss gekommen, dass der Staat keine Kontrolle über sie ausübe. In einer Rechtssache, auf die sich Deutschland beruft ⁽⁶¹⁾, stellte ein nationales Gericht fest, dass der deutsche Staat durch die Schaffung eines autarken Systems zur Verfolgung eines öffentlichen Ziels die Förderung der erneuerbaren Energien gewissermaßen an private Unternehmen auslagere. Aus diesem Grund vertrat das genannte Gericht die Auffassung, dass die EEG-Umlage im Sinne des deutschen Verfassungsrechts keine Sonderabgabe darstelle, da die Einnahmen aus der EWR-Umlage nicht der öffentlichen Hand zufließen und diese auch keinen — noch nicht einmal indirekten — Zugriff auf die Gelder habe. Die Kommission stellt daher fest, dass sich die Schlussfolgerung des nationalen Gerichts auf die Anwendung des nationalen Verfassungsrechts und insbesondere auf die Auslegung des Rechtsbegriffs der „Sonderabgabe“ beschränkte. Das nationale Gericht äußerte sich jedoch nicht zu der Frage, ob das EEG 2012 staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV beinhaltet. Wenngleich es Ähnlichkeiten zwischen der Prüfung des nationalen Gerichts nach dem deutschen Verfassungsrecht und der Prüfung der Kommission nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV geben mag, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass Mittel nicht in den Staatshaushalt übertragen werden oder zum Vermögen des Staates gehören müssen, um als staatliche Mittel eingestuft zu werden. In Anbetracht der Tatsache, dass staatliche Mittel auch dann vorliegen können, wenn eine öffentliche oder private Einrichtung zur Verwaltung dieser Mittel errichtet oder mit der Verwaltung dieser Mittel beauftragt wurde, ist der Begriff der staatlichen Mittel weiter gefasst als bei der Prüfung des nationalen Gerichts nach deutschem Verfassungsrecht ⁽⁶²⁾.

7.1.3.2. Beauftragung der ÜNB mit der Verwaltung der Umlage

- (117) Deutschland bestreitet die Feststellung der Kommission, dass die ÜNB gemeinsam mit der Verwaltung staatlicher Mittel beauftragt wurden. Nach Auffassung Deutschlands liegt keine Betrauung der ÜNB durch den Staat vor. Vielmehr setzten alle unter das EEG 2012 fallenden Unternehmen wie alle anderen Wirtschaftsbeitrügten lediglich ihre sich aus dem Gesetz ergebenden privaten Ansprüche durch.
- (118) Die Kommission vertritt jedoch die Auffassung, dass das EEG 2012 den ÜNB eindeutig eine Reihe von Verpflichtungen und Kontrollaufgaben im Hinblick auf das EEG-System überträgt, wodurch diese zum zentralen Element der Funktionsweise des Systems werden (siehe Erwägungsgrund 106). Die vier deutschen ÜNB zentralisieren jeder für seinen Netzbereich allen EEG-Strom und sämtliche beim Erwerb von EEG-Strom und der Zahlung von Marktprämien anfallenden Kosten sowie die mit der Verwaltung der EEG-Umlage verbundenen Kosten. Auch zentralisieren sie jeder für seinen Netzbereich die Einnahmen aus der EEG-Umlage. Es liegt daher auf der Hand, dass die ÜNB nicht nur private Ansprüche untereinander durchsetzen, sondern auch ihren gesetzlichen Schuldverhältnissen nach dem EEG 2012 nachkommen.

7.1.3.3. Überwachung durch den Staat, insbesondere durch die BNetzA

- (119) Deutschland und mehrere Beteiligte machen ferner geltend, dass die Befugnisse der staatlichen Einrichtungen, insbesondere der BNetzA und des BAFA, zu begrenzt seien, um den Einrichtungen ein hohes Maß an Kontrolle über die EEG-Umlage zu verleihen. Die BNetzA und das BAFA überprüften nur die Rechtmäßigkeit der Handlungen der betroffenen privaten Wirtschaftsbeitrügten und verhängten gegebenenfalls Sanktionen (BNetzA) oder beschieden über das Recht stromintensiver Unternehmen auf eine Verringerung der Umlage (BAFA). Sie hätten weder Einfluss auf die Mittelflüsse, noch legten sie die Höhe der EEG-Umlage fest. Nach Angaben Deutschlands diene die Tatsache, dass das EEG 2012 die Berechnungssystematik, die Transparenzpflichten und die Überwachungsrechte der BNetzA vorgibt, lediglich dazu, eine ungerechtfertigte Bereicherung eines Wirtschaftsbeitrügten im Laufe der Zahlungskette zu verhindern. Die Ansprüche müssten von den privaten Wirtschaftsbeitrügten dann jedoch zivilgerichtlich durchgesetzt werden.
- (120) Entgegen der Auffassung Deutschlands und der Beteiligten erlässt das BAFA eine Verwaltungsentscheidung, wenn es auf Antrag potenzieller Begünstigter die Genehmigung zur Begrenzung der EEG-Umlage für stromintensive

⁽⁶¹⁾ Oberlandesgericht Hamm, Urteil vom 14. Mai 2013, Ref. 19 U 180/12.

⁽⁶²⁾ Urteil *Steinike & Weinlig/Deutschland*, C-78/76, EU:C:1977:52, Rn. 21.

Unternehmen erteilt. Eine solche Entscheidung kann nur vor deutschen Verwaltungsgerichten, nicht aber vor Zivilgerichten angefochten werden und ist unmittelbar wirksam. Darüber hinaus hat die BNetzA bedeutende Durchsetzungsbefugnisse nach dem EnWG, die es ihr ermöglichen, gegen alle an dem System beteiligten Wirtschaftsbeteiligten Geldbußen zu verhängen und die Einhaltung des EEG 2012 durchzusetzen.

- (121) Im Übrigen hat der Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache *Elcogás* kürzlich bestätigt, dass staatliche Mittel auch dann zum Einsatz kommen, wenn die staatliche Einrichtung, die mit der Verteilung der eingenommenen Beträge beauftragt ist, in dieser Hinsicht über keinen Ermessensspielraum verfügt ⁽⁶³⁾.
- (122) Anders als die Kommission in Erwägungsgrund 134 des Einleitungsbeschlusses feststellte, machen Deutschland und mehrere Beteiligte geltend, dass die BNetzA nicht die Höhe der EEG-Umlage festsetzen könne. Wie bereits in Erwägungsgrund 43 festgestellt wurde, zeigt § 6 Absatz 3 der AusglMechAV jedoch, dass die BNetzA vollziehbare Entscheidungen treffen kann, um die Höhe der Umlage zu korrigieren. Darüber hinaus ist der Umfang, in dem die BNetzA ihre Befugnisse bisher wahrgenommen hat, irrelevant, solange sie über diese Befugnisse verfügt hat. Unter Umständen hat es die BNetzA bloß bislang nicht für nötig erachtet, eine vollziehbare Entscheidung zu treffen.

7.1.3.4. Feststellung des Vorliegens staatlicher Kontrolle im Allgemeinen

- (123) Deutschland und mehrere Beteiligte haben die Kommission dafür kritisiert, dass diese angeblich zu Unrecht die einzelnen Schritte und Beziehungen des EEG-Systems als Ganzes betrachtet habe, um zu argumentieren, dass das System vom Staat kontrolliert werde. Hätte die Kommission die Schritte einzeln geprüft und sich jeweils auf nur eine Beziehung konzentriert (EEG-Strom-Erzeuger — VNB/ÜNB; ÜNB — BNetzA; ÜNB — Elektrizitätsversorgungsunternehmen; Elektrizitätsversorgungsunternehmen — Verbraucher), so hätte sie, wie Deutschland und die betreffenden Beteiligten geltend machen, zu dem Schluss kommen müssen, dass keine staatliche Kontrolle vorliege. Die Rolle des BAFA sei auf die Feststellung der Förderfähigkeit beschränkt, und das BAFA verfüge in dieser Hinsicht über keinen Ermessensspielraum.
- (124) Deutschland und die Beteiligten begehen jedoch den Fehler einer zu fragmentierten Sichtweise des durch das EEG 2012 errichteten Finanzierungssystems. In der Rechtssache *Bouygues* vertrat der Gerichtshof folgende Auffassung: „Da die staatlichen Maßnahmen unterschiedliche Formen annehmen und nach ihren Wirkungen zu untersuchen sind, kann nicht ausgeschlossen werden, ... dass mehrere aufeinanderfolgende Maßnahmen des Staates für die Zwecke der Anwendung von Art. 107 Abs. 1 AEUV als eine einzige Maßnahme zu betrachten sind.“ ⁽⁶⁴⁾ Der Gerichtshof fuhr in seiner Argumentation fort und erklärte, dass dies „insbesondere dann der Fall sein [könne], wenn aufeinanderfolgende Maßnahmen insbesondere in Anbetracht ihrer zeitlichen Abfolge, ihres Zwecks und der Lage des Unternehmens zum Zeitpunkt dieser Maßnahmen derart eng miteinander verknüpft sind, dass sie sich unmöglich voneinander trennen lassen“ ⁽⁶⁵⁾. Genau dies ist beim EEG-System der Fall. Das EEG 2012 sowie die Befugnisse und Tätigkeiten der BNetzA, des BAFA, des UBA und der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sind so eng miteinander verknüpft und so sehr voneinander abhängig, dass sie nur als untrennbar miteinander verbunden angesehen werden können.
- (125) Deutschland macht ferner geltend, dass die Kommission zu Unrecht aus der Art und Weise, wie Überschüsse und Defizite auf dem EEG-Konto gehandhabt werden, auf staatliche Kontrolle geschlossen habe. Erstens stellt Deutschland fest, dass kein Zusammenhang zwischen dem EEG-Konto und dem Staatshaushalt bestehe: Der Staat gleiche Defizite auf dem EEG-Konto weder aus, noch würden — wie es in der Rechtssache *Essent* der Fall war — Überschüsse an den Staatshaushalt abgeführt. Die Defizite und Überschüsse bestimmten die Höhe der EEG-Umlage im Folgejahr. Sie würden somit zwischen den betroffenen privaten Unternehmen gleichmäßig verteilt. Der Staat habe keinen Einfluss darauf.
- (126) Die Kommission vertritt jedoch die Auffassung, dass eine staatliche Kontrolle über die Mittel nicht bedeutet, dass die betreffenden Mittel aus dem bzw. in den Staatshaushalt übertragen werden müssen ⁽⁶⁶⁾. Für eine staatliche Kontrolle über die Mittel genügt es, dass der Staat genau regelt, was im Falle eines Defizits oder eines Überschusses auf dem EEG-Konto zu geschehen hat. Der entscheidende Aspekt ist, dass der Staat ein System geschaffen hat, bei dem die Netzbetreiber durch die EEG-Umlage einen vollständigen Ausgleich für die ihnen entstehenden Kosten erhalten und die Elektrizitätsversorgungsunternehmen dazu berechtigt sind, die Umlage an die Verbraucher weiterzugeben.
- (127) Ferner weist Deutschland darauf hin, dass allein die Regulierung und Aufsicht über private Geldflüsse diese nicht zu Beihilfen machen könnten. Deutschland vergleicht das mit dem EEG 2012 eingeführte System mit anderen Bereichen der wirtschaftlichen Regulierung wie etwa dem Verbraucherschutz im Bankensektor, der Verpflichtung

⁽⁶³⁾ Urteil *Elcogás*, C-275/13, EU:C:2014:2314, Rn. 29.

⁽⁶⁴⁾ Urteil *Bouygues u. a./Kommission*, C-399/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 103.

⁽⁶⁵⁾ Urteil *Bouygues u. a./Kommission*, C-399/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 104.

⁽⁶⁶⁾ Urteil *Association Vent de Colère!*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 19; Urteil *Elcogás*, C-275/13, EU:C:2014:2314, Rn. 24.

von Autofahrern zum Abschluss einer Kfz-Versicherung oder der Preisregulierung in der Telekommunikationsbranche und im Gesundheitswesen. Deutschland macht geltend, dass die Regulierung einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit als solche nicht automatisch bedeute, dass eine staatliche Kontrolle vorliege. Die BNetzA habe lediglich die Aufgabe, den Verbraucherschutz zu gewährleisten. Es besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied zwischen den Bereichen, in denen der Staat lediglich einen Rahmen zum Schutz der Verbraucher vorgibt, und dem vorliegenden Fall. In Letzterem hat der Staat eine separate Rechtsvorschrift, das EEG 2012, erlassen, dessen vorrangiges Ziel nicht der Verbraucherschutz ist. Im vorliegenden Fall stellt der Staat einen kontinuierlichen Geldfluss innerhalb der Branche sicher, um die politischen Zielsetzungen der Rechtsvorschrift zu erreichen. Nach ständiger Rechtsprechung⁽⁶⁷⁾ müssen Fonds, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats durch Zwangsbeiträge gespeist und gemäß diesen Rechtsvorschriften verwaltet und verteilt werden, als staatliche Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV betrachtet werden, selbst wenn ihre Verwaltung nichtstaatlichen Organen anvertraut ist. Daher kann das EEG 2012 nicht mit staatlichen Maßnahmen verglichen werden, auf die der Staat keinen Einfluss hat oder deren Finanzierung er nicht gewährleistet.

- (128) Nach Auffassung Deutschlands ist die Situation mit der in der Rechtssache *Doux Élevage* vergleichbar. In der Rechtssache *Doux Élevage* stellte der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass die durch die Zahlung der Beiträge generierten Mittel nicht den Haushalt des Staates durchliefen, der Staat auf keine Einnahmen verzichte, die Mittel die gesamte Zeit über ihren privatrechtlichen Charakter behielten und im Fall einer Nichtabführung ein zivilrechtliches Gerichtsverfahren angestrengt werden müsse⁽⁶⁸⁾. Ebenso standen diese Beiträge nicht „ständig unter staatlicher Kontrolle“ und „zur Verfügung der staatlichen Behörden“⁽⁶⁹⁾, denn die staatlichen Einrichtungen waren nicht befugt, die Beiträge „einer anderen Kontrolle als derjenigen der Recht- und Gesetzmäßigkeit zu unterwerfen“⁽⁷⁰⁾. Trotz des Vorbringens Deutschlands ist der vorliegende Fall nicht mit der Rechtssache *Doux Élevage* vergleichbar. Der Unterschied liegt darin, dass in der Rechtssache *Doux Élevage*, „[d]ie betreffende Branchenorganisation ... über die Verwendung dieser Mittel [entscheidet], die ausschließlich den von ihr selbst bestimmten Zielen gewidmet sind“⁽⁷¹⁾. Im vorliegenden Fall wurde der Zweck der EEG-Umlage vom Staat festgelegt, und die Durchführung wird vollständig vom Staat kontrolliert. Während sich die französischen Behörden in der Rechtssache *Doux Élevage* darauf beschränkten, einen bereits bestehenden freiwilligen Beitrag für alle Angehörigen der betreffenden Branchen für verbindlich zu erklären, hat der Staat im vorliegenden Fall den gesamten Mechanismus zur Berechnung und zum Ausgleich der Kosten zwischen den privaten Wirtschaftsbeiträgern neu eingeführt.
- (129) Bei der Beantwortung der Frage nach der Kontrolle des Staates vertritt Deutschland die Auffassung, dass der von der Kommission verwendete Begriff „Staat“ zu undifferenziert sei. Wie die Rechtssache *Doux Élevage* zeige, solle sich der Begriff „Staat“ in erster Linie auf die Exekutive, d. h. die Regierung und die Verwaltungsbehörden, nicht aber auf allgemeingültige Rechtsvorschriften erstrecken, die vom Parlament verabschiedet wurden. Die bloße Tatsache, dass der Staat die AusglMechV erlassen habe, lasse nicht auf staatliche Kontrolle schließen.
- (130) Der Begriff „Staat“ ist jedoch in einem weiteren Sinne zu verstehen. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat wiederholt befunden, dass der Begriff des Staates naturgemäß auch den Gesetzgeber einschließt⁽⁷²⁾. Wie in Erwägungsgrund 124 erwähnt, wird staatliche Kontrolle im Rahmen einer Reihe von Regulierungs- und Kontrollmaßnahmen ausgeübt, die nicht einzeln geprüft werden sollten. Im vorliegenden Fall gehen die einschlägigen Rechtsvorschriften so sehr ins Detail, dass das System staatliche Kontrolle gewährleistet, ohne dass eine weitergehende Beteiligung staatlicher Stellen erforderlich wäre. Darüber hinaus verfügt die BNetzA über umfassende Befugnisse zur Einflussnahme auf den Prozess.
- (131) Deutschland argumentiert hingegen, dass sich das EEG 2012 erheblich von dem Sachverhalt in der Rechtssache *Essent* unterscheide. Im letzteren Fall sei die Höhe der Abgabe unabhängig von den mit der Abgabe zu deckenden Kosten per Gesetz festgesetzt worden. Darüber hinaus seien alle aus der Abgabe erzielten Erträge, die 400 Mio. NLG überstiegen, an den Staat abgeführt worden. Die Höhe der EEG-Umlage hingegen werde von den ÜNB auf der Grundlage des EEG-Stromverkaufs am Spotmarkt festgelegt, und der Staat habe keine Möglichkeit, dies zu beeinflussen. Des Weiteren verblieben die Überschüsse des EEG-Kontos im System, da sie die Höhe der Umlage im Folgejahr beeinflussten.
- (132) Wie in Erwägungsgrund 126 aufgezeigt wurde, bedeutet eine staatliche Kontrolle über die Mittel nicht, dass diese aus dem bzw. in den Staatshaushalt übertragen werden müssen⁽⁷³⁾. Im vorliegenden Fall wird die Höhe der EEG-Umlage im Einklang mit den rechtlichen Bestimmungen und unter Berücksichtigung des von den ÜNB erzielten Marktpreises berechnet. Wie bereits in Erwägungsgrund 13 des Einleitungsbeschlusses erläutert wurde, ist die Art und Weise, wie die ÜNB die EEG-Umlage anhand des auf dem Spotmarkt erzielten Preises berechnen, genau geregelt und im EEG 2012 festgeschrieben.

⁽⁶⁷⁾ Urteil *Association Vent de Colère!*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 25; Urteil *Italien/Kommission*, 173/73, EU:C:1974:71, Rn. 16.

⁽⁶⁸⁾ Urteil *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, Rn. 32.

⁽⁶⁹⁾ Urteil *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, Rn. 36.

⁽⁷⁰⁾ Urteil *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, Rn. 38.

⁽⁷¹⁾ Siehe Fußnote 69.

⁽⁷²⁾ Urteil *Kommission/Niederlande*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, Rn. 102 bis 113.

⁽⁷³⁾ Urteil *Association Vent de Colère!*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 19; Urteil *Elcogás*, C-275/13, EU:C:2014:2314, Rn. 24.

- (133) Außerdem macht Deutschland geltend, dass in der Rechtssache *Essent* eine bestimmte Einrichtung mit der Verwaltung der Abgabe betraut gewesen sei, während das EEG 2012 einer unbestimmten Anzahl von privaten Wirtschaftsbeteiligten, und zwar Netzbetreibern, ÜNB und Elektrizitätsversorgungsunternehmen, allgemein definierte Verpflichtungen auferlege. Hierbei handele es sich nicht um eine Betrauung, denn eine derart große Zahl privater Wirtschaftsteilnehmer könne nicht als vom Staat mit der Verwaltung einer Abgabe betraut betrachtet werden. Wie bereits in Erwägungsgrund 118 ausgeführt wurde, sind die ÜNB — und keine anderen Wirtschaftsbeteiligten — die mit der Verwaltung der EEG-Umlage betrauten Einrichtungen. Darüber hinaus scheint es keine rechtliche Grundlage zu geben, die es einem Mitgliedstaat verbieten würde, mehr als eine Einrichtung mit der Verwaltung staatlicher Mittel zu betrauen.
- (134) Deutschland und mehrere Beteiligte verweisen ferner auf die angeblichen Unterschiede zwischen dem EEG 2012 und dem kürzlich ergangenen Urteil in der Rechtssache *Vent de Colère* ⁽⁷⁴⁾: In Frankreich sei die in Rede stehende Abgabe von einem staatlichen Fonds von den Verbrauchern erhoben worden, während die EEG-Umlage in Deutschland durch die privaten ÜNB von privaten Elektrizitätsversorgungsunternehmen erhoben werde, die diese dann an die Verbraucher weitergeben könnten. In Frankreich sei die Höhe der Abgabe per Ministerdekret festgelegt worden; in Deutschland hingegen werde die Umlage von den ÜNB auf Grundlage der ihnen tatsächlich entstehenden Kosten ermittelt. In Frankreich sei im Falle eines Defizits der Staat eingesprungen, während Defizite in Deutschland zunächst von den ÜNB getragen und dann im Folgejahr durch eine Erhöhung der Umlage ausgeglichen würden.
- (135) Mit dem Argument, dass staatliche Mittel nur dann vorliegen, wenn die Exekutive des Staates über die Mittel verfügt, legt Deutschland die geltende Rechtsprechung falsch aus. Wie in Erwägungsgrund 130 dargelegt, beschränkt sich der Begriff des Staates nicht auf die Exekutive, da er auch den Gesetzgeber mit einschließt; auch ist es nicht erforderlich, dass der Staat über die Mittel verfügen kann, als wären sie Teil seines eigenen Haushalts. Wie in Erwägungsgrund 114 dargelegt, ist es irrelevant, ob es sich bei der Einrichtung, die die staatlichen Mittel verwaltet, um eine private oder eine öffentliche Einrichtung handelt. Die ÜNB berechnen die EEG-Umlage auf der Grundlage ihrer Kosten nach der im EEG 2012 festgelegten Methode; die Tatsache, dass der Staat einen Marktmechanismus in das System integriert hat, hat keinen Einfluss auf das Vorliegen staatlicher Mittel. Der Staat bestimmt auch, was im Falle eines Defizits zu tun ist. Der Staat gleicht zwar nicht selbst das Defizit aus, aber er regelt und kontrolliert die Art und Weise, wie das Defizit — letztlich auch über die EEG-Umlage — ausgeglichen wird.
- (136) Deutschland macht geltend, dass in der Rechtssache *Vent de Colère* eine jederzeitige diskretionäre Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf die Verwendung der Mittel vorgelegen habe, während der Staat beim EEG 2012 lediglich in Form legislativer Regelungsbefugnisse involviert sei und somit über keine solche diskretionäre Einwirkungsmöglichkeit verfüge. Nach Angaben Deutschlands habe die Kommission nicht ausreichend zwischen exekutiver Kontrolltätigkeit und genuiner Gesetzgebungstätigkeit unterschieden. Staatliche Kontrolle bedeute, dass der Staat über eine diskretionäre Einwirkungsmöglichkeit auf die Verwendung der Mittel verfüge. Unter Randnummer 21 des Urteils in der Rechtssache *Vent de Colère* bestätigte der Gerichtshof diese Feststellung.
- (137) Nach Auffassung Deutschlands zeigt sich das Fehlen staatlicher Kontrolle auch daran, dass der Staat die Höhe der EEG-Umlage nicht selbst festlegen könne. Da die Höhe der Umlage von den Einnahmen abhängt, die die ÜNB aus dem Verkauf des EEG-Stroms auf dem Spotmarkt erzielen, werde sie vollständig vom Markt bestimmt. Die Kommission räumt ein, dass der Staat zwar nicht immer die genaue Höhe der EEG-Umlage bestimmt, er legt jedoch die Art und Weise fest, in der sie unter Berücksichtigung des Verkaufspreises des Stroms berechnet wird. Der Staat kann auch Marktmechanismen in das Finanzierungssystem aufnehmen, ohne auf eine Kontrolle über die Finanzierung zu verzichten. In diesem Zusammenhang sieht die Kommission keinen Unterschied zwischen einer öffentlichen, von staatlichen Stellen festgesetzten Abgabe und einem vom Staat durch seine Rechtsvorschriften auferlegten gesetzlichen Schuldverhältnis. In beiden Fällen organisiert der Staat über seine Rechtsvorschriften einen Mitteltransfer und legt fest, für welche Zwecke diese Mittel verwendet werden dürfen.
- (138) Deshalb bleibt die Kommission bei ihrer Feststellung, dass die Förderung von Erzeugern von Strom aus erneuerbaren Energien und aus Grubengas durch Einspeisetarife aus staatlichen Mitteln finanziert wird.

7.1.4. *Nachteilige Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel*

- (139) Die Vorteile sowohl für Erzeuger von EEG-Strom als auch für stromintensive Unternehmen scheinen geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zu beeinträchtigen, da die begünstigten Unternehmen in Wirtschaftszweigen tätig sind, in denen die Märkte liberalisiert worden sind und in denen Handel zwischen Mitgliedstaaten stattfindet.

7.1.5. *Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

- (140) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass das EEG 2012 eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 AEUV beinhaltet, die sowohl den Erzeugern von EEG-Strom als auch — im Rahmen der BesAR — stromintensiven Unternehmen zugutekommt.

⁽⁷⁴⁾ Siehe Fußnote 21.

7.2. Bestehende bzw. neue Beihilfe und Rechtmäßigkeit der Beihilfe

- (141) In ihrem Einleitungsbeschluss stellte die Kommission fest, dass das am 1. April 2000 in Kraft getretene deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (im Folgenden „EEG 2000“), der Vorläufer des EEG 2012, nach Auffassung der Kommission keine staatliche Beihilfe beinhaltet (Entscheidung der Kommission in der Beihilfesache NN 27/2000)⁽⁷⁵⁾. Die Kommission vertrat jedoch die Ansicht, dass mit dem EEG 2012 wesentliche Änderungen vorgenommen wurden und dass nach dem EEG 2012 gewährte Fördermaßnahmen neue Beihilfen darstellen, die nicht von dem vorherigen Beschluss der Kommission erfasst werden (Erwägungsgrund 150 des Einleitungsbeschlusses).
- (142) Dies wird von Deutschland und mehreren Beteiligten bestritten.
- (143) Deutschland und die Beteiligten machen geltend, dass die Beihilferegelung durch die sukzessiven Änderungen, die seit der ursprünglichen Fassung des EEG 2000 bis zum EEG 2012 vorgenommen wurden, nicht wesentlich geändert worden sei, sodass das EEG 2012 eine bestehende Beihilfe beinhalte.
- (144) Deutschland räumt jedoch ein, dass sich das EEG 2012 und das EEG 2000 in zwei Punkten unterscheiden:
- a) Der Ausgleichsmechanismus sei umgestaltet worden: Die ursprüngliche physische Durchleitung des EEG-Stroms an die Elektrizitätsversorgungsunternehmen sei durch eine Verpflichtung für die ÜNB ersetzt worden, den EEG-Strom selbst auf dem Spotmarkt zu verkaufen. Im Gegenzug für die Zahlung der EEG-Umlage für eine bestimmte Strommenge erhielten die Elektrizitätsversorgungsunternehmen die Möglichkeit, diesen Strom als EEG-Strom auszuweisen. Nach Auffassung Deutschlands bedeutet dies, dass die Elektrizitätsversorgungsunternehmen die „erneuerbare Eigenschaft“ des Stroms erwerben und somit gegenüber ihren Kunden ausweisen könnten, in welcher Höhe sie die Umlage entrichtet haben (siehe § 53 Absatz 1 und § 54 Absatz 1 EEG 2012).
 - b) Die BesAR habe es unter dem EEG 2000 noch nicht gegeben.
- (145) Abgesehen von diesen beiden Unterschieden, entspreche der in den Erwägungsgründen 7, 8 und 9 beschriebene Mechanismus den Bestimmungen des EEG 2000. In diesem Zusammenhang macht Deutschland insbesondere geltend, dass das wesentliche Merkmal, d. h. dass die Elektrizitätsversorgungsunternehmen den ÜNB aus eigenen Mitteln einen Ausgleich für die den ÜNB beim Kauf von EEG-Strom entstehenden Kosten zahlen, bereits Bestandteil des EEG 2000 gewesen sei.
- (146) Die Kommission bleibt bei ihrer Feststellung, dass die im EEG 2012 enthaltene staatliche Beihilfe eine neue Beihilfe darstellt, da das EEG 2012 gegenüber dem EEG 2000 wesentlich geändert wurde.
- (147) Bei den von Deutschland eingeräumten Änderungen, d. h. der Änderung des Ausgleichsmechanismus und der Einführung der BesAR, handelt es sich in der Tat um wesentliche Änderungen.

7.2.1. Umgestaltung des Ausgleichsmechanismus

- (148) Zunächst einmal weist die Kommission darauf hin, dass sie 2002 zwar davon ausging, dass das EEG 2000 keine Übertragung staatlicher Mitteln beinhaltete, sie jedoch kurz nach dem Urteil in der Rechtssache *PreussenElektra* zu diesem Schluss kam. Weitere seitdem ergangene Gerichtsurteile haben das Urteil in der Rechtssache *PreussenElektra* jedoch präzisiert und eingeschränkt: Ausgehend von den Urteilen in den Rechtssachen *Essent*, *Vent de Colère* und *Elcogás* lässt sich davon ausgehen, dass die ÜNB im Rahmen des ursprünglichen Ausgleichsmechanismus vom Staat mit der Verwaltung einer Beihilferegelung betraut wurden, die durch eine von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen erhobene Umlage finanziert wurde.
- (149) Der entscheidende Punkt besteht darin, dass der Ausgleichsmechanismus seitdem wesentlich geändert wurde. So umfasst er nicht mehr eine Reihe von Verpflichtungen zur physischen Abnahme von Strom (Netzbetreiber von den EEG-Stromerzeugern, ÜNB von den Netzbetreibern, Elektrizitätsversorgungsunternehmen von den ÜNB). Nunmehr wird die physische Übertragung auf der Ebene der ÜNB unterbrochen, die selbst für die Vermarktung des EEG-Stroms zuständig sind. Die Vermarktung ist vom Ausgleichsmechanismus entkoppelt worden: Bei dem Ausgleichsmechanismus geht es nur noch um die Verteilung der Kosten zwischen den einzelnen Beteiligten. Den ÜNB wurde vom Staat die Verantwortung für die Zentralisierung und Berechnung dieser Kosten und zur Erhebung der Umlage bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen übertragen.
- (150) Das EEG 2000 sagte nichts darüber aus, ob die Stromverbraucher an den Kosten für die Erzeugung des EEG-Stroms beteiligt werden sollten. Diese Entscheidung wurde der zuständigen Regulierungsbehörde überlassen, die damals noch dazu befugt war, die Strompreise für die Endverbraucher zu regulieren. Das EEG 2012 erlaubt den Elektrizitätsversorgungsunternehmen ausdrücklich, die Kosten an ihre Kunden weiterzugeben, und de facto tun dies alle von ihnen.

⁽⁷⁵⁾ ABl. C 164 vom 10.7.2002, S. 5.

- (151) Die BNetzA, die unter dem EEG 2000 keine Rolle spielte, erhielt nun die Befugnis, die Finanzströme zu überwachen und die Einhaltung des EEG 2012, insbesondere zum Zwecke des Verbraucherschutzes, durchzusetzen. Das BAFA, das unter dem EEG 2000 ebenfalls keine Rolle spielte, kann bestimmten Unternehmen auf der Grundlage der im EEG 2012 festgelegten Kriterien eine Ermäßigung der EEG-Umlage gewähren.

7.2.2. Die Besondere Ausgleichsregelung (BesAR)

- (152) Die logische Folge der Einbeziehung der Stromverbraucher in die Lastenverteilung ist die Verringerung der Umlage für stromintensive Unternehmen. Nach dem EEG 2012 ist das BAFA, das im Rahmen des EEG 2000 keine besondere Rolle spielte, dafür zuständig, per Verwaltungsentscheidung zu bescheinigen, dass stromintensive Unternehmen die Voraussetzungen der BesAR erfüllen. Einige Beteiligte haben geltend gemacht, dass die bloße Tatsache, dass einigen Stromverbrauchern eine Begrenzung der Umlage gewährt wurde, keinen Einfluss auf die private Natur der von ihnen gezahlten Mittel haben könne. Allerdings ist die Kommission der Auffassung, dass die BesAR einen zusätzlichen Beweis dafür darstellt, dass sich das EEG 2012 nicht mehr auf Abnahmeverpflichtungen unter Verwendung privater Mittel, sondern auf ein umfassendes Kostenverteilungssystem stützt, das zu einem gewissen Grad auf Erwägungen der Verteilungsgerechtigkeit basiert und vom Staat organisiert und von staatlichen Stellen kontrolliert wird.
- (153) Die zahlreichen Unterschiede zwischen dem EEG 2000 und dem EEG 2012 sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst. Sie zeigen, dass durch das EEG 2012 ein völlig neues System eingerichtet wurde.

Merkmal	EEG 2000	EEG 2012
Weitergabe der Umlage	Sukzessive Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten zur Abnahme des EEG-Stroms	Die Weitergabe der Kosten wurde von der Übertragung des EEG-Stroms entkoppelt
Ausgleichsmechanismus auf der dritten Ebene	Der Kostenausgleich ist an die Abnahme von EEG-Strom gekoppelt	Ausgleich der Kosten, die aus dem Verkauf des EEG-Stroms am Sportmarkt resultieren
Die Endverbraucher müssen die Kosten tragen, einigen wird jedoch eine Begrenzung gewährt	Nicht vorgesehen	BesAR: Stromintensive Unternehmen können eine Verringerung ihrer Umlage beantragen
Rolle der BNetzA	Keine	Überwachungs- und Durchsetzungsbefugnisse bei der Ermittlung der Umlage
Rolle des BAFA	Keine	Genehmigt Verringerungen der Umlage
Höhe der Umlage	0,2 ct/kWh (2000)	6,24 ct/kWh (2014)
Einspeisung von EEG-Strom	Weniger als 1 Mrd. EUR (2000)	Über 20 Mrd. EUR (2013)

- (154) Da das EEG 2012 nur für in den Jahren 2013 und 2014 gewährte Verringerungen der EEG-Umlage gilt, beinhalten nur die in diesen beiden Jahren gewährten Verringerungen staatliche Beihilfen ⁽⁷⁶⁾.

7.3. Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

- (155) Im Einleitungsbeschluss gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass die staatlichen Beihilfen für die Erzeuger von EEG-Strom als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Sie brachte jedoch ihre Zweifel zum Ausdruck, ob die Gewährung dieser Beihilfen unabhängig von ihrem Finanzierungsmechanismus, d. h. der EEG-Umlage, geprüft werden kann. Ferner gelangte die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass die EEG-Umlage gegen die Artikel 30 und 110 AEUV verstößt.

⁽⁷⁶⁾ Das EEG 2012 trat am 1. Januar 2012 in Kraft, sodass die ersten Verringerungen, die von stromintensiven Unternehmen nach diesem Gesetz beantragt werden konnten, im Jahr 2013 gewährt wurden. Die für das Jahr 2012 gewährten Verringerungen stützten sich auf ein anderes Gesetz, das dem EEG 2012 vorausging, und sind daher nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

- (156) Die Kommission äußerte im Einleitungsbeschluss auch Zweifel daran, ob die BesAR nach Artikel 107 Absatz 3 AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

7.3.1. Rechtsgrundlage für die Prüfung der Vereinbarkeit der BesAR mit dem Binnenmarkt

- (157) Die Vereinbarkeitsprüfung erstreckt sich ausschließlich auf neue Beihilfen, die auf der Grundlage des EEG 2012 gewährt wurden. Die Rechtsgrundlage für ermäßigte Zahlungen der EEG-Umlage im Jahr 2012 war der Verwaltungsakt des BAFA von Ende 2011. Daher fallen sie unter Artikel 1 Buchstabe b Ziffer ii der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ⁽⁷⁾.
- (158) Der vorliegende Beschluss erstreckt sich nicht auf Verringerungen der EEG-Umlage für Schienenbahnen. Die Kommission behält sich das Recht vor, § 42 EEG 2012 in einem getrennten Verfahren zu prüfen.
- (159) Die Kommission hat die Vereinbarkeit der BesAR mit dem Binnenmarkt auf Grundlage der Abschnitte 3.7.2 und 3.7.3 der Leitlinien von 2014 geprüft.
- (160) Sie wendet die Leitlinien von 2014 seit dem 1. Juli 2014 an. Diese Leitlinien umfassen die materiellrechtlichen Vorschriften für die Prüfung von Verringerungen des Finanzierungsbeitrags für Strom aus erneuerbaren Energiequellen, einschließlich Verringerungen, die vor dem 1. Juli 2014 gewährt wurden (Randnummer 248). Die in Rede stehende Beihilfe muss daher nach Maßgabe der Leitlinien von 2014 geprüft werden.
- (161) Nach der geltenden Rechtsprechung im Bereich der staatlichen Beihilfen ist die Kommission durch die von ihr erlassenen Leitlinien und Mitteilungen gebunden, soweit diese nicht von den Vorschriften des AEUV abweichen und von den Mitgliedstaaten akzeptiert werden ⁽⁷⁸⁾. Deutschland hat die Leitlinien von 2014 am 31. Juli 2014 angenommen. Keiner der Beteiligten hat geltend gemacht, dass die Leitlinien von den Vorschriften des AEUV abweichen würden.
- (162) Einige Beteiligte haben jedoch die Rechtmäßigkeit der Randnummer 248 bestritten. Sie sind der Auffassung, dass die Anwendung der Leitlinien von 2014 auf Beihilfen, die vor dem 1. Juli 2014 gewährt wurden, gegen verschiedene allgemeine Grundsätze des Unionsrechts verstoße, insbesondere gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und das Rückwirkungsverbot nachteiliger Maßnahmen ⁽⁷⁹⁾ sowie den Grundsatz, wonach staatliche Beihilfen auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Einführung der Beihilferegelung geltenden Vorschriften geprüft werden sollten.
- (163) Die Annahme der Beteiligten, dass der zweite Absatz der Randnummer 248 eine rückwirkende Anwendung darstellt, trifft jedoch nicht zu. Nach der geltenden Rechtsprechung unterscheidet das Unionsrecht zwischen der unmittelbaren Anwendung einer neuen Vorschrift auf künftige Auswirkungen eines andauernden Sachverhalts ⁽⁸⁰⁾ und der rückwirkenden Anwendung einer neuen Vorschrift auf einen vor ihrem Inkrafttreten endgültig gewordenen Sachverhalt (auch frühere Lage genannt) ⁽⁸¹⁾. Darüber hinaus ist es ständige Rechtsprechung der Unionsgerichte, dass Wirtschaftsbeteiligte erst dann berechtigtes Vertrauen erwerben können, wenn die Organe zur Beendigung des Verwaltungsfahrens einen Rechtsakt verabschiedet haben, der endgültig geworden ist ⁽⁸²⁾.
- (164) Wie der Gerichtshof festgestellt hat, stellt eine rechtswidrige staatliche Beihilfe einen andauernden Sachverhalt dar. Nach den Vorschriften über die Anwendung von Rechtsvorschriften über die Zeit hinweg handelt es sich bei der sofortigen Anwendung neuer Vereinbarkeitsvorschriften auf rechtswidrige Beihilfen nicht um eine rückwirkende Anwendung dieser neuen Vorschriften ⁽⁸³⁾.

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

⁽⁷⁸⁾ Urteil *Deutschland u. a./Kronofrance*, C-75/05 und C-80/05, EU:C:2008:482, Rn. 61, mit weiteren Fundstellen).

⁽⁷⁹⁾ Diese Beteiligten beriefen sich dabei auf folgende Gerichtsurteile: Urteil *Diversint*, C-260/91, EU:C:1993:136, Rn. 9; Urteil *Regina/Kirk*, C-63/83, EU:C:1984:255, Rn. 21 ff.; Urteil *Westzucker*, C-1/73, EU:C:1973:78, Rn. 5; Urteil *Gerken*, C-295/02, EU:C:2004:400, Rn. 47 ff.; Urteil *Jäger*, C-420/06, EU:C:2008:152, Rn. 59 ff.; Urteil *Dansk Rørindustri u. a./Kommission*, C-189/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 217.

⁽⁸⁰⁾ Urteil *Kommission/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, EU:C:2008:709, Rn. 43; Urteil *Ferrière Nord/Kommission*, T-176/01, EU:T:2004:336, Rn. 139.

⁽⁸¹⁾ Urteil *Bundesknappschaft/Brock*, 68/69, EU:C:1970:24, Rn. 6; Urteil *Westzucker GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker*, 1/73, EU:C:1973:78, Rn. 5; Urteil *SOPAD/FORMA u. a.*, 143/73, EU:C:1973:145, Rn. 8; Urteil *Bauche*, 96/77, EU:C:1978:26, Rn. 48; Urteil *Koninklijke Scholten-Honig NV u. a./Floofproduktschaap voor Akkerbouwprodukten*, 125/77, EU:C:1978:187, Rn. 37; Urteil *P/Kommission*, 40/79, EU:C:1981:32, Rn. 12; Urteil *Licata/ESC*, 270/84, EU:C:1986:304, Rn. 31; Urteil *Butterfly Music/CEDEM*, C-60/98, EU:C:1999:333, Rn. 24; Urteil *Kommission/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, EU:C:2008:709, Rn. 53; Urteil *Griechenland/Kommission*, T-404/05, EU:T:2008:510, Rn. 77.

⁽⁸²⁾ Urteil *Spanien/Kommission*, C-169/95, EU:C:1997:10, Rn. 51 bis 54; Urteil *P&O European Ferries (Vizcaya) SA/Kommission*, verbundene Rechtssachen T-116/01 und T-118/01, EU:T:2003:217, Rn. 205.

⁽⁸³⁾ Urteil *Diputación Foral de Vizcaya u. a./Kommission*, verbundene Rechtssachen C-465/09 P bis C-470/09 P, EU:C:2011:372, Rn. 125 und 128.

- (165) Aus diesen Gründen muss die Kommission die BesAR nach Maßgabe der Leitlinien von 2014 prüfen. Sie verfügt bei ihrer Prüfung über keinerlei Ermessensspielraum, um von diesen Leitlinien abzuweichen. Da der Einleitungsbeschluss vor dem 1. Juli 2014 im Amtsblatt veröffentlicht wurde, hat die Kommission Deutschland und die Beteiligten zur Stellungnahme bezüglich der Anwendung der Leitlinien von 2014 auf den vorliegenden Fall gebeten.

7.3.1.1. Stellungnahmen Deutschlands und anderer Beteiligter

- (166) Mehrere Beteiligte argumentieren, dass die Leitlinien von 2014 keine Anwendung auf die Begrenzung der EEG-Umlage finden sollten; stattdessen solle die Kommission die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b oder c AEUV prüfen.
- (167) Erstens machen diese Beteiligten geltend, dass die Begrenzung der EEG-Umlage auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden könnte, da sie der Förderung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischen Interesse (der Förderung erneuerbarer Energien im Einklang mit der Richtlinie 2009/28/EG) diene bzw., sollte dies nicht anerkannt werden, da sie auf die Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Deutschlands (der Gefahr einer durch die EE-Kosten bedingten Deindustrialisierung) abziele.
- (168) Die Beteiligten führen ferner aus, dass die Verringerungen auch auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden könnten, da sie auf die Förderung des Ausbaus von erneuerbaren Energien abzielten, dabei Emissionsverlagerungen verhinderten und eine industrielle Basis in der Union erhielten. Sie argumentieren, dass die BesAR das geeignete Instrument sei, um die verschiedenen Aspekte dieser Ziele miteinander zu vereinbaren. Das Instrument sei verhältnismäßig, da die durch die BesAR begünstigten Unternehmen nach wie vor einen Beitrag zur Finanzierung leisteten. Außerdem seien Steuern auf Strom und die EEG-Umlage im Wesentlichen vergleichbar (bei beiden handele es sich um Abgaben auf den Stromverbrauch), und der von der Union festgesetzte Mindeststeuersatz für Strom (Tabelle C in Anhang I der Richtlinie 2003/96/EG des Rates ⁽⁸⁴⁾) von 0,05 ct/kWh entspreche dem Mindestsatz der EEG-Umlage. Das EEG 2012 bewirke keine Verfälschung von Wettbewerb oder Handel, da es die Verfälschung nicht vollständig ausgleiche, die in erster Linie dadurch verursacht werde, dass die von deutschen Unternehmen zu entrichtende EEG-Umlage höher sei als vergleichbare Steuern oder Abgaben, die Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten zu tragen hätten.
- (169) In Bezug auf die Anwendung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b oder c bringt Deutschland in seiner Antwort auf den Einleitungsbeschluss der Kommission vergleichbare Argumente vor.
- (170) Zweitens machen die Beteiligten geltend, dass die Kommission die Vereinbarkeit der Verringerung der Umlage mit dem Binnenmarkt nicht auf der Grundlage einer anderen Rechtsgrundlage prüfen könne als derjenigen, die für die Prüfung der Förderung von EEG-Strom verwendet worden sei. Vielmehr hätte die Kommission die Verringerungen, die Teil der Finanzierung sind, zusammen mit der Förderung erneuerbarer Energien im Einleitungsbeschluss prüfen (und genehmigen) müssen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müsse die Kommission die Finanzierungsweise der Beihilfe berücksichtigen, wenn sie Bestandteil der Maßnahme ist ⁽⁸⁵⁾.
- (171) Drittens argumentieren die Beteiligten, dass die Leitlinien von 2014, selbst wenn sie anwendbar sein sollten, nach deren Randnummern 248 und 250 rückwirkend nur auf rechtswidrige Beihilfen, nicht jedoch auf bestehende Beihilfen angewendet werden könnten. Selbst wenn die begrenzten EEG-Umlagen staatliche Beihilfen darstellen sollten (was bestritten wird), so müssten sie aufgrund ihrer impliziten Genehmigung durch die Kommission in der Sache NN 27/2000 ⁽⁸⁶⁾ als bestehende Beihilfen betrachtet werden.
- (172) Viertens machen die Beteiligten geltend, dass die Leitlinien von 2014, insbesondere die Vorschriften bezüglich des Anpassungsplans in Abschnitt 3.7.3, so ausgelegt werden sollten, dass das berechnete Vertrauen der Begünstigten gewahrt wird: Mit anderen Worten, die schrittweise erfolgende Anpassung sollte in den Jahren 2013 und 2014 so gering sein, dass eine Rückforderung ausgeschlossen ist. Dieses berechnete Vertrauen sei durch den Beschluss der Kommission in der Sache NN 27/2000 begründet worden.

⁽⁸⁴⁾ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51).

⁽⁸⁵⁾ Urteil *Van Calster*, C-261/01, EU:C:2003:571, Rn. 49; Urteil *Société Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 89.

⁽⁸⁶⁾ Siehe oben Fußnote 75.

7.3.1.2. Beihilferechtliche Würdigung

- (173) Diese Argumente ändern nichts an den in den Erwägungsgründen 157 bis 165 dieses Beschlusses enthaltenen Ausführungen zur Anwendbarkeit der Leitlinien von 2014.
- (174) Was zunächst die Anwendung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV betrifft, heißt es in Randnummer 10 der Leitlinien von 2014, dass die Kommission in den genannten Leitlinien „die Voraussetzungen dar[legt], die Energie- und Umweltbeihilfen erfüllen müssen, damit sie nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden können“. Der Gerichtshof stellt hierzu fest, dass „sich die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens durch Maßnahmen wie die Leitlinien selbst binden kann, sofern sie Richtlinien enthalten, denen sich die von ihr zu verfolgende Politik entnehmen lässt und die nicht von Normen des Vertrags abweichen“⁽⁸⁷⁾. Da in den Leitlinien von 2014 die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit im Rahmen der in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vorgesehenen Ausnahme in allgemeiner und transparenter Weise ex ante festgelegt sind, ist die Kommission zur Anwendung dieser Leitlinien verpflichtet.
- (175) Die Möglichkeit einer analogen Anwendung der Vorschriften über die Besteuerung von Strom besteht nicht, da die Leitlinien von 2014 umfassende Vorschriften für die Würdigung der Verringerung der EE-Umlage enthalten.
- (176) Was die Ausnahmen in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV betrifft, so enthalten die Leitlinien von 2014 keine Kriterien dahin gehend, wie die Kommission ihr Ermessen bei der Anwendung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b ausüben wird. Die Kommission hat jedoch eine Mitteilung zu den „Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt“⁽⁸⁸⁾ angenommen, die ab dem 1. Juli 2014 gilt. In Randnummer 52 dieser Mitteilung heißt es: „im Falle nicht angemeldeter Beihilfen [wird die Kommission] diese Mitteilung anwenden, wenn die Beihilfe nach ihrem Inkrafttreten gewährt wurde, und in allen anderen Fällen die Vorschriften zugrunde legen, die zu der Zeit in Kraft waren, als die Beihilfe gewährt wurde“. Das bedeutet, dass die in der Mitteilung enthaltenen Kriterien nicht auf die in diesem Beschluss geprüften Verringerungen der Umlage angewendet werden können. Vielmehr muss die Kommission die in den Leitlinien von 2008⁽⁸⁹⁾ dargelegten Vorschriften anwenden.
- (177) Im Einleitungsbeschluss hatte die Kommission Zweifel daran geäußert, dass die BesAR im Einklang mit den Randnummern 147 bis 150 der Leitlinien von 2008 für nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden könnte. Diese Zweifel waren insbesondere dadurch begründet, dass die Verringerungen sich nicht auf ein Vorhaben zu beziehen schienen und noch weniger auf ein „bestimmtes Vorhaben, das hinsichtlich seiner Durchführung [...] genau festgelegt ist“. Darüber hinaus blieb in jedem Fall fraglich, wie ein derartiges Vorhaben als von „gemeinsamem europäischem Interesse“ angesehen werden könnte, das heißt als Vorhaben, dessen Vorteile sich auf die gesamte Union erstrecken. Schließlich bestanden Zweifel daran, dass die in Rede stehende Beihilfe, nämlich die Verringerung der EEG-Umlage, einen „Anreiz für die Durchführung des Vorhabens“ schafft (Erwägungsgründe 211 und 212 des Einleitungsbeschlusses).
- (178) Diese Zweifel wurden nicht ausgeräumt. Deutschland macht geltend, dass sowohl die Verwirklichung der EE-Ziele als auch die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie als ein oder sogar mehrere Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse anzusehen sind. Deutschland verweist in diesem Zusammenhang auf die Strategie „Europa 2020“ der Kommission, in der die „Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft“ als Priorität aufgeführt ist⁽⁹⁰⁾. Auch wenn es sich zweifellos um wichtige politische Ziele handelt, können der Ausbau erneuerbarer Energien und die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit nicht als bestimmte *Vorhaben* im eigentlichen Sinne verstanden werden. Noch weniger wäre es möglich, derartige Vorhaben hinsichtlich ihrer Durchführung einschließlich der Beteiligten sowie ihrer Ziele und Wirkungen genau festzulegen, wie es in Randnummer 147 Buchstabe a der Leitlinien von 2008 verlangt wird. Wenn der Begriff „Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ so auszulegen wäre, dass er rein politische Ziele als solche umfasse, so würden die Grenzen des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b über ihren Wortlaut hinaus erweitert werden, und die Vorschrift, dass auf ein bestimmtes, genau festgelegtes Vorhaben abgezielt werden muss, würde ihrer Substanz beraubt. Dies würde dem „Erfordernis, Ausnahmen von dem allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt eng auszulegen“⁽⁹¹⁾, entgegenstehen.
- (179) Wichtiger noch, der Gerichtshof stellte in seinem Urteil in der Sache *Hotel Cipriani* fest: „Beihilfen [können] nur dann für eine Ausnahme nach [Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV] in Betracht kommen, wenn sie nicht

⁽⁸⁷⁾ Urteil *Italien/Kommission*, C-310/99, EU:C:2002:143, Rn. 52.

⁽⁸⁸⁾ ABl. C 188 vom 20.6.2014, S. 4.

⁽⁸⁹⁾ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen von 2008 (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1).

⁽⁹⁰⁾ KOM(2010) 2020 endgültig, S. 10.

⁽⁹¹⁾ Urteil *Deutschland/Kommission*, C-301/96, EU:C:2003:509, Rn. 106.

hauptsächlich die Wirtschaftsteilnehmer eines Mitgliedstaats begünstigen, sondern für die gesamte Gemeinschaft von Vorteil sind“⁽⁹²⁾. Dieses Kriterium ist nicht erfüllt, wenn die nationale Regelung lediglich darauf abzielt, die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen zu verbessern. Die BesAR zielt in der Tat lediglich darauf ab, die Kostenbelastung für stromintensive Unternehmen in Deutschland zu mindern und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

- (180) Schließlich kann angesichts des in Erwägungsgrund 178 genannten Erfordernisses, Ausnahmen von dem allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt eng auszulegen, die bloße Tatsache, dass Stromkosten für eine große Zahl gewerblicher Verbraucher steigen, nicht als beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben des betreffenden Mitgliedstaats betrachtet werden.
- (181) Daher hätte die Kommission die BesAR nicht auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV genehmigen können.
- (182) Zweitens ist hinsichtlich des in Erwägungsgrund 170 zusammengefassten Arguments festzustellen, dass die stromintensiven Unternehmen durch die Begrenzung der EEG-Umlage gewährte Beihilfe klar von der Förderung erneuerbarer Energien zu unterscheiden und zu trennen ist. Die durch die Förderung Begünstigten sind eine andere Gruppe als die Empfänger der Beihilfe. Darüber hinaus dienen die Verringerungen nicht unmittelbar dem Zweck der Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien, sondern laufen im Gegenteil diesem Zweck zuwider, da ihre unmittelbare Wirkung in einer Verringerung der zur Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien verfügbaren Mittel besteht. Dies zeigt sich daran, dass die EEG-Umlage für alle anderen nicht privilegierten Nutzer angehoben werden musste, um die Finanzierung zu sichern.
- (183) Drittens ist hinsichtlich des in Erwägungsgrund 171 zusammengefassten Arguments festzustellen, dass die BesAR als rechtswidrige Beihilfe zu betrachten ist, die in den Anwendungsbereich der Randnummer 248 der Leitlinien von 2014 fällt: Wie bereits unter den Randnummern 141 ff. dargelegt, wurde die durch den Beschluss der Kommission in der Sache NN 27/2000 angenommene Beihilferegelung durch das EEG 2012 erheblich geändert.
- (184) Das vierte Argument betreffend das berechnete Vertrauen der Begünstigten wird in Erwägungsgrund 257 weiter geprüft, da es sich ausschließlich auf die Rückforderung bezieht.

7.3.1.3. Hilfsweise Würdigung nach den Leitlinien von 2008

- (185) Das Gericht der Europäischen Union hat mehrfach entgegen der Rechtsprechung des Gerichtshofes geurteilt, dass rechtswidrige Beihilfen auf der Grundlage der Regeln zu prüfen sind, die zum Zeitpunkt ihrer Gewährung galten. Daher hat die Kommission die Beihilfefähigkeit nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV Hilfsweise auf der Grundlage der Leitlinien von 2008 geprüft.
- (186) Demzufolge hätte die Kommission die auf der Grundlage der BesAR gewährte Betriebsbeihilfe aus den in den Erwägungsgründen 187 ff. genannten Gründen in ihrer Gesamtheit für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklären müssen.
- (187) Dem Einleitungsbeschluss zufolge gab es zum Zeitpunkt seiner Annahme keine spezifischen Beihilfenvorschriften, die anerkannt hätten, dass Befreiungen oder Verringerungen von Abgaben, die der Finanzierung erneuerbarer Energien dienen, als erforderlich angesehen werden könnten, um ein Ziel von gemeinsamem Interesse zu verwirklichen, und daher auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV zulässig sein könnten.
- (188) Darüber hinaus hatte die Kommission eine von Österreich im Jahr 2011 angemeldete vergleichbare Betriebsbeihilfe verboten⁽⁹³⁾. Dieses Verbot steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Betriebsbeihilfen als solche die Handelsbedingungen in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, und daher nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können⁽⁹⁴⁾. In dem diesbezüglichen Beschluss legte die Kommission ferner dar, weshalb keine Analogie zu den Vorschriften über die Besteuerung von Strom hergestellt werden konnte.
- (189) Aus diesen Gründen hätte die Kommission die in Rede stehende Beihilfe auch auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung geltenden Regeln nicht nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV genehmigen können.

⁽⁹²⁾ Urteil *Hotel Cipriani u. a.*, T-254/00, T-270/00 und T-277/00, EU:T:2008:537, Rn. 337.

⁽⁹³⁾ SA.26036 (C24/2009) — Staatliche Beihilfe für energieintensive Unternehmen, Ökostromgesetz, Österreich (ABl. L 235 vom 10.9.2011, S. 42).

⁽⁹⁴⁾ Urteil *Deutschland/Kommission* („Jadekost“), C-288/96, EU:C:2000:537, Rn. 77, mit weiteren Fundstellen.

7.3.2. Kosten, die sich aus der Förderung erneuerbarer Energien ergeben

- (190) Nach Randnummer 184 der Leitlinien von 2014 können Verringerungen nur für Kosten gewährt werden, die sich aus der Förderung erneuerbarer Energien ergeben.
- (191) Wie die Kommission jedoch in ihrem Beschluss in der Sache SA. 38632 (2014/N) zum EEG 2014 (im Folgenden „Beschluss zum EEG 2014“) festgestellt hat, dient die EEG-Umlage auch dazu, die Förderung der Erzeugung von Strom aus Grubengas zu finanzieren. Grubengas ist keine erneuerbare Energiequelle im Sinne der Randnummer 19 Absatz 5 der Leitlinien von 2014. Verringerungen von Umlagen, die auf die Finanzierung der Förderung anderer Energiequellen abzielen, fallen nicht unter Abschnitt 3.7.2 der Leitlinien von 2014 ⁽⁹⁵⁾.
- (192) In diesem Zusammenhang teilte Deutschland im Rahmen des Anmeldeverfahrens in der Beihilfesache SA.38632 (2014/N) mit, dass keine Verringerung der Finanzierung der Förderung von Strom aus Grubengas gewährt werde, da stromintensive Unternehmen nach dem EEG 2014 für die erste GWh Verbrauch an der betreffenden Abnahmestelle die volle Umlage zahlen müssten. Die Einnahmen aus der vollen Umlage für die erste GWh seien in der Tat höher als der Förderbetrag für Strom aus Grubengas ⁽⁹⁶⁾.
- (193) Im Jahr 2012 machte der Betrag der Förderung für Grubengas (41,4 Mio. EUR) 0,25 % des Gesamtbetrags der im Rahmen des EEG 2012 für das Jahr 2012 gewährten Förderung aus. Prognosen zufolge dürften die Grubengasmengen in Zukunft konstant bleiben oder sogar leicht zurückgehen ⁽⁹⁷⁾.
- (194) Vor diesem Hintergrund stellte die Kommission fest, dass die Zahlungen für die EEG-Umlage auf die erste GWh Verbrauch durch die Unternehmen, die im Rahmen des EEG 2014 durch die BesAR begünstigt werden, die Höhe der Förderung von Grubengas bereits bei Weitem übersteigen würden ⁽⁹⁸⁾. Die Kommission kam ferner zu dem Schluss, dass der aus der Multiplikation des Prozentsatzes der für Grubengas gezahlten EEG-Umlage (0,25 %) mit der EEG-Umlage (6,24 ct/kWh im Jahr 2014) resultierende Betrag von 0,016 ct/kWh niedriger als die Mindestumlage ist, die die Begünstigten der BesAR über die erste GWh Verbrauch hinaus zahlen mussten (0,05 ct/kWh) ⁽⁹⁹⁾.
- (195) Im EEG 2012 sind zwei Begrenzungsmöglichkeiten vorgesehen. Im Rahmen der ersten Möglichkeit (§ 41 Absatz 3 Nr. 1), bei der es sich um eine degressive Begrenzung handelt, müssen die Begünstigten die volle Umlage für die erste GWh Verbrauch zahlen, und die für den über 100 GWh hinausgehenden Verbrauch zu zahlende Mindestumlage beträgt 0,05 ct/kWh. Im Rahmen der zweiten Möglichkeit (§ 41 Absatz 3 Nr. 2), die Unternehmen mit der höchsten Stromintensität betrifft, wird die Umlage für den gesamten Verbrauch des begünstigten Unternehmens auf 0,05 ct/kWh begrenzt. In beiden Fällen zahlen die Begünstigten nach wie vor mehr als den Anteil der Umlage, der der Förderung von Grubengas zugewiesen werden könnte (0,016 ct/kWh im Jahr 2014 und, auf der Grundlage einer EEG-Umlage in Höhe von 5,277 ct/kWh, 0,013 ct/kWh im Jahr 2013).
- (196) Daher wurde durch die Entrichtung der Mindestumlage in Höhe von 0,05 ct/kWh in den Jahren 2013 und 2014 sowie durch die für einen Teil der Begünstigten geltende Verpflichtung zur Entrichtung der Umlage für die erste GWh gewährleistet, dass stromintensiven Unternehmen keine Verringerung auf die Finanzierung der Förderung von Strom aus Grubengas gewährt wurde ⁽¹⁰⁰⁾.

7.3.3. Beihilfefähigkeit

- (197) Nach Randnummer 185 der Leitlinien von 2014 sollten die Beihilfen auf Wirtschaftszweige beschränkt sein, deren Wettbewerbsposition aufgrund ihrer Strom- und Handelsintensität in Anbetracht der Kosten für die Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien gefährdet wäre. Die Beihilfe kann somit nur gewährt werden, wenn das Unternehmen in einem der in Anhang 3 der Leitlinien von 2014 genannten Wirtschaftszweige tätig ist.
- (198) Zudem kann ein Mitgliedstaat nach Randnummer 186 der Leitlinien von 2014 ein Unternehmen auch dann in einer nationalen Regelung, in deren Rahmen Verringerungen für Kosten in Verbindung mit der Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien gewährt werden, berücksichtigen, wenn es nicht in einem der in Anhang 3 der Leitlinien von 2014 genannten Wirtschaftszweige angesiedelt ist; in diesem Falle muss das Unternehmen allerdings eine Stromintensität von mindestens 20 % aufweisen und einem Wirtschaftszweig mit einer Handelsintensität von mindestens 4 % auf Unionsebene angehören.

⁽⁹⁵⁾ Beschluss zum EEG 2014, Erwägungsgrund 293.

⁽⁹⁶⁾ Beschluss zum EEG 2014, Erwägungsgründe 294 und 295.

⁽⁹⁷⁾ Beschluss zum EEG 2014, Erwägungsgrund 295.

⁽⁹⁸⁾ Bei 2 707 beihilfefähigen Abnahmestellen im Jahr 2014 und einer EEG-Umlage von 6,24 ct/kWh belaufen sich die durch die Umlage erzielten Einnahmen aus Zahlungen für die erste GWh Verbrauch auf 168 916 800 EUR. Vgl. Beschluss zum EEG 2014, Erwägungsgrund 296.

⁽⁹⁹⁾ Beschluss zum EEG 2014, Erwägungsgrund 296.

⁽¹⁰⁰⁾ Vgl. Beschluss zum EEG 2014, Erwägungsgrund 297.

- (199) Darüber hinaus können Mitgliedstaaten nach Randnummer 187 der Leitlinien von 2014 zusätzliche Beihilfekriterien festlegen, vorausgesetzt, die Begünstigten werden innerhalb eines beihilfefähigen Wirtschaftszweigs anhand objektiver, diskriminierungsfreier und transparenter Kriterien ausgewählt und die Beihilfen werden grundsätzlich für alle Wettbewerber in demselben Wirtschaftszweig in derselben Weise gewährt, wenn sie sich in einer ähnlichen Lage befinden.
- (200) Insofern Unternehmen, die nicht nach den Kriterien in den Erwägungsgründen 197 und 198 dieses Beschlusses beihilfefähig sind, vor dem Geltungsbeginn dieser Leitlinien eine Beihilfe in Form einer Verringerung oder Befreiung von den finanziellen Beiträgen zur Förderung von erneuerbarem Strom gewährt wurde, so kann sie für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, sofern sie mit dem Anpassungsplan im Einklang steht (Randnummer 197 der Leitlinien von 2014).
- (201) Deutschland teilte mit, dass nur ein Teil der Begünstigten der BesAR in den Jahren 2013 und 2014 für staatliche Beihilfen in Form von Verringerungen der finanziellen Beiträge zur Förderung von erneuerbarem Strom im Einklang mit Abschnitt 3.7.2 der Leitlinien von 2014 in Betracht kam. Deutschland hat daher für die nicht in Betracht kommenden Begünstigten einen Anpassungsplan vorgelegt (siehe Anhang II), der in Abschnitt 7.3.5 dieses Beschlusses geprüft wird. Die deutschen Behörden erklärten ferner, dass alle Begünstigten, die auf der Grundlage von Randnummer 186 der Leitlinien von 2014 in der nationalen Regelung berücksichtigt werden konnten, den in Anhang 5 der Leitlinien von 2014 aufgeführten Wirtschaftszweigen angehören.
- (202) Für die Berechnung der Bruttowertschöpfung (BWS), die für die Anwendung der Randnummern 185 bis 192 der Leitlinien von 2014 benötigt wird und in Anhang 4 der Leitlinien von 2014 festgelegt ist, wird nach § 41 des EEG 2012 die BWS zu Marktpreisen im letzten Geschäftsjahr vor der Anwendung für die Verringerung der Umlage verwendet. In Anhang 4 Ziffern 1 und 2 der Leitlinien von 2014 wird die Verwendung der BWS zu Faktorkosten sowie des arithmetischen Mittelwerts der letzten drei Jahre, für die Daten verfügbar sind, vorgeschrieben. Deutschland erklärte, dass diese Daten nicht verfügbar gewesen seien, da in den Anträgen auf Verringerungen für die Jahre 2013 und 2014 nur die BWS zu Marktpreisen im letzten Geschäftsjahr, für das Daten zur Verfügung standen (d. h. 2011 und 2012), angegeben war. Ebenso erklärte Deutschland, dass für die Zwecke der Berechnung der Stromkosten die durchschnittlichen Letztverbraucherstrompreise nicht für alle Unternehmen verfügbar gewesen seien, zumindest nicht bei höheren Lastbändern; stattdessen basiere die Berechnung der Stromkosten auf den in den Jahren 2011 und 2012 tatsächlich angefallenen Stromkosten, da diese Zahlen von den Unternehmen in ihren Anträgen auf Verringerungen in den Jahren 2013 und 2014 übermittelt worden seien. Nach Anhang 4 Ziffer 4 der Leitlinien von 2014 beruht die Definition der Stromkosten eines Unternehmens insbesondere auf dem angenommenen Strompreis des jeweiligen Unternehmens. Auf der Grundlage der Erklärungen Deutschlands zog die Kommission in ihrem Beschluss in der Beihilfesache SA.38632 (2014/N) den Schluss, dass die Übergangsbestimmungen im EEG 2014, die die Verwendung von BWS-Daten zu Faktorkosten auf der Grundlage nur des letzten Geschäftsjahres oder der letzten beiden Geschäftsjahre sowie die Verwendung der tatsächlichen Stromkosten des letzten Geschäftsjahres erlauben, mit den Leitlinien von 2014, insbesondere mit Randnummer 195 im Einklang stehen (Erwägungsgründe 311 bis 314 des genannten Beschlusses). Dies war darauf zurückzuführen, dass diese Daten — die BWS zu Faktorkosten auf der Grundlage des letzten Jahres und die tatsächlichen Stromkosten des letzten Jahres — nur für eine Übergangszeit angewendet werden sollten, bis die nach Anhang 4 der Leitlinien von 2014 erforderlichen Daten vorlägen. Diese Argumentation gilt in noch stärkerem Maße für die Beurteilung der in den Jahren 2013 und 2014 gewährten Verringerungen der EEG-Umlage, und auf der Grundlage dieser Argumentation kann auch akzeptiert werden, dass die Beurteilung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen, die im Rahmen der BesAR in den Jahren 2013 und 2014 in Form von Verringerungen des finanziellen Beitrags zur Förderung von erneuerbarem Strom nach Abschnitt 3.7.2 der Leitlinien von 2014 gewährt wurden, auf der Grundlage der BWS zu Marktpreisen erfolgt.
- (203) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass das EEG 2012 die Beihilfekriterien in den Randnummern 185 und 186 der Leitlinien von 2014 nur teilweise erfüllt. An die Begünstigten, die die genannten Kriterien nicht erfüllen, sollte daher eine Rückforderung ergehen, auf die in Abschnitt 7.3.5 über Deutschlands Anpassungsplan näher eingegangen wird.

7.3.4. Verhältnismäßigkeit

- (204) Nach Randnummer 188 der Leitlinien von 2014 werden Beihilfen als verhältnismäßig betrachtet, wenn für mindestens 15 % der den Begünstigten entstehenden zusätzlichen Kosten keine Verringerung gewährt wurde.
- (205) Die Mitgliedstaaten können den auf Unternehmensebene anfallenden Beitrag zu den Kosten, die sich aus der Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien ergeben, jedoch auf 4 % der Bruttowertschöpfung des betreffenden Unternehmens senken. Bei Unternehmen mit einer Stromintensität von mindestens 20 % können die Mitgliedstaaten den zu entrichtenden Gesamtbetrag auf 0,5 % der Bruttowertschöpfung des betreffenden Unternehmens begrenzen. Schließlich müssen für den Fall, dass Mitgliedstaaten beschließen, den Beitrag der Unternehmen auf 4 % bzw. 0,5 % der Bruttowertschöpfung zu begrenzen, diese Obergrenzen auf alle beihilfefähigen Unternehmen angewandt werden (Ziffern 189 und 190 der Leitlinien von 2014).

- (206) Deutschland gab an, dass die von den Begünstigten in den Jahren 2013 und 2014 entrichtete begrenzte EEG-Umlage auf der Grundlage der Kriterien der Leitlinien von 2014 in bestimmten Fällen nicht verhältnismäßig gewesen sei⁽¹⁰¹⁾. Deshalb hat Deutschland einen Anpassungsplan vorgelegt (siehe Anhang II), der in Abschnitt 7.3.5 geprüft wird.
- (207) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Begrenzung der EEG-Umlage die in den Randnummern 188 und 189 der Leitlinien von 2014 enthaltenen Kriterien für die Verhältnismäßigkeit nur zum Teil erfüllen. An Begünstigte, die die genannten Kriterien nicht erfüllen, sollte daher eine Rückforderung ergehen, deren Einzelheiten in Abschnitt 7.3.5 dieses Beschlusses, in dem Deutschlands Anpassungsplan behandelt wird, geprüft werden.

7.3.5. Der Anpassungsplan

- (208) Nach den Randnummern 193 ff. der Leitlinien von 2014 müssen die Mitgliedstaaten die in Abschnitt 3.7.2 der Leitlinien von 2014 enthaltenen Kriterien der Beihilfefähigkeit und Verhältnismäßigkeit (Abschnitte 7.3.3 und 7.3.4 dieses Beschlusses) spätestens ab dem 1. Januar 2019 anwenden. Beihilfen, die für einen Zeitraum bevor gewährt wurden, gelten als mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie dieselben Kriterien erfüllen. Ferner vertritt die Kommission die Auffassung, dass alle für die Jahre vor 2019 gewährten Beihilfen zur Entlastung von Kosten in Verbindung mit der finanziellen Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden können, sofern sie mit einem Anpassungsplan im Einklang stehen.
- (209) Ein solcher Anpassungsplan muss eine progressive Anpassung der Förderung an die Beihilfesätze vorsehen, die sich aus der Anwendung der in Abschnitt 3.7.2 der Leitlinien von 2014 enthaltenen Kriterien der Beihilfefähigkeit und Verhältnismäßigkeit ergeben (Abschnitte 7.3.3 und 7.3.4 dieses Beschlusses).
- (210) Sofern eine Beihilfe für einen Zeitraum gewährt wurde, der vor dem Geltungsbeginn der genannten Leitlinien liegt, muss in dem Anpassungsplan auch für diesen Zeitraum eine progressive Anwendung der Kriterien vorgesehen sein.
- (211) Wenn Unternehmen, die nicht nach den in Abschnitt 7.3.3 dieses Beschlusses beschriebenen Kriterien beihilfefähig sind, wie in Erwägungsgrund 200 dargelegt, vor dem Beginn der Anwendung der Leitlinien von 2014 eine Beihilfe gewährt wurde, kann diese Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, sofern im Anpassungsplan ein Eigenbeitrag von mindestens 20 % der regulären Abgabe (d. h. ohne Verringerung) vorgesehen ist; dieser Eigenbetrag ist bis spätestens 1. Januar 2019 progressiv einzuführen (Randnummer 197 der Leitlinien von 2014).
- (212) Deutschland hat einen Anpassungsplan vorgelegt (Anhang II), der in den Erwägungsgründen 27 ff. beschrieben wird und eine progressive Erhöhung der EEG-Umlage für alle Begünstigten, an die eine Rückforderung ergeht, vorsieht. Ausgangspunkt ist die EEG-Umlage, die im Jahr 2013 tatsächlich entrichtet wurde; sie berechnet sich durch Multiplikation der verringerten EEG-Umlage des Begünstigten im Jahr 2013 mit dem tatsächlichen Stromverbrauch des Begünstigten im selben Jahr (im Folgenden „Basisumlage“). Dem Anpassungsplan zufolge werden die Umlagen für die Jahre 2013 und 2014 in der Weise angepasst, dass sie nicht über 125 % bzw. 150 % der Basisumlage liegen. Ab 2015 wird die Anpassung nach oben potenziell höher sein, da die Obergrenze dann auf 200 % der Basisumlage erhöht wird. In den folgenden Jahren bis 2018 wird die Umlage für das Jahr x in derselben Weise auf 200 % der Umlage des Jahres $x - 2$ begrenzt sein.
- (213) Was die im Rahmen dieses Beschlusses geprüften Jahre, das heißt die Jahre 2013 und 2014 betrifft, sieht der Anpassungsplan eine progressive Erhöhung der EEG-Umlage für alle Begünstigten vor, die die Kriterien der Beihilfefähigkeit und Verhältnismäßigkeit der Leitlinien von 2014 nicht erfüllen. Die Erhöhung wird nach dem Jahr 2014 fortgesetzt, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die in den Leitlinien von 2014 verlangten Sätze zum 1. Januar 2019 erreicht sein werden, und zwar sowohl für Unternehmen, die grundsätzlich beihilfefähig sind, aber keine ausreichend hohe Umlage gezahlt haben, als auch für Unternehmen, die nicht beihilfefähig sind und daher den in Randnummer 197 der Leitlinien von 2014 vorgesehenen Eigenbeitrag von mindestens 20 % der regulären Abgabe (d. h. ohne Verringerung) einhalten müssen. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass der Anpassungsplan allen relevanten wirtschaftlichen Faktoren, die mit der Politik zur Förderung erneuerbarer Energien verbunden sind, Rechnung trägt und dass Deutschland ihn innerhalb der in Randnummer 200 der Leitlinien von 2014 festgesetzten Frist bei der Kommission angemeldet hat.
- (214) Was die Jahre 2013 und 2014 angeht, steht der Anpassungsplan daher mit den Kriterien in Abschnitt 3.7.3 der Leitlinien von 2014 im Einklang. Nach Randnummer 194 der Leitlinien von 2014 können die Verringerungen in der durch den Anpassungsplan geänderten Form daher als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden.

⁽¹⁰¹⁾ Zur Anwendung der Daten zu BWS und Stromintensität vergleiche Erwägungsgrund 202 dieses Beschlusses.

7.3.6. Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Binnenmarkt

- (215) Die verringerten EEG-Umlagen für stromintensive Unternehmen in den Jahren 2013 und 2014 sind nur dann mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:
- a) Die Verringerung der Umlage wird nur für Kosten gewährt, die sich aus der Förderung erneuerbarer Energien ergeben;
 - b) die Begünstigten erfüllen die Förderkriterien der Randnummern 185, 186 und 187 der Leitlinien von 2014 (Abschnitt 7.3.3 dieses Beschlusses), und
 - c) die Verringerung der EEG-Umlage ist verhältnismäßig im Sinne der in den Randnummern 188 und 189 der Leitlinien von 2014 dargelegten Kriterien (Abschnitt 7.3.4 dieses Beschlusses).
- (216) In Bezug auf Begünstigte, bei denen eine oder mehrere der in Erwägungsgrund 215 aufgeführten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, ist die Kommission ausnahmsweise der Auffassung, dass staatliche Beihilfen, die in den Jahren 2013 und 2014 auf der Grundlage der BesAR gewährt wurden, für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können, sofern sichergestellt ist, dass die Beihilfeempfänger mindestens 125 % der in Erwägungsgrund 212 festgesetzten Basisumlage für das Jahr 2013 und 150 % der Basisumlage für das Jahr 2014 entrichten. Im Hinblick auf die Gewährleistung dieses Ergebnisses sollte die Rückforderung in folgender Weise erfolgen:
- a) Für die in Bezug auf das Jahr 2013 gewährte Verringerung sollte die Rückforderung der Differenz zwischen der Umlage, die zu zahlen gewesen wäre, wenn alle in Erwägungsgrund 215 genannten Voraussetzungen erfüllt gewesen wären, und der im Jahr 2013 tatsächlich entrichteten EEG-Umlage entsprechen; die gesamte EEG-Umlage des Unternehmens, an das eine Rückforderung ergeht, einschließlich des zurückgeforderten Betrags, darf jedoch nicht mehr als 125 % der EEG-Umlage betragen, die im Jahr 2013 tatsächlich entrichtet wurde;
 - b) für die in Bezug auf das Jahr 2014 gewährte Verringerung sollte die Rückforderung der Differenz zwischen der Umlage, die zu zahlen gewesen wäre, wenn alle in Erwägungsgrund 215 genannten Kriterien erfüllt gewesen wären, und der im Jahr 2014 tatsächlich entrichteten EEG-Umlage entsprechen; die gesamte EEG-Umlage des Unternehmens, an das eine Rückforderung ergeht, einschließlich des zurückgeforderten Betrags, darf jedoch nicht mehr als 150 % der EEG-Umlage betragen, die im Jahr 2013 tatsächlich entrichtet wurde.

7.4. Vereinbarkeit mit anderen Bestimmungen des AEUV

- (217) Da die EEG-Umlage auf die Finanzierung der Förderung von EEG-Strom abzielt, hat die Kommission nach Randnummer 29 der Leitlinien von 2014 geprüft, ob die EEG-Umlage mit den Artikeln 30 und 110 AEUV vereinbar ist.
- (218) Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Abgabe, die auf inländische und eingeführte Erzeugnisse nach denselben Kriterien erhoben wird, dennoch nach dem AEUV verboten sein, wenn mit dem Aufkommen aus dieser Belastung Tätigkeiten gefördert werden sollen, die speziell den belasteten inländischen Erzeugnissen zugutekommen.
- (219) Gleichen die Vorteile, die diesen Erzeugnissen zugutekommen, die Abgabe, mit der sie belastet sind, vollständig aus, treten deren Wirkungen nur gegenüber den eingeführten Erzeugnissen ein, und die Belastung stellt eine Abgabe gleicher Wirkung dar, die gegen Artikel 30 AEUV verstößt. Gleichen diese Vorteile dagegen nur einen Teil der Belastung der inländischen Erzeugnisse aus, so stellt die betreffende Abgabe eine diskriminierende Abgabe im Sinne des Artikels 110 AEUV dar, und der für den Ausgleich der Belastung der inländischen Erzeugnisse verwendete Anteil verstößt gegen Artikel 110 AEUV⁽¹⁰²⁾.
- (220) Die Kommission hat seit Langem in ihrer Beschlusspraxis⁽¹⁰³⁾ und im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs⁽¹⁰⁴⁾ festgestellt, dass die Finanzierung nationaler Förderregelungen für erneuerbare Energiequellen im Wege einer parafiskalischen Abgabe auf den Stromverbrauch zu einer Diskriminierung eingeführten Stroms aus erneuerbaren Energiequellen führen könnte. Wenn nämlich die inländische Stromerzeugung durch Beihilfen gefördert wird, die durch eine Abgabe auf den gesamten Stromverbrauch (einschließlich des Verbrauchs von

⁽¹⁰²⁾ Urteil AEM, C-128/03 und C-129/03, EU:C:2005:224, Rn. 44 bis 47; Urteil *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 42.

⁽¹⁰³⁾ Beihilfeentscheidung N 34/90; Beihilfeentscheidung N 416/99; Beihilfeentscheidung N 490/00; Beihilfeentscheidung N 550/00; Beihilfeentscheidungen N 317/A/2006 und NN 162/A/2003; Beihilfeentscheidungen N 707/2002 und N 708/2002; Beihilfeentscheidung N 789/02; Beihilfeentscheidung N 6/A/2001; Entscheidung 2007/580/EG der Kommission; Entscheidung 2009/476/EG der Kommission; Beihilfesache N 437/09.

⁽¹⁰⁴⁾ Urteil AEM, C-128/03 und C-129/03, EU:C:2005:224, Rn. 44 bis 47; Urteil *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 58 und 59.

eingeführtem Strom) finanziert werden, besteht die Gefahr, dass die Finanzierungsmethode, bei der eine Belastung des eingeführten Stroms, dem diese Finanzierung nicht zugutekommt, erfolgt, sich auf eingeführten Strom aus erneuerbaren Energiequellen diskriminierend auswirkt und damit gegen Artikel 30 und/oder Artikel 110 AEUV verstößt ⁽¹⁰⁵⁾.

- (221) Ferner hat die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss festgestellt, dass das EEG 2012 prima facie eine diskriminierende Wirkung haben könnte, da in § 39 des EEG 2012 der Betrag festgesetzt ist, um den die EEG-Umlage im Falle der sogenannten direkten Vermarktung zu verringern ist. Der verringerte Satz gilt nur dann, wenn das Elektrizitätsversorgungsunternehmen 50 % seines Stromportfolios von nationalen EEG-Stromerzeugern bezogen hat; dies scheint eine diskriminierende Abgabe im Sinne des Artikels 110 AEUV darzustellen.
- (222) In Bezug auf Fälle, in denen die Umlage auf Einfuhren erhoben wird, die nicht nach dem EEG 2012 gefördert würden, wenn sie in Deutschland erzeugt worden wären (z. B. Strom aus Anlagen, die seit über 20 Jahren in Betrieb sind), stellte die Kommission ferner fest, dass die Umlage mit den Artikeln 30 und 110 AEUV im Einklang steht, weil in diesen speziellen Fällen keine unterschiedliche Behandlung von nationaler Erzeugung und Einfuhren erfolgt.
- (223) Deutschland bestreitet aus folgenden Gründen, dass das EEG 2012 zu einer Diskriminierung im Sinne der Artikel 30 und 110 AEUV führen könnte: Zunächst macht Deutschland geltend, die eingeführten Erzeugnisse, auf die die EEG-Umlage erhoben wird, und die inländischen Erzeugnisse, die durch sie finanziert werden, seien nicht gleichartig, denn die EEG-Umlage diene der Finanzierung von EE-Anlagen, werde aber auf den Verbrauch von EE-Strom erhoben.
- (224) Selbst in der Annahme, dass mit der Umlage EE-Strom finanziert wird, bestünde nach wie vor ein Unterschied zwischen dem Strom, auf den die Umlage erhoben wird, und dem Strom, der durch die Umlage gefördert wird. Dies sei darauf zurückzuführen, dass Deutschlands EE-Ziel nach Artikel 3 Absatz 3 in Verbindung mit Anhang I Teil A der Richtlinie 2009/28/EG nur durch EE-Strom erfüllt werden könne, der entweder im Inland erzeugt oder auf der Grundlage einer Maßnahme zur Kooperation mit dem Mitgliedstaat, in dem der Strom erzeugt worden ist, eingeführt wurde (Artikel 5 Absatz 3 der genannten Richtlinie). Deshalb könne eingeführter EE-Strom nicht auf die Zielerfüllung angerechnet werden, wenn keine Kooperationsmaßnahme bestehe. Aus der Sicht der Verbraucher könne derartige Strom daher nicht als mit inländischem EE-Strom vergleichbar betrachtet werden.
- (225) In Bezug auf das Grünstromprivileg (§ 39 EEG 2012) macht Deutschland geltend, dass es nicht als diskriminierend angesehen werden könne, weil es die Richtlinie 2009/28/EG umsetze. Nach der Richtlinie 2009/28/EG, mit der ein nationales Ziel für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen festgesetzt werde, könnten die Mitgliedstaaten Förderregelungen und Maßnahmen zur Kooperation (Artikel 3 Absatz 3) einführen. Nach Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie werde im Inland erzeugter EE-Strom im Hinblick auf die Erreichung des Ziels berücksichtigt. In anderen Mitgliedstaaten erzeugter EE-Strom werde grundsätzlich auf das Ziel angerechnet, wenn er durch eine Maßnahme zur Kooperation zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten abgedeckt sei. Der Abschluss derartiger Vereinbarungen sei nicht vorgeschrieben, sondern liege im Ermessen der Mitgliedstaaten. Nach Auffassung Deutschlands ergibt sich aus diesen Bestimmungen der Richtlinie, dass Deutschland zur abschließlichen Förderung der inländischen Erzeugung von EE-Strom berechtigt ist. Aus diesen Bestimmungen ergebe sich außerdem, dass Deutschland nicht verpflichtet sei, EE-Stromerzeugern aus anderen Mitgliedstaaten Zugang zu seinen Förderregelungen zu gewähren oder sie in die Lage zu versetzen, das Grünstromprivileg zu nutzen.
- (226) Deutschland macht außerdem geltend, dass bei einer Öffnung des Grünstromprivilegs für Erzeuger in anderen Mitgliedstaaten die Gefahr einer Überförderung bestünde, da die genannten Erzeuger das für sie günstigste nationale Fördersystem wählen könnten. Eine Öffnung würde auch den Finanzierungsmechanismus des EEG 2012 gefährden, da mehr und mehr ausländische Erzeuger daran interessiert wären, das Grünstromprivileg zu nutzen, und die tatsächlich mit der EEG-Umlage belastete Strommenge stetig abnehmen würde, wodurch die Grundlage für die Finanzierung untergraben würde. In der Praxis würde dies den Zielen der Richtlinie 2009/28/EG zuwiderlaufen, die die Einführung nationaler Förderregelungen zum Zwecke der Steigerung der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen erlaube.
- (227) Bestätigt werde diese Auslegung durch das jüngste Urteil in der Rechtssache *Ålands Vindkraft* ⁽¹⁰⁶⁾. In dieser Sache, bei der es um eine nationale Regelung gehe, die die Gewährung handelbarer Zertifikate für Erzeuger von grünem Strom nur in Bezug auf grünen Strom vorsah, der im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erzeugt wurde, habe der Gerichtshof geurteilt, dass eine solche Regelung eine Maßnahme darstelle, die gleiche Wirkungen habe wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die grundsätzlich nicht mit Artikel 34 AEUV vereinbar seien. Das System könne jedoch durch zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes gerechtfertigt werden ⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Urteil *Frankreich/Kommission*, 47/69, EU:C:1970:60, Rn. 20; Beschluss zum EEG 2014, Erwägungsgründe 329 ff.

⁽¹⁰⁶⁾ Urteil *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037.

⁽¹⁰⁷⁾ Urteil *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 75, 119.

- (228) Schließlich stellt die EEG-Umlage nach Auffassung Deutschlands keine Abgabe im Sinne des Artikels 30 oder des Artikels 110 AEUV dar. Vielmehr handele es sich um einen reinen Kostenerstattungsanspruch der ÜNB gegenüber den Elektrizitätsversorgungsunternehmen, da davon ausgegangen werde, dass die ÜNB Leistungen für die Elektrizitätsversorgungsunternehmen erbringen. Deutschland nimmt Bezug auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, der zufolge „eine solche den Waren wegen des Überschreitens der Grenze auferlegte Belastung jedoch dann nicht als nach dem Vertrag verbotene Abgabe zollgleicher Wirkung angesehen werden [kann], wenn sie Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung ist, die systematisch sämtliche inländischen und eingeführten Waren nach gleichen Kriterien erfasst, wenn sie ein der Höhe nach angemessenes Entgelt für einen dem Wirtschaftsteilnehmer tatsächlich und individuell geleisteten Dienst darstellt oder aber — unter bestimmten Voraussetzungen —, wenn sie wegen Kontrollen erhoben wird, die zur Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht durchgeführt werden“ ⁽¹⁰⁸⁾.
- (229) Nach Ansicht Deutschlands sind das zweite und das dritte im Urteil des Gerichtshofs aufgeführte alternative Kriterium erfüllt. Zunächst macht Deutschland geltend, dass die EEG-Umlage ein angemessenes Entgelt für einen geleisteten Dienst darstellt, und zwar für die Überlassung der „erneuerbaren Eigenschaft“ des von den ÜNB übertragenen EE-Stroms, die von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen erworben wird, wie unter Erwägungsgrund 144 erläutert ⁽¹⁰⁹⁾. Nach Ansicht Deutschlands erhalten die Elektrizitätsversorgungsunternehmen für die Zahlung der EEG-Umlage an die ÜNB als Gegenleistung, dass ein Teil des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen stammt. Anders als im Fall *Essent* ⁽¹¹⁰⁾, in dem für die Zahlungen keine Gegenleistung erbracht worden sei, werde für die EEG-Umlage eine Gegenleistung erbracht. Zweitens werde die EEG-Umlage erhoben, um sich aus dem EU-Recht, insbesondere aus der Richtlinie 2009/28/EG, ergebende Verpflichtungen zu erfüllen.
- (230) Die Kommission kann sich der Argumentation Deutschlands nicht anschließen.
- (231) Erstens trifft es zwar zu, dass die EEG-Umlage die Errichtung von Anlagen für die Nutzung erneuerbarer Energien finanziert, aber sie fördert auch die Erzeugung des Stroms aus diesen Anlagen. Dies wird dadurch belegt, dass die EEG-Umlage pro Kilowattstunde Stromverbrauch erhoben wird. Zweitens kann die Gleichartigkeit zwischen im Inland erzeugtem EEG-Strom und eingeführtem EEG-Strom nicht durch die bloße Tatsache ausgeräumt werden, dass eingeführter EEG-Strom bei der Erreichung der Zielvorgabe der Richtlinie 2009/28/EG nicht berücksichtigt wird. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist Gleichartigkeit „nicht anhand eines Kriteriums der strengen Identität zu bestimmen, sondern anhand eines solchen der gleichen oder vergleichbaren Verwendung“ ⁽¹¹¹⁾. Die Frage der Gleichartigkeit ist von der Ungleichbehandlung zu trennen: Eine Ungleichbehandlung liegt nur in Bezug auf eingeführten Strom vor, der unter das EEG 2012 fallen würde, wenn er in Deutschland erzeugt worden wäre. In diesem Zusammenhang ist die Frage, ob eingeführter EE-Strom bei der Verwirklichung des in der Richtlinie 2009/28/EG festgesetzten Ziels berücksichtigt wird, unerheblich.
- (232) Darüber hinaus stimmt die Kommission mit der von Deutschland zum Ausdruck gebrachten Auffassung, dass die EEG-Umlage keine Abgabe im Sinne des Artikels 30 oder des Artikels 110 AEUV darstelle, nicht überein. Zunächst ist es, wie der Gerichtshof im Fall *Essent* geurteilt hat, für die Anwendung der Artikel 30 und 110 AEUV unerheblich, dass die Abgabe nicht direkt vom Staat, sondern vom ÜNB erhoben wird ⁽¹¹²⁾. Zweitens gibt es offenbar keinen Dienst bzw. Vermögenswert, für den die von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen entrichtete EEG-Umlage eine angemessene Zahlung darstellen würde. Die „erneuerbare Eigenschaft“ als solche ist für die Elektrizitätsversorgungsunternehmen irrelevant, da sie getrennt vom EEG-Strom übertragen wird. Ebenso wenig stehen die von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen geleisteten Zahlungen in einem angemessenen Verhältnis zum erbrachten Dienst, da sie von der Anzahl der nicht privilegierten Kunden dieser Unternehmen abhängen, während der angeblich durch die „Erneuerbaren“-Eigenschaft erbrachte Dienst unteilbar und für alle gleich ist. Drittens wird die EEG-Umlage weder wegen *Kontrollen* erhoben, noch wird sie direkt aufgrund von sich aus dem Unionsrecht ergebenden *Verpflichtungen* erhoben. Deutschland ist nach der Richtlinie 2009/28/EG verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um effektiv zu gewährleisten, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen beständig steigt (Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie); die Umsetzung liegt sowohl hinsichtlich der spezifischen Maßnahmen (Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie) als auch hinsichtlich der Art ihrer Finanzierung im Ermessen Deutschlands.
- (233) Wie die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss ausführte, verbieten die Artikel 30 und 110 lediglich die Finanzierung einer Regelung, in deren Rahmen die nationale Erzeugung durch Erhebung einer diskriminierenden Abgabe auf eingeführte Erzeugnisse gefördert wird. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten nicht, die Förderregelung

⁽¹⁰⁸⁾ Urteil *Lamare*, C-130/93, EU:C:1994:281, Rn. 14.

⁽¹⁰⁹⁾ Deutschland räumt jedoch ein, dass die EEG-Umlage kein Entgelt für die Lieferung von EE-Strom als solchem, der auf dem Spotmarkt verkauft wird, darstellt.

⁽¹¹⁰⁾ Urteil *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, EU:C:2008:413.

⁽¹¹¹⁾ Urteil *Kommission/Dänemark*, 171/78, EU:C:1980:54, Rn. 5.

⁽¹¹²⁾ Urteil *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 46.

auf die eingeführte Produktion auszuweiten. Dieser Beschluss stellt — ebenso wenig wie vorangegangene Beschlüsse über nationale Förderregelungen für erneuerbare Energien ⁽¹¹³⁾ — infrage, dass die Förderung im Rahmen des EEG 2012 auf die nationale Erzeugung begrenzt ist. Bei der Gestaltung ihrer Förderregelungen dürfen die Mitgliedstaaten jedoch keine diskriminierenden Abgaben im Sinne der Artikel 30 und 110 AEUV einführen.

- (234) Das Urteil in der Sache *Ålands Vindkraft* ändert nichts an der Würdigung in Bezug auf die Artikel 30 und 110 AEUV. Erstens ging es in der genannten Rechtssache einzig und allein um die Frage, ob eine nationale Förderregelung für Erzeuger erneuerbarer Energien auch in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Erzeugern offenstehen musste (der Gerichtshof verneinte dies). In dem Urteil wurde nicht die Frage behandelt, ob eine derartige nationale Förderregelung darüber hinaus über eine diskriminierende Abgabe finanziert werden darf, die auch in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmern auferlegt wird. Zweitens legte der Gerichtshof der Europäischen Union auf Antrag des schwedischen Gerichtshofs Artikel 34 über mengenmäßige Beschränkungen des freien Warenverkehrs aus; das Ersuchen um Vorabentscheidung bezog sich nicht auf die Artikel 30 und 110 AEUV über diskriminierende Abgaben und Steuern, zu denen der Gerichtshof der Europäischen Union folglich nicht Stellung nahm. Drittens stellte der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass Schwedens Weigerung, dem Kläger Zugang zu seinem Zertifikatsystem zu gewähren, zwar eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen darstellt, dass diese Maßnahme aus Gründen der Umweltpolitik aber gerechtfertigt ist und in einem angemessenen Verhältnis zu diesem umweltpolitischen Ziel steht ⁽¹¹⁴⁾. Diskriminierende Maßnahmen, die gegen die Artikel 30 und 110 verstoßen, sind jedoch nicht gerechtfertigt, auch nicht aus Gründen des Umweltschutzes: Der Kommission ist kein Fall bekannt, in dem der Schutz der Umwelt (oder ein anderer zwingender Grund des Allgemeininteresses) durch die Auferlegung einer Zahlung gefördert werden könnte, wodurch Wirtschaftsteilnehmer in anderen Mitgliedstaaten mehr zahlen würden als ihre inländischen Wettbewerber.
- (235) Deutschland bleibt zwar bei seiner Auffassung, dass die EEG-Umlage nicht gegen die Artikel 30 und 110 AEUV verstößt, hat aber zugesagt, in Verbindungsleitungen und ähnliche europäische Energieprojekte zu investieren (siehe Beschreibung in Erwägungsgrund 19). Diese Investitionen würden dem geschätzten Umfang der mutmaßlichen Diskriminierung entsprechen.
- (236) Die übliche Abhilfemaßnahme bei Verstößen gegen die Artikel 30 und 110 AEUV besteht in der Rückzahlung der auferlegten Abgaben. Die Reinvestition des Anteils der Einnahmen aus einer auf Einfuhren erhobenen parafiskalischen Abgabe in Vorhaben und Infrastruktur, die speziell Einfuhren zugutekommen, ist von der Kommission jedoch als geeignete Abhilfemaßnahme für die in der Vergangenheit liegende mutmaßliche Diskriminierung im Sinne der Artikel 30 und 110 AEUV anerkannt worden ⁽¹¹⁵⁾.
- (237) Zur Ermittlung des Anteils der in der Vergangenheit erzielten Einnahmen aus der EEG-Umlage, der für derartige Investitionen aufzuwenden ist, müssen in einem ersten Schritt die Einfuhren an in Betracht kommendem EEG-Strom nach Deutschland geschätzt werden. Nach Angaben Deutschlands lag der Teil der Herkunftsnachweise für EE-Strom, der im Rahmen des EEG 2012 gefördert werden könnte, im Geltungszeitraum des EEG 2012 von Januar 2012 bis Juli 2014 bei rund 1 349 GWh: 519 GWh im Jahr 2012, 283 GWh im Jahr 2013 und 547 GWh im Jahr 2014. Der weitaus größere Teil der Herkunftsnachweise, der nicht in diesem Betrag enthalten ist, entfällt auf große, alte Wasserkraftwerke, die nicht unter das EEG 2012 fallen würden. Da Herkunftsnachweise jedoch separat gehandelt werden können, reichen sie für sich allein nicht aus, um festzustellen, in welchem Umfang tatsächlich EEG-Strom eingeführt wird. Deutschland teilte mit, die tatsächlichen Einfuhren seien geringer gewesen, konnte jedoch nicht angeben, in welchem Umfang der den Berechnungen zufolge eingeführte grüne Strom durch physische Einfuhrverträge abgedeckt war.
- (238) In einem zweiten Schritt ist zu bewerten, in welchem Umfang eingeführter grüner Strom diskriminiert wurde. Die Diskriminierung besteht darin, dass die EEG-Umlage nur der inländischen Erzeugung von EEG-Strom zugutekommt (bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderfähigkeit), obwohl sowohl die inländische Erzeugung von EEG-Strom als auch die EEG-Strom-Einfuhren zur EEG-Umlage beitragen.
- (239) Die Diskriminierung als solche lässt sich an der Höhe der EEG-Umlage messen, die auf eingeführten EEG-Strom erhoben wird. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine etwaige Erstattung nicht die gesamte Umlage als solche betrafte, sondern auf die hypothetische Art der erhaltenen Förderung (Einspeisevergütungen, Marktprämien oder Grünstromprivileg) beschränkt wäre. Da die inländischen Erzeuger von EEG-Strom die Umlage ebenfalls entrichten, aber die EEG-Förderung erhalten, würde sich eine Ungleichbehandlung nur dann ergeben, wenn die Umlage auf Einfuhren berechnet wird, die keine Fördermittel erhalten. Die Diskriminierung entspricht im Wesentlichen der Höhe der Förderung, die dem eingeführten EEG-Strom vorenthalten wird.

⁽¹¹³⁾ Siehe z. B. staatliche Beihilfe SA. 33384 (2011/N) — Österreich, Ökostromgesetz 2012, C (2012) 565 final.

⁽¹¹⁴⁾ Siehe Fußnote 107.

⁽¹¹⁵⁾ Staatliche Beihilfe SA.15876 (N490/2000) — Italien, „Stranded costs“ in der Stromwirtschaft (ABl. C 250 vom 8.10.2005, S. 10).

- (240) Da die Einspeisevergütungen und die Marktprämien von einer EEG-Technologie zur anderen variieren, muss nach Auffassung der Kommission festgestellt werden, welche Arten von EEG-Strom in welchen Mengen tatsächlich eingeführt wurden, damit diese Formen der Förderung auf Einfuhren angewendet werden können. Da jedoch nach Angaben Deutschlands keine Daten zu den tatsächlichen EEG-Einfuhren vorliegen, ist es nicht möglich, die Diskriminierung durch Anwendung des spezifischen Einspeisetarifs oder der spezifischen Marktprämie auf die entsprechende Einfuhrmenge zu ermitteln.
- (241) Dagegen lässt sich der aus dem Grünstromprivileg erwachsende Vorteil leichter feststellen: Deutschland hat mitgeteilt, dass der sich aus dem Grünstromprivileg ergebende Vorteil in der Praxis unter 4 ct/kWh gelegen habe. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die die Gewährung des Privilegs beantragen, die Verringerung um 2 ct/kWh auf ihr gesamtes Portfolio nur erhalten, wenn mindestens 50 % des Stroms aus erneuerbaren Energien erzeugt werden. Um zu vermeiden bzw. das Risiko möglichst gering zu halten, dass sie das 50 %-Ziel knapp verfehlen (und dann auf ihr gesamtes Portfolio die volle EEG-Umlage entrichten müssen), kauften die Stromanbieter EEG-Strom mit einer Sicherheitsmarge, das heißt über die erforderlichen 50 % hinaus, zuweilen bis zu 60 %. In diesem Fall sei bei der Berechnung des Kostenvorteils, der unter Umständen an Erzeuger von EE-Strom weitergegeben werden kann, die für das gesamte Portfolio erhaltene Verringerung der EEG-Umlage, d. h. 2 ct/kWh, durch einen höheren EE-Strom-Anteil zu dividieren. Bei einem Anteil von 60 % würde der tatsächliche Kostenvorteil, der weitergegeben werden könnte, beispielsweise nicht 4 Cent/kWh, sondern lediglich 3,3 ct/kWh betragen. Im Durchschnitt lag der sich aus dem Grünstromprivileg ergebende maximale Vorteil im Jahr 2012 bei 3,8 ct/kWh, im Jahr 2013 bei 3,2 ct/kWh und im Jahr 2014 bei 3,9 ct/kWh.
- (242) Das Grünstromprivileg lag im Jahr 2012 etwas höher als die EEG-Umlage, in den Jahren 2013 und 2014 aber niedriger als die Umlagen. Ferner war das Grünstromprivileg niedriger als der in bestimmten Einspeisevergütungen, z. B. für Sonnenenergie, enthaltene Vorteil (nach Abzug des Marktpreises), aber höher als der in anderen Einspeisevergütungen, z. B. für Windenergie, enthaltene Vorteil. Aber selbst wenn das Privileg in gewissem Maße zu einer zu niedrigen Einschätzung des tatsächlichen Ausmaßes der Diskriminierung führen mag, ist zu berücksichtigen, dass die Beträge der Herkunftsnachweise zu einer zu hohen Einschätzung des Umfangs der Einfuhren führen. Daher vertritt die Kommission die Ansicht, dass die von Deutschland angewandte (in Erwägungsgrund 238 ff. beschriebene) Methode angemessen ist. Der sich aus dem Grünstromprivileg ergebende Vorteil kann in Verbindung mit den Angaben zu den eingeführten Herkunftsnachweisen als angemessener Richtwert für den Umfang betrachtet werden, in dem eingeführter EEG-Strom im Rahmen des EEG 2012 diskriminiert wurde.
- (243) Auf der Grundlage der unter Randnummer 237 genannten Werte für die förderfähigen Einfuhren von EEG-Strom und der unter Randnummer 241 aufgeführten Werte für das Grünstromprivileg beläuft sich der zu reinvestierende Betrag auf 50 Mio. EUR ⁽¹¹⁶⁾. Daher betrachtet die Kommission die Zusage Deutschlands, 50 Mio. EUR in Verbindungsleitungen und europäische Energieprojekte zu investieren (vgl. Erwägungsgrund 19) als Abhilfemaßnahme für die in der Vergangenheit liegende mutmaßliche Diskriminierung im Sinne der Artikel 30 und 110 AEUV.

8. VERBINDLICHE SPRACHFASSUNG

- (244) Wie in Abschnitt 1 dieses Beschlusses dargelegt, hat Deutschland auf sein Recht verzichtet, dass der Beschluss in deutscher Sprache angenommen wird. Daher wird Englisch die verbindliche Sprache sein.

9. SCHLUSSFOLGERUNG UND RÜCKFORDERUNG

- (245) Da der durch die EEG-Umlage bedingte, in der Vergangenheit liegende Verstoß gegen die Artikel 30 und 110 AEUV behoben wurde, stellt die Kommission fest, dass die Förderung von Erzeugern von EEG-Strom, die in den Erwägungsgründen 187 und 200 des Einleitungsbeschlusses für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wurde, auch in Bezug auf ihren Finanzierungsmechanismus mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.
- (246) Die Kommission stellt fest, dass Deutschland die Beihilfe für die Förderung der Erzeugung von EEG-Strom und für stromintensive Unternehmen unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig durchgeführt hat.
- (247) Die Beihilfe sollte in dem Umfang, in dem sie mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, zurückgefordert werden.
- (248) Die Rückforderung sollte sich nur auf die Verringerung der EEG-Umlage für die Jahre 2013 und 2014 (im Folgenden „die betreffenden Jahre“) erstrecken.

⁽¹¹⁶⁾ 19,7 (2012) + 9,1 (2013) + 21,3 (2014) = 50,1 Mio. EUR.

- (249) Die Rückforderungsbeträge sollten sich für jedes der betreffenden Jahre auf die Differenz zwischen dem nach den Erwägungsgründen 251, 252 und 253 festgestellten zulässigen Betrag für das jeweilige Jahr und dem Betrag der EEG-Umlage, der vom Begünstigten in dem betreffenden Jahr tatsächlich entrichtet wurde, beschränken.
- (250) Der Betrag der EEG-Umlage, der vom Begünstigten in dem betreffenden Jahr tatsächlich entrichtet wurde, ergibt sich grundsätzlich durch Anwendung der verringerten Umlage für das jeweilige Jahr auf den Stromverbrauch des Begünstigten in demselben Jahr. Da die Verbrauchsdaten für die betreffenden Jahre noch nicht für alle von der Rückforderung betroffenen Unternehmen zur Verfügung stehen, wird Deutschland jedoch zwecks Beschleunigung der Rückforderung in einem ersten Schritt anhand des in den Anträgen angegebenen Stromverbrauchs einen vorläufigen Rückforderungsbetrag berechnen, der sofort zurückzufordern ist. In einem zweiten Schritt wird Deutschland auf der Grundlage der tatsächlichen Verbrauchsdaten für die betreffenden Jahre die endgültigen Rückforderungsbeträge feststellen und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Rückforderung bzw. Rückzahlung auf der Grundlage dieser endgültigen Beträge zu gewährleisten (dieser zweite Schritt des Rückforderungsprozesses wird als „Korrekturmechanismus“ bezeichnet).
- (251) Der erste Schritt bei der Ermittlung des zulässigen Beihilfebetrags besteht in der Anwendung des Abschnitts 3.7.2 der Leitlinien von 2014. Das Unternehmen, dem die Verringerung zugutekam, muss den in Anhang 3 der Leitlinien von 2014 aufgeführten Wirtschaftszweigen (Randnummer 185 der Leitlinien von 2014) angehören oder aber, wenn es nicht in einem der in Anhang 3 der Leitlinien von 2014 genannten Wirtschaftszweige angesiedelt ist, eine Stromintensität von mindestens 20 % aufweisen und einem Wirtschaftszweig mit einer Handelsintensität von mindestens 4 % auf Unionsebene angehören (Randnummer 186 der Leitlinien von 2014). Für die Anwendung der Randnummer 186 der Leitlinien von 2014 können, wie in Erwägungsgrund 202 erläutert, die in den Anträgen für die betreffenden Jahre vorgelegten Daten verwendet werden.
- (252) Wenn das Unternehmen auf der Grundlage von Erwägungsgrund 251 förderfähig ist, muss es mindestens 15 % der zusätzlichen Kosten ohne Verringerung tragen (Randnummer 188 der Leitlinien von 2014). Der zu zahlende Betrag kann jedoch auf Unternehmensebene auf 4 % der Bruttowertschöpfung des betreffenden Unternehmens beschränkt werden. Bei Unternehmen mit einer Stromintensität von mindestens 20 % kann der zu zahlende Betrag auf 0,5 % der Bruttowertschöpfung des betreffenden Unternehmens begrenzt werden (Randnummer 189 der Leitlinien von 2014). Für die Anwendung der Randnummer 189 der Leitlinien von 2014 können, wie in Erwägungsgrund 202 erläutert, die in den Anträgen für die betreffenden Jahre vorgelegten Daten verwendet werden. Ist das Unternehmen nicht auf der Grundlage von Erwägungsgrund 251 förderfähig, so entspricht der zu entrichtende Betrag nach Abschnitt 3.7.2 der Leitlinien von 2014 vorbehaltlich der Übergangsbestimmung in Randnummer 197 der Leitlinien von 2014 grundsätzlich der nicht verringerten EEG-Umlage.
- (253) Wenn der auf der Grundlage von Erwägungsgrund 252 ermittelte zu entrichtende Betrag für eines der betreffenden Jahre höher ist als der Betrag, den der Begünstigte in dem jeweiligen Jahr tatsächlich entrichtet hat, so gelten die in Erwägungsgrund 212 dargelegten Bestimmungen des Anpassungsplans: Für das Jahr 2013 sollte der zulässige Betrag höchstens 125 % der im Jahr 2013 (d. h. im selben Jahr) tatsächlich entrichteten Umlage betragen. Für das Jahr 2014 sollte der zulässige Betrag höchstens 150 % der im Jahr 2013 (d. h. im Vorjahr) tatsächlich entrichteten Umlage betragen. Wie in Erwägungsgrund 250 dargelegt, kann die in den Jahren 2013 und 2014 tatsächlich entrichtete Umlage für die Zwecke der Ermittlung des vorläufigen Rückforderungsbetrags auf den Daten zum Stromverbrauch beruhen, die im Antrag des Unternehmens auf Verringerung in den Jahren 2013 und 2014 aufgeführt sind. Für die Anwendung des Korrekturmechanismus werden die Daten zum tatsächlichen Stromverbrauch für 2013 und 2014 verwendet, sobald sie zur Verfügung stehen.
- (254) Ist der auf der Grundlage der Erwägungsgründe 251, 252 und 253 ermittelte zu zahlende Betrag nicht höher als der Betrag, der vom Begünstigten in einem der betreffenden Jahre tatsächlich entrichtet wurde, so erfolgt keine Rückforderung.
- (255) Liegt der Gesamtbetrag der Beihilfen, die ein Begünstigter erhalten hat, unter 200 000 EUR und erfüllt die Beihilfe alle übrigen Kriterien der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission⁽¹⁷⁾ oder der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission⁽¹⁸⁾, sollte eine solche Beihilfe nicht als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV betrachtet werden und daher nicht Gegenstand einer Rückforderung sein.
- (256) Liegt der Gesamtbetrag der Beihilfen, die ein Begünstigter erhalten hat, über 200 000 Euro und ist davon ein Betrag von weniger als 200 000 EUR zurückzufordern, sind die Verordnungen (EG) Nr. 1998/2006 und (EU) Nr. 1407/2013 nicht anwendbar, weil die Beihilfen dieselben förderfähigen Kosten betreffen und eine Kumulierung daher ausgeschlossen ist (Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 und Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006). Derartige Beträge sollten daher Gegenstand einer Rückforderung sein müssen.

⁽¹⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).

⁽¹⁸⁾ Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5).

(257) Die Kommission hat ferner geprüft, ob Hindernisse für die Rückforderung im Sinne des Artikels 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 bestehen. Wie in Erwägungsgrund 172 dargelegt, machten bestimmte Beteiligte geltend, dass die Anpassung in den Jahren 2013 und 2014 so gering wie möglich sein sollte, um das berechnete Vertrauen der Begünstigten zu schützen, und dass keine Rückforderung erfolgen sollte. Aus den in den Erwägungsgründen 146 ff. dargelegten Gründen kann die Entscheidung der Kommission in der Sache NN 27/00 jedoch kein berechtigtes Vertrauen seitens der Begünstigten begründen, da das EEG 2012 sich vom EEG 2000 unterscheidet und mehr als zehn Jahre später verabschiedet wurde und insbesondere die BesAR im EEG 2000 nicht vorgesehen war —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe zur Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien und aus Grubengas einschließlich ihres Finanzierungsmechanismus, die auf der Grundlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2012 (EEG 2012) gewährt und von Deutschland unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig durchgeführt wurde, ist mit dem Binnenmarkt vereinbar, sofern Deutschland die in Anhang I dargelegte Verpflichtung einhält.

Artikel 2

Die Kommission akzeptiert den von Deutschland vorgelegten und in Anhang II dargelegten Anpassungsplan für die Jahre 2013 und 2014.

Artikel 3

1. Die staatliche Beihilfe, die in stromintensiven Unternehmen gewährten Verringerungen der Umlage zur Finanzierung der Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien (EEG-Umlage) in den Jahren 2013 und 2014 (Besondere Ausgleichsregelung, BesAR) besteht und von Deutschland rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt wurde, ist mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie unter eine der in diesem Absatz genannten vier Kategorien fällt.

Wurde die Beihilfe einem Unternehmen gewährt, das einem der in Anhang 3 der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (Leitlinien von 2014) aufgeführten Wirtschaftszweige angehört, so ist sie mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn das Unternehmen mindestens 15 % der zusätzlichen Kosten entrichtet hat, die den Elektrizitätsversorgungsunternehmen infolge von Verpflichtungen zur Abnahme erneuerbarer Energien entstehen und die anschließend an ihre Kunden weitergegeben werden. Wenn das Unternehmen weniger als 15 % dieser zusätzlichen Kosten gezahlt hat, ist die staatliche Beihilfe dennoch mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn das Unternehmen einen Betrag entrichtet hat, der mindestens 4 % seiner Bruttowertschöpfung oder, bei Unternehmen mit einer Stromintensität von mindestens 20 %, mindestens 0,5 % seiner Bruttowertschöpfung entspricht.

Wurde die staatliche Beihilfe einem Unternehmen gewährt, das nicht einem der in Anhang 3 der Leitlinien von 2014 aufgeführten Wirtschaftszweige angehört, aber im Jahr 2012 eine Stromintensität von mindestens 20 % aufwies und 2012 einem Wirtschaftszweig mit einer Stromintensität von mindestens 4 % auf Unionsebene angehörte, so ist sie mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn das Unternehmen mindestens 15 % der zusätzlichen Kosten entrichtet hat, die Elektrizitätsversorgungsunternehmen infolge von Verpflichtungen zur Abnahme erneuerbarer Energien entstehen und die anschließend an Stromkunden weitergegeben wurden. Wenn das Unternehmen weniger als 15 % dieser zusätzlichen Kosten entrichtet hat, ist die staatliche Beihilfe dennoch mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn das Unternehmen einen Betrag entrichtet hat, der mindestens 4 % seiner Bruttowertschöpfung oder, bei Unternehmen mit einer Stromintensität von mindestens 20 %, mindestens 0,5 % seiner Bruttowertschöpfung entspricht.

Wenn die staatliche Beihilfe einem Unternehmen gewährt wurde, das auf der Grundlage von Unterabsatz zwei oder drei für mit dem Binnenmarkt vereinbare staatliche Beihilfen in Betracht kommt, die Höhe der von dem betreffenden Unternehmen gezahlte EEG-Umlage aber nicht die in diesen Unterabsätzen verlangte Höhe erreicht, sind die folgenden Teile der Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar:

- a) für 2013 der Teil der Beihilfe, der über 125 % der Umlage, die das Unternehmen im Jahr 2013 tatsächlich entrichtet hat, hinausgeht;
- b) für 2014 der Teil der Beihilfe, der über 150 % der Umlage, die das Unternehmen im Jahr 2013 tatsächlich entrichtet hat, hinausgeht.

Wurde die staatliche Beihilfe einem Unternehmen gewährt, das nicht auf der Grundlage von Unterabsatz zwei oder drei für mit dem Binnenmarkt vereinbare staatliche Beihilfen in Betracht kommt, und hat das Unternehmen weniger als 20 % der zusätzlichen Kosten der Umlage ohne Verringerung gezahlt, so sind die folgenden Teile der Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar:

- a) für 2013 der Teil der Beihilfe, der über 125 % der Umlage, die das Unternehmen im Jahr 2013 tatsächlich entrichtet hat, hinausgeht;
 - b) für 2014 der Teil der Beihilfe, der über 150 % der Umlage, die das Unternehmen im Jahr 2013 tatsächlich entrichtet hat, hinausgeht.
2. Beihilfen, die nicht unter Absatz 1 fallen, sind mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 4

Auf der Grundlage der in den Artikeln 1 und 3 genannten Beihilferegeln gewährte Einzelbeihilfen stellen keine Beihilfen dar, wenn sie zum Zeitpunkt der Gewährung die Voraussetzungen der nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates ⁽¹⁹⁾ erlassenen Verordnung erfüllen, die zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung anwendbar war.

Artikel 5

Auf der Grundlage der in den Artikeln 1 und 3 aufgeführten Beihilferegeln gewährte Einzelbeihilfen, die zum Zeitpunkt ihrer Gewährung die Voraussetzungen der nach Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 994/98 erlassenen Verordnung oder einer anderen genehmigten Beihilferegeln erfüllen, sind bis zu den für derartige Arten von Beihilfen geltenden Beihilfehöchstintensitäten mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 6

1. Deutschland fordert die in Artikel 3 Absatz 2 genannten mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen nach der in Anhang III beschriebenen Methode von den Beihilfeempfängern zurück.
2. Die Rückforderungsbeträge umfassen Zinsen, die von dem Zeitpunkt, ab dem die Beihilfe den Beihilfeempfängern zur Verfügung stand, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.
3. Die Zinsen werden gemäß Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 ⁽²⁰⁾ der Kommission nach der Zinseszinsformel berechnet.
4. Deutschland stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die nach der in Artikel 3 Absatz 2 genannten Regelung gewährte Beihilfe ein.

Artikel 7

1. Die in Artikel 3 Absatz 2 genannten mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen werden sofort und tatsächlich zurückgefordert.
2. Deutschland stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten ab dem Datum seiner Bekanntgabe mittels Rückforderung der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen durchgeführt wird.
3. Fordert Deutschland nur die in Anhang III Absatz 4 aufgeführten vorläufigen Rückforderungsbeträge zurück, so stellt das Land sicher, dass der in Anhang III Absatz 4 beschriebene Korrekturmechanismus innerhalb eines Jahres nach Bekanntgabe dieses Beschlusses angewendet wird.

Artikel 8

1. Deutschland übermittelt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:
 - a) die Liste der Empfänger, die Beihilfen im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 erhalten haben, und den Gesamtbetrag der Beihilfe, den jeder von ihnen im Rahmen der Regelung erhalten hat;

⁽¹⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 142 vom 14.5.1998, S. 1).

⁽²⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

- b) den gesamten vorläufigen Rückforderungsbetrag (Hauptforderung und Zinsen), der von jedem Begünstigten zurückzufordern ist;
- c) eine ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die ergriffen wurden bzw. geplant sind, um diesem Beschluss, einschließlich der in Anhang I festgelegten Verpflichtung, nachzukommen;
- d) Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass die Empfänger zur Rückzahlung der Beihilfe aufgefordert worden sind und die in Anhang I dargelegte Verpflichtung eingehalten wird.

2. Deutschland unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Durchführung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 3 Absatz 2 genannten Beihilfen abgeschlossen und die in Anhang I aufgeführte Verpflichtung voll umgesetzt ist. Auf Anfrage der Kommission legt Deutschland unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen wurden bzw. geplant sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Deutschland ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die von den Empfängern bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 9

Deutschland hat sich verpflichtet, 50 Mio. EUR in Verbindungsleitungen und europäische Energieprojekte zu investieren. Deutschland unterrichtet die Kommission über die Umsetzung dieser Verpflichtung.

Artikel 10

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 25. November 2014

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

ANHANG I

VON DEUTSCHLAND AM 7. JULI 2014 ANGEBOTENE VERPFLICHTUNG

„Art. 110/30 issue for existing installations and Grünstromprivileg (EEG 2012)

For the EEG 2012, a global solution could be conceived for both the Grünstromprivileg and the Article 30/110 issue. The solution would consist of the reinvestment into interconnectors or similar European energy projects of the estimated amount of the alleged discrimination. The reinvestment could be made in parallel to the progress of the relevant project. On the basis of the figures communicated by Germany, the reinvestment should amount to EUR 50 million for the period January 2012 — July 2014. Again, Germany offers this commitment by safeguarding its legal position (no discrimination).“

Übersetzung:

[Frage bezüglich der Artikel 110 und 30 für bestehende Anlagen und Grünstromprivileg (EEG 2012)

Für das EEG 2012 könnte eine globale Lösung für das Grünstromprivileg sowie die Frage bezüglich der Artikel 30 und 110 in Betracht gezogen werden, nämlich die Reinvestition des geschätzten Betrags der angeblichen Diskriminierung in Verbindungsleitungen oder vergleichbare europäische Energieprojekte. Die Reinvestition könnte parallel zum Fortschritt des jeweiligen Projekts erfolgen. Nach den von Deutschland übermittelten Zahlen sollte sich die Reinvestition für den Zeitraum von Januar 2012 bis Juli 2014 auf 50 Mio. EUR belaufen. Deutschland macht auch diese Zusage unter Wahrung seiner Rechtsposition (keine Diskriminierung).]

ANHANG II

VON DEUTSCHLAND AM 4. JULI 2014 VORGELEGTE VERPFLICHTUNGSZUSAGE

„Die Rückforderung bezogen auf ein Unternehmen ergibt sich aus der Differenz der entsprechenden EEG-Kosten nach Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (EEAG) und der nach EEG 2012 bemessenen EEG-Kosten. Dabei begrenzt der Anpassungsplan die nach EEAG zu leistende Zahlung auf max. 125 % (für 2013) bzw. max. 150 % (für 2014) der nach EEG 2012 für 2013 geleisteten EEG-Zahlung (vgl. folgende schematische Darstellung). Negative Rückforderungsbeträge werden nicht berücksichtigt.

Schematische Darstellung der Berechnung

$$\text{Rückforderung}_{2013} = Z(\text{Anpassplan})_{2013} - Z(\text{EEG2012})_{2013}$$

$$\text{Mit: } Z(\text{Anpassplan})_{2013} = \text{Minimum von } Z(\text{EEAG}) \text{ und } 125 \% \times Z(\text{EEG2012})_{2013}$$

Rückforderung₂₀₁₃: Rückforderung für das Jahr 2013

Z(Anpassplan)₂₀₁₃: Zahlung gemäß Anpassungsplan für 2013

Z(EEAG)₂₀₁₃: Zahlung gemäß EEAG für 2013

Z(EEG2012)₂₀₁₃: Für 2013 nach EEG2012 tatsächlich geleistete EEG-Zahlung

Aufgrund der Dringlichkeit einerseits und zur Begrenzung des ohnehin als sehr hoch einzuschätzenden administrativen Aufwandes andererseits ist es nötig, für die Berechnung der unternehmensbezogenen Rückforderungsbeträge ausschließlich auf dem BAFA schon vorliegende Zahlen zurückzugreifen (*). Daher werden die spezifischen Unternehmensdaten (Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen, Strombezugsmenge, Stromkosten) der Anträge für 2013 bzw. 2014 verwendet („Bescheiddaten“), die sich auf das entsprechende Nachweisjahr beziehen (maßgebendes Geschäftsjahr des Unternehmens in 2011 (Voraussetzungsjahr) für Begrenzung in 2013 (Begrenzungsjahr); maßgebendes Geschäftsjahr des Unternehmens in 2012 für Begrenzung in 2014). Demzufolge wird für die Berechnung u. a. jeweils die spezifische Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen verwendet, da die Daten für die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten nicht vorliegen. Weiterhin erfordert diese Vorgehensweise, dass der gesamte Berechnungsvergleich auf der angemeldeten Strombezugsmenge im Voraussetzungsjahr beruht, die von der in dem betreffenden Begrenzungsjahr tatsächlich verbrauchten Strommenge abweicht.

Jahresbezug der verwendeten Werte:

	Bescheid für 2013	Bescheid für 2014
Bruttowertschöpfung (zu Marktpreisen)	2011	2012
Strommenge	2011	2012
Stromkosten	2011	2012“

(*) Die unternehmensbezogenen Daten des Jahres 2013 liegen dem BAFA nicht vor. Unternehmensbezogene Daten des Jahres 2014 existieren naturgemäß noch nicht.

ANHANG III

RÜCKFORDERUNGSMETHODE

1. Die Rückforderung erstreckt sich nur auf die für die Jahre 2013 und 2014 (im Folgenden „die betreffenden Jahre“) gewährten Verringerungen der EEG-Umlage.
2. Der Rückforderungsbetrag entspricht für jedes der betreffenden Jahre der Differenz zwischen dem nach den Absätzen 5 bis 8 ermittelten zulässigen Betrag für das betreffende Jahr, und dem nach den Absätzen 3 und 4 ermittelten Betrag der EEG-Umlage, der von dem Beihilfeempfänger in dem betreffenden Jahr tatsächlich entrichtet wurde.

Der Betrag der EEG-Umlage, der von dem Beihilfeempfänger in dem betreffenden Jahr tatsächlich entrichtet wurde

3. Der Betrag der EEG-Umlage, der von dem Beihilfeempfänger in dem betreffenden Jahr tatsächlich entrichtet wurde, ergibt sich durch Anwendung der verringerten Umlage für das betreffende Jahr auf den Stromverbrauch des Beihilfeempfängers in demselben Jahr.
4. Abweichend von Absatz 3 kann Deutschland in einem ersten Schritt zur Berechnung eines vorläufigen Rückforderungsbetrags den im Antrag des Beihilfeempfängers für das betreffende Jahr angegebenen Strombezug verwenden. In diesem Fall wird der vorläufige Rückforderungsbetrag unverzüglich eingezogen, und Deutschland ermittelt in einem zweiten Schritt den endgültigen Rückforderungsbetrag auf der Grundlage der tatsächlichen Bezugsdaten und unternimmt die notwendigen Schritte, um die Rückforderung bzw. Rückzahlung auf der Grundlage dieses endgültigen Betrags zu gewährleisten („Korrekturmechanismus“).

Der zulässige Betrag

5. Wenn der Beihilfeempfänger einem in Anhang 3 der Leitlinien von 2014 aufgeführten Wirtschaftszweig angehört (Randnummer 185 der Leitlinien von 2014) oder wenn er, sollte dies nicht der Fall sein, eine Stromintensität von mindestens 20 % aufweist und einem Wirtschaftszweig mit einer Handelsintensität von mindestens 4 % auf Unionsebene angehört (Randnummer 186 der Leitlinien von 2014), so kommt er für Beihilfen in Form von Verringerungen des finanziellen Beitrags von erneuerbarem Strom in Betracht. Für die Anwendung der Randnummer 186 der Leitlinien von 2014 können die im Antrag für das betreffende Jahr angegebenen Daten verwendet werden.
6. Ist der Beihilfeempfänger auf der Grundlage von Absatz 5 beihilfefähig, entspricht der zulässige Betrag 15 % der nicht verringerten EEG-Umlage (Randnummer 188 der Leitlinien von 2014). Der zulässige Betrag kann jedoch auf Unternehmensebene auf 4 % der Bruttowertschöpfung des betreffenden Unternehmens begrenzt werden. Bei Unternehmen mit einer Stromintensität von mindestens 20 % kann der zulässige Betrag auf 0,5 % der Bruttowertschöpfung des betreffenden Unternehmens begrenzt werden (Randnummer 189 der Leitlinien von 2014). Für die Anwendung der Randnummer 189 der Leitlinien von 2014 können die im Antrag für das betreffende Jahr angegebenen Daten verwendet werden.
7. Ist der Beihilfeempfänger nicht auf der Grundlage von Absatz 5 beihilfefähig, entspricht der zulässige Betrag 20 % der nicht verringerten EEG-Umlage (Randnummer 197 der Leitlinien von 2014).
8. Ist der auf der Grundlage der Absätze 6 und 7 ermittelte zulässige Betrag für eines der betreffenden Jahre höher als der Betrag der EEG-Umlage, der vom Begünstigten in dem betreffenden Jahr tatsächlich entrichtet wurde, so wird der zulässige Betrag in folgender Weise begrenzt:
 - a) Für das Jahr 2013 entspricht der zulässige Betrag höchstens 125 % des Betrags der EEG-Umlage, den der Empfänger im Jahr 2013 (d. h. im selben Jahr) tatsächlich entrichtet hat.
 - b) Für das Jahr 2014 entspricht der zulässige Betrag höchstens 150 % des Betrags der EEG-Umlage, den der Empfänger im Jahr 2013 (d. h. im Vorjahr) tatsächlich entrichtet hat.

BESCHLUSS (EU) 2015/1586 DER KOMMISSION**vom 26. Februar 2015****über die staatliche Beihilfe SA.35388 (13/C) (ex 13/NN und ex 12/N) — Polen Errichtung des Flughafens Gdynia-Kosakowo***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015) 1281)***(Nur der polnische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen ⁽¹⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN**1.1. Verfahren vor der Kommission**

- (1) Mit Schreiben vom 7. September 2012 unterrichtete Polen die Kommission aus Gründen der Rechtssicherheit über die geplante Finanzierung der Umwandlung eines bei Gdynia in Nordpolen gelegenen Militärflughafens in einen Zivilflughafen. Die Maßnahme wurde als Beihilfesache unter der Nummer SA.35388 registriert.
- (2) Mit Schreiben vom 7. November 2012 und vom 6. Februar 2013 ersuchte die Kommission um weitere Angaben zu der angemeldeten Maßnahme. Am 7. Dezember 2012 und am 15. März 2013 übermittelte Polen ergänzende Informationen. Am 17. April 2013 trafen sich Vertreter der Kommission und Polens zu einer Sitzung, auf der Polen bestätigte, dass die angemeldete Finanzierung bereits unwiderruflich gewährt worden war.
- (3) Mit Schreiben vom 15. Mai 2013 teilte die Kommission Polen mit, dass sie die Sache in das Register der nicht angemeldeten Beihilfen (NN) aufnehmen werde, da der größte Teil der bei der Kommission angemeldeten Finanzierung bereits unwiderruflich gewährt worden war. Mit Schreiben vom 16. Mai 2013 legte Polen weitere Informationen vor.
- (4) Mit Schreiben vom 2. Juli 2013 informierte die Kommission Polen über ihren Beschluss (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“), das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ⁽²⁾ wegen der Finanzierung einzuleiten, die der Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo Sp. z o.o. (im Folgenden „Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo“ oder „Flughafenbetreiber“) von der Stadt Gdynia (im Folgenden „Gdynia“) und der Kommune Kosakowo (im Folgenden „Kosakowo“) gewährt worden war. Am 6. August 2013 übermittelte Polen seine Stellungnahme zu dem Einleitungsbeschluss.
- (5) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des Verfahrens wurde im Amtsblatt der Europäischen Union ⁽³⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, sich innerhalb eines Monats nach Veröffentlichungsdatum zu der Maßnahme zu äußern.

⁽¹⁾ ABl. C 243 vom 23.8.2013, S. 25.

⁽²⁾ Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag die Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) getreten. Die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag und die Artikel 107 und 108 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieses Beschlusses sind Bezugnahmen auf die Artikel 107 und 108 AEUV gegebenenfalls als Bezugnahmen auf die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag zu verstehen. Der AEUV hat auch bestimmte terminologische Änderungen wie zum Beispiel die Ersetzung von „Gemeinschaft“ durch „Union“ und von „Gemeinsamer Markt“ durch „Binnenmarkt“ mit sich gebracht. In diesem Beschluss wird durchgängig die Terminologie des AEUV verwendet.

⁽³⁾ Der Beschluss, der Polen unter der Nummer C(2013) 4045 final mitgeteilt wurde, wurde mit einer Zusammenfassung im Amtsblatt veröffentlicht, ABl. C 243 vom 23.8.2013, S. 25.

- (6) Es sind keine Stellungnahmen von Beteiligten bei der Kommission eingegangen. Mit Schreiben vom 9. Oktober 2013 wurde Polen hierüber unterrichtet.
- (7) Mit Schreiben vom 30. Oktober 2013 forderte die Kommission weitere Informationen an. Mit Schreiben vom 4. und vom 15. November 2013 übermittelte Polen ergänzende Angaben. Am 26. November 2013 fand eine Sitzung mit Vertretern der Kommission und Polens statt. Mit Schreiben vom 3. Dezember 2013 und vom 2. Januar 2014 übermittelte Polen weitere Informationen.
- (8) Am 11. Februar 2014 nahm die Kommission den Beschluss 2014/883/EU ⁽⁴⁾ an, in dem festgestellt wurde, dass Polen der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo widerrechtlich staatliche Beihilfen gewährt hatte und dass die staatliche Beihilfe, die Polen dem Flughafenbetreiber gewähren wollte, mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist. In dem Beschluss wurde Polen aufgefordert, die der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo bereits gewährte Beihilfe zurückzufordern.

1.2. Verfahren vor dem Gericht und das Rückforderungsverfahren

- (9) Am 9. April 2014 wurde von Kosakowo und am 16. April 2014 von Gdynia und dem Flughafenbetreiber Klage eingereicht und beantragt, den Beschluss 2014/883/EU für nichtig zu erklären ⁽⁵⁾. Die Antragstellerinnen behaupteten u. a., die Kommission habe in den zurückzufordernden Betrag fälschlicherweise Ausgaben für Tätigkeiten eingerechnet, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen seien.
- (10) Am 8. bzw. 9. April 2014 beantragten Gdynia zusammen mit dem Flughafenbetreiber und Kosakowo vorläufigen Rechtsschutz in diesen Sachen.
- (11) Am 7. Mai 2014 wurde durch Beschluss des Bezirksgerichts von Gdańsk-Polnoc die Insolvenz der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo festgestellt und ihre Liquidation angeordnet. Alle Gläubiger wurden aufgefordert, ihre Ansprüche innerhalb von drei Monaten geltend zu machen. Am 5. Juni 2014 machte Kosakowo eine Forderung von 6,28 Mio. PLN (ca. 1,57 Mio. EUR) zuzüglich Zinsen geltend. Am 22. August 2014 machte Gdynia eine Forderung von 85,44 Mio. PLN (ca. 21,36 Mio. EUR) zuzüglich Zinsen geltend.
- (12) Die Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz wurden durch Beschlüsse des Präsidenten des Gerichts vom 20. August 2014 ⁽⁶⁾ abgewiesen. Der Präsident des Gerichts stellte insbesondere fest, dass in dem Beschluss 2014/883/EU nicht die entscheidende Ursache für Schädigungen infolge der Insolvenz der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo gesehen werden könne, da die Gesellschaft bereits selbst die Insolvenz beantragt hatte, lange bevor die polnischen Behörden verbindliche Maßnahmen zur Umsetzung des Kommissionsbeschlusses beschlossen hatten.
- (13) Am 15. Oktober 2014 meldete Polen sich in den beiden Sachen zu Wort und plädierte dafür, den Beschluss 2014/883/EU hinsichtlich der Rückforderung der dem Flughafenbetreiber gewährten Finanzmittel für nichtig zu erklären, soweit diese Gelder zur Finanzierung von Tätigkeiten verwendet worden waren, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind (siehe Nummer 3.1.1 des Einleitungsbeschlusses).
- (14) Nach den von Polen vorgelegten Informationen wird der Flughafen Gdynia-Kosakowo während des laufenden Insolvenzverfahrens mit der Liquidation des Gesellschaftsvermögens von einem Treuhänder geführt ⁽⁷⁾.

1.3. Aufhebung

- (15) In dem Gerichtsverfahren wurde offensichtlich, dass die Beihilfe, die im Beschluss 2014/883/EU als mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt worden ist, einige Investitionen umfasst, bei denen es sich laut Einleitungsbeschluss nicht um staatliche Beihilfen handelt.

⁽⁴⁾ Beschluss der Kommission 2014/883/EU vom 11. Februar 2014 über die staatliche Beihilfe SA.35388 (13/C) (ex 13/NN und ex 12/N) — Polen — Errichtung des Flughafens Gdynia-Kosakowo (ABl. L 357 vom 12.12.2014, S. 51).

⁽⁵⁾ Die Anträge wurden als Rechtssache T-215/14 und Rechtssache T-217/14 registriert.

⁽⁶⁾ Beschluss des Präsidenten des Gerichts, Gmina Miasto Gdynia und Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Kommission, T-215/14 R, EU: T:2014:733; Beschluss des Präsidenten des Gerichts, Gmina Kosakowo/Kommission, T-217/14 R, noch nicht veröffentlicht.

⁽⁷⁾ Schreiben des Präsidenten des Amtes für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz vom 30. Juni 2014 und vom 8. Januar 2015.

- (16) In Erwägungsgrund 25 des Einleitungsbeschlusses kam die Kommission zu dem Schluss, dass Investitionen in Gebäude und Ausrüstungen für Feuerwehrleute, Zoll, Sicherheitspersonal, Polizei und Grenzschutzbeamte in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand fallen und somit keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Folglich erstreckte sich das förmliche Prüfverfahren nicht auf diese Investitionen.
- (17) Wie die Kommission im Beschluss 2014/883/EU festgestellt hat, müssen Flughafenbetreiber solche Investitionen nach polnischem Recht allerdings aus eigenen Mitteln finanzieren. Ein privater Marktteilnehmer würde diese Kosten deshalb berücksichtigen, wenn er zu entscheiden hätte, ob er in den Flughafen investieren soll (wie es in den von Polen vorgelegten Studien geschehen ist); für diese Investition eingesetzte öffentliche Mittel wären staatliche Beihilfen.
- (18) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Schlussfolgerung des Einleitungsbeschlusses, wonach Investitionen in Gebäude und Ausrüstungen für Feuerwehrleute, Zoll, Sicherheitspersonal, Polizeibeamte und Grenzschutzbeamte keine staatlichen Beihilfen sind, in ihrem abschließenden Beschluss über die Maßnahme nicht infrage gestellt werden sollte. Der Beschluss 2014/883/EU ist daher aufzuheben und durch den vorliegenden Beschluss zu ersetzen. Da alle für die Bewertung der Maßnahme erforderlichen Sachverhalte in der Akte vorhanden sind, besteht keine Notwendigkeit einer Wiedereröffnung des förmlichen Prüfverfahrens.

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

2.1. Hintergrund der Untersuchung

- (19) Es geht um die Finanzierung eines neuen Zivilflughafens in Pommern (Woiwodschaft Pommern) an der Grenze zwischen der Stadt Gdynia und der Kommune Kosakowo, 25 km vom Flughafen Gdańsk entfernt⁽⁸⁾. Betrieben wird der neue Flughafen von der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo, die vollständig im Eigentum der Stadt Gdynia und der Gemeinde Kosakowo steht.
- (20) Ziel des Investitionsvorhabens ist die Errichtung eines zweiten Flughafens für Pommern auf der vorhandenen Infrastruktur eines Militärflughafens in Kosakowo⁽⁹⁾. Der neue Flughafen ist vor allem für die allgemeine Luftfahrt (Privatflugzeuge, Segel-/Leichtflugzeuge usw.) sowie für Billig- und Charterfluglinien vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Anmeldung der Beihilfe war die Aufnahme des Betriebs für Anfang 2014 vorgesehen. Ein Bericht von PricewaterhouseCoopers (im Folgenden „PWC“) prognostizierte für die ersten Jahre des Flughafenbetriebs ein Passagieraufkommen von etwa (...) im Jahr 2014, (...) im Jahr 2017, (...) im Jahr 2020 und ca. 8(...) im Jahr 2028.
- (21) Die ersten Pläne für das Projekt gibt es bereits seit April 2005, als mehrere regionale Behörden, das polnische Verteidigungsministerium und Vertreter des Flughafens Gdańsk⁽¹⁰⁾ eine Absichtserklärung über die Errichtung eines neuen Flughafens für Pommern unter Nutzung der Infrastruktur des Militärflughafens in Kosakowo unterzeichneten.
- (22) Dieser Erklärung zufolge sollte der Flughafen Gdańsk die Verwaltung des künftigen Flughafens Gdynia-Kosakowo übernehmen. Im August 2006 wurde der Beschluss vom Verkehrsminister und vom Verteidigungsminister gebilligt.

⁽⁸⁾ Die Entfernung zwischen den Flughäfen Gdynia und Gdańsk beträgt je nach Route zwischen 26 und 29 Straßenkilometer (Quellen: Google maps, Bing maps). Eigentümerin und Betreiberin des Flughafens Gdańsk ist die „Gdańsk Lech Wałęsa Ltd.“ (Gdańsk-Lech-Wałęsa-Flughafengesellschaft), die sich in öffentlicher Hand befindet. Anteilseigner sind die Stadt Gdańsk (32 %), die Woiwodschaft Pommern (32 %), „Polish Airports“ State Enterprise (31 %), die Stadt Sopot (3 %) und die Stadt Gdynia (2 %). Der Lech-Wałęsa-Flughafen in Gdańsk (im Folgenden „Flughafen Gdańsk“) ist der drittgrößte Flughafen Polens. 2012 wurden hier 2,9 Mio. Fluggäste abgefertigt (2,7 Mio. im Linienverkehr und 0,2 Mio. im Charterverkehr).

Acht Luftverkehrsgesellschaften bieten Linienflüge vom Flughafen Gdańsk an (Januar 2014): Wizzair (22 Ziele), Ryanair (7 Ziele), EuroLOT (4 Ziele), LOT (2 Ziele), Lufthansa (2 Ziele), SAS (2 Ziele), Air Berlin (1 Ziel), Norwegian (1 Ziel). Seit der Eröffnung eines neuen Terminals im Mai 2012 hat der Flughafen Gdańsk eine Abfertigungskapazität von 5 Mio. Passagieren pro Jahr. Nach den von Polen vorgelegten Angaben wird die Kapazität durch den Ausbau des Terminals (für 2013-2015 vorgesehen) auf 7 Mio. Passagiere steigen. Die Investitionen in den Flughafen Gdańsk wurden ebenfalls mit staatlichen Mitteln finanziert (siehe Beschluss der Kommission von 2008 in der Beihilfesache N 153/08 — 1,7 Mio. EUR (ABl. C 46 vom 25.2.2009, S. 7); Beschluss der Kommission von 2009 in der Beihilfesache N 472/08, nach dem Polen ca. 33 Mio. EUR für den Flughafen Gdańsk bereitgestellt hat (ABl. C 79 vom 2.4.2009, S. 2)).

⁽⁹⁾ Der bestehende Militärflughafen Gdynia-Oksywie liegt an der Grenze zwischen der Stadt Gdynia und der Gemeinde Kosakowo.

⁽¹⁰⁾ Unterzeichnet wurde die Absichtserklärung von den Behörden der Woiwodschaft Pommerns, der Städte Gdańsk, Gdynia und Sopot, der Gemeinde Kosakowo und Vertretern der polnischen Regierung (Gouverneur der Woiwodschaft Pommern, Verteidigungsministerium und Verkehrsministerium) sowie dem Flughafen Gdańsk.

- (23) Im Juli 2007 gründeten die Kommunalbehörden von Gdynia und Kosakowo die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo. Im Dezember 2009 erhielten Gdynia und Kosakowo vom Verkehrsministerium die Zusage, dass diese Gesellschaft die Verantwortung für den neuen Flughafen übernehmen sollte.
- (24) Am 10. Juli 2008 beschloss das polnische Parlament eine Änderung ⁽¹¹⁾ des Gesetzes vom 30. Mai 1996 über die Verwaltung bestimmter staatlicher Vermögenswerte und der Agentur für das Militärvermögen (im Folgenden „geändertes Gesetz vom 30. Mai 1996“); dadurch wurde die Umwandlung von Militärflughäfen in Zivilflughäfen ermöglicht.
- (25) Am 24. Dezember 2008 nahm die polnische Regierung eine Durchführungsverordnung zu dem geänderten Gesetz vom 30. Mai 1996 (im Folgenden „Durchführungsverordnung“) an. Sie enthält eine Aufstellung der Militärflughäfen oder Teile solcher Flughäfen, die für die Errichtung oder Erweiterung von Zivilflughäfen genutzt werden können. In der Durchführungsverordnung ist der Militärflughafen Gdynia-Kosakowo (bzw. Teile davon) als einer der Militärflughäfen genannt, die nach dem geänderten Gesetz vom 30. Mai 1996 für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren an eine Kommunalbehörde verpachtet werden dürfen, und zwar ausschließlich zur Errichtung oder Erweiterung eines Zivilflughafens. Das geänderte Gesetz vom 30. Mai 1996 sieht vor, dass eine Kommunalbehörde, wenn sie selbst keinen Flughafen errichten will, das gepachtete Gelände für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren an eine Gesellschaft zum Zweck der Errichtung oder des Betriebs eines Zivilflughafens weiterverpachten darf.
- (26) Nach Maßgabe des geänderten Gesetzes vom 30. Mai 1996 und der Durchführungsverordnung schloss der Gouverneur der Woiwodschaft Pommern in Vertretung des Finanzministeriums mit Kosakowo einen Pachtvertrag mit einer Laufzeit von 30 Jahren (9. September 2010 bis 9. September 2040) über das 253 ha große Gelände, auf dem sich der Militärflughafen befindet. Laut Pachtvertrag ist Kosakowo verpflichtet, 30 % der Pachteinnahmen an den Modernisierungsfonds der Streitkräfte abzuführen ⁽¹²⁾.
- (27) Am 11. März 2011 verpachtete Kosakowo das Gelände für 30 Jahre (bis 9. September 2040) an die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo. Im Pachtvertrag sind die Rechte und Pflichten der Parteien geregelt einschließlich der Pacht, die der Flughafenbetreiber an Kosakowo zu zahlen hat.
- (28) Am 11. März 2011 unterzeichneten die Anteilseigner (Gdynia und Kosakowo) eine weitere Vereinbarung über die Finanzierungsbedingungen für die Investition zur Errichtung eines Zivilflughafens. Darin verpflichtete sich Gdynia zu einem Zuschuss in Höhe von 59 Mio. PLN im Zeitraum 2011-2013. Kosakowo verpflichtete sich zu einem unbaren Beitrag in Form eines Debt-Equity-Swap im Zeitraum 2011-2040.
- (29) Zusätzlich wurde am 7. März 2011 eine Vereinbarung mit dem militärischen Nutzer des Flughafens zur Regelung der gemeinsamen Nutzung des Flughafens und der Infrastruktur durch die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo und den militärischen Nutzer unterzeichnet ⁽¹³⁾.

Das Investitionsvorhaben ⁽¹⁴⁾

- (30) Da der bestehende Flughafen Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) ursprünglich nur für militärische Zwecke genutzt worden ist, kann der Betreiber des neuen Flughafens die vorhandene Infrastruktur nutzen (2 500 m lange Start-und-Lande-Bahnen, Rollbahnen, ein Vorfeld, Navigationsanlagen usw.). Die Gesamtkosten der Investition in das Umwandlungsprojekt werden auf nominal 164,9 Mio. PLN (41,2 Mio. EUR ⁽¹⁵⁾) und real 148,4 Mio. PLN (37,1 Mio. EUR) geschätzt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die schrittweise Entwicklung des Flughafens in vier Phasen. Polen zufolge beinhalten die Gesamtkosten der Investition auch Investitionen im Zusammenhang mit Aufgaben, die in die Zuständigkeit der öffentlichen Hand fallen ⁽¹⁶⁾; sie belaufen sich (für alle vier Phasen) auf insgesamt (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR).

⁽¹¹⁾ Polnisches Gesetzblatt 2008, Nr. 144, Pos. 901 (Dz. U. Nr 144, poz. 901).

⁽¹²⁾ Hierdurch wird Artikel 4h Absatz 2 des geänderten Gesetzes vom 30. Mai 1996 umgesetzt.

⁽¹³⁾ In der Vereinbarung heißt es, dass die Aufteilung der Betriebskosten in einer separaten Vereinbarung geregelt werden soll (§ 5 Absatz 5); die Aufteilung der Investitions- und Renovierungskosten wird in separaten Vereinbarungen geregelt, die von beiden Parteien zu unterzeichnen sind, bevor neue Investitionen getätigt werden oder mit neuen Renovierungsarbeiten begonnen wird (§ 9 Absatz 7).

⁽¹⁴⁾ Die in diesem Abschnitt angegebenen Investitionskosten beziehen sich auf das Investitionsvorhaben, wie es in der Anmeldung Polens vom 7. September 2012 und in der mit der Anmeldung vorgelegten MEIP-Studie von 2012 beschrieben wurde.

⁽¹⁵⁾ Für die Zwecke dieses Beschlusses wird ein Wechselkurs von 1 EUR = 4 PLN zugrunde gelegt. Das entspricht dem durchschnittlichen wöchentlichen Wechselkurs von 2010. Quelle: Eurostat.

⁽¹⁶⁾ Polen zufolge umfassen die Investitionen, die in die Zuständigkeit der öffentlichen Hand fallen, Gebäude und Ausrüstungen für Feuerwehrleute, Zollbeamte, Sicherheitspersonal, Polizeibeamte und Grenzschutzbeamte, eine Flughafenumzäunung mit Videoüberwachung usw.

Tabelle 1

Gesamtumfang (nominal) der Investitionen in den Flughafen Gdynia-Kosakowo 2007-2030

Das Investitionsvorhaben		
	Kosten in Mio. PLN	Kosten in Mio. EUR
Phase I: 2007 – 2011	[...]	[...]
Vorbereitungsarbeiten (z. B. Säubern des Geländes, Entfernung alter Gebäude und Bäume) und Machbarkeitsstudien, Planung		
Phase II: 2012 – 2013	[...]	[...]
— Terminal (soll im Juni 2013 fertiggestellt sein, zunächst für die allgemeine Luftfahrt) — Gebäude für Flughafenverwaltung und Feuerwehr — Renovierung des Vorfelds — Energieversorgung, Navigationsbeleuchtung und Umzäunung — Instandhaltung und Sicherheitsanlagen — Anpassung der Navigationsanlagen — Zufahrtstraßen, Tankstelle und Parkflächen		
Phase III: 2014 - 2019	[...]	[...]
— Notwendige Investitionen für größere Flugzeuge (z. B. Boeing 737 oder Airbus A320) wie Rollbahnerweiterung, Vorfeld und Flughafenausstattung — Andere Investitionen in Einrichtungen für Fluggäste (z. B. Parkplatzerweiterung)		
Phase IV: 2020 - 2030	[...]	[...]
— Erweiterung des Terminals — Erweiterung des Gebäudes für Flughafenverwaltung und Feuerwehr — Erweiterung von Vorfeldern, Rollbahnen und Parkplätzen		
Investitionskosten insgesamt	164,90	41,02

Quelle: Von Polen vorgelegte Angaben.

Finanzierung des Investitionsvorhabens

- (31) Das Investitionsvorhaben wird durch Kapitalzuführungen der öffentlichen Anteilseigner (Gdynia und Kosakowo) finanziert. Die Kapitalzuführungen sollen sowohl die Investitionskosten als auch die Betriebskosten des Flughafens in der Anfangsphase (bis Ende 2019) decken. Die öffentlichen Anteilseigner rechnen damit, dass der Flughafenbetreiber 2020 erstmals Gewinne erzielen und in der Lage sein wird, sämtliche Aktivitäten aus eigenen Einnahmen zu finanzieren.
- (32) Bevor das Projekt bei der Kommission angemeldet wurde (d. h. vor dem 7. September 2012), vereinbarten die öffentlichen Anteilseigner der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo Kapitalzuschüsse in Höhe von ca. 207,48 Mio. PLN ⁽¹⁷⁾ (ca. 51,87 Mio. EUR) für die Durchführung des Investitionsvorhabens und die Deckung der Verluste des Flughafens in den ersten Jahren seines Betriebs. Gdynia sollte im Zeitraum 2007-2019 Barkapital von insgesamt 142,48 Mio. PLN (ca. 35,62 Mio. EUR) einzahlen. Kosakowo stellte bei der Gründung der

⁽¹⁷⁾ Nominal.

Gesellschaft Barmittel in Höhe von 0,1 Mio. PLN (25 000 EUR) bereit. Im Zeitraum 2011-2040 sollte Kosakowo unbare Leistungen im Umfang von 64,9 Mio. PLN (ca. 16,2 Mio. EUR) durch Umwandlung eines Teils der jährlich vom Flughafen Gdynia zu zahlenden Pacht in Beteiligungen am Flughafen erbringen (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Finanzierung des Investitionsvorhabens durch Kapitalerhöhungen

	Mio. PLN	Mio. EUR
Bis 18. Juni 2012		
Bare Kapitalzuführungen von Gdynia	60,73	15,18
Bare Kapitalzuführungen von Kosakowo	0,10	0,03
Debt-Equity-Swap von Kosakowo	3,98	1,00
Beiträge bis 18. Juni 2012 insgesamt	64,81	16,20
Vorgesehen ab 18. Juni 2012		
Bare Kapitalzuführungen von Gdynia:	81,75	20,44
davon:		
2013	29,90	7,48
2014	[...]	[...]
2015	[...]	[...]
2016	[...]	[...]
2017	[...]	[...]
2018	[...]	[...]
2019	[...]	[...]
Debt-Equity-Swap von Kosakowo:	60,92	15,23
davon:		
2013-2039 (27*[...] PLN)	[...]	[...]
2040	[...]	[...]
Vorgesehene Beiträge ab 18. Juni 2012 insgesamt	142,67	35,67
Vorgesehenes Gesamtkapital Flughafenges. Gdynia-Kosakowo	207,48	51,87
Quelle: Von Polen vorgelegte Angaben.		

2.2. Gründe für die Einleitung der förmlichen Prüfung und der vorläufigen Bewertung

2.2.1. Schlussfolgerung

(33) Im Einleitungsbeschluss wurden folgende Fragen aufgeworfen:

— erstens, ob die öffentliche Finanzierung des Investitionsvorhabens dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers (MEIP, Market Economy Investor Principle) entspricht, insbesondere in Bezug auf i) die zeitliche Anwendung des MEIP und die anzuwendende MEIP-Methode und auf die Frage ii), ob die von den polnischen Behörden durchgeführte MEIP-Analyse, die einen positiven Kapitalwert⁽¹⁸⁾ ergibt, auf realistischen und zuverlässigen Annahmen beruht;

⁽¹⁸⁾ Der Kapitalwert gibt an, ob der Rückfluss eines Projekts die (Opportunitäts-)Kosten des Kapitals übersteigt. Ein Projekt gilt als wirtschaftlich vorteilhaft, wenn ein positiver Kapitalwert erzielt wird. Als nicht vorteilhaft gelten Investitionen, wenn ihr Rückfluss geringer ist als die (Opportunitäts-)Kosten der Kapitalkosten. Die (Opportunitäts-)Kosten des Kapitals spiegeln sich im Diskontierungssatz wider.

— zweitens, ob die Betriebs- und Investitionsbeihilfe für den Flughafen Gdynia mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

2.2.2. Anwendung des MEIP

- (34) Hinsichtlich der ersten Frage äußerte die Kommission Zweifel daran, dass auf der Grundlage der MEIP-Studie, die 2012, d. h. nach der unwiderruflichen Entscheidung über die Finanzierung der Umwandlung des Flughafens durch die öffentlichen Anteilseigner durchgeführt wurde, festgestellt werden kann, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt. Die Kommission bezweifelte die Eignung des kontrafaktischen Szenarios, in dem von einer Beendigung der Investition im Jahr 2012 ausgegangen wurde.
- (35) Da für den Flughafen Gdynia ein ähnliches Geschäftsmodell (vorwiegend Billigfluglinien, Charterflüge und allgemeine Luftfahrt) vorgesehen ist, wie es der nur 25 km entfernte Flughafen Gdańsk verfolgt, der gar nicht voll ausgelastet ist und weiter ausgebaut werden soll, bezweifelte die Kommission, dass die für den Flughafen Gdynia prognostizierten Gewinne auf realistischen Annahmen insbesondere hinsichtlich der Höhe der Flughafengebühren und des erwarteten Passagieraufkommens beruhen. Die Kommission stellte insbesondere fest, dass der Geschäftsplan für den Flughafen Gdynia höhere Fluggastgebühren vorsah als die Gebühren, die auf dem Flughafen Gdańsk und anderen vergleichbaren Regionalflughäfen in Polen unter Einrechnung aller Ermäßigungen/Rabatte erhoben werden.
- (36) Die Kommission bezweifelte ferner, dass im Geschäftsplan alle vorgesehenen Anreize (Marketingunterstützung, Rabatte und andere Anreize zur Streckenentwicklung usw.) berücksichtigt worden sind, die der Flughafen Gdynia, seine Anteilseigner oder andere Regionalbehörden direkt gewähren müssen, um Fluggesellschaften zur Einrichtung neuer Strecken von diesem Flughafen aus zu bewegen.
- (37) Da die Zuwachsrate eines Unternehmens im Allgemeinen nicht höher ist als die der Volkswirtschaft (gemessen in Wachstum des BIP), in dem es tätig ist, bezweifelte die Kommission die Angemessenheit der Umsatzsteigerungsrate von (...), die zur Berechnung des Endwerts⁽¹⁹⁾ zugrunde gelegt wurde. Die Zweifel betrafen die Bewertung der Rentabilität des Investitionsvorhabens, da der Eigenkapitalwert des neuen Flughafens erst vom Endwert 2040 an positiv wird. (Die kumulierten diskontierten Cashflows im Prognosezeitraum 2010-2040 sind negativ.)
- (38) Deshalb kam die Kommission zu dem Schluss, dass die öffentlichen Finanzmittel für das Investitionsvorhaben dem Betreiber des Flughafens Gdynia selektive wirtschaftliche Vorteile verschaffen. Die öffentliche Finanzierung wurde zudem aus staatlichen Mitteln gewährt und ist somit dem Staat zuzurechnen. Hinzu kommt, dass sie den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Da sämtliche Kriterien für eine Beihilfe erfüllt waren, gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Finanzierung eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellte.

2.2.3. Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

- (39) Hinsichtlich der zweiten Frage hatte die Kommission Zweifel, dass die Investitions- und Betriebsbeihilfe für den Flughafenbetreiber als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann.
- (40) Hinsichtlich der Investitionsbeihilfe bezweifelte die Kommission, dass sämtliche in den Luftverkehrsleitlinien⁽²⁰⁾ von 2005 aufgeführten Kriterien für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt erfüllt waren. Sie hatte insbesondere Zweifel daran, dass die fragliche Investition ein klar definiertes Ziel von allgemeinem Interesse verfolgt, dass die Investition notwendig und angemessen ist und dass die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung zufriedenstellend sind. Sie bezweifelte auch, dass die Auswirkungen auf die Entwicklung des Handelsverkehrs mit dem gemeinsamen Interesse vereinbar sind.

⁽¹⁹⁾ Der Endwert ist der Gegenwartswert aller aufeinander folgenden Cashflows, die bei einer anhaltend stabilen Wachstumsrate generiert werden (in diesem Fall der Eigenkapitalwert des Flughafenbetreibers im letzten Jahr des vorgelegten Geschäftsplans).

⁽²⁰⁾ Mitteilung der Kommission — Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1).

- (41) Die Kommission äußerte Zweifel daran, dass die Betriebsbeihilfe in Form von Finanzmitteln zum Ausgleich der Betriebsverluste der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo während der ersten Jahre des Flughafenbetriebs der Ausnahmeregelung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV entspricht. Die Kommission bezweifelte insbesondere, dass die Betriebsbeihilfe nach Maßgabe der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 ⁽²¹⁾ (im Folgenden „Leitlinien für Regionalbeihilfen“) mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

3. STELLUNGNAHMEN POLENS

3.1. Anwendung des MEIP und Vorliegen einer Beihilfe

- (42) Polen bleibt bei seinem Standpunkt, dass die Investition in den Flughafen Gdynia aus öffentlichen Mitteln mit dem MEIP vereinbar ist und somit keine staatliche Beihilfe darstellt. In diesem Zusammenhang verweist Polen auf die MEIP-Studien über das Investitionsvorhaben, die in den Jahren 2010 bis 2012 durchgeführt worden sind, und merkt an, dass alle MEIP-Studien einen positiven Kapitalwert und einen internen Zinsfuß ⁽²²⁾ ergeben hätten, der über den Kapitalkosten liegt.

3.1.1. Entscheidungsprozess und methodische Stichhaltigkeit der MEIP-Studie

- (43) Polen erläutert, dass bereits 2005 erste Gespräche über eine Umwandlung des Militärflughafens Gdynia-Kosakowo aufgenommen wurden und mit den Vorarbeiten begonnen wurde. Damals waren noch andere Partner (u. a. der Flughafen Gdańsk) beteiligt. Wie Polen weiter erläutert, haben Gdynia und Kosakowo im Jahr 2007 die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo gegründet, die seitdem für die Investition zuständig ist.
- (44) Im Verlauf des Verfahrens hat Polen drei von PWC durchgeführte MEIP-Studien vorgelegt. Die erste MEIP-Studie (vom 16. Juli 2010, im Folgenden „MEIP-Studie 2010“) wurde im Juli 2010 durchgeführt. Später hat PWC zwei aktualisierte Fassungen vorgelegt: eine im Mai 2011 (13. Mai 2011, im Folgenden „MEIP-Studie 2011“) und eine weitere im Juli 2012 (13. Juli 2012, im Folgenden „MEIP-Studie 2012“). In diesen aktualisierten Fassungen wurden neue Prognosen für das Fluggastaufkommen, Änderungen im Umfang des Projekts, geänderte Investitionszahlen und Änderungen der Methodik und der Grundlagen für die Berechnung des Kapitalwerts (wie Beta-Faktor und Diskontierungssatz) berücksichtigt. Im November 2013 legte Polen weitere Informationen vor, aus denen hervorging, dass neue Einnahmequellen (z. B. der Verkauf von Treibstoff und das Angebot von Navigationsdiensten) den Kapitalwert des Projekts steigern würden. Bis zu dem Zeitpunkt, als der Einleitungsbeschluss angenommen wurde, hatte Polen lediglich die aktualisierte MEIP-Studie 2012 vorgelegt.
- (45) Polen erläutert auch den Zeitrahmen für die von Gdynia und Kosakowo verfolgten Pläne zur Investition in den Flughafen Gdynia und betont in diesem Zusammenhang, dass sich der Investitionsprozess in zwei Umsetzungsphasen untergliedern lässt:
- i. *Die erste Phase (2007-2009) umfasste die Vorbereitungsarbeiten und Machbarkeitsstudien für die Errichtung des neuen Flughafens (entspricht Phase I in Tabelle 1).*
- (46) Polen erläutert, dass die in der ersten Phase von Gdynia und Kosakowo gegründete Gesellschaft die Vorbereitungsarbeiten durchgeführt habe (z. B. die Erstellung eines Masterplans für die Investition, die Vorbereitung der benötigten Unterlagen für die Anerkennung als Flughafenbetreiber und die Erstellung eines Berichts über die Umweltauswirkungen der Investition, der Dokumentation des Konzepts usw.).
- (47) Polen bleibt dabei, dass es in der ersten Phase keine wesentliche Kapitalinvestition gegeben habe und dass die öffentliche Finanzierung für den Flughafenbetreiber den Vorschriften für De-minimis-Beihilfen ⁽²³⁾ entsprochen habe. Polen zufolge beliefen sich die Kapitalzuführungen für die Gesellschaft bis zum 26. Juni 2009 auf insgesamt 1,691 Mio. PLN (ca. 423 000 EUR).

⁽²¹⁾ Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13).

⁽²²⁾ Der interne Zinsfuß einer Investition ist der Diskontierungssatz, bei dem der Kapitalwert gleich null ist. Er wird üblicherweise mit den Kapitalkosten verglichen.

⁽²³⁾ Die zum damaligen Zeitpunkt geltenden Bestimmungen waren Gegenstand der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5).

- ii. Die zweite Phase (ab 2010) betraf die eigentliche Umwandlung des Flughafens (entspricht den Phasen II bis IV in Tabelle 1).
- (48) Polen erläutert weiter, dass die Vorbereitungsphase 2010 beendet gewesen sei, als sowohl der Masterplan ⁽²⁴⁾ als auch die erste MEIP-Studie von 2010 für den Flughafen Gdynia abgeschlossen waren. Polen zufolge hat die MEIP-Studie 2010 gezeigt, dass die Investitionen der beiden Kommunalbehörden zu marktüblichen Bedingungen vorgenommen würden (und es sich folglich nicht um staatliche Beihilfen handelte); dadurch würden die Anteilseigner das Aktienkapital der Gesellschaft auf 6,05 Mio. PLN (ca. 1,5 Mio. EUR) aufstocken.
- (49) In der MEIP-Studie 2010 wurde der Kapitalwert für das Investitionsvorhaben nach der FCFF-Methode (Free Cash Flow to the Firm) ⁽²⁵⁾ berechnet. Diese Berechnung des Kapitalwerts geht von der Annahme aus, dass alle im Investitionsplan vorgesehenen Kapitalzuführungen zur Umsetzung des Investitionsvorhabens vorgenommen werden. Nach dieser Bewertungsmethode werden die Cashflows für alle Kapitaleigner des Unternehmens (Anteilseigner und Effekteninhaber) im Prognosezeitraum berechnet. Danach werden die prognostizierten Cashflows mit den gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC, Weighted Average Cost of Capital) ⁽²⁶⁾ diskontiert, um so den diskontierten Cashflow (DCF) im Prognosezeitraum zu ermitteln. Danach wird der Endwert nach der Fortführungsmethode berechnet (die von einem stabilen Wachstumspfad auf der Grundlage des FCFF aus dem jüngsten Prognosezeitraum ausgeht). Der Kapitalwert basiert auf der Summe des diskontierten Cashflows für den Prognosezeitraum und dem Endwert. In diesem Fall ergab die MEIP-Studie 2010 geschätzte Cashflow-Werte für den Zeitraum 2010-2040 nach einem WACC-Ansatz von (...) % ⁽²⁷⁾. Mit diesen Werten ergab die Studie einen diskontierten Cashflow von minus (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR) für den Zeitraum 2010-2040 und einen (diskontierten) Endwert von ca. (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR). Der Kapitalwert des Gesamtprojekts wird somit auf (...) Mio. PLN ((...) EUR) geschätzt unter der Annahme, dass der Flughafen bis 2040 durchgehend rentabel sein wird mit einer jährlichen Zuwachsrate von (...) %.
- (50) Polen erläutert gleichzeitig, dass die Anteilseigner eine Anmeldung bei der Kommission vorbereiteten, die lediglich aus Gründen der Rechtssicherheit eingereicht werden sollte, nachdem die MEIP-Studie ergeben habe, dass die Investition keine staatliche Beihilfe darstellte.
- (51) Wie Polen erläutert, wurde im Mai 2011 eine neue MEIP-Studie durchgeführt, bei der es sich um eine aktualisierte Fassung der Studie von 2010 handelt. Anlass für die erneute Durchführung waren die Fortschritte bei den Vorbereitungen und die Verfügbarkeit genauerer Daten zum Investitionsplan, zum Zeitplan und zur Finanzierung. Polen erläutert, dass im Zeitraum zwischen der Vorbereitung der MEIP-Studie 2010 und der MEIP-Studie 2011:
- die Anteilseigner am 11. März 2011 eine Vereinbarung über die Finanzierungsbedingungen für die Investition in die Gründung eines Zivilflughafens unterzeichnet haben. Darin verpflichtete sich Gdynia zu einer Kapitalzuführung von insgesamt 59 Mio. PLN im Zeitraum 2011-2013. Kosakowo verpflichtete sich, einen unbaren Beitrag in Form eines Debt-Equity-Swap (siehe Tabelle 2) im Zeitraum 2011-2040 zu leisten;
 - ebenfalls am 11. März 2011 die für die Errichtung des Flughafens Gdynia-Kosakowo zuständige Gesellschaft mit Kosakowo einen Pachtvertrag über das Gelände (mit Regelungen über den Umfang des gepachteten Geländes, die Konditionen für die Pachtzahlungen, steuerliche Fragen usw.) geschlossen hat;
 - die im Investitionsplan vorgesehenen Investitionskosten spezifiziert und aktualisiert wurden.
- (52) Polen zufolge ergab die MEIP-Studie 2011 ebenfalls einen positiven Kapitalwert; auf dieser Grundlage hätten die öffentlichen Kapitalgeber des Flughafenbetreibers weitere Kapitalzuführungen geleistet. Polen weist darauf hin, dass das Eigenkapital der Gesellschaft im Juli 2011 auf 33,801 Mio. PLN (8,45 Mio. EUR) und im April 2013 auf 64,810 Mio. PLN (16,20 Mio. EUR) erhöht wurde.

⁽²⁴⁾ Der Masterplan für das Investitionsvorhaben beschreibt die verschiedenen Maßnahmen, die zur Umwandlung des Flughafens erforderlich sind.

⁽²⁵⁾ Mit dem FCFF wird der Gewinn des Unternehmens vor Zinsen und Steuern eines Jahres (EBIT) berechnet, zuzüglich Abschreibung und Amortisation (als unbare Ausgaben) und abzüglich Investitionsbedarf, Veränderungen des Betriebskapitals und Steuern (siehe Tabelle 5 der MEIP-Studie 2010).

⁽²⁶⁾ Die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (Weighted Average Cost of Capital, WACC) sind der Betrag, den ein Unternehmen voraussichtlich allen Wertpapierbesitzern zur Finanzierung seines Kapitals zahlen wird.

⁽²⁷⁾ Er basiert auf einem risikofreien Satz von (...) %, einer Kreditrisikoprämie von (...) %, einem Körperschaftssteuersatz von 19 %, einem Beta-Faktor von (...), einer Marktprämie von (...) % und einer Kapitalstruktur von (...) % Fremd- und (...) % Eigenkapital (siehe Abschnitt 4.4 der MEIP-Studie 2010, S. 21). Wie die Kommission feststellt, weisen die von Polen vorgelegten Berechnungen darauf hin, dass ein WACC mit einer abwärts geneigten Zinsstrukturkurve für die MEIP-Studie verwendet wurde.

- (53) In der MEIP-Studie 2011 wurde der DCF auf der Basis des DCF für den Prognosezeitraum 2011-2040 berechnet. Der aktualisierte DCF betrug – (...) Mio. PLN (– (...) Mio. EUR), was auf größere Verluste hinweist, während sich der Endwert auf (...) Mio. PLN (ca. (...) Mio. EUR) verringerte. Somit war der Kapitalwert auf (...) Mio. PLN (oder weniger als (...) Mio. EUR) zurückgegangen. Der WACC lag nur noch bei (...) % ⁽²⁸⁾, und die stabile Zuwachsrate für die Berechnung des Endwerts wurde von (...) % auf (...) % gesenkt. Ausgaben, die in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand fallen, sind in diese Berechnungen nicht eingegangen. Folglich wurde das Kapital, das zur Finanzierung des Teils der Infrastruktur erforderlich ist, für den die öffentliche Hand zuständig sein soll, in den Prognosen für die Rentabilität der Investition nicht berücksichtigt.
- (54) Polen gibt an, dass eine Veränderung der volkswirtschaftlichen Bedingungen (Finanzkrise und Verlangsamung des Wirtschaftswachstums) Anlass für eine Neubewertung des Projekts im Jahr 2012 war. Das Ergebnis war eine neue MEIP-Studie (die MEIP-Studie 2012). Polen zufolge wurden an den Annahmen der vorangegangenen MEIP-Studien folgende Änderungen für diese neue Studie vorgenommen:
- Die Prognose für das Fluggastaufkommen auf dem Flughafen Gdynia wurde gesenkt.
 - Die Investitionskosten wurden um (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR) verringert.
 - Der Plan, ein Hauptterminal zu errichten (mit entsprechendem Ausbau der Straßeninfrastruktur und des Parkplatzangebots), wurde aufgegeben. Stattdessen wurde beschlossen, die Kapazität des Terminals für die allgemeine Luftfahrt in der zweiten Investitionsphase um (...) % zu erweitern.
 - In Anbetracht der Marktsituation mussten die Investitionskosten für den Sicherheitsbereich um (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR) erhöht werden.
 - Durch die Verringerung der Investition verkürzte sich die Rückzahlungsfrist (nominal um (...) Jahre von (...) Jahren und (...) Monaten auf (...) Jahre und (...) Monate).
- (55) Polen gibt außerdem an, dass die in den vorangegangenen MEIP-Studien angewandte Methodik für die Zwecke der MEIP-Studie 2012 geändert wurde:
- Um die Struktur der Finanzierung und die Bedienung der Schulden besser abzubilden, wurde die FCFF-Methode (Free Cash Flow to the Firm) durch die FCFE-Methode (Free Cash Flow to Equity ⁽²⁹⁾) ersetzt.
 - Nach Veränderungen auf dem Finanzmarkt (Sicherheiten) wurden der risikolose Zinssatz und der Beta-Faktor aktualisiert. Unternehmen außerhalb Europas wurden aus den Vergleichsanalysen ausgeklammert. Dadurch ergab sich ein neuer Diskontierungssatz.
 - Der Diskontierungssatz zur Berechnung des Kapitalwerts wurde auf der Grundlage einer Analyse vergleichbarer Gesellschaften festgesetzt, zu denen sowohl Flughafengesellschaften als auch Anbieter von Flughafendienstleistungen gehören (deren Finanzergebnisse eng mit der Leistung von Flughafengesellschaften verbunden sind) ⁽³⁰⁾.
 - Es wurde angenommen, dass das Projekt in erster Linie mit Geldern der Anteilseigner und erst in zweiter Linie aus externen Quellen (Betriebskapitalkredite) und Betriebseinnahmen finanziert würde.
- (56) In der MEIP-Studie 2012 wurde der DCF auf der Basis des DCF für den Prognosezeitraum 2012-2030 berechnet. (Der Prognosezeitraum der Vorgängerstudie wurde somit um 10 Jahre verkürzt.) Der aktualisierte DCF betrug – (...) Mio. PLN (ca. – (...) Mio. EUR), während der Endwert erheblich anstieg auf (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR).

⁽²⁸⁾ Der risikolose Zinssatz wurde auf (...) % und der Beta-Faktor auf (...) angehoben. Die Kapitalstruktur veränderte sich durch den Anstieg des Fremdkapitalanteils (...) % und die Verringerung des Eigenkapitalanteils (...) %.

⁽²⁹⁾ FCFE = FCFF + aufgenommene Kredite und Darlehen — zurückgezahlte Kredite und Darlehen — Zinsen auf Kredite und Darlehen. Im Vergleich zum FCFF wird der FCFE mit einer Eigenkapitalrendite diskontiert, die immer höher ist als der WACC. Folglich zeigt der Kapitalwert, welcher Teil der Investitionsgewinne den Anteilseignern (Kapitalgebern) zur Verfügung steht. Der auf der Basis des FCFE berechnete Kapitalwert ergibt somit nicht den gesamten Anlageertrag, d. h. den Gewinn für die Anteilseigner und für die Gläubiger.

⁽³⁰⁾ Um die Differenzen in der typischen Finanzstruktur von Flughafengesellschaften und Anbietern von Flughafendienstleistungen aufzuzeigen, wurde die Eigenkapitalrendite vor der Berechnung der Durchschnittswerte gehebelt.

Dann wurde der kapitalisierte Wert der bereits getätigten Investitionen ((...) Mio. PLN) in Abzug gebracht. Nach der Aktualisierung von 2012 belief sich der Kapitalwert auf (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR). Zur Berechnung des Kapitalwerts wurden die Eigenkapitalkosten in Höhe von (...) % ⁽³¹⁾ verwendet, und die stabile Zuwachsrate für die Berechnung des Endwerts wurde von (...) % weiter auf (...) % verringert.

- (57) Polen zufolge waren die Ergebnisse der MEIP-Studie 2012 immer noch positiv und Anlass für weitere Kapitalzuführungen der Anteilseigner. Nach Angaben Polens wurde das Kapital der Gesellschaft bis April 2013 auf 91,310 Mio. PLN (22,8 Mio. EUR) aufgestockt und hat sich 2013 nicht weiter verändert, wie aus Tabelle 3 hervorgeht.

Tabelle 3

Von Gdynia und Kosakowo vorgenommene Kapitalerhöhungen für den Betreiber des Flughafens Gdynia

Datum des Beschlusses über Eintragung in das polnische Unternehmensregister	Datum des Beschlusses über Kapitalerhöhung	Anteilseigner	Gegenstand des Beschlusses	Wert der Aktien	Aktienkapital	Kumulierter Anteil an den gesamten Kapitalerhöhungen bis Ende 2013
				(Mio. PLN)	(Mio. PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	Ausgabe neuer Aktien	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	Ausgabe neuer Aktien	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 Aktien im Besitz der Kommune Gdynia ohne Vergütung für den Anteilseigner annulliert	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	Ausgabe neuer Aktien	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	Ausgabe neuer Aktien	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	Ausgabe neuer Aktien	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	Ausgabe neuer Aktien	20,031	91,310	100,00 %

Quelle: Von Polen vorgelegte Angaben.

⁽³¹⁾ Der risikolose Zinssatz wurde auf (...) % und der Beta-Faktor auf (...) gesenkt.

- (58) Zusammenfassend weist Polen darauf hin, dass die lokalen Behörden zwar schon 2005 erste Schritte zur Errichtung des Flughafens Gdynia unternommen hätten, das Projekt aber erst wirklich Form angenommen habe, als es an die Vorbereitung des Masterplans und der ersten MEIP-Studie ging, also im Jahr 2010. Polen erläutert, dass die ursprünglichen Annahmen hinsichtlich des Projekts aufgrund von Veränderungen der äußeren Bedingungen grundlegend überarbeitet wurden. Die endgültige Entscheidung der öffentlichen Anteilseigner über die Durchführung und die Gestaltung des Projekts sei 2012 gefallen. Polen betont zudem, dass alle drei Fassungen der MEIP-Studie die Rentabilität des Projekts bestätigt und gezeigt hätten, dass auch ein marktwirtschaftlich handelnder Investor das Projekt durchgeführt hätte.
- (59) Zum kontrafaktischen Szenario führt Polen an, dass Kosakowo nach nationaler Gesetzeslage auf dem Gelände, auf dem sich der Flughafen Gdynia befindet, nur einen neuen Zivilflughafen errichten durfte. Das Flughafengelände sei für 30 Jahre an Kosakowo verpachtet worden. Laut Pachtvertrag dürfe Kosakowo das Gelände nur an eine juristische Person verpachten, die für die Errichtung und/oder den Betrieb eines Zivilflughafens zuständig sei. Nach Aussage Polens hätte das Gelände wieder vom Staat übernommen werden können, wenn Kosakowo es nicht innerhalb von sechs Monaten zur Errichtung eines Zivilflughafens verpachtet hätte, wenn es für andere Zwecke genutzt worden wäre oder wenn der Flughafen nicht innerhalb von drei Jahren seinen Betrieb aufgenommen hätte. Da keine Möglichkeit bestand, das Gelände des Flughafens Gdynia zu anderen Zwecken als für einen Flughafen zu nutzen/zu verpachten, habe sich hieraus kein kontrafaktisches Szenario ableiten lassen.

3.1.2. Zuverlässigkeit der wesentlichen Annahmen für die MEIP-Studie 2012

Verkehrsprognosen und Einnahmeprognosen

- (60) Polen erläutert, dass sich die vorgesehenen Flughafengebühren an den bekannten Tarifen anderer Flughäfen orientierten, um keine Marktstörungen zu verursachen und gleichzeitig auf der Grundlage des prognostizierten Fluggastaufkommens eine angemessene Rentabilität für das Projekt zu gewährleisten. Polen zufolge weichen die Gebühren nicht wesentlich von den Standardgebühren anderer kleiner Flughäfen ab. Vor allem auf den beiden kürzlich eröffneten Regionalflughäfen Warschau-Modlin und Lublin würden Standardgebühren etwa in der Höhe erhoben, wie sie in der MEIP-Studie für den Flughafen Gdynia vorgesehen sind.
- (61) Die Anmerkung der Kommission, dass die für den Flughafen Gdynia vorgesehenen Gebühren (25 PLN/6,25 EUR pro abreisendem Passagier in den ersten beiden Jahren und danach 40 PLN/10 EUR) höher seien als die ermäßigten Gebühren auf dem Flughafen Gdańsk (24 PLN/6 EUR pro abreisendem Passagier für eine Billigfluglinie auf einer internationalen Strecke, die mindestens zweimal wöchentlich bedient wird, und 12,5 PLN/3,1 EUR auf einer Inlandstrecke), wird von Polen dahin gehend beantwortet, dass die im Geschäftsplan vorgesehene Höhe der Gebühren ein Durchschnittswert für den gesamten Prognosezeitraum (2014-2030) sei und dass dabei berücksichtigt werde, dass die Gebühren auf dem Flughafen Gdańsk mit Verbesserung der dort angebotenen Dienstleistungen langfristig steigen dürften.
- (62) Zudem weist Polen darauf hin, dass die Gewinnmarge des Projekts, die revidierte (etwas höhere) Prognose für das Luftverkehrsaufkommen und die Tatsache, dass einige Betriebskosten mit dem militärischen Nutzer gemeinsam getragen werden sollen, den Flughafen Gdynia in die Lage versetzen dürften, auf längere Sicht niedrigere Gebühren zu erheben (die bis Ende 2021 gelten könnten), wobei der Kapitalwert für die öffentlichen Anteilseigner positiv bleibe.
- (63) Außerdem führt Polen an, dass die (im März 2013) aktualisierten Prognosen für das Verkehrsaufkommen in Pommern von höheren Werten ausgingen als die MEIP-Studie 2012. Nach den jüngsten Zahlen würden auf dem Flughafen Gdynia im Jahr 2030 nicht, wie ursprünglich angenommen, 1 083 746, sondern 1 149 978 Fluggäste abgefertigt. Für Pommern insgesamt werde ein Anstieg des Passagieraufkommens von 7,8 Mio. auf 9 Mio. Fluggäste im Jahr 2030 prognostiziert.
- (64) Polen zufolge bestätigen diese Zahlen, dass die Flughäfen Gdańsk und Gdynia gut nebeneinander bestehen und den Markt in Pommern gemeinsam bedienen können. Selbst bei der vorgesehenen Erweiterung des Flughafens Gdańsk auf die geplante Kapazität von 7 Mio. Fluggästen könne sich in dem wachsenden Luftverkehrsmarkt in Pommern noch ein weiterer kleiner Regionalflughafen (mit einer Kapazität von 1 Mio. Passagieren) behaupten und das Dienstleistungsangebot des Flughafens Gdańsk ergänzen.

Tabelle 4

Vergleich der Prognosen der MEIP-Studie 2012 für das Verkehrsaufkommen mit den aktualisierten Prognosen (März 2013) für den Flughafen Gdynia

Jahr	Gewerblicher Verkehr		Gewerblicher Verkehr		Allgemeine Luftfahrt	
	Passagiere (in 1000)		Flugzeugaufkommen		Flugzeugaufkommen	
	Ausgehend von der MEIP-Studie 2012	Aktualisierte Prognose	Ausgehend von der MEIP-Studie 2012	Aktualisierte Prognose	Ausgehend von der MEIP-Studie 2012	Aktualisierte Prognose
	Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt
2009	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2010	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2011	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2012	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2013	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2014	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2015	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2016	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2017	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2018	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2019	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2020	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2021	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2022	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2023	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2024	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2025	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2026	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2027	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2028	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2029	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2030	1 083 746	1 149 978	(...)	(...)	(...)	(...)

Quelle: Von Polen vorgelegte Angaben.

Betriebskosten (Anreize für Fluggesellschaften, Kosten für militärische Operationen des Flughafens)

- (65) Nach Angaben Polens berücksichtigt die MEIP-Studie die Marketing- und Werbemaßnahmen des Flughafens und schätzt dazu:
- i. die Betriebskosten auf der Grundlage der Finanzberichte, die für alle größeren polnischen Flughäfen vorliegen;
 - ii. andere Kostenarten, die für den Flughafen Gdynia bei konservativer Schätzung auf einem hohen Niveau auch unter Berücksichtigung der entsprechenden Kosten anderer Flughäfen angesetzt werden.
- (66) Polen weist außerdem darauf hin, dass in der MEIP-Studie davon ausgegangen worden sei, dass sämtliche Betriebskosten vom Investor getragen würden; mit dem militärischen Nutzer des Flughafens gemeinsam getragene Betriebskosten seien nicht berücksichtigt worden. Polen zufolge wurde die Aufteilung der Betriebskosten der gemeinsam genutzten Infrastruktur entsprechend der Zahl der Zivil- und Militärflüge mit (...) angesetzt. Die Kosten für Renovierung und Reparaturen würden sich auf (...) belaufen. Polen betont, dass durch eine Regelung der gemeinsamen Nutzung des Flughafens (die förmliche Vereinbarung mit dem militärischen Nutzer des Flughafens steht noch aus) die Kosten für Fremdleistungen und für Löhne und Gehälter um mindestens (...) gesenkt werden könnten. Nach Aussage Polens würde die Berücksichtigung dieses Faktors in den MEIP-Studien höhere Werte für die prognostizierte Rentabilität des Projekts ergeben.

Langfristige Zuwachsrate

- (67) Polen zufolge bezieht sich die Zuwachsrate von (...) %, von der in der MEIP-Studie ausgegangen wurde, auf den nominalen Endwert.
- (68) Polen weist außerdem darauf hin, dass die Zuwachsrate von (...) % dem Inflationsziel entspricht, das der Währungspolitische Rat (ein Entscheidungsgremium der polnischen Nationalbank) für Polen vorgegeben hat. Das polnische BIP werde nach der jüngsten Prognose des Internationalen Währungsfonds vom Juli 2013 im Jahr 2014 um 2,2 %, 2015 um 3 %, 2017 um 3,3 % und 2018 um 3,8 % steigen.

Aktualisierung vom November 2013

- (69) Im November 2013 berichtete Polen, dass der Flughafenbetreiber von der Zollverwaltung und der Energieregulierungsbehörde die Genehmigung erhalten habe, Treibstoff direkt für die Flugzeuge abzugeben. Der Verkauf von Treibstoff durch den Flughafenbetreiber wäre eine zusätzliche Einnahmequelle und würde die Finanzergebnisse des Geschäftsplans verbessern.
- (70) Nach Polens Angaben haben alle bisherigen MEIP-Studien den Verkauf von Treibstoff durch einen externen Anbieter vorgesehen. Der Treibstoffverkauf durch den Flughafenbetreiber werde die entsprechende Gewinnspanne der Gesellschaft von (...) PLN ((...) EUR) pro Liter (Treibstoffverkauf durch externen Anbieter) auf (...) PLN ((...) EUR) (Treibstoffverkauf durch den Flughafenbetreiber) erhöhen.
- (71) Nach Einschätzung Polens würde sich das aktualisierte Ergebnis der MEIP-Studie 2012 durch diese zusätzlichen Einnahmen verbessern. Polen weist darauf hin, dass der Kapitalwert für das Projekt dadurch voraussichtlich von (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR) auf (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR) steigen werde. Außerdem werde der interne Zinsfuß von (...) % auf (...) % steigen.
- (72) Polen argumentiert, dass die Flughafengebühren durch die zusätzlichen Einnahmen für die Fluggesellschaften langfristig niedrig gehalten werden könnten.
- (73) Polen hat bestätigt, dass der Verkauf von Treibstoff auf eigene Rechnung des Flughafens in den MEIP-Studien vorsichtshalber noch nicht berücksichtigt worden sei, da der Flughafenbetreiber noch nicht über die erforderlichen Genehmigungen verfügt habe und auch noch keine entsprechende Zusage vorgelegen habe, als die Studien durchgeführt wurden.

- (74) Außerdem weist Polen darauf hin, dass die Gesellschaft beabsichtige, Navigationsdienste für Fluggesellschaften anzubieten (anstelle der polnischen Behörde für Flugnavigation). Dadurch könnten die von den Fluggesellschaften erhobenen Gebühren (die bisher die Behörde einnimmt) gesenkt werden, was den Flughafen Gdynia noch attraktiver machen würde. Der Flughafenbetreiber könnte den Fluggesellschaften dann günstigere Gebühren anbieten als die benachbarten Flughäfen.

3.2. Bewertung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

3.2.1. Investitionsbeihilfe

- (75) Polen zufolge wurden alle in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 für Investitionsbeihilfen für Flughäfen aufgeführten Kriterien zur Beurteilung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt eingehalten.

Erreichung eines klar definierten Ziels von allgemeinem Interesse

- (76) Polen argumentiert, dass die Errichtung des Flughafens Gdynia als ein Element des Verkehrssystems in Pommern die Nutzung der vorhandenen Infrastruktur optimieren und sich positiv auf die regionale Entwicklung auswirken werde, vor allem durch neue Arbeitsplätze auf dem Flughafen, durch Einnahmen aus der Logistikkette des Luftverkehrsmarktes und die Entwicklung des Fremdenverkehrs.
- (77) Polen verweist auf die „Regionale Verkehrsentwicklungsstrategie in Pommern für 2007-2020“, die sich auf Prognosen für den Luftverkehr in der Region stützt und die Notwendigkeit bestätigt, ein Drehkreuz mehrerer eng kooperierender Flughäfen aufzubauen, um den Bedarf der Menschen in der Dreistadt ⁽³²⁾ zu decken.
- (78) Polen nennt als Hauptargumente für die Errichtung eines Drehkreuzes in der Dreistadt-Region den zunehmenden Luftverkehr in Polen, den Platzmangel, der einer Kapazitätserweiterung des Flughafens Gdańsk im Wege stehe, und die Ausdehnung der Agglomeration auf fast 60 km Länge (mit den Städten Tczew und Wejherowo sogar auf mehr als 100 km). Polen zufolge hat der Flughafen Gdańsk derzeit eine Kapazität von ca. 5 Mio. Passagieren; einige Prognosen für den Luftverkehr besagten jedoch, dass das Passagieraufkommen im Jahr 2035 möglicherweise mehr als 6 Mio. Passagiere betragen könnte. Einerseits behauptet Polen in seinen Stellungnahmen, dass Umweltauflagen und der Ausbau von Wohngebieten in der Umgebung des Flughafens Gdańsk der weiteren Expansion eine Grenze setzen. Andererseits führte Polen in seiner Stellungnahme vom 6. Dezember 2012 den Masterplan für den Flughafen Gdańsk als Beweis dafür an, dass einer Erweiterung nichts im Wege stehe.
- (79) Polen zufolge rechtfertigt auch die Flugsicherheit die Errichtung eines Drehkreuzes in der Dreistadt-Region mit dem Flughafen Gdynia als Reserve- und Ausweichflughafen. (In 80 % der Fälle, in denen Wolkenbildung und schlechte Sicht eine Landung auf dem Flughafen Gdańsk unmöglich machen, ist eine Landung auf dem Flughafen Gdynia möglich.)
- (80) Schließlich führt Polen an, dass der Ausbau des Flughafens Gdynia den Zielen der nationalen und regionalen Strategiedokumente für die Entwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur in Polen entspreche. Polen zufolge wird damit gerechnet, dass sich der Ausbau des Flughafens Gdynia positiv auf die Entwicklung Pommerns und die Nutzung der vorhandenen militärischen Infrastruktur auswirken und den Flughafen Gdańsk ergänzen werde.

Notwendige und angemessene Infrastruktur

- (81) Polen argumentiert, die Infrastruktur sei in Anbetracht des geringen Umfangs der Flughafenaktivität (1,55 % Anteil am polnischen Luftverkehrsmarkt im Jahr 2030), der Prognosen für das Fluggastaufkommen, das die Expansionskapazität des Flughafens Gdańsk übersteigen werde, der Attraktivität der Region für den Fremdenverkehr und der prognostizierten hohen Wachstumsrate für Pommern notwendig und angemessen für die Erreichung des angestrebten Ziels.

⁽³²⁾ Die Dreistadt in Pommern ist eine städtische Agglomeration der drei Großstädte Gdańsk, Gdynia und Sopot. Derzeit gibt es drei Flughäfen in der Dreistadt-Region: den Lech-Wałęsa-Flughafen in Gdańsk, den Militärflughafen in Pruszcz Gdański und den Militärflughafen an der Grenze zwischen Gdynia und Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

- (82) Polen betont die strategische Rolle des Militärflughafens Gdynia in der Region und merkt an, dass die Nutzung der vorhandenen Infrastruktur die Investitionskosten senken und die positiven Auswirkungen auf die regionale Entwicklung optimieren werde.
- (83) Polen weist außerdem darauf hin, dass eine Minimierung der Kosten und eine Erhöhung der Wirksamkeit der Investition durch technische Lösungen wie den Bau eines Terminals für die allgemeine Luftfahrt und den Passagierverkehr, durch Unterbringung der meisten Flughafendienste (Grenzposten, Zollstellen, Polizei, Feuerwehr, Verwaltung) in einem einzigen Gebäude und durch Umgestaltung bereits vorhandener Gebäude für eine optimale Nutzung erreicht werde. Außerdem werde sich die Armee an den Betriebskosten für die Infrastruktur beteiligen.

Zufriedenstellende mittelfristige Perspektiven für die Nutzung

- (84) Polen weist darauf hin, dass die mittelfristigen Aussichten für die Nutzung des Flughafens Gdynia-Kosakowo in Anbetracht des BIP-Wachstums in Pommern, das voraussichtlich über dem Durchschnittswert für Polen und die EU liegen werde, der Attraktivität der Region für den Fremdenverkehr, ihrer Funktion als Ziel für ausländische Investitionen und der Prognosen für die Zunahme des Luftverkehrs zufriedenstellend seien.
- (85) Polen betont, dass die mittel- und langfristigen Aussichten für den Flughafen Gdynia durch die geplante Zusammenarbeit mit dem Flughafen Gdańsk und die Tatsache, dass sich die von den beiden Flughäfen angebotenen Dienstleistungen gegenseitig ergänzen werden (der Flughafen Gdynia ist vorwiegend für den allgemeinen Luftverkehr vorgesehen), noch verstärkt würden.
- (86) Polen erläutert weiter, dass im Bereich des Flughafens auch spezialisierte Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Luftverkehr entwickelt werden sollen, z. B. die Herstellung einfacher Ersatzteile, die Reparatur von Flugzeugteilen oder die Herstellung anderer Komponenten/Produkte zur Just-in-Time-Lieferung.
- (87) Als weiteren Beweis für die Attraktivität des Projekts führt Polen die Absichtserklärung einer Handelsbank an, in der diese sich bereit erklärt, Gespräche über die Finanzierung des Investitionsprojekts Flughafen Gdynia-Kosakowo aufzunehmen.

Dem allgemeinen Interesse zuwiderlaufende Beeinträchtigung des Handels

- (88) Da der Flughafen Gdynia-Kosakowo nur einen geringen Marktanteil haben wird (weniger als 1 Mio. Passagiere pro Jahr), wird das Projekt nach Einschätzung Polens keine Auswirkungen haben, die dem allgemeinen Interesse zuwiderlaufen. In Anbetracht der prognostizierten Zunahme des Luftverkehrs rechnet Polen damit, dass die Flughäfen Gdańsk und Gdynia ein gemeinsames Drehkreuz für die Dreistadt-Region in Pommern bilden und sich in ihren Angeboten ergänzen werden.
- (89) Polen betont, dass der Flughafen Gdynia keine Konkurrenz für den Flughafen Gdańsk sein werde, da er sich auf Dienstleistungen für die allgemeine Luftfahrt (Wartung, Reparaturen und Inspektionen, eine Flugakademie) konzentrieren und mit dem Seehafen Gdynia kooperieren werde.
- (90) Polen führt ferner an, dass der Charter- und Billigflugverkehr am Flughafen Gdynia-Kosakowo nicht auf Kosten des Flughafens Gdańsk gehen solle, sondern durch den allgemeinen Anstieg von Wohlstand und Mobilität getragen werde. Die Zuwachsraten des Flughafens Gdańsk und die Art seines Flugbetriebs würden früher oder später dazu führen, dass die Zahl der Flüge auf diesem Flughafen begrenzt werden müsse. Polen weist darauf hin, dass diese Schlussfolgerungen in der Umweltverträglichkeitsprüfung des Projekts „Erweiterung des Lech-Wałęsa-Flughafens Gdańsk“ zu finden seien.
- (91) Polen zufolge ließen sich die finanziellen und sozialen Kosten jeglicher Einschränkung der Aktivitäten auf dem Flughafen Gdańsk durch die Investition in den Flughafen Gdynia-Kosakowo begrenzen. Die teilweise Verlagerung des Flugverkehrs vom Flughafen Gdańsk zum Flughafen Gdynia werde zu einer besseren Auslastung beider Flughäfen führen.

Notwendigkeit der Beihilfe und Anreizeffekt

- (92) Polen argumentiert, dass die Gesellschaft das Projekt ohne öffentliche Finanzierung gar nicht durchgeführt hätte. Die Beihilfe sei auf ein Minimum beschränkt gewesen, und die Projektkosten seien durch die Nutzung der vorhandenen militärischen Infrastruktur reduziert und optimiert worden.
- (93) Polen ist überzeugt, dass die Kapitalzuführungen für den Flughafen Gdynia notwendig und auf das Minimum beschränkt sind. Das zeige sich:
- i. am internen Zinsfuß des Projekts von (...) %, der nur geringfügig höher sei als der Diskontierungssatz (Eigenkapitalkosten) von (...) % (laut MEIP-Studie 2012);
 - ii. an der aus den Finanzprognosen hervorgehenden Notwendigkeit, einen Betriebskapitalkredit zur Finanzierung des Flughafenbetriebs aufzunehmen, da die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo sonst an Liquidität verlieren könne;
 - iii. daran, dass die Summe der Finanzierung aus Eigenkapital geringer sei als die gesamten Investitionen (Finanzierung aus den Eigenkapitalkonten für weniger als (...) der gesamten Kosten im Prognosezeitraum einschließlich der gesamten Kapitalaufwendungen).
- (94) Polen erläutert die Angemessenheit der Beihilfemaßnahme und vergleicht die öffentliche Finanzierung (ca. 148 Mio. PLN real) mit der einer Investition auf der grünen Wiese (Flughafen Lublin-Świdnik mit Nettobaukosten von etwa 420 Mio. PLN) und einer Investition auf einem Militärflughafen (Flughafen Warschau-Modlin, dessen Bau bisher an die 454 Mio. PLN gekostet hat).

3.2.2. Betriebsbeihilfe

- (95) Polen ist sich sicher, dass das Projekt die Vereinbarkeitskriterien der Regionalbeihilfe-Leitlinien für Betriebsbeihilfen in einer Region nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV erfüllt. Polen zufolge gilt für die Betriebsbeihilfe,
- i. dass sie zur Finanzierung vorab festgelegter Ausgaben vorgesehen ist;
 - ii. dass sie auf das notwendige Minimum beschränkt ist und nur vorübergehend gewährt wird (in dem Umfang und nur so lange, wie es notwendig ist, bis der Flughafen seinen Betrieb aufnehmen kann, d. h. bis Ende 2018);
 - iii. dass sie degressiv ist und von (...) % der Kapitalaufwendungen im Jahr 2013 auf (...) % im Jahr 2018 zurückgeht;
 - iv. dass sie darauf ausgelegt ist, die Ziele des Projekts hinsichtlich der regionalen Entwicklung zu erreichen und bestehende Einschränkungen zu beseitigen. Die Höhe der Beihilfe sei gemessen an ihren positiven Auswirkungen auf die Entwicklung in Pommern als verhältnismäßig anzusehen.
- (96) Polen betont außerdem, dass die Beihilfe für einen kleinen Flughafen mit einer maximalen Kapazität von 1 Mio. Fluggästen pro Jahr vorgesehen sei. Deshalb bestehe nur ein ganz geringes Risiko einer Wettbewerbsverfälschung und negativer Auswirkungen auf das allgemeine Interesse, vor allem in Anbetracht der geplanten Kooperation zwischen den Flughäfen Gdynia und Gdańsk, die sich gegenseitig ergänzen sollen.
- (97) Polen weist auch darauf hin, dass derzeit mit dem militärischen Nutzer des Flughafens über eine Kooperation und über dessen Beteiligung an den Betriebskosten des Flughafens verhandelt werde, wodurch sich die Verluste und Betriebskosten der Gesellschaft verringern werden.

4. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

- (98) Nach der Veröffentlichung des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV wegen der Finanzierung für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo durch Gdynia und Kosakowo sind keine Stellungnahmen von Beteiligten bei der Kommission eingegangen.

5. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG

5.1. Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (99) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.
- (100) Die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien sind kumulativ anzuwenden. Um festzustellen, ob es sich bei der betreffenden Maßnahme um eine Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt, müssen also alle nachfolgend genannten Bedingungen erfüllt sein. Die finanzielle Unterstützung muss:
- vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt worden sein;
 - bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen;
 - den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und
 - den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

5.1.1. Wirtschaftliche Aktivität und Begriff des Unternehmens

- (101) Nach ständiger Rechtsprechung muss die Kommission zunächst feststellen, ob es sich bei der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo um ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV handelt. Ein Unternehmen ist jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung⁽³³⁾. Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten⁽³⁴⁾.
- (102) In seinem Urteil in der Sache Flughafen Leipzig/Halle hat der Gerichtshof bestätigt, dass der Betrieb eines Flughafens zu kommerziellen Zwecken ebenso wie der Bau der Flughafeninfrastruktur eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt⁽³⁵⁾. Sobald ein Flughafenbetreiber eine wirtschaftliche Tätigkeit aufnimmt und Flughafendienstleistungen gegen Bezahlung erbringt, ist er unabhängig von seiner Rechtsform und der Art seiner Finanzierung ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV; folglich können die für staatliche Beihilfen geltenden Bestimmungen auf die Vorteile angewandt werden, die diesem Flughafenbetreiber vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden⁽³⁶⁾.
- (103) Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass die Infrastruktur, die Gegenstand dieses Beschlusses ist, von der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo auf kommerzieller Basis betrieben werden soll. Da der Flughafenbetreiber für die Inanspruchnahme dieser Infrastruktur Gebühren erheben wird, wird die Infrastruktur als kommerziell nutzbar angesehen. Demzufolge handelt es sich bei der Einheit, die die Infrastruktur betreibt, um ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.
- (104) Es sind jedoch nicht alle Tätigkeiten eines Flughafenbetreibers zwangsläufig wirtschaftlicher Natur⁽³⁷⁾. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, gehören Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art und unterliegen nicht den Vorschriften für staatliche Beihilfen. Tätigkeiten im Zusammenhang mit Flugsicherung, Polizei, Zoll, Brandbekämpfung, Gefahrenabwehr in der Zivilluftfahrt sowie Investitionen in die Infrastruktur und Ausrüstung, die für die

⁽³³⁾ Urteil Kommission/Italien, C-35/96, EU:C:1998:303, I-3851; Urteil Höfner und Elser/Macotron, C-41/90, EU:C:1991:161, I-1979; Urteil Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, EU:C:1995:392, I-4013; Urteil Job Centre, C-55/96, EU:C:1997:603, I-7119.

⁽³⁴⁾ Urteil Kommission/Italien, C-118/85, EU:C:1987:283, 2599; Urteil Kommission/Italien, C-35/96, EU:C:1998:303, I-3851.

⁽³⁵⁾ Verbundene Rechtssachen Flughafen Leipzig-Halle GmbH und Mitteldeutsche Flughafen AG/ Kommission, T-455/08, und Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission, T-443/08, EU:T:2011:117, II-1311; bestätigt durch Urteil Mitteldeutsche Flughafen und Flughafen Leipzig-Halle/Kommission, C-288/11 P, EU:C:2012:821; siehe auch Aéroports de Paris/Kommission, T-128/98, EU:T:2000:290, II-3929; bestätigt durch Urteil C-82/01 P, EU:C:2002:617, I-9297, und Urteil Ryanair/Kommission, T-196/04, EU:T:2008:585, II-3643.

⁽³⁶⁾ Urteile Poucet/AGV und Pistre/Cancave, C-159/91 und C-160/91, EU:C:1993:63, I-637.

⁽³⁷⁾ Urteil SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, EU:C:1994:7, I-43.

Ausübung dieser Aufgaben erforderlich sind, gelten an Flughäfen im Allgemeinen als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten⁽³⁸⁾. Zwar sind öffentliche Finanzmittel für derartige Tätigkeiten keine staatliche Beihilfe, doch sie sind strikt auf den Ausgleich der dadurch anfallenden Kosten zu begrenzen und dürfen auf keinen Fall zur Finanzierung anderer wirtschaftlicher Tätigkeiten verwendet werden⁽³⁹⁾.

- (105) Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Vorteil gegeben, wenn öffentliche Behörden die Kosten übernehmen, die Unternehmen bei ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten entstehen⁽⁴⁰⁾. Wenn es in einem Rechtssystem üblich ist, dass Flughafenbetreiber die Kosten bestimmter Dienstleistungen tragen, haben andere Flughafenbetreiber, die nicht für diese Kosten aufkommen müssen, einen Vorteil, auch wenn diese Leistungen als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten angesehen werden. Deshalb müssen die für den Flughafenbetreiber geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen analysiert werden, um festzustellen, ob darin vorgesehen ist, dass Flughafenbetreiber die Kosten für bestimmte Tätigkeiten tragen müssen, die eigentlich nichtwirtschaftlicher Art sind, aber mit der Durchführung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten einhergehen.
- (106) Die Kommission stellt fest, dass sie in ihrem Einleitungsbeschluss vom 2. Juli 2013 nicht bewertet hat, ob Flughafenbetreiber nach polnischem Recht die Kosten für die Leistungen tragen müssen, die als nichtwirtschaftlich gelten. Im Einleitungsbeschluss wird ausdrücklich festgestellt, dass Investitionen in Gebäude und Ausrüstungen für Feuerwehrleute, Zoll, Sicherheitspersonal, Polizei und Grenzschutzbeamte dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind und somit keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen⁽⁴¹⁾. Wie in Erwägungsgrund 18 ausgeführt wurde, geht die Kommission davon aus, dass unter diesen besonderen Voraussetzungen diese Schlussfolgerung in ihrem abschließenden Beschluss nicht infrage gestellt werden sollte.
- (107) Der Betrag in Höhe von (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR), der im Einleitungsbeschluss für die Investitionskosten in Gebäude und Ausrüstung genannt wird, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind, geht auf die MEIP-Studie 2012 zurück. Auf der Grundlage der MEIP-Studie 2010 würden sich die Kosten für Leistungen der öffentlichen Hand auf (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR) belaufen⁽⁴²⁾, und in der MEIP-Studie 2011 wird ein Betrag von (...) Mio. EUR ((...) Mio. EUR) genannt⁽⁴³⁾.
- (108) Nach den vorgenannten Ausführungen über die Bewertung der MEIP-Studien 2010 und 2011 wird die Kommission den Teil der Investitionen ausklammern, die Tätigkeiten betreffen, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind. Da die Finanzierung dieses Teils der Investitionen nicht als staatliche Beihilfe zu betrachten ist, wird die Kommission die Rückforderung dieses Betrags nicht anordnen.

5.1.2. Staatliche Mittel und staatliche Zurechenbarkeit

- (109) Der Begriff der staatlichen Beihilfe gilt für jeden Vorteil, der durch staatliche Mittel geschaffen wird, die der Staat oder eine von ihm beauftragte zwischengeschaltete Stelle gewährt⁽⁴⁴⁾. Auch von den Kommunalbehörden gewährte Mittel sind staatliche Mittel im Sinne des Artikels 107 AEUV⁽⁴⁵⁾. Im vorliegenden Fall stammen die Kapitalzuführungen für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo von den beiden Kommunalbehörden von Gdynia und Kosakowo. Die Kommission betrachtet die Mittel der beiden Kommunen daher als staatliche Mittel.
- (110) Die Kommission hält es für irrelevant, ob die Maßnahme in Form eines direkten Zuschusses (barer Beitrag von Gdynia und Kosakowo) oder durch Umwandlung eines Teils der Verbindlichkeiten des Flughafenbetreibers gegenüber einem der öffentlichen Anteilseigner (an Kosakowo abzuführende Pacht) in Eigenkapital erfolgt. Pachteinahmen sind Teil der Finanzmittel von Kosakowo und stellen folglich staatliche Mittel dar.

⁽³⁸⁾ Siehe insbesondere Urteil SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, EU:C:1994:7, I-43, Rn. 30, und Urteil Selex Sistemi Integrati/Kommission, C-113/07 P, EU:C:2009:191, I-2207, Rn. 71.

⁽³⁹⁾ Urteil Cali & Figli/Servicesi ecologici porto di Genova, C-343/95, EU:C:1997:160, I-1547; Beschluss der Kommission vom 19. März 2003, N 309/2002; Beschluss der Kommission vom 16. Oktober 2002, N 438/2002, Subventionen zugunsten der Hafenerwartungen für die Durchführung hoheitlicher Aufgaben in Belgien.

⁽⁴⁰⁾ Siehe u. a. Urteil Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, C-172/03, EU:C:2005:130, I-1627, Rn. 36, und zitierte Urteile.

⁽⁴¹⁾ Randnr. 25 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁴²⁾ In der MEIP-Studie 2010 ist nicht angegeben, wie hoch der Anteil der Investitionen ist, der auf Aufgaben der öffentlichen Hand entfallen würde. Deshalb hat die Kommission diesen Anteil nach dem Ansatz der MEIP-Studie 2011 ermittelt. Siehe Erwägungsgrund (132).

⁽⁴³⁾ Im Gerichtsverfahren gab Kosakowo an, dass (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR) in Investitionen geflossen seien, die dem Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen wären.

⁽⁴⁴⁾ Urteil Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, I-4397.

⁽⁴⁵⁾ Urteil des Gerichts vom 12. Mai 2011, Nord-Pas-de-Calais, verbundene Rechtssachen T-267/08 und T-279/08, EU:T:2011:209, II-1999, Rn. 108.

- (111) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Kapitalzuführung für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo aus staatlichen Mitteln finanziert wird und somit dem Staat zuzurechnen ist.

5.1.3. Wirtschaftlicher Vorteil

5.1.3.1. Schlussfolgerung

- (112) Die Kommission stellt fest, dass Polen einerseits argumentiert, die Kapitalzuführungen stünden im Einklang mit dem MEIP, andererseits aber die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar hält, da der Flughafenbetreiber die Investition ohne die öffentlichen Gelder nicht getätigt hätte.
- (113) Um festzustellen, ob der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo in diesem Fall ein Vorteil gewährt wird, den sie unter marktüblichen Bedingungen nicht erlangt hätte, muss die Kommission das Verhalten der öffentlichen Anteilseigner des Flughafenbetreibers mit dem Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Investors vergleichen, der sich von längerfristigen Rentabilitätsaussichten leiten lässt ⁽⁴⁶⁾.
- (114) Alle positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft der Region, in der sich der Flughafen befindet, sollten in dieser Bewertung außer Acht bleiben, da dem Gerichtshof zufolge die relevante Frage bei der Anwendung des MEIP ist, „ob ein privater Gesellschafter in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte“ ⁽⁴⁷⁾.
- (115) Polen argumentiert, dass die in Rede stehenden Maßnahmen dem Betreiber des Flughafens Gdynia keinen wirtschaftlichen Vorteil verschafften, da sie dem MEIP entsprächen. Wie in Abschnitt 3.1 ausgeführt wurde, hat Polen zur Bekräftigung drei von PWC durchgeführte MEIP-Studien vorgelegt ⁽⁴⁸⁾. Im November 2013 legte Polen weitere Informationen vor, aus denen hervorging, dass neue Einnahmequellen (z. B. der Verkauf von Treibstoff und das Angebot von Navigationsdiensten) den Kapitalwert des Projekts steigern würden. Bis zum Tag des Einleitungsbeschlusses hatte Polen lediglich die MEIP-Studie 2012 vorgelegt.
- (116) Obwohl die 2011 geschlossene Vereinbarung der Anteilseigner Gdynia und Kosakowo verpflichtete, bis 2040 bare und unbare Beiträge zur Finanzierung des Investitionsvorhabens zu leisten, erachtet Polen nur die MEIP-Studie von 2012 und die späteren Informationen über zusätzliche Einnahmemöglichkeiten als relevant dafür, ob die Kapitalzuführungen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.
- (117) Im Folgenden wird die Kommission zunächst das Argument der polnischen Behörden prüfen, dass die Frage, ob der Flughafenbetreiber einen Vorteil erlangt habe, anhand der MEIP-Studie 2012 und späterer Informationen und nicht auf der Grundlage der MEIP-Studien von 2010 und 2011 (Abschnitt 5.1.3.2) geprüft werden müsse. Danach wird die Kommission bewerten, ob der MEIP auf der Grundlage der MEIP-Studie 2010 (Abschnitt 5.1.3.3), der MEIP-Studie 2011 und der MEIP-Studie 2012 eingehalten wird (Abschnitt 5.1.3.4).

5.1.3.2. Die Bedeutung der MEIP-Studie 2010 für die Bewertung des wirtschaftlichen Vorteils

- (118) Im Urteil Stardust Marine stellte das Gericht fest, „dass man sich für die Prüfung der Frage, ob sich der Staat wie ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat, in den Kontext der Zeit zurückversetzen muss, in der die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen getroffen wurden, um beurteilen zu können, ob das Verhalten des Staates wirtschaftlich vernünftig ist, und dass man sich jeder Beurteilung aufgrund einer späteren Situation enthalten muss“ ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Urteil Italien/Kommission („Alfa Romeo“), C-305/89, EU:C:1991:142, I-1603; Urteil Alitalia/Kommission, T-296/97, EU:T:2000:289, II-3871.

⁽⁴⁷⁾ Urteil Belgien/Kommission, C-40/85, EU:C:1986:305, I-2321.

⁽⁴⁸⁾ Die Kommission hat die polnischen Behörden aufgefordert, die zugrunde liegenden Excel-Tabellen für die Berechnungen mit den dazugehörigen Formeln vorzulegen. Es wurden jedoch die Tabellen ohne die Formeln übermittelt.

⁽⁴⁹⁾ Urteil Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, I-4397.

- (119) Ferner stellte der Gerichtshof in seinem EDF-Urteil fest, dass „wirtschaftliche Bewertungen, die nach Gewährung dieses Vorteils erstellt werden, die rückblickende Feststellung der tatsächlichen Rentabilität der vom betroffenen Mitgliedstaat getätigten Kapitalanlage oder spätere Rechtfertigungen der tatsächlich gewählten Vorgehensweise (...) nicht für den Nachweis (ausreichen), dass dieser Mitgliedstaat vor oder gleichzeitig mit dieser Gewährung eine solche Entscheidung in seiner Eigenschaft als Anteilseigner getroffen hat“⁽⁵⁰⁾.
- (120) Um den MEIP anwenden zu können, muss die Kommission sich in die Zeit zurückversetzen, in der die jeweiligen Entscheidungen über die Umwandlung des früheren Militärflughafens in einen Zivilflughafen getroffen wurden. Und sie muss sich bei ihrer Bewertung auf die Informationen und Annahmen stützen, die den öffentlichen Kapitalgebern zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Finanzierung des Investitionsvorhabens zur Verfügung standen.
- (121) Die Kommission sieht in der MEIP-Studie 2010 die maßgebliche Analyse für die Beantwortung der Frage, ob die Kommunen Gdynia und Kosakowo wie private Kapitalgeber gehandelt haben. Die Feststellung, ob eine staatliche Intervention den marktüblichen Bedingungen entspricht, sollte auf der Grundlage einer Ex-ante-Analyse anhand der Informationen und Daten vorgenommen werden, die zu dem Zeitpunkt zur Verfügung standen, als die Investitionsentscheidung getroffen wurde.
- (122) Die Kommission stellt fest, dass Studien und Vorbereitungsarbeiten für das Investitionsvorhaben vor 2010 durchgeführt worden sind. Dazu gehörten der Masterplan für das Investitionsvorhaben, der Umweltbericht, die Dokumentation des Konzepts für das Terminal für die allgemeine Luftfahrt, die Dokumentation des Konzepts für das Verwaltungsgebäude und das Gebäude für die Werksfeuerwehr, spezielle Luftfahrtdokumente und andere Studien. Ende 2010 beliefen sich die Kosten für diese Studien auf (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR)⁽⁵¹⁾.
- (123) Außerdem haben die öffentlichen Kapitalgeber des Flughafenbetreibers Polen zufolge 2010 die Vorbereitungen für das Investitionsvorhaben zum Abschluss gebracht. Im gleichen Jahr erhöhten die öffentlichen Anteilseigner das Aktienkapital des Unternehmens auf 6,05 Mio. PLN (ca. 1,5 Mio. EUR) mit Blick auf die Umsetzung des Projekts. Die wichtigsten Investitionen in Sachanlagen (z. B. der Bau des Terminals für die allgemeine Luftfahrt) sollten 2011 anlaufen. Tatsächlich wurde damit aber erst 2012 begonnen. Die Kommission ist der Überzeugung, dass jeder private Kapitalgeber die Rentabilitätsaussichten des Projekts zu diesem Zeitpunkt überprüft hätte. Wenn der Investitionsplan keine akzeptable Rendite ergeben oder auf zweifelhaften Annahmen beruht hätte, hätte ein privater Investor gar nicht erst mit der Umsetzung des Plans begonnen und über die bereits in die Vorbereitungsarbeiten geflossenen Mittel (siehe Erwägungsgrund 122) hinaus nicht noch mehr Geld investiert. Die Kommission stellt fest, dass die erste größere Kapitalzuführung von 4,4 Mio. PLN am 29. Juli 2010, also unmittelbar nach Abschluss der MEIP-Studie 2010 am 16. Juli 2010, beschlossen und das vorhandene Kapital von 1,7 Mio. PLN damit fast vervierfacht wurde. Die Vereinbarung über weitere Kapitalzuführungen bis 2040 zur Finanzierung des Umwandlungsprojekts (siehe Erwägungsgrund 28) wurde am 11. März 2011⁽⁵²⁾ unterzeichnet (kurz vor Abschluss der zweiten MEIP-Studie am 13. Mai 2011). Zur gleichen Zeit wurden die operative Vereinbarung mit dem militärischen Nutzer des Flughafens (7. März 2011) und die Pachtvereinbarung über das Gelände (11. März 2011) geschlossen (siehe Erwägungsgrund 27). Kosakowo hat außerdem am 9. September 2010, wenige Monate nach Abschluss der MEIP-Studie 2010, einen Pachtvertrag mit dem Finanzministerium über das Gelände des Militärflughafens geschlossen (siehe Erwägungsgrund 26). Das Gelände durfte nur für die Errichtung eines neuen Zivilflughafens genutzt werden (siehe Erwägungsgründe 25 und 59).
- (124) Die Kommission betont, dass die am 29. Juli 2010 beschlossene Kapitalzuführung Polen zufolge⁽⁵³⁾ auf der in der MEIP-Studie 2010 vorgenommenen wirtschaftlichen Bewertung des Projekts beruhte. Somit steht außer Frage, dass die öffentlichen Anteilseigner zu diesem Zeitpunkt beschlossen hatten, sich an dem fraglichen Projekt zu beteiligen. Das Projekt sollte in einem Zeitraum von 30 Jahren umgesetzt werden; andernfalls drohte eine Vertragsstrafe wegen Nichterfüllung der Vertragsverpflichtungen bis zum Abschluss im September 2040, wie es die Vereinbarung der Anteilseigner vorsieht (siehe Erwägungsgrund 28).

⁽⁵⁰⁾ Urteil Europäische Kommission/Électricité de France (EDF), C-124/10 P, EU:C:2012:318, Rn. 85.

⁽⁵¹⁾ Siehe Abschnitt 4.7.5 der MEIP-Studie 2012. Den Anmerkungen Polens ist zu entnehmen, dass sich die Kapitalzuführungen für den Flughafen Gdynia am 26. Juni 2009 auf insgesamt 1,691 Mio. PLN (ca. 423 000 EUR) beliefen. Nur (...) Mio. PLN (ca. (...) EUR) waren im Rahmen der Projektvorbereitung zur Finanzierung der verschiedenen Studien verwendet worden.

⁽⁵²⁾ Die Vereinbarung sieht vor, dass Gdynia im Zeitraum 2011-2013 Barleistungen in Höhe von 59,048 Mio. PLN (14,8 Mio. EUR) erbringt und Kosakowo sich im Zeitraum 2011-2040 mit unbaren Einlagen beteiligt (jährliche Pachtzahlungen gegen Anteile).

⁽⁵³⁾ Schreiben vom 6. August 2013.

- (125) Zum Zeitpunkt der ersten Aktualisierung der MEIP-Studie im Jahr 2011 hatten die öffentlichen Anteilseigner bereits 6,05 Mio. PLN in die Gesellschaft investiert (siehe Tabelle 3). Als die zweite Aktualisierung der MEIP-Studie im Juli 2012 abgeschlossen wurde, hatten die öffentlichen Anteilseigner insgesamt 64,810 Mio. PLN (ca. 70 % der gesamten Kapitalzuführungen) eingebracht.
- (126) Über die oben beschriebenen Kapitalzuführungen für den Flughafenbetreiber hinaus werden in den von den polnischen Behörden vorgelegten MEIP-Studien auch die bis 2030 prognostizierten Investitionsausgaben („Capex“) erläutert. So zeigt insbesondere, wie auch in Tabelle 1 erläutert wird, die MEIP-Studie 2012 die Investitionen in Sachanlagen, die in vier Phasen aufgeteilt werden. Nach den von Polen vorgelegten Informationen beliefen sich die Investitionsausgaben 2012 auf (...) Mio. PLN. (Von diesem Betrag war schon mehr als die Hälfte ausgegeben, bevor mit der Studie von 2012 überhaupt begonnen wurde.) Abbildung 1 zeigt die (nominalen) jährlichen Capex-Werte, wie sie sich in der MEIP-Studie 2012 darstellen (die Ausgaben für Aufgaben der öffentlichen Hand sind darin nicht mehr enthalten).

Abbildung 1

Jährliche Capex-Werte (MEIP-Studie 2012, ohne Ausgaben für Aufgaben der öffentlichen Hand)

(...)

- (127) In den MEIP-Studien von 2011 und 2012 wurde nur das bewertet, was sich gegenüber der ursprünglichen Entscheidung über das Investitionsvorhaben geändert hatte, die 2010 auf der Grundlage der MEIP-Studie 2010 getroffen worden war. Die beiden Folgestudien zeigen, dass die Kapitalgeber sich von Marktentwicklungen leiten ließen und den Umfang des Projekts entsprechend angepasst haben (je nach Art der Investition nach oben oder nach unten). Gemessen an der grundsätzlichen Entscheidung, die Militärbasis in einen Zivilflughafen umzuwandeln, waren es aber nur geringfügige Änderungen. Abbildung 2 zeigt die (nominalen) Investitionsausgaben aus den MEIP-Studien 2010, 2011 und 2012 (ohne die Ausgaben für Aufgaben der öffentlichen Hand). Aus dieser Darstellung geht hervor, dass Zeitplan und Umfang der Investitionen zwar sowohl 2011 als auch 2012 aktualisiert wurden; gemessen am Umfang des Gesamtprojekts waren diese Änderungen jedoch unerheblich. 2010 wurde der nominale Capex auf ca. (...) Mio. PLN geschätzt. Er stieg 2011 auf ca. (...) Mio. PLN (vor allem durch neue Investitionen in Straßeninfrastruktur).

Abbildung 2

Capex (in 1000 PLN) nach Prognosen der MEIP-Studien 2010, 2011 und 2012 (ohne die Ausgaben für Aufgaben der öffentlichen Hand)

(...)

- (128) Um festzustellen, ob Gdynia und Kosakowo sich wie umsichtige private Investoren unter marktwirtschaftlichen Bedingungen verhalten haben, muss sich die Kommission, wie aus den Erwägungsgründen 122 und 127 hervorgeht, in erster Linie auf die MEIP-Studie von 2010 stützen und alle weiteren Entwicklungen und Informationen unberücksichtigt lassen, die den öffentlichen Kapitalgebern zu dem Zeitpunkt, als sie über die Durchführung des fraglichen Investitionsvorhabens zu entscheiden hatten, noch gar nicht zur Verfügung standen.
- (129) Es ist zu erwarten, dass ein privater Kapitalgeber seinen Investitionsplan während der Durchführung an auftretende Veränderungen anpassen würde. In diesem Fall muss die Kommission prüfen, ob ein privater Kapitalgeber die Umwandlung eines Militärflughafens in einen Zivilflughafen übernommen hätte. Dazu muss genau festgestellt werden, wann die eigentliche Entscheidung über die Durchführung des Projekts getroffen wurde. Nach den in der Akte vorliegenden Informationen (Kapitalzuführungen, Pachtvertrag und Vertrag über die Weiterpachtung) wurden die entscheidenden Schritte bereits vor der MEIP-Studie 2011 getan. Da jeder private Kapitalgeber eine Ex-ante-Bewertung der Rentabilität eines Projekts vornehmen würde, bevor er Mittel in beträchtlicher Höhe zusagen oder verbindliche vertragliche Vereinbarungen unterzeichnen würde, ist die MEIP-Studie 2010 die wichtigste Analyse zur Bewertung der Marktkonformität der Investition.

- (130) Die MEIP-Studien von 2011 und 2012 stellen Berichtigungen des ursprünglichen Investitionsplans dar, auf deren Grundlage die ursprüngliche Entscheidung für das Projekt und die Umwandlung des Militärflughafens getroffen worden war. Deshalb können die weiteren Kapitalzuführungen für diese nachfolgenden MEIP-Studien nicht gesondert betrachtet werden.

5.1.3.3. Anwendung des MEIP auf der Grundlage der MEIP-Studie 2010

- (131) Die von Polen vorgelegte MEIP-Studie 2010 basiert auf einem Geschäftsplan, der die künftigen Cashflows für den Zeitraum 2010-2040 prognostiziert. Als die Studie durchgeführt wurde, rechnete Polen damit, dass der Flughafen seine ersten zivilen Flüge 2011, die ersten Charterflüge 2013 und Billigflüge ab 2015 abfertigen würde. Das würde einen stetigen Anstieg der Fluggastzahlen von (...) im Jahr 2013 auf fast (...) Mio. im Jahr 2024 und 1,753 Mio. im Jahr 2040 bedeuten (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5

In der MEIP-Studie 2010 prognostiziertes Verkehrsaufkommen für den Flughafen Gdynia (in 1000)

Erwartete Entwicklung des Fluggastaufkommens (MEIP-Studie 2010)										
Jahr	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Fluggäste	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (132) In der von Polen vorgelegten MEIP-Studie 2010 wird Kapital berücksichtigt, das zur Finanzierung von Aufgaben benötigt wird, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind, ohne dass diese Kosten quantifiziert werden. In der MEIP-Studie 2011 werden diese Kosten dagegen ausgeschlossen, dafür aber quantifiziert. Der Umfang des Investitionsvorhabens ist in den MEIP-Studien von 2010 und 2011 im Wesentlichen gleich. Abgesehen davon, dass Ausgaben für Aufgaben der öffentlichen Hand ausgeklammert werden, unterscheidet sich die MEIP-Studie 2011 von der Studie 2010 nur dadurch, dass sie aktualisierte Angaben zu Kosten und zum Diskontierungssatz, geänderte Kosten für Straßeninfrastruktur, das finanzielle Ergebnis des Pachtvertrags zwischen Kosakowo und dem Flughafenbetreiber und den Plan für die von Kosakowo und Gdynia vereinbarten Kapitalzuführungen enthält. Um die Kosten für Ausgaben der öffentlichen Hand aus den Berechnungen in der MEIP-Studie 2010 auszuklammern, hat die Kommission nach der in der MEIP-Studie 2011 angewandten Methode ermittelt, wie hoch der Anteil der Kapitalzuführungen ist, der auf die Finanzierung von Aufgaben der öffentlichen Hand entfällt. Aus der MEIP-Studie 2011 ⁽⁵⁴⁾ geht insbesondere hervor, dass (...) % der Kosten für die Terminals (für Passagiere und allgemeine Luftfahrt) dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind; (...) % der Kosten des Mehrzweckgebäudes, in dem die Feuerwehr untergebracht ist, sind dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen ebenso wie alle Kosten für die Umzäunung, die Überwachungsanlagen, die Ausrüstung für die Gepäckkontrolle, die Ausrüstung für den Sicherheitsdienst (insgesamt (...) Mio. PLN, (...) Mio. EUR). Die Kommission hat die gleichen Kostenpositionen ausgeklammert und den gleichen Kostenanteil zugrunde gelegt, der auf den Bereich der öffentlichen Hand in den einzelnen Gebäuden entfällt (da diese Zahlen auf den in diesen Gebäuden für Sicherheitsfunktionen genutzten Flächen basieren, die in dem Zeitraum zwischen den beiden Studien unverändert geblieben sind), um so den Anteil der Investitionskosten in der MEIP-Studie 2010 zu ermitteln, der für die Zwecke dieses Beschlusses aus dem MEIP ausgeklammert werden muss, da er dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen ist. Diese Kosten belaufen sich auf (...) Mio. PLN ((...) Mio. EUR).
- (133) Laut MEIP-Studie 2010 wäre die Gesellschaft, wenn man das EBITDA zugrunde legt, erst ab 2018 rentabel. Kumuliert (nach Aggregation der früheren Cashflows in jedem Jahr) wäre der DCF für den gesamten Zeitraum 2010-2040 negativ (siehe Abbildung 3). Demnach würden die positiven Cashflows, mit denen ab 2018 gerechnet wird, nicht ausreichen, um die stark negativen Cashflows der ersten Investitionsjahre auszugleichen. Der kumulierte diskontierte Cashflow würde bis 2040 negativ bleiben.

⁽⁵⁴⁾ Siehe MEIP-Studie 2011, S. 35.

Abbildung 3

Kumulierter DCF in 1000 PLN (MEIP-Studie 2010)

(...)

Quelle: Ausgehend von der MEIP-Studie 2010 ohne Ausgaben für Aufgaben der öffentlichen Hand.

- (134) Ab 2040 wird mit dauerhaften Zuwächsen für den Flughafenbetreiber und einer anhaltend stabilen Zuwachsrate des freien Cashflows von (...) % gerechnet. Unter dieser Annahme ermittelte Polen den Endwert des Flughafenbetreibers im Jahr 2040. Der diskontierte Endwert beträgt (...) Mio. PLN. Die Ergebnisse der ersten MEIP-Studie aus dem Jahr 2010 zeigen einen positiven Eigenkapitalwert⁽⁵⁵⁾ von (...) Mio. PLN (ca. (...) Mio. EUR). Dieser positive Eigenkapitalwert ergibt sich aus der Differenz gegenüber dem Endwert von (...) Mio. PLN, der absolut gesehen höher ist als der Kapitalwert des FCFF (Free Cash Flow to the Firm), der für den Zeitraum 2010-2040 auf (...) Mio. PLN geschätzt wird. Der interne Zinsfuß für das Investitionsvorhaben wurde auf (...) % geschätzt; damit liegt er über den angenommenen Kapitalkosten des Flughafenbetreibers ((...) %). Wenn die Ausgaben, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind, ausgeklammert werden, bleibt der Kapitalwert des FCFF negativ bei (...) Mio. PLN, und das Projekt wird erst durch den berechneten Endwert von (...) Mio. PLN rentabel. Der positive Eigenkapitalwert des Projekts (ohne die Ausgaben, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind) beträgt somit (...) Mio. PLN (ca. (...) Mio. EUR).
- (135) Das Projekt wird somit erst rentabel, wenn angenommen wird, dass der Betreiber den Flughafen über den Pachtzeitraum vom 30 Jahren hinaus weiter betreiben wird und eine stabile Zuwachsrate von (...) % pro Jahr verzeichnet (Endwert⁽⁵⁶⁾). Wie in den Erwägungsgründen 25 bis 27 ausgeführt wurde, ist das Gelände, auf dem der Flughafen errichtet wird, Eigentum des polnischen Staates, der es für 30 Jahre bis September 2040 an Kosakowo verpachtet hat. Kosakowo hat das Gelände für 30 Jahre an die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo weiterverpachtet. Somit sind alle Gebäude und Anlagen, die auf dem gepachteten Gelände errichtet werden und dauerhaft damit verbunden sind, nach polnischem Recht (Zivilgesetzbuch Artikel 48 und 191) Eigentum des Gelände-Eigentümers (Finanzministerium) und nicht der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo oder der Kommune Kosakowo. Laut Pachtvertrag ist das Gelände nach Vertragsablauf innerhalb von (...) an den Eigentümer zurückzugeben (§ 4 Absatz 16). Der Pachtvertrag enthält keinen einseitigen Anspruch auf Verlängerung der Pacht nach Ablauf dieses Zeitraums oder auf eine Vergütung für Investitionen in die Flughafeninfrastruktur. Es ist auch keineswegs klar, ob derartige Ansprüche nach den allgemeinen Bestimmungen des polnischen Zivilrechts geltend gemacht werden könnten. Darüber hinaus ist im Pachtvertrag (§ 4 Absatz 11) und im Vertrag über die Weiterverpachtung (§ 5 Absatz 4) festgelegt, dass im Fall der Einstellung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Flughafenbetreibers die Infrastruktur ohne jede Vergütung an den Staat zu übergeben ist. Es erscheint also nicht sinnvoll, sich auf den in der Studie angegebenen exakten Betrag zu stützen, da nach dem Pachtvertrag vom 9. September 2010 weder der Flughafenbetreiber noch die Anteilseigner Eigentümer der Flughafeninfrastruktur sind. Folglich ist der Endwert der Investition, auf den sich die MEIP-Studien stützen, unzuverlässig und höchstwahrscheinlich erheblich überbewertet.
- (136) Die Kommission stellt zudem fest, dass die künftigen Cashflows des Flughafenbetreibers in erster Linie von den erwarteten Einnahmen bestimmt werden, die von den Fluggastzahlen und der Höhe der von den Fluggesellschaften entrichteten Flughafengebühren abhängen. Die Einnahmen von Billig- und Charterflügen (Passagiere, Landungen, Parkgebühren) machen in der MEIP-Studie 2010 (80-90) % aller Einnahmen im Jahr 2040 und durchschnittlich (80-90) % aller Einnahmen im gesamten untersuchten Zeitraum 2010-2040 aus. Dies steht im Widerspruch zu den Angaben Polens, wonach der Flughafen Gdynia die Aktivitäten des Flughafens Gdańsk ergänzen werde, da sich Gdynia auf den allgemeinen Luftverkehr konzentrieren werde. Tatsächlich geht aus den oben angeführten Daten hervor, dass Billig- und Charterflüge in den meisten Jahren, auf die sich die Prognose erstreckt, die Haupteinnahmequelle darstellen. Wie weiter unten genauer ausgeführt wird, stammt der Großteil der Einnahmen des Flughafens Gdańsk ebenfalls aus Billig- und Charterflügen (siehe Erwägungsgrund 140).
- (137) Im Zusammenhang mit der Nachfrage von Passagieren und Luftfahrtunternehmen stellt die Kommission fest, dass der Flughafen Gdynia-Kosakowo den gleichen Einzugsbereich hätte wie der nur rund 25 km entfernte Flughafen Gdańsk. Der Flughafen Gdańsk wurde 2012 erweitert und ist jetzt auf 5 Mio. Fluggäste ausgelegt; eine erneute

⁽⁵⁵⁾ Dieser Eigenkapitalwert beinhaltet den Kapitalwert der Cashflows im Zeitraum 2012-2040 und den für 2040 errechneten diskontierten Endwert des Flughafens Gdynia.

⁽⁵⁶⁾ Der Endwert errechnet sich auf der Grundlage des prognostizierten Cashflow für das letzte Jahr der detaillierten Prognose unter Berücksichtigung der Ersatzinvestitionen, die für die weitere Nutzung der Infrastruktur erforderlich sind.

Erweiterung auf 7 Mio. Passagiere ist für 2015 vorgesehen. Dieser Zeitplan war 2010, als die MEIP-Studie 2010 vorbereitet wurde, bereits öffentlich bekannt. ⁽⁵⁷⁾ Die öffentliche Finanzierung der Erweiterung des Flughafens Gdańsk auf eine Kapazität von 5 Mio. Fluggäste wurde am 24. September 2008 ebenfalls bei der Kommission angemeldet. Die Kommission hat diese staatliche Beihilfe (N 472/08) am 5. Februar 2009 genehmigt ⁽⁵⁸⁾.

- (138) Polen hat der Kommission mitgeteilt, dass der für den Flughafen Gdańsk im Jahr 2010 ⁽⁵⁹⁾ erarbeitete Masterplan die Erweiterung der Start-und-Lande-Bahn, des Vorfelds und anderer Flughafeninfrastruktur vorsieht. Dadurch könne der Flughafen Gdańsk in Zukunft mehr als 10 Mio. Fluggäste im Jahr abfertigen.
- (139) Die Kommission stellt fest, dass der Flughafen Gdańsk im Jahr 2010 2,2 Mio. Fluggäste abgefertigt hat (damit nutzte er 45 % seiner Kapazität einschließlich der im Bau befindlichen Kapazität). Nach den für den Flughafen Gdańsk vorgelegten Prognosen werden im Jahr 2020 voraussichtlich nicht mehr als 50 bis 60 % der verfügbaren Kapazität genutzt. ⁽⁶⁰⁾ Dabei ist die Aufnahme des Flughafenbetriebs in Gdynia noch gar nicht berücksichtigt. (Vielmehr wurde angenommen, dass der gesamte Bedarf im Einzugsgebiet durch den Flughafen Gdańsk gedeckt wird.) Die Kommission stellt fest, dass der Flughafen Gdańsk die gesamte Nachfrage in der Region auf lange Zeit, mindestens bis 2030, decken kann, selbst wenn man von einem dynamischen Anstieg des Fluggastaufkommens ausgeht.
- (140) Wie oben angegeben, erwartet die MEIP-Studie 2010 für den Flughafen Gdynia, dass der Großteil seiner Einnahmen, durchschnittlich (80-90) % über den gesamten Zeitraum 2012-2040, durch Billig- und Charterfluglinien erwirtschaftet wird. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass auch der Flughafen Gdańsk vorwiegend Billig- und Charterflüge abfertigt. 2010 machten Billig- und Charterflüge etwa 72 % aller Fluggäste aus, die auf dem Flughafen Gdańsk abgefertigt wurden ⁽⁶¹⁾.
- (141) In Anbetracht der Nähe zu einem bereits vorhandenen und nicht ausgelasteten Flughafen, der das gleiche Geschäftsmodell bei langfristig erheblichen freien Kapazitäten verfolgt, geht die Kommission davon aus, dass der Betreiber des Flughafens Gdynia Flüge und Fluggäste vor allem mit entsprechenden Gebühren anlocken müsste, die er den Fluggesellschaften bietet, vor allem im Vergleich mit den nächstgelegenen Konkurrenten.
- (142) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die MEIP-Studie 2010 von Fluggastgebühren für Charter- und Billigflüge in Höhe von 25 PLN/PAX (6,25 EUR) bis 2014 und 40 PLN/PAX (10 EUR) ab 2015 (bis 2040) ausgeht. Die Landegebuhr für die gleiche Kategorie von Flügen wurde auf 25 PLN/t (6,25 EUR) für den gesamten Zeitraum angesetzt (angenommen wurde ein durchschnittliches Höchstabfluggewicht — MTOW, maximum take-off weight — von 70 t), und die Parkgebühren wurden auf 4 PLN (1,0 EUR) je 24 h/t (bei einem durchschnittlichen MTOW von 70 t) veranschlagt. Laut MEIP-Studie 2010 wurden ähnliche Preise angesetzt, wie sie zu der Zeit, als die Studie durchgeführt wurde, auf anderen Regionalflughäfen verlangt wurden. Die Preise auf dem Flughafen Gdynia wurden auch unter der Annahme festgesetzt, dass der Flughafen Gdańsk keine Konkurrenz darstellen werde.
- (143) Die Kommission stellt fest, dass nach der seit dem 31. Dezember 2008 gültigen Tarifübersicht des Flughafens Gdańsk die normalen Fluggastgebühren 48 PLN/PAX (12,0 EUR), die normalen Landegebuhren für Flugzeuge über 2 Tonnen (sämtliche Charter- und Billigflugzeuge eingeschlossen) 25 PLN/t (6,25 EUR) und die Parkgebühren 4,5 PLN/24 h/t (1,25 EUR) betragen.
- (144) Nach der Tarifübersicht gelten auf dem Flughafen Gdańsk aber auch verschiedene Ermäßigungen und Rabatte, u. a. für Billigflüge. Der Flughafen Gdańsk verlangt für alle neuen Verbindungen (ab 1. Januar 2004) und für alle Frequenzsteigerungen bei Flugzeugen mit einem MTOW zwischen 50 und 100 t (z. B. Airbus A320 und

⁽⁵⁷⁾ Siehe beispielsweise Beschluss der Kommission vom 3. Juni 2009, C(2009) 4445, über die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrsnetze.

⁽⁵⁸⁾ Siehe Fußnote 9.

⁽⁵⁹⁾ Der Masterplan wurde im Februar 2010 in Auftrag gegeben und im November 2010 vorgelegt.

⁽⁶⁰⁾ Fluggastaufkommen (in 1000 Passagieren pro Jahr) am Flughafen Gdańsk

Bisheriges Fluggastaufkommen:

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fluggäste	466	672	1 256	1 715	1 954	1 911	2 232	2 463	2 906

Erwartete Entwicklung des Fluggastaufkommens

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fluggäste	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

⁽⁶¹⁾ Billigfluglinien 64,5 %, Charterfluglinien 7,5 %; sowohl 2009 als auch 2011 waren es 70 %.

Boeing 737 und andere von Billigfluglinien eingesetzte Flugzeuge) eine ermäßigte Fluggastgebühr von 24 PLN/PAX (6 EUR). Die Landegebühr für solche Verbindungen ist ebenfalls um 50 % ermäßigt (auf 12,5 PLN/t). Die Parkgebühren entfallen vollständig, wenn eine Verbindung mindestens sechsmal pro Woche bedient wird. Außerdem werden die normalen Fluggastgebühren für alle abreisenden Passagiere auf fahrplanmäßigen Inlandsflügen zunächst um 23 PLN reduziert. Danach wird ein angemessener Rabatt angeboten. In Anbetracht der Ermäßigungen und Rabatte, die am Flughafen Gdańsk gewährt werden, geht die Kommission davon aus, dass die für den Flughafen Gdynia vorgesehenen durchschnittlichen Flughafengebühren erheblich höher wären als für den etablierten Nachbarflughafen. Wenn der Flughafen Gdynia als neuer Anbieter die vorgesehenen Gebühren erhebt, wird er keinen erheblichen Flugverkehr an sich binden können, solange es im gleichen Einzugsgebiet einen Flughafen mit freien Kapazitäten gibt, der niedrigere Gebühren für neue Verbindungen und Frequenzsteigerungen auf bestehenden Verbindungen erhebt. Die Kommission stellt außerdem fest, dass die ermäßigten Gebühren auf dem Flughafen Gdańsk bis 31. Dezember 2028 gelten sollen. Da die MEIP-Studie 2010 (auf der Grundlage des damaligen Geschäftsplans des Flughafenbetreibers) in den Flughafengebühren die wichtigste Einnahmequelle des Flughafenbetreibers sieht, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass diese Studie nicht solide und glaubhaft nachweisen kann, dass das Investitionsprojekt auch von einem privaten Kapitalgeber vorangetrieben worden wäre.

- (145) Da sich der Flughafen Gdynia genau wie der Flughafen Gdańsk vorwiegend auf Billig- und Charterfluglinien konzentrieren wird und der Flughafen Gdańsk seine Kapazität gar nicht voll ausnutzt und niedrigere Gebühren erhebt, als sie der Geschäftsplan in Gdynia vorsieht, und da die beiden Flughäfen zudem sehr nahe beieinander liegen, ist die Annahme, zwischen den beiden Flughäfen werde es keinen Preiskampf geben, für die Kommission nicht nachvollziehbar.
- (146) Wie die Kommission festgestellt hat, wurden zur Zeit der Vorbereitung der MEIP-Studie 2010 auf dem zweit- und dem drittgrößten polnischen Regionalflughafen, Bydgoszcz (196 km bzw. 2 h 19 Autominuten vom Flughafen Gdynia entfernt) und Szczecin (296 km bzw. 4 h 24 Autominuten vom Flughafen Gdynia entfernt), wesentliche niedrigere Nettogebühren (Standardgebühren abzüglich Ermäßigungen) erhoben ⁽⁶²⁾.
- (147) Aufgrund der vorstehenden Erwägungen hält die Kommission angesichts der Nähe eines anderen nicht ausgelasteten Flughafens mit dem gleichen Geschäftsmodell die Flughafengebühren, auf die sich die MEIP-Studie 2010 stützt und die höher sind als in Gdańsk und auf anderen nahe gelegenen regionalen Flughäfen, für unrealistisch. In Anbetracht der Wettbewerbssituation des Flughafens Gdynia hält die Kommission auch die Verkehrsprognosen, die die MEIP-Studie 2010 zugrunde gelegt hat, für unrealistisch.
- (148) Zudem wurde in der MEIP-Studie 2010 weder eine Sensitivitätsanalyse noch eine Bewertung verschiedener Möglichkeiten, etwa in einem Worst-Case-, Best-Case- oder Base-Case-Szenario, vorgenommen. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass das in der MEIP-Studie 2010 präsentierte Szenario auf viel zu optimistischen Annahmen hinsichtlich der Entwicklung des Fluggastaufkommens und der Gebührenhöhe beruht.
- (149) Die Kommission hat mehrere Sensitivitätsanalysen vorgenommen und stellt fest, dass schon eine Reduzierung der jährlichen Einnahmen aus Fluggastgebühren im Billig- und Charterflugverkehr um (...) % (im Prognosezeitraum 2010-2040) ausreichen würde, um das Projekt unrentabel zu machen, trotz des erheblichen Endwertes, der selbst unsicher ist, wie in Erwägungsgrund 135 erläutert wurde. Ein derartiger Einnahmerückgang könnte eintreten, wenn die Gebühren und/oder das Verkehrsaufkommen geringer ausfallen als angenommen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die im Geschäftsplan angesetzten Flughafengebühren, auf die sich die MEIP-Studie 2010 stützt, bereits (...) % höher sind als auf dem Flughafen Gdańsk ⁽⁶³⁾. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass es dem Flughafen Gdynia gelingen würde, Fluglinien an sich zu binden, ohne erhebliche Ermäßigungen auf

⁽⁶²⁾ Flughafen Bydgoszcz: Die normalen Fluggastgebühren für abreisende Passagiere betragen 30 PLN (7,5 EUR), die normalen Landegebühren 45 PLN/t (11,25 EUR) für die ersten beiden Tonnen MTOW, 40 PLN/t (10 EUR) für 2 bis 15 t MTOW, 35 PLN/t (8,75 EUR) für 15 bis 40 t MTOW, 30 PLN/t (7,5 EUR) für 40 bis 60 t MTOW, 25 PLN/t (6,25 EUR) für 60 bis 80 t MTOW und 20 PLN/t (5 EUR) für jede weitere Tonne über 80 t MTOW; die normalen Parkgebühren betragen 8 PLN/t/24 h (2 EUR; die ersten vier Stunden sind gebührenfrei). Ermäßigungen: Für die Fluggastgebühren gibt es Ermäßigungen zwischen 5 % (wenn ein Luftfahrtunternehmen monatlich 100-300 Passagiere ab Flughafen Bydgoszcz befördert) und 50 % (wenn ein Luftfahrtunternehmen monatlich mehr als 8 000 Passagiere ab Flughafen Bydgoszcz befördert); Landegebühr: 50 % Rabatt in den ersten 12 Monaten einer Flugverbindung, 50 % für Landungen zwischen 14.00 und 20.00 Uhr; Lande- und Parkgebühren: 10 % für ein Luftfahrtunternehmen mit monatlich 4-10 Flügen, 15 % für monatlich 11-30 Flüge, 20 % für monatlich mehr als 31 Flüge. Flughafen Szczecin: Die normalen Fluggastgebühren für abreisende Passagiere betragen 35 PLN (8,75 EUR), die normalen Landegebühren 70 PLN/t (17,5 EUR), die normalen Parkgebühren 8 PLN/t/24 h (die ersten zwei Stunden sind gebührenfrei). Ermäßigungen: zwischen 20 % (wenn ein Luftfahrtunternehmen pro Woche mehr als 800 Plätze für abreisende Passagiere anbietet) und 90 % (mehr als 1 300 Plätze).

⁽⁶³⁾ Berechnung der Fluggastgebühren für Billigfluglinien.

die im Geschäftsplan angesetzte Gebühr von 40 PLN (10 EUR) zu gewähren. Die hohe Sensitivität des Kapitalwerts auf eine geringfügige Senkung der Flughafengebühren (die durchaus realistisch ist) weckt daher erhebliche Zweifel an der Glaubhaftigkeit des ursprünglichen Geschäftsplans.

- (150) Natürlich ist die MEIP-Studie 2010 von den damals zur Verfügung stehenden Verkehrsprognosen ausgegangen, und zur Bewertung dieser Studie sollten keine neueren Informationen herangezogen werden. Dennoch muss die Kommission feststellen, dass die Prognosen viel zu optimistisch waren. Schon ein Vergleich der Verkehrsprognosen von 2010 und 2012 ergibt signifikante Unterschiede. So hat sich nicht nur der Start des Projekts verzögert, sondern für den Zeitraum mit einem positiven EBITDA wurden auch die Verkehrsprognosen jedes Jahr um (...) bis (...) % reduziert. Eine derart signifikante Berichtigung nach gerade einmal zwei Jahren, ohne dass sich an den äußeren Gegebenheiten Wesentliches verändert hätte, gibt Aufschluss über die Tragfähigkeit der ursprünglichen Annahmen. Außerdem wird deutlich, dass die von der Kommission vorgenommenen (vergleichsweise marginalen) Sensitivitätsprüfungen viel über den unrealistischen Charakter der Annahmen aussagen, auf deren Grundlage das Projekt als rentabel betrachtet wurde.

Tabelle 6

Vergleich des prognostizierten Fluggastaufkommens in der MEIP-Studie 2010 und der MEIP-Studie 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PAX insgesamt, MEIP-Studie 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PAX insgesamt, MEIP-Studie 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Differenz		– 53 %	– 69 %	– 55 %	– 38 %	– 36 %	– 29 %	– 27 %	– 25 %
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
PAX insgesamt, MEIP-Studie 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
PAX insgesamt, MEIP-Studie 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Differenz	– 23 %	– 21 %	– 19 %	– 17 %	– 17 %	– 18 %	– 18 %	– 19 %	– 19 %

- (151) Weitere Sensitivitätsprüfungen ergeben, dass das Projekt bereits unrentabel würde, wenn die Gesamteinnahmen über den gesamten Prognosezeitraum nur um (...) % pro Jahr niedriger wären oder wenn die Einnahmen um (...) % geringer und die Betriebsausgaben um (...) % höher ausfielen. Die Rentabilität der Investition reagiert demnach äußerst empfindlich auf kleine Veränderungen der Basisannahmen. Die Kommission hält solche Änderungen gemessen an den in den aufeinanderfolgenden MEIP-Studien vorgenommenen Änderungen für geringfügig.
- (152) Die Kommission stellt zudem fest, dass die positiven Ergebnisse der MEIP-Studie 2010 zum großen Teil auch vom Endwert der Investition am Ende des Zeitraums abhängen, für den der Geschäftsplan gilt (2040). Der diskontierte Cashflow der Gesellschaft für den Zeitraum 2010-2040 ist negativ und beträgt – (...) Mio. PLN. Der diskontierte Endwert am 30. Juni 2010 beträgt (...) Mio. PLN.

- (153) Der Endwert basierte auf Annahmen, wonach die jährliche Zuwachsrate für den Cashflow der Investition nach 2040 sich ewig auf (...) % belaufen würde. Üblicherweise sollte die Zuwachsrate eines Unternehmens nicht höher sein als die der Volkswirtschaft (Zuwachsrate des BIP), in der es tätig ist. Der Endwert wird für den Zeitpunkt berechnet, zu dem das Unternehmen aller Voraussicht nach ausgereift ist und seine stärkste Wachstumsperiode somit abgeschlossen sein wird. Weil davon auszugehen ist, dass es in einer Volkswirtschaft Unternehmen mit hohen Zuwachsraten und andere mit gleichbleibendem Wachstum gibt, dürfte die Zuwachsrate ausgereifter Unternehmen daher niedriger sein als die durchschnittliche Wachstumsrate der Gesamtwirtschaft. Polen hat in seinen Stellungnahmen nicht angegeben, auf welcher Grundlage es die langfristige Zuwachsrate von (...) % ermittelt hat, sondern sich auf die Angabe beschränkt, dass es sich dabei um einen nominalen Wert handele. Ausgehend von den beim IWF erhältlichen Informationen kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass nach den Anfang 2010 vorliegenden Prognosen für das reale BIP-Wachstum in Polen die nominale Zuwachsrate der polnischen Wirtschaft zwischen 5,6 % im Jahr 2011 und 6,6 % im Jahr 2015 liegen werde. Bei einer Inflationsrate von etwa 2,5 % wäre mit einem Wachstum des realen BIP von 4 % zu rechnen. Somit würde die Annahme einer nominalen Zuwachsrate von (...) % für den Flughafen Gdynia auf den ersten Blick den damals verfügbaren Informationen und der üblichen Praxis entsprechen, von einer Zuwachsrate unterhalb der Wachstumsrate der Volkswirtschaft auszugehen. Mit einer langfristigen Zuwachsrate über der Inflationsrate (die im April 2010 auf 2,5 % geschätzt wurde) geht der Geschäftsplan aber davon aus, dass der Flughafen auch über 2040 hinaus in jedem Jahr weiter wachsen wird.

Tabelle 7

Daten und Prognosen zu BIP und Inflation, die im April 2010 beim IWF erhältlich waren

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% BIP-Wachstum (konst. Preise)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
% BIP-Wachstum (lfd. Preise)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
% Inflation	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Quelle: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2010 (<http://www.imf.org/external/data.htm>).

- (154) In Anbetracht des besonders langen Prognosezeitraums und des weit in der Zukunft liegenden Zeitpunkts, für den der Endwert berechnet wurde, ist die Bestimmung der angemessenen Zuwachsrate nach Einschätzung der Kommission in diesem Fall besonders komplex und die Unsicherheit besonders groß. Wachstumsprognosen für das BIP gehen selten über einen Zeitraum von fünf Jahren hinaus. In diesem Fall sollte das Modell jedoch eine glaubhafte Zuwachsrate für den Flughafen nach 30-jähriger Betriebsdauer voraussagen. Unter diesen Umständen hätte ein umsichtiger Investor eine Reihe von Sensitivitätsprüfungen durchgeführt.
- (155) Das Modell der stabilen Zuwachsrate, das in diesem Fall zur Berechnung des Endwertes verwendet wurde, verlangt auch Annahmen hinsichtlich des Zeitpunkts, zu dem das Unternehmen erstmals eine stabile Zuwachsrate erreicht, die weiter eingehalten werden kann. In der MEIP-Studie 2010 wurde dieser Zeitpunkt im Jahr 2040 gesehen; daraus ergab sich ein Prognosezeitraum von 30 Jahren (2010-2040). In der MEIP-Studie 2012 wurde der Prognosezeitraum auf 18 Jahre (2012-2030) verkürzt und der Endwert somit für 2030 berechnet. Wendet man den gleichen Zeithorizont auf die MEIP-Studie 2010 an, verringert sich der Kapitalwert erheblich ((...) Mio. PLN/ (...) Mio. EUR).
- (156) Wie die Kommission feststellt, wird in der MEIP-Studie 2012 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein umsichtiger Investor berücksichtigt hätte, dass das Projekt erst nach sehr langer Zeit rentabel wird. (Siehe Abschnitt 4.10.1.2 der MEIP-Studie 2012; danach beweist „das positive Ergebnis des Nettowertes, dass die Investition in den Flughafen Gdynia-Kosakowo für potenzielle Investoren interessant sein kann. Bevor eine Entscheidung getroffen wird, müssen sich Investoren aber auch über den langen, für Infrastrukturprojekte typischen Investitionshorizont im Klaren sein“.)

Schlussfolgerung

- (157) Mit der Umwandlung des Flughafens Gdynia-Kosakowo sind beträchtliche Investitionen und über einen langen Zeitraum negative Cashflows verbunden. Laut Geschäftsplan ist der kumulierte diskontierte Cashflow im Prognosezeitraum 2010-2040 negativ (– (...) Mio. PLN/– (...) Mio. EUR). Danach ergeben sich für das Projekt erst ab dem für 2040 errechneten diskontierten Endwert von (...) Mio. PLN positive Werte, wobei davon ausgegangen wird, dass der Flughafen von da an auf Dauer eine jährliche Zuwachsrate von nominal (...) % erreichen wird. Wie in Erwägungsgrund 135 erläutert wurde, sind weder der Flughafenbetreiber noch die Anteilseigner Eigentümer des Geländes, das Eigentum des Finanzministeriums bleibt; daher ist der für den Flughafen vorgelegte Endwert nicht zuverlässig. Trotz der beträchtlichen Unsicherheiten eines derart langfristigen Projekts enthält der Geschäftsplan keine Sensitivitätsanalyse. Insoweit unterscheidet sich der Geschäftsplan von der Analyse, der ein umsichtiger Investor ein derartiges Projekt unterzogen hätte.
- (158) Aus der Analyse der Kommission geht hervor, dass der Geschäftsplan auf einer Reihe von Annahmen basiert, die in Anbetracht der Nähe des Flughafens Gdańsk, der das gleiche Geschäftsmodell hat, nicht voll ausgelastet ist und weiter expandieren will, viel zu optimistisch und unrealistisch sind. Mehrere Sensitivitätsprüfungen zeigen, dass der Kapitalwert des Projekts schon bei geringfügigen realistischen Änderungen der zugrunde liegenden Annahmen negativ wird.
- (159) Aufgrund der vorstehenden Erwägungen geht die Kommission davon aus, dass sich ein privater Investor auf der Grundlage der MEIP-Studie 2010 auf dieses Investitionsvorhaben nicht eingelassen hätte. Die Entscheidung der Kommunen Gdynia und Kosakowo, die Umwandlung des Militärflughafens in einen Zivilflughafen zu finanzieren, gewährt dem Flughafenbetreiber somit einen wirtschaftlichen Vorteil, den er unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht erlangt hätte.

5.1.3.4. Anwendung des MEIP auf der Grundlage der MEIP-Studie 2011 und der MEIP-Studie 2012

Anwendung des MEIP auf der Grundlage der MEIP-Studie 2011

- (160) Die erste Aktualisierung der MEIP-Studie wurde im Mai 2011 durchgeführt. Die nach dieser Studie vorgenommenen Kapitalzuführungen waren zwar schon vor Mai 2011 zugesagt worden (siehe Erwägungsgrund 51). Die Kommission hat aber auch geprüft, ob auf der Grundlage der in dieser Wirtschaftsstudie enthaltenen Informationen davon auszugehen ist, dass die Kapitalzuführungen der Vorgehensweise eines privaten Kapitalgebers unter marktwirtschaftlichen Bedingungen entsprechen würden. In der MEIP-Studie 2011 blieben die Einnahmen aus dem Projekt konstant; die Investitionsausgaben wurden jedoch erhöht (siehe Abbildung 2 zu den kumulierten Investitionsausgaben). In dieser Studie werden auch die vorherigen Kapitalzuführungen und die bereits erfolgte Kapitalaufstockung berücksichtigt. Der WACC wurde geringfügig (von (...) % auf (...) %) und die langfristige Zuwachsrate von (...) % auf (...) % gesenkt. Diese Aktualisierungen ergaben einen wesentlich niedrigeren Kapitalwert von (...) Mio. PLN (ca. (...) EUR), bedingt durch die höheren Verluste. (Der diskontierte Cashflow im Zeitraum 2011-2030 würde sich auf – (...) Mio. PLN belaufen.) Der Endwert würde leicht zurückgehen auf (...) Mio. PLN.
- (161) Hinsichtlich des Fluggastaufkommens und der damit verbundenen Einnahmen geht die Kommission davon aus, dass die in den Erwägungsgründen 136 bis 141 angeführten Argumente zum Wettbewerb des Flughafens Gdynia mit dem Flughafen Gdańsk um Fluggesellschaften und Passagiere auch für die Bewertung der aktualisierten MEIP-Studie 2011 gelten.
- (162) Die Kommission stellt insbesondere fest, dass die Flughafengebühren in der MEIP-Studie 2011 ebenso hoch angesetzt wurden wie in der MEIP-Studie 2010.
- (163) Da die Flughäfen von Gdańsk, Bydgoszcz und Szczecin 2011 die gleichen Gebühren (mit den gleichen Ermäßigungen) erhoben wie 2010, wird die Gebührenhöhe in der MEIP-Studie 2011 für den Flughafen Gdynia von der Kommission auch genauso bewertet wie die Gebührenhöhe in der MEIP-Studie 2010 (siehe Erwägungsgründe 141 bis 147).

- (164) Die Kommission geht davon aus, dass sich ein rentabilitätsorientierter, marktwirtschaftlich handelnder Investor in seiner Investitionsentscheidung hinsichtlich des fraglichen Projekts nicht auf Gebühren gestützt hätte, die wesentlich höher sind als die Nettogebühren anderer polnischer Regionalflughäfen ⁽⁶⁴⁾, allen voran des Flughafens Gdańsk.
- (165) In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass eine Ermäßigung der Flughafengebühr in vergleichbarer Höhe wie auf anderen polnischen Regionalflughäfen (z. B. Gdańsk, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin) zu einem negativen Eigenkapitalwert führen würde.
- (166) Die Kommission hat mehrere Sensitivitätsanalysen vorgenommen und stellt fest, dass schon eine Reduzierung der jährlichen Einnahmen aus Fluggastgebühren im Billig- und Charterflugverkehr um (...) % (im Prognosezeitraum 2010-2040) ausreichen würde, um das Projekt unrentabel zu machen, trotz des erheblichen Endwertes.
- (167) Weitere Sensitivitätsprüfungen ergeben, dass das Projekt bereits unrentabel würde, wenn die Gesamteinnahmen über den gesamten Prognosezeitraum nur um (...) % pro Jahr niedriger wären oder wenn die Einnahmen (...) % geringer und die Betriebsausgaben (...) % höher ausfielen. Die Rentabilität der Investition reagiert demnach äußerst empfindlich auf kleine Veränderungen der Basisannahmen.
- (168) Die Kommission stellt zudem fest, dass die positiven Ergebnisse der MEIP-Studie 2011 zum großen Teil auch vom Endwert der Investition am Ende des Zeitraums abhängen, für den der Geschäftsplan gilt (2040). Wie in Erwägungsgrund 135 auch nur teilweise dem Flughafenbetreiber und seinen Anteilseignern zufällt.
- (169) Deshalb kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die MEIP-Studie 2011 ebenso wie die MEIP-Studie 2010 auf unrealistischen Annahmen basiert, insbesondere was die Prognosen für das Verkehrsaufkommen und die Flughafengebühren angeht. Auch auf der Grundlage der MEIP-Studie 2011 entspricht die Entscheidung der Kommunen Gdynia und Kosakowo, die Umwandlung des Militärflughafens Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) in einen Zivilflughafen zu finanzieren, nicht dem MEIP. Somit gewährt sie dem Flughafenbetreiber einen wirtschaftlichen Vorteil, den er unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht erlangt hätte.

Anwendung des MEIP auf der Grundlage der MEIP-Studie 2012

- (170) Polen ist der Überzeugung, dass die Kommission die Einhaltung des MEIP auf der Grundlage der MEIP-Studie 2012 bewerten sollte. Wie die Kommission feststellt, wurden in der MEIP-Studie 2012 die vorherigen Kapitalzuführungen und die bereits erfolgte Kapitalaufstockung berücksichtigt. Die MEIP-Studie 2012 zeigt, dass die Finanzmittel für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo einen positiven Eigenkapitalwert von (...) Mio. PLN (ca. (...) Mio. EUR) für die Anteilseigner ergeben. Außerdem ist der interne Zinsfuß des Investitionsprojekts von (...) % höher als die erwarteten Kapitalkosten des Flughafenbetreibers ((...) %) ⁽⁶⁵⁾.
- (171) Die MEIP-Studie 2012 vergleicht den Eigenkapitalwert der Gesellschaft mit weiteren Investitionen in einer Situation, in der der neue Flughafen betriebsbereit wird (Basis-Szenario), mit dem Eigenkapitalwert des Unternehmens ohne weitere Investitionen in einer Situation, in der das Investitionsprojekt ab Juni 2012 nicht mehr fortgeführt wird (kontrafaktisches Szenario) ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁴⁾ Außer den Gebühren der Flughäfen Gdańsk, Bydgoszcz und Szczecin analysierte die Kommission auch die Gebühren des Flughafens Lublin; dieser Regionalflughafen ist seit Dezember 2012 in Betrieb. Die normalen Fluggastgebühren für abreisende Passagiere am Flughafen Lublin betragen 34 PLN (8,50 EUR), die normalen Landegebühren 36 PLN/t, die normalen Parkgebühren 15 PLN/t/24 h (die ersten vier Stunden sind gebührenfrei). Ermäßigungen: Wenn eine Luftverkehrsgesellschaft eine operative Basis auf dem Flughafen Lublin eröffnet, betragen die Abfluggebühren für Passagiere in den ersten fünf Flugsaisons (2,5 Jahre) zwischen 4,21 PLN (1,05 EUR) und 5,76 PLN (1,44 EUR); auf Park- und Landegebühren wird eine Ermäßigung von 99 % gewährt. Nach fünf Saisons gibt es Ermäßigungen für neue Verbindungen. Ermäßigungen für Fluggast-, Lande- und Parkgebühren reichen von 95 % im ersten Jahr einer Verbindung bis zu 25-65 % im fünften Jahr (je nach Passagierzahlen). Nach dem fünften Jahr wird eine Ermäßigung von 60 % gewährt, wenn eine Fluggesellschaft mehr als 250 000 abreisende Passagiere auf dem Flughafen Lublin abfertigt.

⁽⁶⁵⁾ Bei diesen Berechnungen werden auch Ausgaben für Aufgaben berücksichtigt, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind.

⁽⁶⁶⁾ Da die MEIP-Studie im Juni 2012 durchgeführt wurde, geht die Analyse von diesem Zeitpunkt aus.

- (172) Um festzustellen, ob für die Umwandlung des Militärflughafens in einen Zivilflughafen staatliche Beihilfen eingesetzt worden sind, ist dieser Ansatz vollkommen ungeeignet, da die erheblichen Beträge, die bereits in den Flughafen investiert worden sind, nicht berücksichtigt werden. Das korrekte kontrafaktische Szenario wäre daher gewesen, mit dem Projekt gar nicht erst zu beginnen. Nach Einschätzung der Kommission hätte ein privater Kapitalgeber gar nicht erst in das Projekt investiert, wenn die Pläne für die Entwicklung eines neuen Zivilflughafens in der Region keine realistischen Aussichten auf Rentabilität der Investition ergeben hätten. Das kontrafaktische Szenario in der MEIP-Studie 2012 ist daher durch vorherige Entscheidungen verzerrt, die bereits nicht dem Verhalten eines privaten Investors entsprachen. Wie die vorherigen Kapitalzuführungen, die als staatliche Beihilfen gelten, weil ein privater marktwirtschaftlich denkender Kapitalgeber sie gar nicht getätigt hätte, handelt es sich auch bei späteren Kapitalzuführungen im gleichen Projekt um staatliche Beihilfen.
- (173) Die Kommission stellt fest, dass das Basisszenario in der von Polen vorgelegten MEIP-Studie 2012 auf einem Geschäftsplan basiert, der künftige Cashflows für die Kapitalgeber im Zeitraum 2012-2030 (in einer Phase starken Wachstums) annimmt⁽⁶⁷⁾. Die prognostizierten künftigen Cashflows gehen von der Annahme aus, dass der Flughafen 2013 seinen Betrieb aufnehmen wird. Als die MEIP-Studie 2012 durchgeführt wurde, rechnete Polen damit, dass der Flughafen im Jahr 2014 etwa (...) Passagiere abfertigen und seine Aktivitäten bis 2020 auf (...) Passagiere und bis 2028 auf etwa (...) Fluggäste ausweiten werde (zur Entwicklung des Fluggastaufkommens siehe Tabelle 8).

Tabelle 8

Prognostiziertes Fluggastaufkommen des Flughafens Gdynia (in 1000)

Erwarteter Anstieg der Fluggastzahlen										
Jahr	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Insgesamt	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	1 083,7

- (174) Wie aus der MEIP-Studie 2012 hervorgeht, wird für die Zeit nach 2030 mit anhaltend stabilen Zuwachsraten von (...) für den Flughafenbetreiber gerechnet. Unter dieser Annahme berechnete Polen den Endwert des Flughafenbetreibers im Jahr 2030.
- (175) Die Kommission stellt fest, dass wie in den MEIP-Studien 2010 und 2011 der künftige Cashflow des Betreibers des Flughafens Gdynia in erster Linie durch die erwarteten Einnahmen generiert werden soll, die von den Fluggastzahlen und der Höhe der von den Fluggesellschaften zu zahlenden Flughafengebühren abhängen.
- (176) Zur erwarteten Entwicklung der Fluggastzahlen führt Polen an, dass die Nachfrage nach Dienstleistungen für Flugpassagiere im Laufe der Zeit mit dem erwarteten Wachstum des polnischen BIP und der Entwicklung der Region steigen werde. Daher ist Polen der Überzeugung, dass die Verkehrsprognosen zurückhaltend sind und das tatsächliche Verkehrsaufkommen sogar noch höher ausfallen könnte. Polen zufolge sehen die aktualisierten Verkehrsprognosen für die Region vom März 2013 ein höheres Verkehrsaufkommen vor als die MEIP-Studie 2012.
- (177) Polen zufolge sieht der Geschäftsplan vor, dass der Flughafen Gdynia weniger als (...) % des Passagierverkehrs der Region abwickeln wird. Zudem lässt die Entwicklung des Luftverkehrsmarktes in Pommern nach Einschätzung Polens Raum für einen zusätzlichen kleinen Flughafen, der das Angebot des Flughafens Gdańsk ergänzt.
- (178) Hinsichtlich des Fluggastaufkommens und der damit verbundenen Einnahmen geht die Kommission davon aus, dass die in den Erwägungsgründen 136 bis 147 und 161 bis 165 angeführten Argumente auch für die Bewertung der MEIP-Studie 2012 gelten.

⁽⁶⁷⁾ Üblicherweise wird zur Bewertung von Entscheidungen über Eigenkapitalinvestitionen der Eigenkapitalwert des Unternehmens herangezogen. Der Eigenkapitalwert ist der Wert eines Unternehmens, der den Eigentümern oder Anteilseignern des Unternehmens zur Verfügung steht. Berechnet wird er durch Addition aller künftigen, den Eigenkapitalgebern zur Verfügung stehenden Cashflows, die mit der angemessenen Ertragsquote diskontiert werden. Als Diskontierungssatz werden im Allgemeinen die Eigenkapitalkosten angewandt, die das Cashflow-Risiko widerspiegeln.

- (179) Die Kommission geht davon aus, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Investor keine höheren Gebühren ansetzen und einfach annehmen würde, dass die Gebühren am Flughafen Gdańsk langfristig auch steigen werden. Dazu ist festzustellen, dass die Tarifübersicht des Flughafens Gdańsk Ermäßigungen bis zum Jahr 2028 vorsieht (für einen Zeitraum, der nur zwei Jahre kürzer ist als in dem der MEIP-Studie 2012 zugrunde liegenden Geschäftsplan). Unter diesen Voraussetzungen werden die prognostizierten durchschnittlichen Flughafengebühren im Zeitraum des Geschäftsplans (bis 2030) nach Einschätzung der Kommission über dem Durchschnitt des konkurrierenden Flughafens liegen, selbst wenn die Gebühren am Flughafen Gdańsk nach 2028 steigen sollten.
- (180) Polen hat bestätigt, dass in der MEIP-Studie 2012 Betriebskosten im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten am Flughafen berücksichtigt worden sind. Es wird erwartet, dass diese Kosten vom Staat erstattet werden. Polen hat auch bestätigt, dass bisher keine förmliche Vereinbarung über die Kostenaufteilung (Betriebs- und Investitionskosten) zwischen dem Flughafen Gdynia und dem militärischen Nutzer besteht.
- (181) Nach Einschätzung der Kommission würde ein marktwirtschaftlich handelnder Investor seine Bewertung nur auf Ergebnisse stützen, die zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung auch abzusehen sind. Deshalb hält es die Kommission nicht für angebracht, mögliche Kostensenkungen durch Kostenaufteilung mit dem militärischen Nutzer des Flughafens (und entsprechende Änderungen in den Gesamtkosten und Einnahmen des Flughafens) zu berücksichtigen, wenn es darum geht festzustellen, ob die Investition dem MEIP entspricht. In der MEIP-Studie 2012 werden die Kostensenkungen, die der Flughafenbetreiber durch die gemeinsame Nutzung erreichen könnte, auch gar nicht quantifiziert.
- (182) Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, ist der gesamte DCF für das Projekt über den Zeitraum 2012-2030 genau wie in der MEIP-Studie 2010 negativ. Der Flughafen wird erst ab 2020 positive Cashflows generieren. Der lange Investitionszeitraum bedeutet, dass der kumulierte diskontierte Cashflow im Prognosezeitraum negativ bleibt.

Abbildung 4

Kumulierter DCF (in PLN) in der MEIP-Studie 2012 (ohne die Ausgaben, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind)

(...)

- (183) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die MEIP-Studie 2012 nicht als geeigneter Test dafür anzusehen ist, ob die Entscheidung der Kommunen Gdynia und Kosakowo, die Umwandlung des Militärflughafens Gdynia in einen Zivilflughafen zu finanzieren, dem MEIP entspricht. Als die MEIP-Studie 2012 durchgeführt wurde, waren die Investitionsentscheidungen der Anteilseigner bereits gefallen. Zudem betrachtet die Kommission die Kapitalzuführungen, die im Anschluss an die MEIP-Studie 2012 vorgenommen wurden, nicht als eigenständige Investitionsentscheidungen, da sie das gleiche Investitionsvorhaben betreffen, das die öffentlichen Anteilseigner spätestens 2010 in Angriff genommen haben, und da es sich dabei lediglich um Anpassungen oder Änderungen des ursprünglichen Projekts handelt.

Aktualisierung vom November 2013

- (184) Die Kommission geht davon aus, dass Änderungen des Investitionsplans zur Generierung zusätzlicher Einnahmen durch den Verkauf von Treibstoff durch den Flughafen (ohne externen Anbieter) und das Angebot von Navigationsdiensten nicht berücksichtigt werden dürfen, wenn es darum geht festzustellen, ob die Investition dem MEIP entspricht. Polen hat bestätigt, dass diese möglichen zusätzlichen Einnahmequellen in der MEIP-Studie 2010, der MEIP-Studie 2011 und der MEIP-Studie 2012 für den Flughafen Gdynia nicht enthalten waren, da weder die öffentlichen Anteilseigner noch die Gesellschaft zum Zeitpunkt der Vorbereitung der Studien sicher sein konnten, dass sie alle Genehmigungen und Konzessionen erhalten würden, die für solche Dienstleistungen erforderlich sind, und sie daher in ihren Prognosen nicht berücksichtigt haben (nicht einmal als optimistisches Szenario). Da es nicht möglich war, die erforderlichen Genehmigungen und Konzessionen zum Zeitpunkt der Durchführung der MEIP-Studien zu erhalten, kann die Kommission sie auch nicht rückwirkend berücksichtigen.

Schlussfolgerung

- (185) Die von Gdynia und Kosakowo gewährte öffentliche Finanzierung für den Flughafenbetreiber ist mit dem MEIP nicht vereinbar. Daher stellt die Kommission fest, dass die zu bewertende Maßnahme der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft, den sie unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht erlangt hätte.

5.1.4. Selektivität

- (186) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV muss eine Maßnahme, wenn sie als staatliche Beihilfe gelten soll, „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ begünstigen. Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass die Kapitalzuführungen nur die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo betreffen. Sie sind somit selektiv im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

5.1.5. Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (187) Wenn ein Mitgliedstaat Beihilfen gewährt, stärkt er die Position eines Unternehmens gegenüber anderen Unternehmen, die im Binnenmarkt untereinander im Wettbewerb stehen. Die anderen Unternehmen werden folglich durch die Beihilfen benachteiligt⁽⁶⁸⁾. Der wirtschaftliche Vorteil, der durch die hier untersuchte Maßnahme gewährt wird, stärkt die wirtschaftliche Position des Flughafenbetreibers, der dadurch in die Lage versetzt wird, den Betrieb aufzunehmen, ohne die damit verbundenen Investitions- und Betriebskosten tragen zu müssen.
- (188) Wie in Abschnitt 5.1.1 erläutert wurde, handelt es sich bei dem Betrieb eines Flughafens um eine wirtschaftliche Tätigkeit. Einerseits stehen Flughäfen im Wettbewerb um Fluggesellschaften und die entsprechenden Flugverbindungen (Passagiere und Fracht), und andererseits konkurrieren Flughafenbetreiber auch darum, dass ihnen die Verwaltung eines Flughafens übertragen wird. Die Kommission betont, dass Flughäfen in verschiedenen Einzugsbereichen und verschiedenen Mitgliedstaaten vor allem auch um die Billigfluglinien konkurrieren können. Der Flughafen Gdynia wird bis 2020 etwa (...) 000 Passagiere und im Jahr 2030 bis zu 1 Mio. Passagiere abfertigen.
- (189) Nach Absatz 40 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 können auch kleine Flughäfen nicht aus dem Anwendungsbereich des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ausgenommen werden, wenn sie mit anderen kleinen Flughäfen um bestimmte Billig- und Charterfluglinien konkurrieren. Nach Einschätzung der Kommission besteht die Möglichkeit, dass Wettbewerb und Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden.
- (190) Die in den Erwägungsgründen 187 bis 189 angeführten Argumente haben gezeigt, dass die Position des Betreibers des Flughafens Gdynia gegenüber den konkurrierenden Anbietern von Flughafendiensten auf dem EU-Markt durch den wirtschaftlichen Vorteil, der ihm gewährt wird, gestärkt wird. Somit ist festzustellen, dass die hier zu prüfende öffentliche Finanzierung den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

5.1.6. Schlussfolgerung

- (191) Nach den Ausführungen in den Erwägungsgründen 101 bis 190 betrachtet die Kommission die Kapitalzuführungen für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo als staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV. Da die Gelder der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo bereits zur Verfügung gestellt worden sind, geht die Kommission zudem davon aus, dass Polen das Verbot in Artikel 108 Absatz 3 AEUV missachtet hat⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁸⁾ Urteil Het Vlaamse Gewest/Kommission, T-214/95, EU:T:1998:77, II-717.

⁽⁶⁹⁾ Urteil Fleuren Compost/Kommission, T-109/01, EU:T:2004:4, II-127.

5.2. Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt

- (192) Die Kommission hat geprüft, ob die fragliche Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann. Wie oben beschrieben, besteht die Beihilfe aus der Finanzierung der Investitionskosten für die Errichtung des Flughafens Gdynia und der Betriebsverluste in den ersten Jahren der Tätigkeit des Flughafens (sowohl nach der MEIP-Studie 2010 als auch nach der MEIP-Studie 2012 bis einschließlich 2019).

5.2.1. Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien von 2014 und 2005

- (193) Artikel 107 Absatz 3 AEUV sieht eine Reihe von Ausnahmen von der allgemeinen Regel nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV vor, wonach staatliche Beihilfen mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar sind. Die fragliche Beihilfe kann nur auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV bewertet werden, in dem es heißt: „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, können als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.
- (194) In diesem Zusammenhang bilden die Luftverkehrsleitlinien von 2005 und die Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften vom 31. März 2014 (im Folgenden „Luftverkehrsleitlinien von 2014“) ⁽⁷⁰⁾ einen Rahmen für die Bewertung, ob Beihilfen für Flughäfen als mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar angesehen werden können.
- (195) Den Leitlinien von 2014 zufolge gilt die Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln ⁽⁷¹⁾ für unzulässige Betriebsbeihilfen für Flughäfen. Wenn die unzulässige Beihilfe vor dem 4. April 2014 gewährt wurde, wendet die Kommission die Regeln für die Beurteilung der Vereinbarkeit an, die zu dem Zeitpunkt gegolten haben, als die Beihilfe gewährt wurde. Entsprechend wendet die Kommission die Grundsätze der Luftverkehrsleitlinien von 2005 auf unzulässige Investitionsbeihilfen für Flughäfen an, die vor dem 4. April 2014 gewährt worden sind ⁽⁷²⁾.
- (196) Die Luftverkehrsleitlinien von 2014 sehen vor, dass ihre Bekanntmachung über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln für anhängige Fälle unzulässiger Betriebsbeihilfen für Flughäfen, die vor dem 4. April bewilligt wurden, nicht gelten sollte. Vielmehr wird die Kommission die in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 dargelegten Grundsätze auf alle Betriebsbeihilfen (anhängige und nicht angemeldete rechtswidrige Beihilfen) für Flughäfen anwenden, auch wenn die Beihilfe vor dem 4. April 2014 bewilligt wurde ⁽⁷³⁾.
- (197) Die Kapitalzuführungen sind unzulässige staatliche Beihilfen, die der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo vor dem 4. April 2014 gewährt worden sind (siehe Erwägungsgrund 191).

5.2.2. Unterscheidung zwischen Investitionsbeihilfe und Betriebsbeihilfe

- (198) Im Hinblick auf die in den Erwägungsgründen 196 und 197 angeführten Luftverkehrsleitlinien von 2014 muss die Kommission feststellen, ob die in Rede stehende Maßnahme eine unzulässige Investitionsbeihilfe oder Betriebsbeihilfe darstellt.
- (199) Nach Randnummer 25 Absatz 18 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 ist die Investitionsbeihilfe definiert als „eine Beihilfe zur Finanzierung von Anlagevermögen, insbesondere zur Deckung der Kapitalkosten-Finanzierungslücke“.
- (200) Bei Betriebsbeihilfen handelt es sich dagegen um „Beihilfen zur Deckung der ‚operativen Finanzierungslücke‘“, d. h. der „operativen Verluste...“, um den die Einnahmen des Flughafens seine Betriebskosten unterschreiten“. Betriebskosten sind „die mit der Erbringung von Flughafendienstleistungen verbundenen Kosten eines Flughafens“.

⁽⁷⁰⁾ Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3).

⁽⁷¹⁾ ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22.

⁽⁷²⁾ Randnr. 173 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁷³⁾ Randnr. 172 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

dazu gehören Kostenkategorien wie Personalkosten, Kosten für fremdvergebene Dienstleistungen, Kommunikation, Abfallentsorgung, Energie, Instandhaltung, Mieten und Verwaltung, jedoch weder Kapitalkosten, Marketingunterstützung bzw. andere Anreize, die der Flughafen den Luftverkehrsgesellschaften bietet, noch Kosten für Aufgaben mit hoheitlichem Bezug“⁽⁷⁴⁾.

- (201) Nach diesen Definitionen ist die staatliche Beihilfe für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo als Investitionsbeihilfe anzusehen, soweit sie zur Finanzierung von Sachanlagen vorgesehen war. Der Teil der jährlichen Kapitalzuführungen, mit dem Verluste des Flughafenbetreibers ausgeglichen werden, die nicht schon in das EBITDA eingegangen sind (d. h. jährliche Abschreibungen, Finanzierungskosten usw.), abzüglich der Kosten für Aufgaben, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind, wie in den Erwägungsgründen 102 bis 107 erläutert wurde, stellt ebenfalls eine Investitionsbeihilfe dar.
- (202) Dagegen handelt es sich bei dem Teil der jährlichen Kapitalzuführungen, die zur Deckung jährlicher Betriebsverluste⁽⁷⁵⁾ der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo verwendet wurden, abzüglich der in das EBITDA eingegangenen Kosten, die dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zuzurechnen sind (siehe Erwägungsgründe 102 bis 107), um Betriebsbeihilfen für den Flughafenbetreiber.

5.2.3. Investitionsbeihilfe

- (203) Staatliche Beihilfen für die Finanzierung einer Flughafeninfrastruktur sind mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar, wenn sie die unter Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 genannten Voraussetzungen erfüllen:
- i) Der Bau und Betrieb der Infrastruktur dient einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse (Regionalentwicklung, Zugänglichkeit usw.).
 - ii) Die Infrastruktur ist für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig und angemessen.
 - iii) Die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden, sind zufriedenstellend.
 - iv) Alle potenziellen Nutzer erhalten einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur.
 - v) Die Entwicklung des Handelsverkehrs wird nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft.
- (204) Um mit dem Binnenmarkt vereinbar zu sein, müssen staatliche Beihilfen für Flughäfen wie alle anderen staatlichen Beihilfen auch einen Anreizeffekt haben und für die Erreichung des angestrebten zulässigen Ziels notwendig und angemessen sein.
- (205) Polen ist überzeugt, dass die öffentliche Finanzierung des Projekts zur Umwandlung des Flughafens Gdynia allen in den Luftverkehrsleitlinien 2005 genannten Kriterien für Investitionsbeihilfen entspricht.
- i) *Der Bau und Betrieb der Infrastruktur dient einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse (Regionalentwicklung, Zugänglichkeit usw.).*
- (206) Die Kommission stellt fest, dass Pommern bereits sehr gut vom Flughafen Gdańsk bedient wird, der nur ca. 25 km von dem geplanten neuen Flughafen entfernt ist.
- (207) Der Flughafen Gdańsk befindet sich in unmittelbarer Nähe der Ringstraße der Dreistadt; sie ist Teil der Schnellstraße S6, die an Gdynia, Sopot und Gdańsk vorbeiführt und einem Großteil der Einwohner Pommerns leichten Zugang zum Flughafen ermöglicht. Selbst für die Einwohner von Gdynia würde sich die Verkehrsanbindung durch den Bau eines neuen Flughafens nicht wesentlich verbessern, da beide Flughäfen, sowohl Gdynia als auch Gdańsk, vom Stadtzentrum von Gdynia aus mit dem Auto in etwa 20 bis 25 Minuten zu erreichen sind.

⁽⁷⁴⁾ Randnummer 25 Absätze 21, 22 und 23 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

⁽⁷⁵⁾ Angegeben als Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation, EBITDA).

- (208) Außerdem stellt die Kommission fest, dass die Einwohner von Gdańsk und Gdynia den Flughafen Gdańsk künftig direkt von ihrem jeweiligen Stadtzentrum aus in ca. 25 Minuten mit der Metropolitanbahn der Dreistadt erreichen können, die zurzeit mit Kofinanzierung der EU-Strukturfonds gebaut wird. Mit der Metropolitanbahn der Dreistadt erhalten auch Bewohner anderer Regionen Pommerns eine direkte oder indirekte Bahnverbindung zum Flughafen Gdańsk.
- (209) Nach Kenntnis der Kommission hat der Flughafen Gdańsk zurzeit eine Kapazität von 5 Mio. Passagieren pro Jahr, während sich das Passagieraufkommen in den Jahren 2010 bis 2013 wie folgt gestaltete: 2010: 2,2 Mio., 2011: 2,5 Mio., 2012: 2,9 Mio., 2013: 2,8 Mio. Zurzeit wird der Flughafen Gdańsk auf eine Kapazität von 7 Mio. Fluggästen pro Jahr ausgebaut. Diese Investition soll 2015 abgeschlossen sein.
- (210) Den Verkehrsprognosen zufolge, die Polen für Pommern vorgelegt und für die MEIP-Studie 2012 verwendet hat, wird in der Region mit insgesamt (...) Fluggästen pro Jahr gerechnet.

Tabelle 9

Verkehrsprognosen für Pommern (in Mio.)

2013	2015	2017	2019	2020	2023	2026	2027	2028	2030
2,8	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	7,7

- (211) Den von Polen vorgelegten Informationen hat die Kommission außerdem entnommen, dass der Masterplan für den Flughafen Gdańsk einen weiteren Ausbau des Flughafens für mehr als 10 Mio. Passagiere pro Jahr vorsieht. Je nach Verkehrsentwicklung könnte somit in Zukunft eine Erweiterung der Kapazität des Flughafens Gdańsk auf über 7 Mio. beschlossen werden.
- (212) Polen zufolge zeigt die aktualisierte Prognose (vorbereitet im März 2013), dass im Einzugsgebiet mit einer höheren Nachfrage gerechnet wird als in den Verkehrsprognosen von 2012. Nach den geänderten Prognosen wird 2030 im Einzugsgebiet von etwa 9 Mio. Fluggästen ausgegangen. Aber selbst nach dieser Prognose würde der Flughafen Gdańsk ohne jede weitere Investition ausreichen, um die Nachfrage in der Region bis mindestens 2025 zu decken (ausgehend von den in Erwägungsgrund 63 erläuterten angepassten Verkehrsprognosen).
- (213) Nach den von Polen vorgelegten Informationen hat der Flughafen Gdańsk mit seinen Start-und-Lande-Bahnen gegenwärtig eine Kapazität von 40 bis 44 Flugzeugen pro Stunde. Abgefertigt werden zurzeit im Durchschnitt 4,7 Flugzeuge pro Stunde.
- (214) Auf der Grundlage der von Polen vorgelegten Informationen (siehe Erwägungsgründe 209 bis 213) kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass der Flughafen Gdańsk in den kommenden Jahren nur zu etwa 50-60 % seiner Kapazität ausgelastet sein wird. Das bedeutet, dass er selbst bei schnell steigenden Fluggastzahlen in Pommern auf lange Sicht die Nachfrage von Fluggesellschaften und Passagieren decken kann.
- (215) Die Kommission stellt weiter fest, dass der Flughafen Gdańsk mehr als 40 innerstaatliche und internationale Ziele anbietet (sowohl Punkt-zu-Punkt-Flüge als auch Verbindungen zu Drehkreuzen wie Frankfurt, München, Warschau und Kopenhagen).
- (216) In Erwägungsgrund 78 wurde erläutert, dass Polen einerseits argumentiert, die Möglichkeiten für eine Kapazitätserweiterung des Flughafens Gdańsk seien aus Planungs- und Umweltgründen begrenzt, andererseits aber angibt, dass es keine Beschränkung für eine Erweiterung der Kapazität dieses Flughafens gebe. Da die Argumente hinsichtlich der Einschränkungen für eine Kapazitätserweiterung widersprüchlich und in keiner Weise untermauert sind, kann sich die Kommission bei ihrer Bewertung nicht darauf stützen.

- (217) In Anbetracht der freien Kapazitäten des Flughafens Gdańsk, die auf lange Sicht nicht voll ausgenutzt sein werden, und der Pläne für einen weiteren Kapazitätsausbau, falls dies irgendwann notwendig werden sollte, glaubt die Kommission nicht, dass die Errichtung eines weiteren Flughafens in Pommern zur Entwicklung der Region beitragen würde. Zudem verfügt die Region Pommern durch den Flughafen Gdańsk bereits über eine gute Anbindung, die sich durch einen neuen Flughafen keineswegs verbessern würde.
- (218) Das Geschäftsmodell für den Flughafen Gdynia würde nach Einschätzung der Kommission dazu führen, dass der Flughafen mit dem Flughafen Gdańsk um Passagiere im Billig- und Charterverkehr und in der allgemeinen Luftfahrt konkurrieren würde. Die Errichtung eines neuen Flughafens als Reserve- und Ausweichflughafen kann eine Investition in dieser Höhe in den Flughafen Gdynia nicht rechtfertigen.
- (219) Wie in Erwägungsgrund 77 erwähnt, verweist Polen auf den Bericht „Regionale Verkehrsentwicklungsstrategie in Pommern für 2007 bis 2020“, in dem Polen zufolge die Notwendigkeit bestätigt wird, ein Drehkreuz eng miteinander kooperierender Flughäfen für Pommern zu errichten.
- (220) Wie die Kommission festgestellt hat, wird in diesem Bericht jedoch lediglich aufgezeigt, in welchen möglichen strategischen Richtungen sich der Verkehr in der Region entwickeln könnte oder sollte. Die Schlussfolgerungen hinsichtlich des Flughafens Gdynia sind sehr allgemein gehalten. Der Bericht nennt auch keine praktischen Maßnahmen, mit denen sich die Nutzung des Flughafens Gdynia für die Zivilluftfahrt sicherstellen ließe. Ebenso wenig werden Verpflichtungen hinsichtlich dieser Zielsetzung genannt. Vielmehr wird betont, dass „Pläne für die Entwicklung kommerzieller Tätigkeiten auf den Flughäfen Gdynia-Kosakowo oder Slupsk Redzikowo vorrangig auf eine Kapazität ausgerichtet sein sollten, die wirtschaftlich tragfähig ist, den vorhandenen Bedarf deckt und auch Frachturnschlag ermöglicht, soweit er rentabel ist“.
- (221) Auch die am 29. April 2005 vom polnischen Verteidigungsministerium, vom Verkehrsministerium, vom Flughafen Gdańsk und von mehreren Regionalbehörden unterzeichnete Absichtserklärung (siehe Erwägungsgrund 21 dieses Beschlusses) ist sehr allgemein gehalten. Darin wird lediglich die Absicht zum Ausdruck gebracht, auf dem Militärflughafen in Kosakowo auch Zivilluftfahrt zu ermöglichen.
- (222) Die Kommission stellt außerdem fest, dass der Gouverneur der Woiwodschaft Pommern und die Bürgermeister von Gdańsk und Sopot (zwei der drei größten Städte in der Region und Anteilseigner am Flughafen Gdańsk) nach der Annahme des Beschlusses 2014/883/EU eine gemeinsame schriftliche Erklärung abgegeben haben. Darin erklärten sie, das Schreiben vom 29. April 2005 nicht mit der Absicht unterzeichnet zu haben, mit dem Bau eines neuen Flughafens in Gdynia zu beginnen. Ihren Ausführungen zufolge wurde die Absichtserklärung nur unterzeichnet, um die Infrastruktur des bestehenden Militärflughafens für eine künftige Zusammenarbeit dieses Militärflughafens mit dem Flughafen Gdańsk zu sichern. Vor diesem Hintergrund könnte der Flughafen Gdynia nur für den allgemeinen Luftverkehr genutzt werden.
- (223) Die Kommunalbehörden betonten, es sei eine eigenständige Entscheidung von Gdynia und Kosakowo gewesen, den Flughafen Gdynia zu errichten, obwohl diese wiederholt darauf hingewiesen wurden, dass diese Investition wirtschaftlich nicht gerechtfertigt sei.
- (224) In einem Schreiben vom 6. August 2013 kündigte Polen an, dass die Anteilseigner am Flughafen Gdańsk (einschließlich Gdynia) am 30. Juli 2013 (d. h. nach der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens) beschlossen hätten, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um die möglichen Szenarien für eine Zusammenarbeit zwischen den Flughäfen von Gdynia und Gdańsk zu analysieren. In einem Schreiben vom 30. Oktober 2013 (der Kommission am 4. November 2013 vorgelegt) berichtete der Bürgermeister von Gdynia, die Arbeitsgruppe habe den Anteilseignern des Flughafens Gdynia eine Fusion der beiden Flughäfen in Pommern (durch Übernahme des Flughafens Gdynia durch den Flughafen Gdańsk) empfohlen. Der Bürgermeister berichtete weiter, die Einzelheiten dieser Fusion würden noch analysiert.
- (225) Die Kommission geht davon aus, dass die Arbeitsgruppe nur aufgrund der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens eingesetzt worden ist und dass darin keinesfalls ein Beleg für eine regionale Verkehrsstrategie gesehen werden kann. Außerdem ist der Kommission keine einzige frühere oder spätere Aktion hinsichtlich einer Zusammenarbeit zwischen den beiden Flughäfen in Pommern zur Kenntnis gebracht worden. Die Kommission stellt zudem fest, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Flughafen Gdynia und dem Flughafen Gdańsk durch die Bildung eines gemeinsamen Drehkreuzes nichts an der Verdoppelung der Infrastruktur ändern würde, für die überhaupt kein Bedarf besteht.

(226) Nach den vorstehenden Erwägungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Investition in den Flughafen Gdynia lediglich zu einer Verdoppelung der Infrastruktur in der Region führen wird, die keinem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse entspricht.

ii) *Die Infrastruktur ist für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig und angemessen.*

(227) Wie in den Erwägungsgründen 206 bis 226 ausgeführt wurde, geht die Kommission davon aus, dass das Einzugsgebiet des Flughafens Gdynia durch den Flughafen Gdańsk jetzt und in Zukunft effizient bedient wird. Außerdem würden beide Flughäfen das gleiche Geschäftsmodell verfolgen und sich vor allem auf Billigfluglinien und Charterflüge konzentrieren.

(228) Da es kein klar definiertes Ziel von allgemeinem Interesse gibt, erachtet die Kommission die Infrastruktur nicht als notwendig oder angemessen für die Erreichung eines klar definierten Ziels von allgemeinem Interesse (siehe auch Erwägungsgrund 226).

iii) *Die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden, sind zufriedenstellend.*

(229) Wie unter Ziffer i) festgestellt wurde, liegt der Flughafen Gdynia nur etwa 25 km von dem bestehenden Flughafen Gdańsk entfernt; beide Flughäfen haben das gleiche Einzugsgebiet und ein ähnliches Geschäftsmodell.

(230) Die Kapazität des Flughafens Gdańsk wird derzeit zu weniger als 60 % genutzt. In Anbetracht der zurzeit durchgeführten Investitionen reicht der Flughafen Gdańsk aus, um den Bedarf in der Region je nach Prognose bis mindestens 2025-2028 zu decken; außerdem kann der Flughafen weiter ausgebaut werden.

(231) Dem Geschäftsplan für den Flughafen Gdynia entnimmt die Kommission, dass etwa (80-90) % der Einnahmen aus der Abfertigung von Billig- und Charterflügen generiert würden. Er würde sich also auf die Märkte konzentrieren, die das Kerngeschäft des Flughafens Gdańsk ausmachen.

(232) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission auch fest, dass Polen keinen Nachweis für eine mögliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Flughäfen erbracht hat (siehe auch Erwägungsgründe 224 und 225).

(233) Die Pläne, Einnahmen aus anderen Flug- und sonstigen Aktivitäten (Produktion und Dienstleistungen) zu generieren, würden auch nicht ausreichen, um die hohen Betriebskosten des Flughafens Gdynia zu decken.

(234) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Flughafen Gdynia mittelfristig keine ausreichenden Nutzungsperspektiven bietet.

iv) *Alle potenziellen Nutzer erhalten einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur.*

(235) Polen hat bestätigt, dass alle potenziellen Nutzer einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zur Flughafeninfrastruktur haben würden; eine geschäftlich nicht begründete Diskriminierung wäre nicht gegeben.

v) *Die Entwicklung des Handelsverkehrs wird nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft.*

(236) Wie die Kommission feststellt, hat Polen keinen Nachweis dafür erbracht, dass die Flughäfen Gdynia und Gdańsk ein gemeinsames Drehkreuz bilden würden. Eigentlich müssten die beiden Flughäfen im Wesentlichen um die gleichen Fluggäste konkurrieren.

- (237) Zudem stellt die Kommission fest, dass der Geschäftsplan des Flughafens Gdynia (wonach etwa (80-90) % der Einnahmen durch Billigflug- und Charterflüge generiert werden) und der Umfang der Investition (z. B. ein Terminal, das auf 0,5 Mio. Fluggäste pro Jahr ausgelegt ist und in Zukunft noch erweitert werden kann) keineswegs dafür sprechen, dass der Flughafen Gdynia sich auf den allgemeinen Luftverkehr konzentrieren und nur oder hauptsächlich Dienstleistungen für den allgemeinen Flugverkehr anbieten wird.
- (238) In Anbetracht der obigen Ausführungen und der Tatsache, dass sich beide Flughäfen auf Billig- und Charterflüge konzentrieren, geht die Kommission davon aus, dass die Beihilfen für einen Flughafen gewährt werden, der in direktem Wettbewerb mit einem anderen Flughafen im gleichen Einzugsgebiet stehen wird, ohne dass eine Nachfrage nach Flughafenleistungen besteht, die nicht auch von dem vorhandenen Flughafen gedeckt werden könnte.
- (239) Somit würde die in Rede stehende Beihilfe nach Einschätzung der Kommission den Handel in einem Maße beeinträchtigen, das dem allgemeinen Interesse zuwiderläuft. Hinzu kommt, dass die Beihilfe keinem Ziel von allgemeinem Interesse dient.

iv) *Notwendigkeit der Beihilfe und Anreizeffekt*

- (240) Auf der Grundlage der von Polen vorgelegten Daten kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Investitionskosten geringer sein könnten als für den Bau anderer vergleichbarer Regionalflughäfen in Polen. Das liegt vor allem daran, dass die vorhandene Infrastruktur des Militärflughafens genutzt wird. Außerdem führt Polen an, dass der Flughafenbetreiber die Investition ohne die Beihilfe nicht durchführen würde.
- (241) Da der Break-even-Point für eine derartige Investition erst nach sehr langer Zeit erreicht wird, könnte die öffentliche Finanzierung nach Einschätzung der Kommission erforderlich sein, um den Begünstigten dahin gehend zu beeinflussen, dass er die Investition tatsächlich auf sich nimmt. Da die erwartete Rentabilität des Investitionsprojekts nicht festgestellt werden kann (siehe Erwägungsgrund 185) und da ein marktwirtschaftlich handelnder Investor ein solches Projekt nicht vorantreiben würde, ist in der Tat anzunehmen, dass sich das Verhalten des Flughafenbetreibers durch die Beihilfe ändert.
- (242) Da es kein klar definiertes Ziel von allgemeinem Interesse gibt, erachtet die Kommission die Beihilfe nicht als notwendig und angemessen zur Erreichung dieses Ziels.
- (243) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Investitionsbeihilfe von Gdynia und Kosakowo zugunsten der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo nicht den Anforderungen der Luftverkehrsleitlinien von 2005 entspricht und folglich mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist.

5.2.4. *Betriebsbeihilfe*

- (244) Die Kommission stützte ihre Bewertung der Betriebsbeihilfe in Erwägungsgrund 227 des Beschlusses 2014/883/EU auf die Feststellung, dass „die Gewährung der Betriebsbeihilfe für die Durchführung eines Investitionsvorhabens, das durch eine mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarende Finanzhilfe gefördert wird, mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbaren ist“. Ohne die mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarende Investitionsbeihilfe gäbe es den Flughafen Gdynia nicht, da er ausschließlich damit finanziert wird und für eine nicht existierende Flughafeninfrastruktur keine Betriebsbeihilfen gewährt werden können.
- (245) Die aufgrund der Luftverkehrsleitlinien von 2005 gezogene Schlussfolgerung gilt gleichermaßen nach den Luftverkehrsleitlinien von 2014, und sie reicht aus, um festzustellen, dass die dem Flughafenbetreiber gewährte Betriebsbeihilfe mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist.
- (246) Die erste Voraussetzung für die Vereinbarkeit nach Maßgabe der Luftverkehrsleitlinien von 2014, wonach eine Betriebsbeihilfe als mit Binnenmarkt vereinbar sein kann, wenn sie zu einem fest umrissenen Ziel von gemeinsamem Interesse wie verbesserter Mobilität der Bürger der Union und Anbindung der Regionen beiträgt oder die regionale Entwicklung erleichtert, wird durch die in Rede stehende Betriebsbeihilfe eindeutig nicht erreicht, die den Betrieb eines Flughafens sicherstellen soll, der ausschließlich mit Investitionsbeihilfen errichtet worden ist, die mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar sind.

- (247) Die Kommission geht davon aus, dass nach den Erwägungsgründen 203 ff. (in denen aufgezeigt wird, dass die Investitionsbeihilfe für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo in Anbetracht der Verdoppelung der Flughafeninfrastruktur kein klar umrissenes Ziel von allgemeinem Interesse verfolgt und somit nach den Luftverkehrsleitlinien von 2005 mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist) die der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo gewährte Betriebsbeihilfe ebenfalls mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, was auch bereits im Beschluss 2014/883/EU festgestellt wurde. Die der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo gewährte Betriebsbeihilfe wird (genau wie die Investitionsbeihilfe) lediglich zu einer Verdoppelung der Flughafeninfrastruktur in einer Region führen, die durch einen keineswegs ausgelasteten Flughafen bereits gut bedient wird, und somit nicht zu einem klar umrissenen Ziel von allgemeinem Interesse beitragen.
- (248) Der Vollständigkeit halber weist die Kommission darauf hin, dass sie zu derselben Schlussfolgerung gelangen würde, wenn die Betriebsbeihilfe nach Maßgabe der von Polen angeführten Vorschriften für Regionalbeihilfen bewertet würde. Dann müsste die Kommission berücksichtigen, dass sich der Flughafen Gdynia in einer benachteiligten Region befindet, die unter die Ausnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV fällt. Es wäre zu prüfen, ob die fragliche Betriebsbeihilfe nach Maßgabe der Leitlinien für Regionalbeihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann.
- (249) Nach Randnummer 76 der Leitlinien für Regionalbeihilfen können Regionalbeihilfen in Gebieten, die in den Anwendungsbereich des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV fallen, gewährt werden, wenn folgende Kriterien erfüllt sind: i) sie sind aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung und ihrer Art nach gerechtfertigt, und ii) ihre Höhe ist den auszugleichenden Nachteilen angemessen.
- (250) Polen ist der Überzeugung, dass die Betriebsbeihilfe im Einklang mit Randnummer 76 der Regionalbeihilfe-Leitlinien steht (siehe Erwägungsgründe 95 bis 97).
- (251) Da es in Pommern bereits den Flughafen Gdańsk gibt und sich die Anbindung der Region durch den neuen Flughafen nicht verbessern wird, sieht die Kommission in der Beihilfe keinen Beitrag zur regionalen Entwicklung.
- (252) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Betriebsbeihilfe den auszugleichenden Nachteilen nicht angemessen ist, da es Pommern offenbar nicht an Verkehrsverbindungen fehlt.
- (253) Die Kommission geht davon aus, dass die bewertete Betriebsbeihilfe gewährt wurde, um bereits zuvor festgelegte Ausgaben zu finanzieren. Nach der Bewertung des Geschäftsplans für den Flughafen Gdynia durch die Kommission und ihrer Bewertung der Höhe der prognostizierten Einnahmen und Kosten in Abschnitt 5.1.3 ist nicht davon auszugehen, dass die Beihilfe auf das notwendige Mindestmaß begrenzt bleiben würde und dass sie nur übergangsweise und degressiv gewährt würde. Vor allem in Anbetracht der Ungewissheit hinsichtlich der zu erwartenden Rentabilität des Flughafenbetreibers (siehe Abschnitt zum Vorliegen einer Beihilfe) sind die zeitliche Begrenzung und die degressive Staffelung der Beihilfe nicht gewährleistet.
- (254) Nach Einschätzung der Kommission ist die von Gdynia und Kosakowo gewährte Betriebsbeihilfe für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar, weil damit der Betrieb eines Flughafens aufrechterhalten werden soll, der nur dank einer mit dem Binnenmarkt nicht vereinbaren Investitionsbeihilfe existiert, und weil sie (wie die Investitionsbeihilfe) lediglich zu einer Verdoppelung der Flughafeninfrastruktur führt.

5.2.5. Schlussfolgerung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

- (255) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die staatliche Beihilfe für die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar ist.
- (256) Der Kommission ist keine andere Bestimmung zur Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt bekannt, nach der die fragliche Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könnte. Ebenso wenig hat Polen eine Bestimmung zur Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt angeführt und auch keine überzeugenden Argumente vorgetragen, die es der Kommission ermöglichen würden, diese Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen.

- (257) Die Investitions- und Betriebsbeihilfe, die Polen der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo gewährt hat oder gewähren will, ist mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar. Polen hat die Beihilfe widerrechtlich gewährt und damit gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstoßen.

6. RÜCKFORDERUNG

- (258) Nach Maßgabe des AEUV und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Kommission befugt zu entscheiden, dass der betreffende Mitgliedstaat eine Beihilfe aufheben oder umgestalten muss, wenn sie die Unvereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt festgestellt hat ⁽⁷⁶⁾. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, dient die Verpflichtung eines Staates, eine von der Kommission als mit dem Binnenmarkt unvereinbar angesehene Beihilfe aufzuheben, der Wiederherstellung der früheren Situation ⁽⁷⁷⁾. In diesem Zusammenhang hat das Gericht festgestellt, dass das Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die rechtswidrige Beihilfe zurückgezahlt hat und damit den Vorteil verliert, den er gegenüber seinen Wettbewerbern auf dem Markt hatte, und sobald die Situation wiederhergestellt ist, die vor Zahlung der Beihilfe bestanden hat ⁽⁷⁸⁾.
- (259) Im Sinne dieser Urteile sieht Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/99 ⁽⁷⁹⁾ des Rates vor, dass die Kommission „in Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet (...), dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern“.
- (260) Demzufolge muss die oben angeführte staatliche Beihilfe, soweit sie bereits gezahlt worden ist, an die polnischen Behörden zurückgezahlt werden.
- (261) Die Kommission erinnert daran, dass nach ständiger Rechtsprechung die Tatsache, dass Unternehmen zahlungsunfähig sind oder sich in Konkurs befinden, keinen Einfluss auf die Pflicht des Mitgliedstaates zur Rückforderung von Beihilfen hat ⁽⁸⁰⁾. In solchen Fällen kann die Wiederherstellung der früheren Lage und die Beseitigung der aus den rechtswidrig gezahlten Beihilfen resultierenden Wettbewerbsverfälschung grundsätzlich durch Anmeldung der Forderung nach Rückerstattung der betreffenden Beihilfen zur Konkurstabelle erfolgen ⁽⁸¹⁾. Wenn die staatlichen Behörden nicht den gesamten Betrag zurückerlangen können, kann die Eintragung der Forderung nach Rückerstattung der fraglichen Beihilfen in die Forderungstabelle die Rückforderungspflicht nur dann erfüllen, wenn das Konkursverfahren zur Liquidation des betreffenden Unternehmens, d. h. zur endgültigen Einstellung seiner Tätigkeit führt ⁽⁸²⁾ —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Beschluss 2014/883/EU wird aufgehoben.

Artikel 2

1. Bei den Kapitalzuführungen, die die Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo zwischen dem 28. August 2007 und dem 17. Juni 2013 erhalten hat, handelt es sich um eine staatliche Beihilfe, die Polen unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union rechtswidrig gewährt hat; sie ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie nicht für Investitionen verwendet wurde, die erforderlich waren, um die Tätigkeiten durchzuführen, die nach Maßgabe des Beschlusses C(2013) 4045 final in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand fallen.

⁽⁷⁶⁾ Urteil Kommission/Bundesrepublik Deutschland, C-70/72, EU:C:1973:87, 813, Rn. 13.

⁽⁷⁷⁾ Urteil Spanien/Kommission, verbundene Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/92, EU:C:1994:325, I-4103, Rn. 75.

⁽⁷⁸⁾ Urteil Belgien/Kommission, C-75/97, EU:C:1999:311, I-3671, Rn. 64-65.

⁽⁷⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

⁽⁸⁰⁾ Urteil Spanien/Kommission („Merco“), C-42/93, EU:C:1994:326, I-4175, Rn. 33; Urteil Kommission/Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, I-11483, Rn. 72.

⁽⁸¹⁾ Urteil Bundesrepublik Deutschland/Kommission („SMI“), C-277/00, EU:C:2004:238, I-4355, Rn. 85; Urteil Kommission/Belgien, 52/84, EU:C:1986:3, 89, Rn. 14; Urteil Belgien/Kommission („Tubemeuse“), C-142/87, EU:C:1990:125, I-959, Rn. 60-62.

⁽⁸²⁾ Urteil Kommission/Spanien („Magfesa“), C-610/10, EU:C:2012:781, Rn. 104, und zitierte Urteile.

2. Bei den Kapitalzuführungen, die Polen der Flughafengesellschaft Gdynia-Kosakowo nach dem 17. Juni 2013 für die Umwandlung des Militärflughafens Gdynia-Kosakowo in einen Zivilflughafen gewähren will, handelt es sich um eine staatliche Beihilfe, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist. Die staatliche Beihilfe darf deshalb nicht gewährt werden.

Artikel 3

1. Polen hat die in Artikel 2 Absatz 1 genannte Beihilfe von der Empfängerin zurückzufordern.
2. Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfe der Empfängerin zur Verfügung gestellt wurde, bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden. Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 ⁽⁸³⁾ nach der Zinseszinsformel berechnet.
3. Polen stellt mit dem Tag der Bekanntgabe dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 2 Absatz 2 genannte Beihilfe ein.

Artikel 4

1. Die in Artikel 2 Absatz 1 genannte Beihilfe und die in Artikel 3 Absatz 2 genannten Zinsen werden sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.
2. Polen stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 5

1. Polen übermittelt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:
 - a) Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der von der Empfängerin zurückzufordern ist;
 - b) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
 - c) Unterlagen, die belegen, dass eine Rückzahlungsanordnung an die Empfängerin ergangen ist.
2. Polen unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Beihilfe und der in Artikel 3 Absatz 2 genannten Zinsen abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Polen unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Polen ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die von der Empfängerin bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 6

Dieser Beschluss ist an die Republik Polen gerichtet.

Brüssel, den 26. Februar 2015

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

⁽⁸³⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

ANHANG

ANGABEN ZUR HÖHE DER ERHALTENEN BEIHILFEN, DIE ZURÜCKGEFORDERT WERDEN MÜSSEN BZW. BEREITS ZURÜCKGEZAHLT WORDEN SIND

Empfänger	Erhaltene Beihilfe insgesamt (*)	Zurückzahlende Beihilfe insgesamt (*) (Hauptforderung)	Bereits erstatteter Betrag insgesamt (*)	
			Hauptforderung	Zinsen

(*) Mio. nationale Währung

BESCHLUSS (EU) 2015/1587 DER KOMMISSION**vom 7. Mai 2015****über die von Portugal durchgeführte staatliche Beihilfe SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) zugunsten der Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015) 3036)***(Nur der englische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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

gestützt auf den Beschluss der Kommission, im Hinblick auf die Beihilfe SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union einzuleiten ⁽¹⁾,

nach Aufforderung aller Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den vorstehenden Bestimmungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit E-Mail vom 3. Oktober 2012 übermittelten die portugiesischen Behörden der Kommission informell ein kurzes Memorandum zu den staatlichen Maßnahmen, mit denen die Einnahmen aus der Privatisierung der Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. (im Folgenden „ENVC“) maximiert werden sollten. Auf der Grundlage der vorgelegten Informationen beschloss die Kommission am 5. Oktober 2012, von Amts wegen ein Verfahren einzuleiten, das unter der Nummer SA.35546 (2012/CP) registriert wurde. Portugal wurde über die Einleitung des Verfahrens mit Schreiben vom 11. Oktober 2012 unterrichtet.
- (2) Mit Schreiben vom 12. Oktober 2012 bat die Kommission um ergänzende Informationen, die Portugal per E-Mail vom 9. November 2012 und Schreiben vom 20. November 2012 vorlegte. Den Informationen zufolge hatte ENVC in der Vergangenheit von einer Reihe von Maßnahmen profitiert, die staatliche Beihilfen darstellen könnten. Am 16. Oktober 2012 fand eine Telefonkonferenz mit den portugiesischen Behörden statt. Auf Ersuchen der portugiesischen Behörden schloss sich am 11. Dezember 2012 ein Treffen zwischen der Kommission und den portugiesischen Behörden an. Weitere Auskünfte erteilte Portugal mit Schreiben vom 28. Dezember 2012 und mit E-Mail vom 18. Januar 2013.
- (3) Mit Schreiben vom 23. Januar 2013 setzte die Kommission Portugal von ihrem Beschluss in Kenntnis, wegen der Beihilfe das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“).
- (4) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ⁽²⁾, und die Beteiligten wurden aufgefordert, zu den Maßnahmen Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 12. März 2013 nahm Portugal zu dem Einleitungsbeschluss Stellung. Bei der Kommission gingen keine Stellungnahmen von Beteiligten ein.
- (5) Während des förmlichen Prüfverfahrens legte Portugal mehrfach Informationen in Beantwortung von Informationsersuchen der Kommission vor. Darüber hinaus hielten die Kommission und die portugiesischen Behörden am 27. Mai 2013, 29. Juli 2013, 13. November 2013 und 20. Januar 2015 Telefonkonferenzen ab. Des Weiteren fand am 17. März 2014 ein Treffen zwischen der Kommission und den portugiesischen Behörden statt.

⁽¹⁾ Staatliche Beihilfen — Portugal — Staatliche Beihilfe SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) — Bisherige Maßnahmen zugunsten der Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. — Aufforderung zur Stellungnahme nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 95 vom 3.4.2013, S. 118).

⁽²⁾ Siehe Fußnote 1.

- (6) Mit Schreiben vom 27. Februar 2015 ersuchte Portugal die Kommission um die Bestätigung, dass sich etwaige Rückforderungspflichten nicht auf WestSea erstrecken würden. Mit demselben Schreiben verzichtete Portugal auf seine Rechte gemäß Artikel 342 AEUV in Verbindung mit Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/1958⁽³⁾ und willigte in die Annahme und Notifizierung des vorliegenden Beschlusses in Englisch ein.

2. HINTERGRUND

2.1. Die Begünstigte

- (7) ENVC war eine portugiesische Werft, die 1944 gegründet und 1975 verstaatlicht wurde. Sie befand sich über die staatliche Holding EMPORDEF — *Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A.* (im Folgenden „EMPORDEF“), die zu 100 % dem Staat gehört und mehrere staatseigene Unternehmen im Verteidigungssektor kontrolliert, im alleinigen Eigentum des Staates.
- (8) Als die Kommission den Einleitungsbeschluss erließ (siehe Erwägungsgrund 3 oben), hatte ENVC etwa 638 Beschäftigte und war die einzige Werft in Portugal, in der Militärschiffe gebaut werden konnten⁽⁴⁾. Die Schiffbautätigkeit von ENVC beschränkte sich zu diesem Zeitpunkt auf den Bau von zwei Asphaltfrachtern im Auftrag von Petróleos de Venezuela S.A (im Folgenden „PDVSA“), einem zu 100 % im Eigentum des venezolanischen Staates befindlichen Unternehmen.
- (9) ENVC übte ihre Geschäftstätigkeit auf Konzessionsland aus. Diese Konzession wurde ENVC erstmalig 1946 gewährt und in der Folge 1948, 1949 und 1974 geändert. 1989 wurde das Konzessionsland vergrößert und die Laufzeit — ursprünglich bis 2006 — bis 2031 verlängert⁽⁵⁾.

2.2. Das Privatisierungsverfahren

- (10) Als der Einleitungsbeschluss erlassen wurde, war ENVC weiterhin am Markt tätig. Mit der gesetzvertretenden Verordnung Nr. 186/2012 vom 13. August 2012 beschloss die Regierung, das Unternehmen zu reprivatisieren⁽⁶⁾.
- (11) Das Privatisierungsverfahren musste im Rahmen des portugiesischen Privatisierungsgesetzes durchgeführt werden⁽⁷⁾. Die für das Verfahren geltenden besonderen Vorschriften, d. h. die gesetzvertretende Verordnung Nr. 186/2012 und der Beschluss des Ministerrates Nr. 73/2012 wurden am 13. bzw. 29. August 2012 im portugiesischen Amtsblatt veröffentlicht⁽⁸⁾. Dem Beschluss des Ministerrates Nr. 73/2012 zufolge musste die Privatisierung im Wege des Direktverkaufs — ohne Ausschreibung — von bis zu 95 % des Aktienkapitals von ENVC erfolgen.
- (12) Portugal zufolge wurden über 70 potenzielle Investoren von EMPORDEF und deren Finanzberater ermittelt. Drei Investoren legten bis zur Frist am 5. November 2012 verbindliche Angebote vor, doch nur zwei wurden als geeignet angesehen: die brasilianische Rio Nave Serviços Navais und die russische JSC River Sea Industrial Trading⁽⁹⁾.
- (13) Mit Beschluss des Ministerrates 27/2013 vom 17. April 2013 entschied die portugiesische Regierung, das einzig gültige Angebot der JSC River Sea Industrial Trading (das Angebot von Rio Nave Serviços Navais war mittlerweile abgelaufen) mit der Begründung abzulehnen, dass die Bedingungen überzogen und nicht annehmbar seien.

⁽³⁾ Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 17 vom 6.10.1958, S. 385/58).

⁽⁴⁾ Aus den von Portugal übermittelten Informationen geht hervor, dass die Kapazität, ausgedrückt in für den Bau von Schiffen für militärische Zwecke eingesetzten Arbeitskräften, 2005 mit 33 % der Geschäftstätigkeit von ENVC insgesamt (einschließlich Bau, Reparatur usw.) am höchsten lag. Zwischen 2006 und 2011 lag die durchschnittliche Kapazität für den Bau von Militärschiffen bei etwa 11 % und ging dann 2012 aufgrund der Stornierung eines Auftrags der portugiesischen Armee für den Bau von Militärschiffen auf null zurück.

⁽⁵⁾ Der Konzessionsvertrag wurde zudem 2005 und 2007 geändert, womit ENVC eine Unterkonzession eines Teils des Geländes für die Errichtung von Windkraftanlagen gestattet wurde.

⁽⁶⁾ Für dieses Verfahren galt nicht die zwischen Portugal, der Kommission, dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Zentralbank geschlossene Vereinbarung über spezifische wirtschaftspolitische Auflagen (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality).

⁽⁷⁾ *Lei Quadro das Privatizações*, genehmigt durch Gesetz Nr. 11/90 vom 5. April 1990 und wiederveröffentlicht durch Gesetz Nr. 50/2011 vom 13. September 2011.

⁽⁸⁾ *Diário da República* Nr. 156 vom 13.8.2012, S. 4364 bzw. *Diário da República* Nr. 167 vom 29.8.2012, S. 4838.

⁽⁹⁾ Obgleich Volstad Maritime am 5. November 2012 ein verbindliches Angebot vorlegte, wurde dieses wegen Einreichung nach Ablauf der Frist um 10 Uhr ausgeschlossen.

- (14) Mit der gesetzesvertretenden Verordnung Nr. 98/2013 vom 24. Juli 2013 gestattete die portugiesische Regierung ENVC eine Unterkonzession des Landes, auf dem sie ihre Geschäftstätigkeit ausübte. Das Verfahren zur Vergabe der Unterkonzession wurde am 31. Juli 2013 eröffnet. Zwei Bieter legten Angebote vor, doch nur das gemeinsame Angebot von Martifer-Energy Systems SGPS, S.A. und Navalria-Docas, Construções e Reparações Navais, S.A. (über ihre gemeinsame Tochtergesellschaft WestSea) wurde in Betracht gezogen. Portugal bestätigte, dass das Angebot von WestSea am 11. Oktober 2013 ausgewählt wurde.
- (15) Angesichts der finanziellen Lage von ENVC, bei der bis Mitte 2013 Verluste von mehr als 264 Mio. EUR aufgelaufen waren, ordnete die portugiesische Regierung mit dem Beschluss des Ministerrates Nr. 86/2013 vom 5. Dezember 2013 die Liquidation von ENVC an. Gleichzeitig wies die Regierung den Verwaltungsrat von ENVC an, die Veräußerung der Vermögenswerte des Unternehmens einzuleiten und deren Wert durch transparente Verkäufe zu maximieren.
- (16) Am 4. März 2014 hielt ENVC eine Hauptversammlung ab, auf der EMPORDEF als Alleinaktionär von ENVC den Beschluss bestätigte, die Vermögenswerte von ENVC zu veräußern und die zu diesem Zeitpunkt etwa 607 Angestellten zu entlassen, um das Unternehmen so schnell wie möglich aufzulösen und abzuwickeln.
- (17) Nachdem die notwendigen Maßnahmen ergriffen worden waren, um dem Beschluss der Hauptversammlung nachzukommen, die Vermögenswerte zu veräußern und die Angestellten zu entlassen, ersuchte die portugiesische Regierung die *Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública* — CRESAP (portugiesische Agentur für die Auswahl und Einstellung von leitendem Verwaltungspersonal) um die Ernennung des für die Auflösung von ENVC zuständigen Liquidatorenteams. Die portugiesischen Behörden bestätigten, dass ENVC im Laufe der nächsten Monate abgewickelt werde.

3. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN

- (18) Aus den von Portugal im Verlauf des förmlichen Prüfverfahrens vorgelegten Informationen geht hervor, dass ENVC bisher mehrere Beihilfemaßnahmen gewährt wurden (im Folgenden „**bisherige Maßnahmen**“).
- (19) Zum Teil wurden die bisherigen Maßnahmen von EMPORDEF bzw. dem portugiesischen Finanzministerium gewährt, um die Betriebskosten und/oder -verluste von ENVC zwischen 2006 und 2013 zu decken. Die Maßnahmen sind in der nachstehenden Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1

Bisherige Maßnahmen zur Deckung der Betriebskosten und/oder -verluste von ENVC

Datum	Maßnahme	Geber	Betrag (in EUR)
11. Mai 2006	Erhöhung des Kapitals von ENVC	EMPORDEF	24 875 000
2012/2013	Verzinsliche Darlehen zur Deckung der Betriebskosten — Einzelheiten siehe Anlage I	EMPORDEF	101 118 066,03
(i) 31. Januar 2006 (ii) 11. Dezember 2008 (iii) 28. April 2010 (iv) 27. April 2011	Darlehen zur Deckung der Betriebskosten	Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)	(i) 30 000 000 (ii) 8 000 000 (iii) 5 000 000 (iv) 13 000 000

- (20) Am 11. Mai 2006 beschloss die Hauptversammlung von ENVC (deren einziges Mitglied EMPORDEF war), das Kapital von ENVC um 24,875 Mio. EUR zu erhöhen (im Folgenden „**Kapitalerhöhung 2006**“) ⁽¹⁰⁾. Portugal zufolge war die Kapitalerhöhung 2006 notwendig, damit ENVC ihren finanziellen und geschäftlichen Verpflichtungen (insbesondere gegenüber der portugiesischen Marine) nachkommen konnte, und sei unter Berücksichtigung eines Umstrukturierungsplans vom 17. August 2005 erfolgt (siehe Erwägungsgrund 47 unten). Portugal weist zudem darauf hin, dass die Kapitalerhöhung 2006 erforderlich gewesen sei, um Artikel 35 des portugiesischen Gesetzbuchs über die Handelsgesellschaften („*Código das Sociedades Comerciais*“) nachzukommen, da andernfalls das Kapital von ENVC hätte verringert oder das Unternehmen aufgelöst werden müssen.
- (21) 2012 und Anfang 2013 stellten mehrere Banken die Darlehensvergabe an ENVC ein und zeigten sich nur bereit, diese in Verbindung mit EMPORDEF fortzusetzen. Um die weitere Betriebstätigkeit von ENVC sicherzustellen, leistete EMPORDEF — als Alleinaktionär — daher finanzielle Hilfe an ENVC in Form mehrerer verzinslicher Darlehen in Höhe von insgesamt 101 118 066,03 EUR (im Folgenden „**Darlehen 2012 und 2013**“) ⁽¹¹⁾. Den Erläuterungen Portugals zufolge wurden diese Darlehen gewährt, um Betriebskosten zu decken und die Verlängerung bestehender Bankdarlehen sicherzustellen. Die für die Darlehen 2012 und 2013 geltenden Zinssätze wurden in den jeweiligen Verträgen geregelt. Portugal macht geltend, dass die von EMPORDEF auf die ENVC angewandten Zinssätze denen der zugrunde liegenden Darlehen an EMPORDEF entsprachen. Bis Februar 2014 hatte ENVC weder Zinsen gezahlt noch die Darlehen 2012 und 2013 zurückgezahlt.
- (22) Schließlich erhielt ENVC 2006, 2008, 2010 und 2011 Finanzmittel vom portugiesischen Finanzministerium („*Direção-Geral do Tesouro e Finanças*“ — DGTF) in Form mehrerer Darlehensverträge (im Folgenden „**DGTF-Darlehen**“) in Höhe von insgesamt 56 Mio. EUR. Portugal stellt fest, dass sich die Zinssätze nach dem EURIBOR richteten, zuzüglich eines je nach Vertrag variablen Aufschlags. Die DGTF-Darlehen wurden zur Deckung früherer, noch ausstehender finanzieller Verpflichtungen und des Geldbedarfs in Verbindung mit den Betriebskosten von ENVC gewährt. Portugal hat bestätigt, dass die DGTF-Darlehen nicht zurückgezahlt wurden ⁽¹²⁾.
- (23) Portugal stellte auch Informationen über eine Reihe anderer Maßnahmen zugunsten von ENVC in der Vergangenheit zur Verfügung. Die Maßnahmen sind in der nachstehenden Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2

Sonstige bisherige Maßnahmen zugunsten von ENVC ⁽¹⁾

Datum	Maßnahme	Geber	Betrag (in EUR)
29. November 2011	Patronatserklärung zu einem Darlehen der Banco Comercial Português (BCP)	EMPORDEF	990 000
3. November 2011	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	EMPORDEF	400 000
30. September 2010	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	EMPORDEF	12 500 000
31. August 2010	Patronatserklärungen zu zwei Kreditsicherungsgarantien der Caixa Geral de Depósitos (CGD)	EMPORDEF	12 890 000 ⁽²⁾
24. Juni 2010	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	EMPORDEF	5 000 000

⁽¹⁰⁾ In seiner Vorlage vom 28. Dezember 2012 erwähnt Portugal eine Kapitalerhöhung, die offenbar 2009 erfolgte. Im Verlauf des förmlichen Prüfverfahrens bekräftigte Portugal allerdings, dass 2009 keine Kapitalerhöhung vorgenommen worden sei.

⁽¹¹⁾ Diese Maßnahme umfasst die Übernahme der Schulden von ENVC gegenüber Parvalorem durch EMPORDEF in Höhe von 5 111 910,08 EUR sowie der aufgelaufenen und nicht gezahlten Zinsen in Höhe von 5 281 882,02 EUR.

⁽¹²⁾ Portugal hat festgestellt, dass ENVC zwischen 2006 und 2010 fünf Zinszahlungen für die DGTF-Darlehen 2006 und 2008 im Gesamtbetrag von 3 291 293,50 EUR getätigt hat.

Datum	Maßnahme	Geber	Betrag (in EUR)
25. November 2009	Patronatserklärung zu einem revolvingierenden Darlehen der CGD	EMPORDEF	15 000 000
7. September 2009	Patronatserklärung zu einem revolvingierenden Darlehen der Banco Espírito Santo (BES)	EMPORDEF	4 500 000
26. Juni 2008	Patronatserklärung für die BCP als Vertragserfüllungsgarantie in Bezug auf zwei Schiffbauverträge	EMPORDEF	14 512 500
8. Januar 2007	Patronatserklärung zu einem revolvingierenden Darlehen der CGD	EMPORDEF	5 000 000
—	Zuschüsse für den Schiffbau 2000-2005 ⁽³⁾ — Einzelheiten siehe Anlage II	DGTF	27 129 933,20
—	Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen 2005-2006 ⁽⁴⁾	DGTF	257 791
23. Dezember 2009	Darlehen für den Bau der „Atlântida“	EMPORDEF	37 000 000

⁽¹⁾ Zu den im Einleitungsbeschluss genannten sonstigen Maßnahmen gehört eine Patronatserklärung von EMPORDEF in Bezug auf Kreditbriefe der CGD in Höhe von 12 890 000 EUR. Im Verlauf des förmlichen Prüfverfahrens stellte Portugal klar, dass es sich bei dieser Maßnahme um die in Erwägungsgrund 24 beschriebene Maßnahme handelt.

⁽²⁾ Im Zuge des förmlichen Prüfverfahrens erklärte Portugal, dass die Kreditsicherungsgarantien einen Betrag von 12 890 000 EUR, d. h. 10 % der Baukosten der zwei Asphaltfrachter (128 900 000 EUR) ausmachten. Ferner stellte Portugal klar, dass der Vertrag zur Vergabe der Kreditsicherungsgarantien 2010 und nicht wie im Einleitungsbeschluss angegeben 2012 in Kraft trat.

⁽³⁾ Den von Portugal vorgelegten Informationen zufolge wurden die Beihilfen für den Schiffbau in Form von Zuschüssen zu 14 Verträgen im Zeitraum 2000-2005 und nicht wie im Einleitungsbeschluss angegeben im Zeitraum 2000-2007 gewährt.

⁽⁴⁾ Portugal erklärte, dass die Beihilfen für Ausbildungsmaßnahmen 2005 und 2006 und nicht wie im Einleitungsbeschluss angegeben im Zeitraum 2000-2007 gewährt wurden.

(24) 2010 schloss ENVC einen Vertrag mit PDVSA über den Bau von zwei Asphaltfrachtern. Der Vertragswert belief sich je Schiff auf 64,45 Mio. EUR, also insgesamt 128,9 Mio. EUR. Dem Fertigungsauftrag zufolge musste PDVSA eine Anzahlung in Höhe von 10 % des Gesamtvertragspreises leisten, d. h. 12,89 Mio. EUR, unter der aufschiebenden Bedingung von zwei Kreditsicherungsgarantien, die als Bürgschaft für die Anzahlung der PDVSA für den Fall dienten, dass ENVC ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Die zwei Kreditsicherungsgarantien wurden von der CGD auf der Grundlage von Patronatserklärungen von EMPORDEF gewährt und am 28. Februar 2014 bzw. 31. März 2014 zurückgezogen.

(25) Portugal erklärt ferner, dass EMPORDEF zwischen 2007 und 2011 zahlreiche weitere Patronatserklärungen und Bürgschaften zur Stützung von Finanzierungsvereinbarungen zwischen ENVC und Geschäftsbanken ausgestellt habe (die in Erwägungsgrund 24 oben sowie in diesem Erwägungsgrund genannten Patronatserklärungen im Gesamtbetrag von 70 792 500 EUR werden im Folgenden zusammen als „**Patronatserklärungen**“ bezeichnet). Portugal stellt fest, dass EMPORDEF der ENVC die Patronatserklärungen nie in Rechnung gestellt habe.

(26) Von 2000 bis 2005 erhielt ENVC mehrere Zuschüsse für Schiffbautätigkeiten im Betrag von 27 129 933,20 EUR (im Folgenden „**Zuschüsse für den Schiffbau**“). Dieser Betrag entspricht mehreren nicht rückzahlbaren Zuschüssen für den Bau mehrerer Schiffe und Tanker, die den Angaben Portugals zufolge gemäß der gesetzesvertretenden Verordnung Nr. 296/89 zur Umsetzung der Richtlinie 87/167/EWG des Rates ⁽¹³⁾ gewährt wurden.

⁽¹³⁾ Richtlinie 87/167/EWG des Rates vom 26. Januar 1987 über Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 69 vom 12.3.1987, S. 55).

- (27) ENVC erhielt in den Jahren 2005 und 2006 auch finanzielle Unterstützung für Ausbildungsmaßnahmen in Höhe von 257 791 EUR (im Folgenden **„Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen“**) im Rahmen des aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Operationellen Programms für Beschäftigung, Ausbildung und soziale Entwicklung (Operational Programme for Employment, Training and Social Development — POEFDS).
- (28) In Bezug auf die „Atlântida“ führt Portugal aus, dass der Bau des Schiffes Gegenstand einer internationalen öffentlichen Ausschreibung im Jahr 2006 gewesen sei, an der lediglich ENVC und ein weiteres Unternehmen teilgenommen hätten. Beide Angebote seien allerdings abgelehnt worden, da sie nicht die notwendigen Anforderungen der Ausschreibung erfüllt hätten. Der Bau des Schiffes wurde später nach direkten Verhandlungen mit Atlanticoline, dem für den Fährverkehr zwischen den Azoren-Inseln zuständigen öffentlichen Unternehmen, an ENVC vergeben. Der ursprüngliche Auftragswert für die „Atlântida“ betrug 39,95 Mio. EUR und stieg dann auf 45,35 Mio. EUR. Zu einem späteren Zeitpunkt kündigte die Atlanticoline ihren Vertrag mit ENVC mit der Begründung, dass die „Atlântida“ die vereinbarte Geschwindigkeit nicht erreiche.
- (29) Um den Konflikt zwischen Atlanticoline und ENVC zu beenden, erhielt EMPORDEF am 23. Dezember 2009 ein Darlehen von der CGD in Höhe von 37 Mio. EUR. Der Darlehensvereinbarung zufolge sollte EMPORDEF das Darlehen dafür verwenden, ENVC mit den notwendigen Mitteln auszustatten, damit diese die Verhandlungen mit Atlanticoline zum Abschluss bringen kann. Der fällige Zinssatz richtete sich nach dem 6-Monats-EURIBOR zuzüglich 2 % Aufschlag (im Folgenden **„Darlehen für die ‚Atlântida‘“**).
- (30) Das fertiggestellte Schiff wurde im Laufe des Jahres 2014 ausgeschrieben. Das Verkaufsverfahren wurde in nationalen und internationalen Zeitungen bekannt gemacht, und der Preis stellte das einzige Kriterium bei der Auswahl des Ausschreibungsgewinners dar. Der Kaufvertrag mit dem Käufer (Mystic Cruises SA) über 8,75 Mio. EUR wurde am 30. September 2014 unterzeichnet.

4. DER EINLEITUNGSBESCHLUSS

- (31) Am 23. Januar 2013 beschloss die Kommission, das förmliche Prüfverfahren einzuleiten. In ihrem Einleitungsbeschluss vertrat die Kommission die vorläufige Auffassung, dass ENVC insbesondere im Lichte der beträchtlichen Verluste der Werft seit spätestens 2000 als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten ⁽¹⁴⁾ (im Folgenden **„RuU-Leitlinien von 2004“**) betrachtet werden konnte.
- (32) Zwar betonte die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss, dass ihr nur in begrenztem Maße Informationen zu den bisherigen Maßnahmen vorlägen, doch kam sie zu dem vorläufigen Schluss, dass alle bisherigen Maßnahmen öffentliche Mittel beinhalteten und dem Staat zuzurechnen seien ⁽¹⁵⁾. Die Kommission vertrat zudem die vorläufige Ansicht, dass die bisherigen Maßnahmen ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil verschafft hätten, denn es sei unwahrscheinlich, dass ein rational handelnder privater Marktteilnehmer der Werft angesichts der bestehenden Schwierigkeiten diese Unterstützung gewährt hätte. Der Vorteil sei selektiver Natur, da einziger Begünstigter ENVC gewesen sei.
- (33) Die Kommission stellte des Weiteren fest, dass die bisherigen Maßnahmen den Handel zwischen Mitgliedstaaten hätten beeinträchtigen können, da ENVC im Wettbewerb mit Werften aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und dem Rest der Welt gestanden habe. Die bisherigen Maßnahmen versetzten ENVC somit in die Lage, ihren Geschäftsbetrieb fortzusetzen, ohne, wie andere Wettbewerber, die Konsequenzen tragen zu müssen, die sich normalerweise aus ihrer schlechten Finanzlage ergeben hätten.
- (34) Aus den dargelegten Gründen vertrat die Kommission die vorläufige Auffassung, dass die in Rede stehenden Maßnahmen eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darzustellen scheinen. Da sie zudem unter Verstoß gegen die Anmeldepflicht und das Durchführungsverbot gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährt worden seien, stellte die Kommission fest, dass es sich anscheinend um eine rechtswidrige staatliche Beihilfe handelte.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2. Am 1. August 2014 traten die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1) (im Folgenden „RuU-Leitlinien von 2014“) in Kraft. Gemäß Randnr. 135 der RuU-Leitlinien von 2014 wendet die Kommission diese Leitlinien mit Wirkung vom 1. August 2014 bis 31. Dezember 2020 an. Gemäß Randnr. 138 der RuU-Leitlinien von 2014 sind die bisherigen Maßnahmen, die Gegenstand dieses Beschlusses sind, auf der Grundlage der Leitlinien zu bewerten, die zu der Zeit galten, als die Beihilfe gewährt wurde, d. h. der RuU-Leitlinien von 2004 (oder gegebenenfalls der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten von 1999 (ABl. C 288 vom 9.10.1999, S. 2 — im Folgenden „RuU-Leitlinien von 1999“).

⁽¹⁵⁾ In Bezug auf EMPORDEF wies die Kommission in den Erwägungsgründen 46 bis 48 des Einleitungsbeschlusses darauf hin, dass deren Entscheidungen im Sinne der Rechtsprechung in der Rechtssache Stardust Marine (Urteil Frankreich/Kommission, C-482/99, EU: C:2002:294) dem portugiesischen Staat zuzurechnen seien.

- (35) Zweifel äußerte die Kommission auch bezüglich der Vereinbarkeit der bisherigen Maßnahmen mit dem Binnenmarkt, zumal Portugal keine dafür sprechenden Argumente vorgebracht hatte.
- (36) Gleichwohl prüfte die Kommission, ob eines der im AEUV verankerten Kriterien für eine Vereinbarkeit dem ersten Anschein nach auf die bisherigen Maßnahmen anwendbar ist. Nach Ausschluss der Anwendbarkeit der Ausnahmen gemäß Artikel 107 Absatz 2 AEUV stellte die Kommission vorläufig fest, dass nur eine Freistellung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV denkbar wäre.
- (37) Die Kommission stellte fest, dass die bisherigen Maßnahmen offenbar nicht gemäß den zu diesem Zeitpunkt für die Schiffbauindustrie geltenden speziellen Beihilfavorschriften, d. h. den Rahmenbestimmungen für Beihilfen an den Schiffbau⁽¹⁶⁾ bzw. deren Vorläufern⁽¹⁷⁾ gewährt worden seien. Da ENVC zu dem Zeitpunkt, zu dem die bisherigen Maßnahmen gewährt wurden, anscheinend als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der RuU-Leitlinien von 2004 zu betrachten war, stellte die Kommission fest, dass als Rechtsgrundlage für die Vereinbarkeit nur die Vorschriften über Beihilfen für die Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV, d. h. die RuU-Leitlinien von 2004, infrage kommen.
- (38) Die Kommission verwies darauf, dass die in Abschnitt 3.1 der RuU-Leitlinien von 2004 festgelegten Voraussetzungen für Rettungsbeihilfen nicht erfüllt zu sein schienen. Zu den Umstrukturierungsbeihilfen im Sinne des Abschnitts 3.2 der RuU-Leitlinien von 2004 bemerkte die Kommission zudem, dass Portugal keines der erforderlichen Elemente nachgewiesen habe, damit die bisherigen Maßnahmen als mit dem Binnenmarkt vereinbare Umstrukturierungsbeihilfe angesehen werden könnten (Umstrukturierungsplan, Eigenbeitrag, Ausgleichsmaßnahmen usw.). Der Kommission fehlte es daher an Belegen, um die bisherigen Maßnahmen auf der Grundlage der RuU-Leitlinien als Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfe ansehen zu können.
- (39) Aus den vorgenannten Gründen hegte die Kommission Zweifel daran, dass die bisherigen Maßnahmen zugunsten von ENVC mit dem Binnenmarkt vereinbar seien.
- (40) Außerdem traf die Kommission eine Reihe von Feststellungen zu den von Portugal im Zusammenhang mit der Privatisierung der Werft geplanten Maßnahmen. Obgleich diese Maßnahmen nicht Gegenstand des Einleitungsbeschlusses waren, hielt es die Kommission angesichts der wirtschaftlichen Lage von ENVC und der Art der geplanten Maßnahmen für wahrscheinlich, dass sie eine staatliche Beihilfe beinhalten. Die Kommission stellt allerdings fest, dass Portugal das einzig gültige Angebot zur Privatisierung von ENVC abgelehnt und stattdessen beschlossen hat, das Unternehmen abzuwickeln (siehe Erwägungsgründe 14 bis 15 oben). Daher geht die Kommission davon aus, dass die im Zusammenhang mit der Privatisierung von ENVC geplanten Maßnahmen nicht durchgeführt wurden, weshalb sie in diesem Beschluss keine Berücksichtigung finden.

5. STELLUNGNAHME PORTUGALS ZUM EINLEITUNGSBESCHLUSS

- (41) In seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss der Kommission machte Portugal geltend, dass die Entscheidung, ENVC trotz der seit dem Jahr 2000 und insbesondere seit 2009 entstandenen Verluste durch die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel am Leben zu erhalten, dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers folgend aus Sicht von EMPORDEF sinnvoll gewesen sei.
- (42) Hinsichtlich der Schwierigkeiten von ENVC stellte Portugal fest, dass erst 2009/2010 deutlich geworden sei, wie bedenklich die finanzielle Situation des Unternehmens ist, und dass erst angesichts des Jahresabschlusses 2012 die Unmöglichkeit der finanziellen Gesundung erkannt worden sei.
- (43) Portugal erklärte zudem, dass die **Kapitalerhöhung 2006** auf eine rechtlich bindende Verpflichtung gemäß Artikel 35 des portugiesischen Gesetzbuches über die Handelsgesellschaften zurückzuführen sei. Demzufolge müssten, sofern die Hälfte des Aktienkapitals eines Unternehmens verloren gegangen ist, (i) das Unternehmen aufgelöst werden, (ii) das Aktienkapital auf einen mindestens dem Eigenkapital („*capital próprio*“) des Unternehmens entsprechenden Betrag abgesenkt werden oder (iii) von den Aktionären des Unternehmens Nachschüsse eingefordert werden. Auf dieser Grundlage hätten die Aktionäre von ENVC 2006 beschlossen, dem Unternehmen 24,875 Mio. EUR an Kapital zuzuführen.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 364 vom 14.12.2011, S. 9.

⁽¹⁷⁾ Nämlich die Rahmenbestimmungen für Beihilfen an den Schiffbau (ABl. C 317 vom 30.12.2003, S. 11) und die Verordnung (EG) Nr. 1540/98 vom 29. Juni 1998 zur Neuregelung der Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 202 vom 18.7.1998, S. 1).

- (44) Portugal zufolge sei diese Entscheidung in der Überzeugung getroffen worden, dass die in Artikel 35 des portugiesischen Gesetzbuches über die Handelsgesellschaften genannten Alternativen ENVC nicht ermöglichen würden, ihren finanziellen und geschäftlichen Verpflichtungen nachzukommen (insbesondere gegenüber der portugiesischen Marine). Im Jahr 2006 habe die Werft über Aufträge für 15 Schiffbauprojekte im Gesamtwert von 386 Mio. EUR verfügt.
- (45) Portugal behauptet, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber sich ebenso für die Erhöhung des Kapitals von ENVC entschieden hätte, um so dem Unternehmen die Fortsetzung der Geschäftstätigkeit zu ermöglichen und seine Wettbewerbsfähigkeit auf dem Schiffbaumarkt zu stärken.
- (46) In seiner Stellungnahme vom 14. Februar 2014 gab Portugal an, dass die Entscheidung für die Kapitalerhöhung 2006 nicht nur vor dem Hintergrund des Portfolios des Unternehmens, sondern auch eines Umstrukturierungsplans für ENVC vom August 2005 gefallen sei.
- (47) Der im Entwurf vorgelegte Umstrukturierungsplan wurde von der Banco Português de Investimento S.A. (im Folgenden „BPI“) aufgestellt und erfasste den Zeitraum 2005-2009. Darin heißt es, dass sich ENVC auf den Militärbereich konzentrieren müsse, um ihre Rentabilität wiederherzustellen, obgleich eingeräumt wird, dass die finanzielle und wirtschaftliche Nachhaltigkeit von ENVC von ihren Managementkapazitäten, der Erfüllung laufender Verträge und der Entwicklung des Schiffbaumarktes abhängig sei.
- (48) Im Umstrukturierungsplan wurden die Kosten im Zusammenhang mit der Nichterfüllung der zu diesem Zeitpunkt laufenden Verträge nicht beziffert. Die Kosten, die durch die Schließung des Unternehmens entstehen würden (einschließlich durch die Entlassung der Beschäftigten und Begleichung von Verbindlichkeiten), wurden hingegen auf 175 Mio. EUR veranschlagt. Nach Auffassung Portugals sei die Liquidation des Unternehmens schwerer zu bewerkstelligen gewesen als die Kapitalerhöhung, sodass von der ersten Lösung Abstand genommen worden sei.
- (49) Portugal erläutert des Weiteren, dass der Unterstützungsbedarf von ENVC mit dem Umstrukturierungsplan bestätigt worden sei, da das Unternehmen seine Geschäftstätigkeit 2005-2007 nicht aus eigener Kraft habe fortführen können. Portugal merkt jedoch an, dass in einem Bericht der *Inspecção-Geral de Finanças* — IGF (der für die Überwachung der öffentlichen Unternehmen in Portugal zuständigen Einrichtung) von 2009 festgestellt wurde, dass der Umstrukturierungsplan von ENVC nicht ausreichend umgesetzt worden sei und die Finanz- und Wirtschaftsprognosen für den Zeitraum 2008-2011 zu optimistisch seien.
- (50) In Bezug auf die **Darlehen 2012 und 2013** vertritt Portugal die Ansicht, dass auf ENVC dieselben Zinssätze angewandt worden seien, die EMPORDEF am Markt habe erzielen können. Daher müssten die Zinssätze als den Marktbedingungen entsprechend und beihilfefrei gewertet werden. Da EMPORDEF Alleinaktionär von ENVC sei, könne sie als letztlich haftbar für die Schulden und Verbindlichkeiten von ENVC angesehen werden. Nach Auffassung Portugals habe EMPORDEF ihr Risiko nicht dadurch erhöht, dass sie sich diesem im Wege der Darlehen 2012 und 2013 weiter aussetzte.
- (51) In seiner Stellungnahme vom 14. Februar 2014 erklärte Portugal, dass ENVC bis Februar 2014 weder die Darlehen 2012 und 2013 zurückgezahlt noch Zinsen bedient habe. Zudem habe EMPORDEF, soweit notwendig, Patronatserklärungen für die Darlehen an ENVC ausgestellt.
- (52) Bezüglich der 2006, 2008, 2010 und 2011 gewährten **DGTF-Darlehen** vertritt Portugal die Ansicht, dass diese zu Marktbedingungen gewährt worden seien, da sich der Zinssatz nach dem EURIBOR-Zinssatz zuzüglich eines je nach Darlehensvertrag variablen Aufschlags gerichtet habe. Zudem seien diese Darlehen angesichts des Auftragsbestands von ENVC gewährt worden, der die berechnete Erwartung genährt habe, ENVC könne die Darlehen zurückzahlen.
- (53) Portugal betont ferner, dass die Verwendung von **Patronatserklärungen** zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen üblich sei, um den Zugang von Unternehmen mit einer geringeren Kreditfähigkeit zu den Finanzmärkten zu gewährleisten. EMPORDEF hätte als Alleinaktionär in jedem Fall als letztlich haftbar für die Schulden von ENVC gegolten. Auf jeden Fall bestätigt Portugal, dass EMPORDEF der ENVC die Patronatserklärungen niemals in Rechnung gestellt hat.

- (54) Zu den **Zuschüssen für den Schiffbau** führt Portugal aus, dass sie gemäß gesetzesvertretender Verordnung Nr. 296/89 — zur Umsetzung der Richtlinie 87/167/EWG — gewährt worden seien und daher mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen für den Schiffbausektor darstellen würden. Bezüglich der **Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen** wird festgestellt, dass sie allen Unternehmen gewährt würden, die die rechtlichen Voraussetzungen erfüllen, und ENVC somit keinen ungerechtfertigten selektiven Vorteil verschafft hätten.
- (55) Hinsichtlich der „**Atlântida**“ merkt Portugal an, dass ihr Marktwert — unter anderem unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Alterung und der natürlichen und funktionellen Wertminderung — im Juni 2012 geschätzt 29,24 Mio. EUR betragen habe. Vor diesem Hintergrund ist Portugal der Ansicht, dass es keinen Grund zu der Annahme gibt, der Bau des Schiffes habe ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil verschafft, zumal die Baukosten den vertraglich vereinbarten Preis überstiegen hätten.

6. WÜRDIGUNG DER MASSNAHMEN

- (56) In diesem Beschluss ist zunächst die Frage zu beantworten, ob es sich bei ENVC um ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der RuU-Leitlinien von 2004 handelt ⁽¹⁸⁾. Anschließend wird untersucht, ob die zu prüfenden Maßnahmen staatliche Beihilfen zugunsten von ENVC im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV sind und ob es sich gegebenenfalls um eine rechtmäßige Beihilfe handelt, die mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

6.1. Die Schwierigkeiten von ENVC

- (57) Wie in Erwägungsgrund 42 dargelegt, vertritt Portugal die Ansicht, dass erst 2009/2010 deutlich geworden sei, wie bedenklich die finanzielle Situation des Unternehmens ist, und dass erst angesichts des Jahresabschlusses 2012 die Unmöglichkeit der finanziellen Gesundung erkannt worden sei.
- (58) Die Kommission bekräftigt ihre im Einleitungsbeschluss geäußerten Auffassungen. Gemäß Randnummer 9 der RuU-Leitlinien von 2004 geht die Kommission davon aus, dass sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet, wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von seinen Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift.
- (59) In Randnummer 10 der RuU-Leitlinien von 2004 wird klargestellt, dass eine Kapitalgesellschaft als in Schwierigkeiten befindlich gilt, wenn mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals verschwunden und mehr als ein Viertel dieses Kapitals während der letzten zwölf Monate verloren gegangen ist oder die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens erfüllt sind.
- (60) In Randnummer 11 der RuU-Leitlinien von 2004 heißt es weiter, dass selbst wenn die in Randnummer 10 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, ein Unternehmen als in Schwierigkeiten befindlich angesehen werden kann, wenn die hierfür typischen Symptome auftreten, wie steigende Verluste, sinkende Umsätze, wachsende Lagerbestände, Überkapazitäten, verminderter Cashflow, zunehmende Verschuldung und Zinsbelastung sowie Abnahme oder Verlust des Reinvermögenswerts.
- (61) Die Kommission stellt fest, dass es sich bei ENVC um eine Kapitalgesellschaft handelt, die mindestens seit dem Jahr 2000 fortlaufend erhebliche Verluste verzeichnete (siehe nachstehende Tabelle 3):

Tabelle 3

Nettoergebnisse von ENVC zwischen 2000 und 2013

	Nettoergebnis (in Mio. EUR)
2000	– 2,72
2001	– 4,98
2002	– 11,12

⁽¹⁸⁾ Siehe Fußnote 14.

	Nettoergebnis (in Mio. EUR)
2003	- 26,87
2004	- 27,02
2005	- 14,38
2006	- 5,26
2007	- 8,04
2008	- 12,07
2009	- 22,26
2010	- 41,90
2011	- 22,70
2012	- 8,78
2013	- 52,42

Quelle: Jahresabschlüsse 2006, 2007, 2008, 2012 und 2013 von EMPORDEF (abrufbar unter <http://www.empordef.pt/main.html>), Jahresabschlüsse 2001, 2002, 2003, 2009, 2010 und 2011 von ENVC.

- (62) Neben den erheblichen Verlusten von ENVC, die einen ersten Hinweis auf die Schwierigkeiten des Unternehmens geben, liegen auch einige weitere typische Symptome eines im Sinne der RuU-Leitlinien von 2004 in Schwierigkeiten befindlichen Unternehmens vor. Beispielsweise gingen die Umsätze von ENVC spätestens seit 2008 kontinuierlich von damals 129,62 Mio. EUR auf 55,58 Mio. EUR im Jahr 2009, 20,22 Mio. EUR im Jahr 2010 und 15,11 Mio. EUR im Jahr 2011 zurück. Auch wenn der Umsatz 2012 aufgrund zusätzlicher Bauleistungen für ein logistisches Versorgungsschiff höher lag (30,38 Mio. EUR)⁽¹⁹⁾, handelte es sich dabei um einen Einzelfall, denn 2013 ging der Umsatz erneut auf nur noch 3,79 Mio. EUR zurück.
- (63) ENVC ist zudem seit mindestens 2009 überschuldet. Die Überschuldung betrug - 25,62 Mio. EUR im Jahr 2009, - 74,49 Mio. EUR im Jahr 2010, -129,63 Mio. EUR im Jahr 2011, 142,45 Mio. EUR im Jahr 2012 und -193,46 Mio. EUR im Jahr 2013⁽²⁰⁾.
- (64) Den Erklärungen Portugals zufolge (siehe Erwägungsgrund 43 oben) war die Kapitalerhöhung 2006 notwendig, um Artikel 35 des portugiesischen Gesetzbuchs über Handelsgesellschaften nachzukommen, wobei die Alternativen in einer Verringerung des Kapitals von ENVC bzw. der Liquidation des Unternehmens bestanden hätten. Darüber hinaus wird in dem von der BPI erstellten Umstrukturierungsplan vom August 2005 (siehe Erwägungsgrund 47 oben) betont, dass sich ENVC seit Ende 2003 in einer Situation technischer Insolvenz („*falência técnica*“) befunden habe. Schließlich stellt die Kommission fest, dass ENVC laut Bericht der IGF von 2009 per 31. Dezember 2005 sowie Ende 2008 erneut in eine Situation technischer Insolvenz geraten war. Offensichtlich zeigte ENVC zu diesen Zeitpunkten, als das Unternehmen technisch insolvent war, alle Anzeichen eines Konkurses und war nur noch nicht vom zuständigen Gericht für zahlungsunfähig erklärt worden. Dies lässt darauf schließen, dass das Unternehmen zumindest Ende 2003, 2005 und 2008 die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gemäß Randnummer 10 der RuU-Leitlinien von 2004 erfüllte.
- (65) Aus den vorgenannten Gründen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass ENVC zu dem Zeitpunkt, als die bisherigen Maßnahmen gewährt wurden, ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der RuU-Leitlinien von 2004 war.

⁽¹⁹⁾ Quelle: Jahresabschluss 2012 von EMPORDEF.

⁽²⁰⁾ Quelle: Jahresabschlüsse 2012 und 2013 von EMPORDEF. Aus den Jahresabschlüssen 2001, 2002 und 2003 von ENVC geht hervor, dass ENVC bereits im Jahr 2000 ein negatives Eigenkapital von - 5,99 Mio. EUR aufwies. 2001 betrug es - 10,97 Mio. EUR, 2002 - 22,09 Mio. EUR und 2003 - 48,97 Mio. EUR.

6.2. Vorliegen einer Beihilfe

- (66) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (67) Um das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe feststellen zu können, muss die Kommission beurteilen, ob bei den fraglichen Maßnahmen alle Kriterien von Artikel 107 Absatz 1 AEUV (d. h. Übertragung staatlicher Mittel, selektiver Vorteil, potenzielle Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel) erfüllt sind.
- (68) Die Kommission möchte dazu an dieser Stelle feststellen, dass Portugal den Beihilfecharakter der **Zuschüsse für den Schiffbau**, die den portugiesischen Behörden zufolge in Anwendung der gesetzesvertretenden Verordnung Nr. 296/89 zur Umsetzung der Richtlinie 87/167/EWG gewährt wurden, nicht bestreitet. Die Kommission wird ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt in Abschnitt 6.4 unten beurteilen.
- (69) Zu den **Zuschüssen für Ausbildungsmaßnahmen**, die 2005 und 2006 im Umfang von 257 791 EUR gewährt wurden, erklärt Portugal, dass dies im Rahmen des aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Operationellen Programms für Beschäftigung, Ausbildung und soziale Entwicklung (POEFDS) erfolgt sei. Die Kommission weist darauf hin, dass es sich bei diesen Mitteln per se um staatliche Beihilfen handelt, da sie von dem Mitgliedstaat im Zusammenhang mit den Strukturfonds 2000-2006 gewährt wurden. Daher wird sich die Kommission in Abschnitt 6.4 unten konkret zu ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt äußern.

6.2.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit

- (70) Portugal bestreitet nicht die vorläufigen Erkenntnisse der Kommission im Einleitungsbeschluss in Bezug auf das Vorliegen staatlicher Mittel und die Zurechenbarkeit.
- (71) Zunächst betont die Kommission, dass die DGTF-Darlehen, die Zuschüsse für den Schiffbau und die Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen unmittelbar aus dem Staatshaushalt bereitgestellt wurden (hauptsächlich von der DGTF), weshalb kein Zweifel daran besteht, dass diese bisherigen Maßnahmen staatliche Mittel beinhalten und dem Staat zuzurechnen sind.
- (72) Bezüglich der Maßnahmen von EMPORDEF geht die Kommission ebenfalls davon aus, dass sie öffentliche Mittel einschlossen (da deren Haushaltsmittel direkt vom Staat bereitgestellt werden) und dass diese Maßnahmen im Sinne der Rechtsprechung in der Rechtssache Stardust Marine dem Staat zurechenbar sind ⁽²¹⁾. Zunächst stellt die Kommission fest, dass es sich um eine öffentliche Holdinggesellschaft handelt, die sich zu 100 % im Besitz des Staates befindet, denn Alleinaktionär im Auftrag des Staates ist die DGTF. Darüber hinaus steht EMPORDEF unter direkter Finanzaufsicht des Ministeriums für Finanzen und öffentliche Verwaltungen sowie unter sektorieller Aufsicht des Ministeriums für Nationale Verteidigung ⁽²²⁾.
- (73) Der Website von EMPORDEF ist ferner zu entnehmen, dass deren Tätigkeiten mit den von ihrem Alleinaktionär, d. h. dem Staat, festgelegten Strategien und Zielen im Einklang stehen ⁽²³⁾. Überdies werden der Generaldirektor und die anderen Mitglieder der Geschäftsführung von EMPORDEF unmittelbar vom Ministerium für Nationale Verteidigung ernannt ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ Urteil Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:29.

⁽²²⁾ Quelle: <http://www.empordef.pt/main.html>.

⁽²³⁾ Quelle: <http://www.empordef.pt/uk/main.html>.

⁽²⁴⁾ Siehe die Liste der Ernannten auf der Website des Ministeriums für Nationale Verteidigung (<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/nomeacoes/ministerio-da-defesa-nacional.aspx>). Siehe ferner die Website von EMPORDEF (<http://www.empordef.pt/main.html>) sowie mehrere Pressemitteilungen, z. B. http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1768612 oder http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1950754.

- (74) In den Vorschriften für die geplante Privatisierung von ENVC (siehe Abschnitt 2.2) heißt es zudem eindeutig, dass die endgültige Entscheidung der portugiesischen Regierung und nicht EMPORDEF oblag. Als indirekten Beleg weist die Kommission auf eine Pressemitteilung des portugiesischen Ministeriums für Nationale Verteidigung vom 4. Januar 2012 hin, in der es heißt: „Am 2. Juli 2011 hat das Ministerium für Nationale Verteidigung beschlossen, die Stilllegung von [ENVC] auszusetzen. Im August hat das Ministerium für Nationale Verteidigung dem neuen Verwaltungsrat von EMPORDEF den Auftrag erteilt, eine Lösung zu finden, um die Stilllegung und Schließung von ENVC zu verhindern“⁽²⁵⁾. Darüber hinaus gab das Ministerium für Nationale Verteidigung mehrfach die zur geplanten Privatisierung von ENVC notwendigen Schritte bekannt⁽²⁶⁾. Nachdem die Privatisierungspläne verworfen worden waren, ermächtigte die portugiesische Regierung EMPORDEF, die im Hinblick auf ENVC erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen⁽²⁷⁾.
- (75) Aufgrund dieser Sachlage ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahmen von EMPORDEF dem Staat zuzurechnen sind und dass die bisher von ihr zugunsten von ENVC ergriffenen Maßnahmen öffentliche Mittel beinhalteten.

6.2.2. Selektiver Vorteil

- (76) Zu der Frage, ob ENVC durch die bisherigen Maßnahmen ein unzulässiger selektiver Vorteil entstanden ist, stellt die Kommission fest, dass dies nach Auffassung Portugals auf den überwiegenden Teil der bisherigen Maßnahmen nicht zutrifft, da sie mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers im Einklang stünden.
- (77) In ihrem Einleitungsbeschluss erklärte die Kommission, dass sie es für unwahrscheinlich halte, auch wenn Informationen zum damaligen Zeitpunkt nur in begrenztem Maße zur Verfügung standen, dass ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber ENVC die bisherigen Maßnahmen gewährt hätte. Angesichts der damaligen Schwierigkeiten von ENVC gelangte die Kommission vielmehr zu der vorläufigen Auffassung, dass ein rational handelnder Marktteilnehmer einem Unternehmen wie ENVC diese Finanzmittel nicht gewährt hätte. Zudem kam die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass der Vorteil selektiver Natur war, da allein ENVC davon profitierte.
- (78) In Bezug auf die **Kapitalerhöhung 2006** teilt die Kommission nicht die Auffassung Portugals, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber dem Unternehmen Kapital zugeführt hätte, anstatt es aufzulösen, um ihm die Möglichkeit zu geben, seine Tätigkeit auf dem Schiffbaumarkt fortzusetzen, insbesondere mit Blick auf den Auftragsbestand, der damals 15 Bauprojekte im Wert von 386 Mio. EUR umfasste (siehe Erwägungsgrund 44 oben).
- (79) Zunächst stellt die Kommission fest, dass ein rational handelnder Marktteilnehmer abgewogen hätte, ob es wirtschaftlich vernünftiger ist, das Unternehmen abzuwickeln oder zusätzliches Kapital zuzuführen, und dabei sowohl die schlechten Geschäftsergebnisse von ENVC zwischen 2000 und 2006 als auch die dem Unternehmen bereits vor der Kapitalerhöhung 2006 gewährten Maßnahmen (d. h. ein DGTF-Darlehen vom Januar/Februar 2006 in Höhe von 30 Mio. EUR, die Zuschüsse für den Schiffbau in Höhe von über 27 Mio. EUR sowie die Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen) berücksichtigt hätte.
- (80) Auch wenn der Wert des Auftragsbestands höher zu sein schien als der sich aus den bisherigen Maßnahmen ergebende Betrag, ist die Kommission der Ansicht, dass ein rational handelnder Marktteilnehmer auch die Wahrscheinlichkeit mitberücksichtigt hätte, ob ENVC in der Lage sein wird, die Bauleistungen gewinnbringend

⁽²⁵⁾ Der portugiesische Originaltext lautet wie folgt: „[...] no passado dia 2 de julho de 2011 o Ministério da Defesa Nacional decidiu suspender o desmantelamento dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo. Em agosto, o Ministério da Defesa Nacional mandou a nova administração da Empordef para que fosse encontrada uma solução que evitasse esse desmantelamento e encerramento dos ENVC“. Siehe <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120104-mdn-envc.aspx>.

⁽²⁶⁾ Siehe z. B. <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120319-mdn-modelo-reprivatizacao.aspx>, <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120502-mdn-envc.aspx> und <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120713-seamdn-envc.aspx>.

⁽²⁷⁾ Siehe z. B. <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20131205-comunicado-cm.aspx>. Die Beteiligung des Staates an den Maßnahmen von EMPORDEF wird auch durch die folgende Pressemitteilung der portugiesischen Regierung belegt: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20140205-mdn-comunicado-estaleiros.aspx>.

und/oder innerhalb der Vertragsfristen auszuführen, sodass es zu keinen Strafzahlungen kommt⁽²⁸⁾. Den von Portugal vorgelegten Informationen zufolge deutet nichts darauf hin, dass EMPORDEF solcherlei Überlegungen anstellte, als die Kapitalerhöhung 2006 vorgenommen wurde.

- (81) Des Weiteren stellt Portugal fest, dass dem von der BPI im August 2005 erstellten Umstrukturierungsplan zufolge die Kosten in Verbindung mit der Schließung von ENVC auf 175 Mio. EUR veranschlagt worden seien. Da also die Liquidation höhere Kosten als die Kapitalerhöhung verursacht hätte, sei von der ersten Handlungsoption Abstand genommen worden.
- (82) Diesbezüglich merkt die Kommission an, dass die Schätzung der BPI im Umstrukturierungsplan nicht belegt ist, sodass die Kommission weder ihre Richtigkeit bewerten noch beurteilen kann, ob es für EMPORDEF wirklich wirtschaftlich vernünftiger war, Kapital zuzuführen, anstatt das Unternehmen abzuwickeln.
- (83) Hinzu kommt, dass dem von der BPI erstellten Umstrukturierungsplan zufolge ENVC die Rentabilität nicht aus eigener Kraft wiederherstellen konnte und externe Mittel in Höhe von 45-50 Mio. EUR in einem Basisszenario und von 70-80 Mio. EUR in einem pessimistischen Szenario benötigte. Der Betrag der Kapitalerhöhung 2006 (24,875 Mio. EUR) liegt deutlich unter diesen Schätzungen und hätte nicht für die Wiederherstellung der Rentabilität von ENVC gereicht.
- (84) Schließlich nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass ENVC einer tief greifenden Umstrukturierung bedurfte, wie im Umstrukturierungsplan der BPI bestätigt wurde. Obgleich es sich bei dem Umstrukturierungsplan lediglich um einen Entwurf handelt, wird auf die Schwierigkeiten von ENVC und den Bedarf an zusätzlichen externen Mitteln bereits hingewiesen. Allerdings wird in dem Umstrukturierungsplan klargestellt, dass die Rückkehr zur Rentabilität in erheblichem Maße davon abhängt, ob das Unternehmen in der Lage ist, seine Verträge zu erfüllen, und wie sich die Schiffbaumärkte entwickeln. In diesem Zusammenhang merkt die Kommission an, dass Portugal keine Belege dafür vorgelegt habe, dass EMPORDEF diese Aspekte bei der Kapitalerhöhung 2006 berücksichtigt hat, die ohnehin unter dem Schätzbetrag lag, der laut Umstrukturierungsplan notwendig gewesen wäre, um Aussichten auf die Wiederherstellung der Rentabilität des Unternehmens zu eröffnen.
- (85) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass ein umsichtiger, marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber die Kapitalerhöhung 2006 nicht vorgenommen hätte und deshalb ENVC ein ungerechtfertigter Vorteil verschafft wurde.
- (86) Bezüglich der von EMPORDEF gewährten **Darlehen 2012 und 2013** von insgesamt 101 118 066,03 EUR ergibt sich aus den von Portugal vorgelegten Informationen, dass EMPORDEF im Laufe des Jahres 2012 70 überwiegend kurzfristige Verträge mit ENVC mit einer Laufzeit von 90 Tagen abgeschlossen hat. Es wurden verschieden hohe Darlehen zu unterschiedlichen Zinssätzen gewährt, die sich jedoch überwiegend nach dem 3-Monats-EURIBOR richteten, zuzüglich eines Aufschlags. Einige Verträge enthielten allerdings einen festen Zinssatz, insbesondere die ab Oktober 2012 unterzeichneten (siehe beispielsweise die Verträge vom 30. März 2012 über 16,7 Mio. EUR mit einem Zinssatz von 2 %, vom 2. November 2012 über 10,570 Mio. EUR mit einem Zinssatz von 5,871 % bzw. vom 1. Dezember 2012 über 1 Mio. EUR ebenfalls mit einem Zinssatz von 5,871 %). Außerdem hat es den Anschein, dass die Darlehensverträge nicht besichert waren.
- (87) Portugal macht geltend, dass es sich bei den DGTF-Darlehen um keine Beihilfe handelte, da EMPORDEF die marktüblichen Zinssätze auf ENVC angewendet habe. Da EMPORDEF als Alleinaktionär in jedem Fall für die Schulden und Verbindlichkeiten von ENVC haftbar gewesen sei, ist Portugal der Auffassung, dass sich das von EMPORDEF eingegangene Risiko durch das weitere Engagement für ENVC nicht erhöht habe.
- (88) Zunächst ist nicht erkennbar, dass EMPORDEF für alle Schulden und Verbindlichkeiten von ENVC haftbar wäre, da es sich bei EMPORDEF und ENVC um Kapitalgesellschaften („*sociedade anónima*“) handelt. Gemäß Artikel 271 des portugiesischen Gesetzbuchs über Handelsgesellschaften beschränkt sich die Haftung der Mitglieder (Anteilseigner) bei Kapitalgesellschaften in der Regel auf den Nennwert ihrer Anteile⁽²⁹⁾. Also ist EMPORDEF mit der Gewährung der Darlehen 2012 und 2013 an ENVC über ihre Anteile am Unternehmen hinausgehende zusätzliche Risiken eingegangen.

⁽²⁸⁾ Hierzu stellt die Kommission als Ex-post-Nachweis fest, dass dem Bericht der IGF von 2009 (siehe Erwägungsgrund 49) zufolge ENVC im Zeitraum 2005-2007 11 Schiffe auslieferte, bei denen die Baukosten die vertraglich vereinbarten Kosten um 15,4 % überstiegen. (Anzumerken ist, dass bereits die von ENVC veranschlagten Kosten um 4,1 % höher waren als die vertraglich vereinbarten Kosten, was bedeutete, dass der Bau der Schiffe in jedem Fall zu Verlusten für das Unternehmen führte).

⁽²⁹⁾ Quelle: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/annexes_accounting_report_2011/portugal_en.pdf.

- (89) Ungeachtet des Vorstehenden vertritt die Kommission in jedem Fall die Auffassung, dass EMPORDEF nicht als marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber auftrat, als die Darlehen 2012 und 2013 an ENVC vergeben wurden. Zu diesem Zeitpunkt war die finanzielle Situation von ENVC außerordentlich schwierig, denn die Verluste des Vorjahres beliefen sich auf 22,70 Mio. EUR (siehe Tabelle 3) und das negative Eigenkapital auf -129,63 Mio. EUR (siehe Erwägungsgrund 63 oben). Angesichts der Schwierigkeiten von ENVC ist die Kommission der Ansicht, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber die finanzielle Situation des Unternehmens geprüft und seine Schuldendienstfähigkeit analysiert hätte. In diesem Zusammenhang merkt die Kommission an, dass mehrere Finanzinstitute — bei denen die Kommission keinen Anlass zu der Annahme hat, sie wären keine marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgeber — die Direktvergabe von Darlehen an ENVC abgelehnt hatten. Dies allein stellt einen Hinweis darauf dar, dass die Märkte nicht mehr davon ausgingen, dass ENVC die Darlehen zurückzahlen könnte.
- (90) Durch die bloße Weitergabe der marktüblichen Zinssätze verschaffte EMPORDEF der ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil, da Letzterer diese Bedingungen insofern nicht eingeräumt worden wären, als ENVC gar keine Darlehen mehr auf dem Markt aufnehmen konnte. Obgleich einige der von EMPORDEF auf ENVC angewandten Zinssätze relativ hoch zu sein scheinen (z. B. 3-Monats-EURIBOR zuzüglich 8,431 % für den Vertrag vom 30. Mai 2012), ist die Kommission der Ansicht, dass kein privates Finanzinstitut solch ein Darlehen ohne Besicherung an ein eindeutig in Schwierigkeiten befindliches Unternehmen vergeben hätte.
- (91) Die Kommission stellt außerdem fest, dass EMPORDEF nach Ablauf des Fälligkeitszeitraums von 90 Tagen hätte feststellen können, dass ENVC weder den Darlehensbetrag zurückgezahlt noch jedwede Zinsen bedient hatte (siehe Erwägungsgrund 51 oben). Die Kommission vertritt deshalb die Auffassung, dass ein rational handelnder Marktteilnehmer keine weiteren Darlehen an ENVC vergeben hätte.
- (92) Die Kommission schließt hieraus, dass die Darlehen 2012 und 2013 ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil verschafft haben.
- (93) Die Kommission wird nun untersuchen, ob die **DGTF-Darlehen** im Umfang von 56 Mio. EUR ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil verschafften. Nach Angaben von Portugal wurden diese Darlehen zu einem Zinssatz vergeben, der sich nach dem 6-Monats-Euribor richtete, zuzüglich eines je nach Vertrag variablen Aufschlags. Portugal zufolge sei dies ein ausreichender Ertrag für einen Investor, weshalb das Vorliegen eines ungerechtfertigten Vorteils und einer staatlichen Beihilfe ausgeschlossen wird. Portugal stellt zudem fest, dass die DGTF-Darlehen vor dem Hintergrund des Auftragsbestands von ENVC vergeben worden seien.
- (94) Die Kommission teilt nicht die Auffassung Portugals, dass die DGTF-Darlehen durch die Festlegung eines am 6-Monats-Euribor ausgerichteten Zinssatzes zuzüglich eines variablen Aufschlags marktkonform waren. In Tabelle 4 ist der Gesamtzinssatz für die DGTF-Darlehen zum Zeitpunkt ihrer Vergabe zusammengefasst:

Tabelle 4

Für die DGTF-Darlehen geltender Gesamtzinssatz

Datum der Unterzeichnung des Vertrags	Betrag in EUR	6-Monats-Euribor (a) (in %)	Aufschlag ⁽¹⁾ (b)	Gesamtzinssatz (a)+(b) (in %)
31. Januar 2006	30 000 000	2,698	150 BP	4,198 ⁽²⁾
11. Dezember 2008	8 000 000	3,417	100 BP	4,417
28. April 2010	5 000 000	0,964	100 BP	1,964
27. April 2011 (ausgezahlt in zwei Tranchen im April 2011 und Juni 2011)	13 000 000	1,661	3,907 % (April 2011) 3,580 % (Juni 2011)	5,568 (April 2011) 5,241 (Juni 2011)

⁽¹⁾ Bei dem am 27. April 2011 unterzeichneten Vertrag entsprach der Aufschlag dem durchschnittlichen Asset Swap Spread der portugiesischen Staatsverschuldung mit gleicher Fälligkeit (Angaben bereitgestellt von Portugal).

⁽²⁾ Ab 2010 war der Zinssatz an den des Darlehens vom 11. Dezember 2008 gekoppelt.

- (95) Zur Feststellung der Marktkonformität der für die DGTF-Darlehen geltenden Zinssätze wird die Kommission als beste verfügbare Ersatzwerte die sich aus den zum damaligen Zeitpunkt anwendbaren Bestimmungen ergebenden Referenzzinssätze verwenden.
- (96) Wie in Abschnitt 6.1 oben bereits ausgeführt, ist die Kommission der Auffassung, dass ENVC in den Jahren 2006 und 2008 als Unternehmen in Schwierigkeiten betrachtet werden konnte. Was insbesondere das DGTF-Darlehen 2006 anbelangt, stellt die Kommission fest, dass sich ENVC dem Bericht der IGF von 2009 zufolge per 31. Dezember 2005 in einer Situation der technischen Insolvenz befand. Bezüglich des DGTF-Darlehens 2008 ist demselben Bericht zu entnehmen, dass ENVC Ende 2008 erneut in eine Situation technischer Insolvenz geraten war (siehe Erwägungsgrund 64 oben).
- (97) Insbesondere hinsichtlich des DGTF-Darlehens 2006 ist festzustellen, dass der seinerzeit geltenden Mitteilung der Kommission über die Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze aus dem Jahr 1997⁽³⁰⁾ zufolge der Basissatz (in Portugal 3,70 % im Januar 2006)⁽³¹⁾ um einen Zuschlag von mindestens 400 BP in besonderen Risikofällen erhöht werden musste. Vor diesem Hintergrund weist die Kommission auf die Schwierigkeiten von ENVC zum damaligen Zeitpunkt und die Tatsache hin, dass sich das Unternehmen in einer Situation technischer Insolvenz befand. Hinzu kommt, dass in dem Vertrag zu dem DGTF-Darlehen 2006 vereinbart worden war, die Einnahmen aus dem Bau bestimmter Schiffe für die portugiesische Marine als Sicherheit zu verwenden. Es ist jedoch fraglich, ob ein marktorientierter Darlehensgeber mit Blick auf die Probleme von ENVC, die Bauleistungen gewinnbringend und/oder innerhalb der Vertragsfristen auszuführen (siehe hierzu Erwägungsgrund 80 und Fußnote 28 oben), eine solche Sicherheit akzeptiert hätte. Im Übrigen wurden der Kommission keine Belege vorgelegt, die ihr die Prüfung dieser Fertigungsaufträge ermöglichen würden. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Anwendung einer Marge von mindestens 400 BP plausibel gewesen wäre. Somit hätte ein Referenzsatz von mindestens 7,70 % angewendet werden müssen, der deutlich über dem Zinssatz von 4,198 % liegt, der tatsächlich von der DGTF berechnet wurde.
- (98) Hinsichtlich des DGTF-Darlehens 2008 ist festzustellen, dass der seinerzeit geltenden Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze aus dem Jahr 2008⁽³²⁾ zufolge, in Abhängigkeit vom Rating des betreffenden Unternehmens und den vorhandenen Sicherheiten eine Marge auf den Basissatz (in Portugal 2,05 % im Dezember 2008)⁽³³⁾ anzuwenden war. Angesichts der Schwierigkeiten von ENVC zum damaligen Zeitpunkt und der geringen Sicherheiten (siehe Erwägungsgrund 97 oben, der sinngemäß gilt), hätte eine Marge von mindestens 1 000 BP angewendet werden müssen. Somit hätte der Referenzsatz mindestens 12,05 % betragen und damit ebenfalls über dem von der DGTF berechneten Zinssatz von 4,417 % liegen müssen.
- (99) Bezüglich der DGTF-Darlehen 2010 und 2011 bekräftigt die Kommission ihre Auffassung, dass es sich bei ENVC zum Zeitpunkt der Darlehensvergabe um ein Unternehmen in Schwierigkeiten handelte (siehe Abschnitt 6.1 oben). Der seinerzeit geltenden Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze aus dem Jahr 2008 zufolge lag der für Portugal anwendbare Basissatz im April 2008 bei 1,24 % und im April 2011 bei 1,49 %.
- (100) Bezüglich des DGTF-Darlehens 2010 stellt die Kommission fest, dass keine robuste Besicherung sondern lediglich eine Zusage seitens ENVC vorlag, die Einnahmen aus einem bestehenden Rahmenvertrag mit dem Ministerium für Nationale Verteidigung zur Rückzahlung des Darlehens zu verwenden. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Schwierigkeiten von ENVC zum damaligen Zeitpunkt hätte nach Ansicht der Kommission eine Marge von mindestens 1 000 BP angewendet werden müssen. Demnach hätte der Referenzsatz mindestens 11,24 % betragen und damit deutlich über dem von der DGTF berechneten Zinssatz von 1,964 % liegen müssen.
- (101) Was schließlich das DGTF-Darlehen 2011 anbelangt, so stellt die Kommission fest, dass ebenso wie beim Darlehen 2010 genau genommen keine Besicherung, sondern lediglich eine Zusage seitens ENVC vorlag, die Einnahmen aus einem bestehenden Rahmenvertrag mit dem Ministerium für Nationale Verteidigung zur Rückzahlung des Darlehens zu verwenden, was überdies vom Verwaltungsrat von ENVC bestätigt und vom Ministerium für Nationale Verteidigung genehmigt werden musste. Es ist daher in höchstem Maße zu bezweifeln, dass ein marktorientierter Darlehensgeber diesen Grad an Besicherung als angemessen betrachtet hätte. Da ENVC zum damaligen Zeitpunkt ein Unternehmen in Schwierigkeiten war, ist die Kommission der Ansicht, dass eine Marge von mindestens 1 000 BP hätte angewendet werden müssen, was einen Referenzsatz von mindestens 11,49 % ergeben hätte, der deutlich über dem Zinssatz liegt, der ENVC tatsächlich berechnet wurde (5,568 % im April 2011 und 5,241 % im Juni 2011).
- (102) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die DGTF-Darlehen ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil verschafften.

⁽³⁰⁾ ABl. C 273 vom 9.9.1997, S. 3.

⁽³¹⁾ Quelle: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates_eu25_en.pdf.

⁽³²⁾ ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6.

⁽³³⁾ Quelle: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf.

- (103) Bezüglich der von EMPORDEF zwischen 2007 und 2011 ausgestellten **Patronatserklärungen** stellt die Kommission zunächst fest, dass sie dem Anschein nach einer Bürgschaft ähneln, da EMPORDEF in der überwiegenden Mehrheit dieser Erklärungen ausdrücklich feststellte, dass sie alles Notwendige unternehmen würde, damit ENVC über die erforderlichen Mittel verfügt, um die zugrunde liegende Darlehensvereinbarung zu erfüllen. Die Patronatserklärungen vom 8. Januar 2007 und 26. Juni 2008 haben allerdings einen abweichenden Wortlaut. Darin stellt EMPORDEF fest, dass sie zu 100 % im Besitz von ENVC ist und dieser Anteilsbesitz nicht verringert werde; andernfalls sei die ausgebende Bank befugt, die Rückzahlung des Darlehens von ENVC vor Fälligkeit zu verlangen. Diese Feststellung allein reicht der Kommission nicht für die Schlussfolgerung, dass EMPORDEF für die Nichterfüllung der entsprechenden Darlehensverträge durch ENVC haftbar ist, und daher scheint es nicht angemessen, sie mit einer Bürgschaft gleichzusetzen. Somit wurde nicht nachgewiesen, dass mit diesen Erklärungen ENVC ein Vorteil gewährt wurde.
- (104) Was die übrigen Patronatserklärungen anbelangt (d. h. die Erklärungen aus den Jahren 2009, 2010 und 2011), ist es angesichts des Umstands, dass EMPORDEF sich bereit erklärt, einzuspringen, sofern ENVC den zugrunde liegenden Darlehensvertrag nicht erfüllt, unstrittig, dass sie einer Bürgschaft gleichzusetzen sind, da EMPORDEF dem das Darlehen gewährenden Finanzinstitut zusichert, alles Notwendige zu unternehmen, damit ENVC über die für die Rückzahlung des Darlehens erforderlichen Mittel verfügt. Ein normaler Marktteilnehmer hätte eine Prämie für die Abgabe einer solchen „Garantie“ verlangt, was EMPORDEF jedoch trotz des erheblichen Risikos, dass ENVC angesichts ihrer damaligen Schwierigkeiten die Darlehen gar nicht zurückzahlen könnte, nie getan hat.
- (105) Gemäß Nummer 2.2 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften ⁽³⁴⁾ (im Folgenden „Garantie-mitteilung“) „sollte die Risikoträgerfunktion normalerweise durch eine angemessene Prämie vergütet werden. Muss der Kreditnehmer keine Prämie oder nur eine niedrige Prämie zahlen, so wird ihm ein Vorteil verschafft. Im Vergleich zu einem Szenario ohne Garantie versetzt ihn die staatliche Garantie in die Lage, Gelder zu günstigeren finanziellen Konditionen aufzunehmen, als sie normalerweise auf den Finanzmärkten verfügbar sind. Üblicherweise erhält der Kreditnehmer aufgrund der staatlichen Garantie einen niedrigeren Zinssatz, und/oder er braucht weniger Sicherheiten zu leisten. In einigen Fällen würde der Kreditnehmer ohne eine staatliche Garantie überhaupt kein kreditwilliges Finanzinstitut finden.“ Es ist daher zu prüfen, ob die Garantie grundsätzlich zu Marktbedingungen auf den Finanzmärkten hätte erlangt werden können und ob sie durch eine Marktprämie vergütet wurde ⁽³⁵⁾.
- (106) Die Kommission stellt fest, dass die Patronatserklärungen nicht vergütet wurden und ENVC keine Prämie an EMPORDEF gezahlt hat. Somit wurde das von EMPORDEF getragene Risiko nicht vergütet. Dies allein ist ausreichend für die Schlussfolgerung, dass die Patronatserklärungen, die große Ähnlichkeiten mit einer Bürgschaft aufweisen, ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil verschafften.
- (107) Was das von Portugal vorgebrachte Argument betrifft, EMPORDEF sei als Alleinaktionär in jedem Fall als letztlich haftbar für die Schulden von ENVC anzusehen, verweist die Kommission auf ihre Begründung in Erwägungsgrund 88 oben, die sinngemäß gilt.
- (108) Folglich ist die Kommission der Auffassung, dass die Patronatserklärungen aus den Jahren 2009, 2010 und 2011 ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil verschafften.
- (109) Bezüglich des **Darlehens für die „Atlántida“** stellt die Kommission fest, dass EMPORDEF der ENVC im Dezember 2009 37 Mio. EUR gewährte, die sie von der CGD für die Beendigung des Gerichtsverfahrens mit Atlanticoline erhalten hatte. Zu diesem Zeitpunkt, als ENVC bereits ein in Schwierigkeiten befindliches Unternehmen war, hätte ein rational handelnder Marktteilnehmer die Situation des Unternehmens und seine Tilgungsfähigkeit geprüft, anstatt die Mittel ENVC einfach zuzuführen. Ebenso hätte ein rational handelnder Marktteilnehmer das mit der Maßnahme verbundene Risiko und die Möglichkeit geprüft, das Schiff an einen anderen Käufer zu veräußern — was letztendlich im September 2014 geschah (siehe Erwägungsgrund 30 oben). Die Kommission stellt außerdem fest, dass EMPORDEF das Darlehen zu einem jährlichen Zinssatz von 6-Monats-EURIBOR zuzüglich 2 % zur Verfügung gestellt wurde, was bei Vertragsabschluss 2,993 % bedeutete. Der seinerzeit geltenden Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze aus dem Jahr 2008 zufolge lag der für Portugal anwendbare Basissatz im Dezember 2009 bei 1,45 %, zu dem angesichts der Schwierigkeiten von ENVC und des Fehlens einer robusten Besicherung eine Marge von mindestens 1 000 BP hätte hinzukommen müssen. Somit hätte der anwendbare Referenzsatz bei mindestens 11,45 % liegen müssen.

⁽³⁴⁾ ABl. C 155 vom 20.6.2008, S. 10. Siehe auch die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften von 2000 (AbI. C 71 vom 11.3.2000, S. 14).

⁽³⁵⁾ Siehe zum Beispiel Erwägungsgründe 249 und 250 der Entscheidung 2008/948/EG der Kommission vom 23. Juli 2008 über Maßnahmen Deutschlands zugunsten von DHL und Flughafen Leipzig/Halle C 48/06 (ex N 227/06) (AbI. L 346 vom 23.12.2008, S. 1).

- (110) Nach dem Kenntnisstand der Kommission hat ENVC weder das Darlehen für die „Atlántida“ in Höhe von 37 Mio. EUR an EMPORDEF getilgt noch — abgesehen von einer Zinszahlung im Jahr 2010 in Höhe von 840 480,54 EUR — Zinsen für diesen Betrag entrichtet. In Erwägung der oben aufgeführten Gesichtspunkte kommt die Kommission daher zu dem Schluss, dass das Darlehen für die „Atlántida“ ENVC einen ungerechtfertigten Vorteil verschaffte.

6.2.3. Verzerrung des Wettbewerbs und Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel

- (111) Die bisherigen Maßnahmen sind geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, da ENVC im Wettbewerb mit Werften aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und dem Rest der Welt steht. Die in Rede stehenden bisherigen Maßnahmen versetzten ENVC somit in die Lage, ihre Geschäftstätigkeit fortzusetzen, ohne, wie andere Wettbewerber, die Konsequenzen tragen zu müssen, die sich normalerweise aus ihrer schlechten Finanzlage ergeben hätten. Daher verzerrten die bisherigen Maßnahmen auch den Wettbewerb.

6.2.4. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe und quantitative Bemessung

- (112) Auf der Grundlage der obigen Bewertung gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die bisherigen Maßnahmen eine staatliche Beihilfe darstellen, da sie mit Ausnahme der Patronatserklärungen vom 8. Januar 2007 und 26. Juni 2008 (siehe Erwägungsgrund 103 oben) die erforderlichen Kriterien des Begriffs der staatlichen Beihilfe gemäß Artikel 107 Artikel 1 AEUV erfüllen.
- (113) Wie in den Erwägungsgründen 68 und 69 oben dargelegt, stellen die **Zuschüsse für den Schiffbau** und die **Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen** zusammengenommen staatliche Beihilfen im Umfang von 27 129 933,20 EUR bzw. 257 791 EUR dar.
- (114) Was die übrigen bisherigen Maßnahmen betrifft, so bekräftigt die Kommission, dass angesichts der Schwierigkeiten von ENVC zum damaligen Zeitpunkt kein marktorientierter Marktteilnehmer diese dem Unternehmen gewährt hätte. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass ENVC eine staatliche Beihilfe in Höhe des Gesamtbetrags der **Kapitalerhöhung 2006** (24,875 Mio. EUR) erhalten hat.
- (115) Bezüglich der **Patronatserklärungen** aus den Jahren 2009, 2010 und 2011 bekräftigt die Kommission, dass sie sehr stark Bürgschaften ähneln (siehe Erwägungsgründe 103 und 104 oben). Dazu heißt es in der Garantiemitteilung unter Nummer 4.1: „Die Kommission stellt fest, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Garant, wenn überhaupt, zum Zeitpunkt der Übernahme der Garantie aufgrund des Ausfallrisikos eine hohe Prämie in Rechnung stellen würde. Sollte das Ausfallrisiko besonders hoch sein, gibt es möglicherweise keine solche marktübliche Prämie, und in Ausnahmefällen kann das Beihilfelement der Garantie genauso hoch sein wie die Garantiesumme.“
- (116) Die Kommission weist darauf hin, dass die Banken ENVC die Darlehen nur aufgrund des Vorhandenseins der Bürgschaften (in Form von Patronatserklärungen) seitens EMPORDEF gewährt haben, in denen diese den Banken zusicherte, alles Notwendige zu unternehmen, um sicherzustellen, dass ENVC die Darlehen zurückzahlt. Zudem stellt die Kommission fest, dass die Patronatserklärungen ohne Gegenleistungen und zu einem Zeitpunkt ausgestellt wurden, als ENVC in Schwierigkeiten war, und dies ungeachtet des erheblichen Risikos, dass das Unternehmen nicht in der Lage sein würde, seinen Verpflichtungen nachzukommen. Die Kommission stellt außerdem fest, dass sich ENVC mindestens dreimal in einer Situation technischer Insolvenz befand (siehe Erwägungsgrund 64 oben) und EMPORDEF dessen ungeachtet die Ausstellung der Patronatserklärungen ohne eine Prämie beschloss. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Ansicht, dass es keinen vernünftigen Vergleichswert in Form eines Marktzins gibt, und kommt daher zu dem Schluss, dass ENVC staatliche Beihilfe in Höhe der insgesamt durch die Patronatserklärungen von 2009, 2010 und 2011 verbürgten Beträge (d. h. 51 280 000 EUR) gewährt wurde.
- (117) Gleiches gilt für die Darlehen, die ENVC gewährt wurden, d. h. die **Darlehen 2012 und 2013**, die **DGTF-Darlehen** und das **Darlehen für die „Atlántida“**. EMPORDEF und die DGTF gewährten ENVC diese Darlehen zu einem Zeitpunkt, als das Unternehmen in Schwierigkeiten war und kein rational handelnder Marktteilnehmer diese Darlehen gewährt hätte. Besonders eindeutig ist dies im Fall der Darlehen 2012 und 2013, da die Banken, wie im Erwägungsgrund 21 oben angegeben, die Kreditvergabe an ENVC eingestellt hatten und sich nur noch in

Verbindung mit EMPORDEF dazu bereit zeigten. Ferner stellt die Kommission fest, dass die DGTF-Darlehen und das Darlehen für die „Atlântida“ zwischen 2006 und 2011 gewährt wurden: In dieser Zeit waren Privatbanken nur auf der Grundlage einer Bürgschaft (in Form einer Patronatserklärung) seitens EMPORDEF bereit, ENVC Geld zu geben. Dies ist ein Hinweis darauf, dass kein Marktbeteiligter bereit war, ein Darlehen für ENVC allein zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ENVC staatliche Beihilfe in Höhe des Gesamtbetrags der Darlehen 2012 und 2013 (101 118 066,03 EUR), der DGTF-Darlehen (30 Mio. EUR, 8 Mio. EUR, 5 Mio. EUR und 13 Mio. EUR) sowie des Darlehens für die „Atlântida“ (37 Mio. EUR) erhalten hat.

6.3. Rechtswidrigkeit der Beihilfe

- (118) In Artikel 108 Absatz 3 AEUV ist festgelegt, dass ein Mitgliedstaat eine Beihilfemaßnahme erst durchführen darf, nachdem die Kommission einen Beschluss über die Genehmigung dieser Maßnahme getroffen hat.
- (119) Die Kommission stellt fest, dass Portugal ENVC die bisherigen Maßnahmen gewährt hat, ohne sie bei der Kommission zur Genehmigung anzumelden (mit der in Erwägungsgrund 125 unten genannten Ausnahme). Die Kommission bedauert, dass sich Portugal nicht an das Durchführungsverbot gehalten und somit gegen seine Verpflichtung gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstoßen hat.

6.4. Vereinbarkeit der bisherigen Maßnahmen mit dem Binnenmarkt

- (120) Insoweit die oben genannten Maßnahmen eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen, ist ihre Vereinbarkeit im Lichte der in den Absätzen 2 und 3 des Vertrags genannten Ausnahmen zu beurteilen.
- (121) Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat der Mitgliedstaat mögliche Gründe für die Vereinbarkeit vorzulegen und nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit gegeben sind⁽³⁶⁾. Die portugiesischen Behörden sind der Auffassung, dass die meisten der bisherigen Maßnahmen keine staatliche Beihilfe darstellen und haben deshalb keine für die Vereinbarkeit sprechenden Argumente vorgetragen.
- (122) Die Kommission hat gleichwohl beurteilt, ob einer der im AEUV niedergelegten Gründe auf die bisherigen Maßnahmen anwendbar ist.
- (123) Bezüglich der **Zuschüsse für den Schiffbau** trägt Portugal vor, dass sie gemäß der gesetzvertretenden Verordnung Nr. 296/89 zur Umsetzung der Richtlinie 87/167/EWG (siehe Erwägungsgrund 68 oben) gewährt wurden. Wie die Kommission bereits im Einleitungsbeschluss feststellte, ist diese Richtlinie am 31. Dezember 1990 hinfällig geworden (siehe Artikel 13 der Richtlinie).
- (124) Darüber hinaus hat Portugal keine Belege dafür erbracht, dass die Zuschüsse für den Schiffbau mit einer der nachfolgenden Rechtsgrundlagen zur Feststellung der Vereinbarkeit von Beihilfen für den Schiffbau vereinbar wären.
- (125) Die einzige Ausnahme bilden zwei Zuschüsse für den Schiffbau, die ENVC 2003 und 2005 für den Bau von zwei Schiffen (Verträge C224 und C225 — siehe Anlage II) gewährt wurden. Diese Zuschüsse wurden von der Kommission mit ihrer Entscheidung in der Sache C 33/2004⁽³⁷⁾ auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1540/98 genehmigt. Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass nach den vorliegenden Informationen die Zuschüsse für die Verträge C224 und C225 in Höhe von jeweils 2 675 275 EUR (bzw. insgesamt 5 350 550 EUR) mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen für den Schiffbau darstellen.
- (126) Die übrigen Zuschüsse für den Schiffbau (in Höhe von 21 779 383,21 EUR) — deren Beihilfecharakter Portugal nicht thematisiert — sind indes nach Auffassung der Kommission nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

⁽³⁶⁾ Urteil Italien/Kommission, C-364/90, EU:C:1993:157.

⁽³⁷⁾ Entscheidung 2006/946/EG der Kommission vom 6. September 2005 über die staatliche Beihilfe Portugal — Verlängerung der Lieferfrist für zwei von Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. gefertigte Chemikaliertanker (ABl. L 383 vom 28.12.2006, S. 16).

- (127) Was die **übrigen bisherigen Maßnahmen** (mit Ausnahme der Patronatserklärungen vom 8. Januar 2007 und 26. Juni 2008) anbelangt, so kommt, wie bereits im Einleitungsbeschluss ausgeführt, angesichts des Charakters der Maßnahmen und der Schwierigkeiten von ENVC, als einzig relevantes Vereinbarkeitskriterium jenes in Bezug auf Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV sowie auf Grundlage der RuU-Leitlinien von 2004 in Betracht ⁽³⁸⁾.
- (128) Zunächst bekräftigt die Kommission ihre Feststellungen im Einleitungsbeschluss, wonach die in Abschnitt 3.1 der RuU-Leitlinien von 2004 festgelegten Voraussetzungen für Rettungsbeihilfen nicht erfüllt sind. Randnummer 25 a) der RuU-Leitlinien von 2004 zufolge muss es sich um Liquiditätsbeihilfen in Form von Darlehensbürgschaften oder Darlehen handeln, wobei für das Darlehen in beiden Fällen ein Zinssatz verlangt werden muss, der mindestens den Zinssätzen vergleichbar ist, die für ein Darlehen an gesunde Unternehmen gelten. Die Kapitalerhöhung 2006 würde diese Anforderung beispielsweise bereits nicht erfüllen.
- (129) Des Weiteren heißt es unter Randnummer 25 a, dass für die Rückzahlung von Darlehen und die Laufzeit von Bürgschaften eine höchstens sechsmonatige Frist ab Auszahlung der ersten Rate an das Unternehmen gilt. Wie oben ausgeführt, trifft dies offenbar auf keine der geprüften bisherigen Maßnahmen zu.
- (130) Unter Randnummer 25 b wird ausgeführt, dass die Rettungsbeihilfen aus akuten sozialen Gründen gerechtfertigt sein müssen und keine unverhältnismäßig gravierenden Ausstrahlungseffekte in anderen Mitgliedstaaten haben dürfen. Portugal hat keinerlei Anhaltspunkt dafür beigebracht, dass dies auf die bisherigen Maßnahmen zutrifft.
- (131) Im Falle nicht angemeldeter Rettungsbeihilfen muss der Mitgliedstaat Randnummer 25 c zufolge der Kommission innerhalb von höchstens sechs Monaten nach der erstmaligen Anwendung der Maßnahme entweder einen Umstrukturierungsplan oder einen Liquidationsplan vorlegen oder aber den Nachweis erbringen, dass das Darlehen vollständig zurückgezahlt und/oder die Bürgschaft ausgelaufen ist. Auch diese notwendige Vereinbarkeitsvoraussetzung wurde von Portugal nicht erfüllt.
- (132) Gemäß Randnummer 25 d muss die Höhe der Rettungsbeihilfe auf den Betrag begrenzt sein, der für die Weiterführung des Unternehmens erforderlich ist. Aufgrund der erheblichen Höhe der Beihilfebeträge, die sich aus allen bisherigen Maßnahmen ergibt, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass auch diese Anforderung nicht erfüllt ist.
- (133) Schließlich wird in Randnummer 25 e der RuU-Leitlinien von 2004 die Einhaltung des Grundsatzes der einmaligen Beihilfe verlangt. Diesem Grundsatz zufolge genehmigt die Kommission keine weiteren Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, wenn es weniger als zehn Jahre zurückliegt, dass eine Rettungsbeihilfe gewährt oder die Umstrukturierungsphase abgeschlossen wurde. Angesichts der zahlreichen staatlichen Eingriffe während des von den bisherigen Maßnahmen erfassten Zeitraums steht es außer Zweifel, dass der Grundsatz der einmaligen Beihilfe nicht eingehalten wurde und ENVC mehrfach rechtswidrige staatliche Beihilfen erhalten hat.
- (134) Zu den Umstrukturierungsbeihilfen im Sinne des Abschnitts 3.2 der RuU-Leitlinien von 2004 stellt die Kommission fest, dass Portugal keine der vorstehend als Umstrukturierungsbeihilfen aufgeführten Maßnahmen angemeldet und somit nicht nachgewiesen hat, dass die hierfür notwendigen Voraussetzungen vorliegen (Umstrukturierungsplan, Eigenbeitrag, Ausgleichsmaßnahmen usw.).
- (135) Insbesondere in Randnummer 34 der RuU-Leitlinien von 2004 heißt es, dass eine Umstrukturierungsbeihilfe nur gewährt werden kann, wenn sie von der Durchführung eines Umstrukturierungsplans abhängig gemacht wird, der im Falle von Einzelbeihilfen zuvor von der Kommission gebilligt werden muss. Zudem muss jede Umstrukturierungsbeihilfe Maßnahmen enthalten, um übermäßige Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (Ausgleichsmaßnahmen — siehe Randnummern 38 bis 42), und einen Eigenbeitrag des Empfängers vorsehen, der im Falle von ENVC bei 50 % der Umstrukturierungskosten hätte liegen müssen, da es sich um ein Großunternehmen handelte (siehe Randnummern 38 bis 45). Zudem muss wie bei Rettungsbeihilfen der Grundsatz der einmaligen Beihilfe gewahrt sein.

⁽³⁸⁾ Bezüglich der Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen stellt die Kommission fest, dass die seinerzeit anwendbaren Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2000-2006 (Abl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9) die Gewährung von Regionalbeihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten ausschlossen.

- (136) Die Kommission bekräftigt zunächst, dass der Grundsatz der einmaligen Beihilfe nicht eingehalten wurde (siehe Erwägungsgrund 133 oben). So stellt sie fest, dass zahlreiche bisherige Maßnahmen außerhalb des geplanten Umstrukturierungszeitraums 2005-2009 gewährt wurden. Damit ist der Grundsatz der einmaligen Beihilfe verletzt, was für sich schon ausreicht, um die bisherigen Maßnahmen als nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare Umstrukturierungsbeihilfe gemäß den RuU-Leitlinien von 2004 einzustufen.
- (137) Im Übrigen betont die Kommission, dass Portugal den von der BPI erstellten Umstrukturierungsplan erst 2014 und damit 5 Jahre nach Ablauf des geplanten Umstrukturierungszeitraums (2005-2009) vorgelegt hat und es sich dabei allem Anschein nach um einen als Diskussionsgrundlage dienenden Entwurf handelte. In jedem Fall enthält der Umstrukturierungsplan zwar offenbar einige der in den RuU-Leitlinien von 2004 geforderten Elemente, sieht aber keine Ausgleichsmaßnahmen und keinen Eigenbeitrag von ENVC vor. Damit erfüllt der Umstrukturierungsplan der BPI nicht die notwendigen Anforderungen der RuU-Leitlinien von 2004.
- (138) Da keine Ausgleichsmaßnahmen und kein Eigenbeitrag von ENVC vorgesehen waren und der Grundsatz der einmaligen Beihilfe nicht beachtet wurde, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die übrigen bisherigen Maßnahmen nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbare Umstrukturierungsbeihilfe im Sinne der RuU-Leitlinien betrachtet werden können.

6.5. Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit

- (139) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Ansicht, dass die Zuschüsse für den Schiffbau für die Verträge C224 und C225 in Höhe von jeweils 2 675 275 EUR (siehe Erwägungsgrund 125 oben) mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen für den Schiffbau darstellen.
- (140) Was die übrigen bisherigen Maßnahmen anbelangt (d. h. die Kapitalerhöhung 2006, die Darlehen 2012 und 2013, die DGTf-Darlehen, die Patronatserklärungen von 2009, 2010 und 2011, die Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen, das Darlehen für die „Atlântida“ und die übrigen Zuschüsse für den Schiffbau), so erfüllen diese nach Auffassung der Kommission nicht die Voraussetzungen der RuU-Leitlinien von 2004. Die Kommission konnte keine sonstige Grundlage für die Vereinbarkeit feststellen. Daher ist sie der Ansicht, dass die übrigen bisherigen Maßnahmen staatliche Beihilfen beinhalten, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind.

6.6. Rückforderung

- (141) Gemäß dem Vertrag und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Kommission, wenn sie die Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt feststellt, befugt zu entscheiden, dass der betreffende Staat sie aufzuheben oder umzugestalten hat⁽³⁹⁾. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes dient die Verpflichtung zur Aufhebung einer Beihilfe, die die Kommission als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt festgestellt hat, der Wiederherstellung der früheren Lage⁽⁴⁰⁾.
- (142) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieses Ziel erreicht ist, sobald der Empfänger die im Rahmen rechtswidriger Beihilfen erhaltenen Beträge zurückbezahlt hat, da er so den Vorteil verliert, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt wird⁽⁴¹⁾.
- (143) Im Sinne der Rechtsprechung heißt es in Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999⁽⁴²⁾: „In Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern ...“. In Artikel 15 dieser Verordnung wird klargestellt, dass „[d]ie Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von Beihilfen ... für eine Frist von zehn Jahren [gelten]“, die „mit dem Tag [beginnt], an dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger ... gewährt wird. Jede Maßnahme, die die Kommission oder ein Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission bezüglich der rechtswidrigen Beihilfe ergreift, stellt eine Unterbrechung der Frist dar“. Da die Kommission in der Sache SA.35546 erstmalig am 11. Oktober 2012 tätig wurde (siehe Erwägungsgrund 1 oben), kann sich die Rückforderung von mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen nicht auf Beihilfen beziehen, die vor dem 11. Oktober 2002 gewährt wurden.

⁽³⁹⁾ Urteil Kommission/Deutschland, C-70/72, EU:C:1973:87, Rn. 13.

⁽⁴⁰⁾ Urteil Spanien/Kommission, C-278/92, C-279/92 und C-280/92, EU:C:1994:325, Rn. 75.

⁽⁴¹⁾ Urteil Belgien/Kommission, C-75/97, EU:C:1999:311, Rn. 64 und 65.

⁽⁴²⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1), in der geänderten Fassung.

- (144) Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass einige der Zuschüsse für den Schiffbau vor dem 11. Oktober 2002 gewährt wurden, insbesondere in Verbindung mit den Verträgen C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 und C222 (siehe Anlage II). Daher unterliegt die mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe für diese Verträge in Höhe von 11 297 009,19 EUR der Verjährungsfrist von zehn Jahren und kann nicht zurückgefordert werden.
- (145) Die übrigen bisherigen Maßnahmen, die rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen beinhalten (siehe Tabelle 5) sind zurückzufordern, um die Situation wiederherzustellen, die vor ihrer Gewährung auf dem Markt bestand. Der Rückforderungszeitraum beginnt mit dem Zeitpunkt, ab dem der Vorteil dem Empfänger zuteilwurde, d. h. die Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung stand, bis zur ihrer tatsächlichen Rückzahlung, und auf die zurückzufordernden Beträge sind bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung Rückforderungszinsen zu erheben.

Tabelle 5

Zurückzufordernde Beträge (in EUR)

Datum	Maßnahme	Zurückzufordernder Betrag ⁽¹⁾
11. Mai 2006	Kapitalerhöhung 2006	24 875 000
2012/2013	Darlehen 2012 und 2013	101 118 066,03
(i) 31. Januar 2006 (ii) 11. Dezember 2008 (iii) 28. April 2010 (iv) 27. April 2011	DGTF-Darlehen	(i) 30 000 000 (ii) 8 000 000 (iii) 5 000 000 (iv) 13 000 000
29. November 2011	Patronatserklärungen zu einem Darlehen der BCP	990 000
3. November 2011	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	400 000
30. September 2010	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	12 500 000
31. August 2010	Patronatserklärungen zu zwei Kreditsicherungsgarantien der CGD	12 890 000
24. Juni 2010	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	5 000 000
25. November 2009	Patronatserklärung zu einem revolvingen Darlehen der CGD	15 000 000
7. September 2009	Patronatserklärung zu einem revolvingen Darlehen der BES	4 500 000
—	Zuschüsse für den Schiffbau (Verträge C212, C213, C214 und C223)	10 482 374,01 ⁽²⁾
—	Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen 2005-2006	257 791
23. Dezember 2009	Darlehen für die „Atlântida“	37 000 000

⁽¹⁾ Gegebenenfalls unterliegen die angefallenen und von ENVC nicht gezahlten Zinsen ebenfalls der Rückforderungspflicht.

⁽²⁾ Diese Zahl ergibt sich aus der Gesamthöhe der Zuschüsse für den Schiffbau (i) abzüglich der Zuschüsse, die der zehnjährigen Verjährungsfrist unterliegen (ii) abzüglich der mit dem Binnenmarkt vereinbaren Beihilfen (iii), also (i) 27 129 933,20 EUR — (ii) 11 279 009,19 EUR — (iii) 5 350 550 EUR = 10 482 374,01 EUR.

7. BEWERTUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN KONTINUITÄT ZWISCHEN ENVC UND WESTSEA

- (146) Am 4. März 2014 hielt ENVC eine Hauptversammlung ab, auf der EMPORDEF als Alleinaktionär den Beschluss bestätigte, die Vermögenswerte von ENVC zu veräußern und die Angestellten zu entlassen, um das Unternehmen so schnell wie möglich aufzulösen und abzuwickeln.
- (147) Am 27. Februar 2015 richtete Portugal angesichts der bevorstehenden Liquidation von ENVC einen Antrag an die Kommission, in dem zwei Anliegen formuliert wurden:
- „(a) Da im Falle eines Negativbeschlusses der Kommission, der die Rückforderung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe an ENVC im Zusammenhang mit den Artikeln 107 und 108 AEUV zur Folge hat, der überwiegende Teil der Vermögenswerte von ENVC veräußert und der Prozess der Abwicklung praktisch abgeschlossen wird, ersucht der portugiesische Staat die Kommission, zu bestätigen, dass unter den oben genannten Bedingungen die Veräußerung der Vermögenswerte keine Beihilfe für die Erwerber darstellt.
- (b) Da ferner im Falle eines Negativbeschlusses der Kommission, der die Rückforderung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe an ENVC im Zusammenhang mit den Artikeln 107 und 108 AEUV zur Folge hat, der portugiesische Staat die mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe zurückfordern muss, ersuchen die portugiesischen Behörden die Kommission zu bestätigen, dass sich diese Rückforderungspflicht ungeachtet der Übernahme einiger Vermögenswerte von ENVC nicht auf WestSea erstreckt.“
- (148) Im Falle eines Negativbeschlusses der Kommission zur Rückforderung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe an ein Unternehmen im Zusammenhang mit den Artikeln 107 und 108 AEUV muss der betreffende Mitgliedstaat üblicherweise diese Beihilfe zurückfordern. Die Rückforderungspflicht kann auf ein neues Unternehmen ausgedehnt werden, an das das betreffende Unternehmen einen Teil seiner Vermögenswerte übertragen oder veräußert hat, wenn die Art der Übertragung oder Veräußerung Anlass dazu gibt, eine wirtschaftliche Kontinuität zwischen den beiden Unternehmen zu vermuten. Zudem könnte sich, auch wenn keine wirtschaftliche Kontinuität besteht, aus der Veräußerung der Vermögenswerte unter ihrem Marktwert eine (neue) staatliche Beihilfe für den Erwerber ergeben.
- (149) Mit dem vorliegenden Beschluss bewertet die Kommission nicht die Abtretung der Verträge für den Bau von zwei Asphaltfrachtern ⁽⁴³⁾, die noch nicht vollzogen wurde.
- (150) Um entscheiden zu können, ob der/die Käufer der Vermögenswerte in den Genuss einer staatlichen Beihilfe kommen, muss die Kommission: a) prüfen, ob die Veräußerung der Vermögenswerte zu ihrem Marktpreis erfolgt, und b) auch die übrigen im vorstehenden Erwägungsgrund genannten Kriterien berücksichtigen.
- (151) Gemäß der Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache Italien und SIM 2 Multimedia/Kommission ⁽⁴⁴⁾, auf die die Kommission ihre Beschlüsse in den Sachen Olympic Airlines, Alitalia und SERNAM gründete ⁽⁴⁵⁾, werden bei der Bewertung der wirtschaftlichen Kontinuität zwischen dem (geförderten) Vorgängerunternehmen und dem Erwerber mehrere Indikatoren zugrunde gelegt. So können die nachstehenden Faktoren in Erwägung gezogen werden: (i) Gegenstand der Veräußerung (Aktiva und Passiva, Fortbestand der Belegschaft, gebündelte Aktiva), (ii) Kaufpreis, (iii) Identität des/der Erwerber(s), (iv) Zeitpunkt der Veräußerung (nach Einleitung der vorläufigen Bewertung, des förmlichen Prüfverfahrens oder nach Erlass des endgültigen Beschlusses) und (v) die ökonomische Folgerichtigkeit der Transaktion. Diese Indikatoren wurden vom Gericht in seiner Entscheidung vom 28. März 2012 in der Rechtssache Ryanair/Kommission ⁽⁴⁶⁾, mit der die Entscheidung Alitalia bestätigt wurde, erhärtet.

⁽⁴³⁾ Siehe Erwägungsgrund 24. Der ursprünglich zwischen PDVSA und ENVC geschlossene Vertrag über den Bau von zwei Asphaltfrachtern wurde an EMPORDEF übertragen. Portugal hat zugesagt, dass die an Subunternehmer zu vergebenden Teile des Vertrags im Rahmen transparenter, diskriminierungs- und bedingungsfreier Ausschreibungen angeboten werden, die portugiesischen und nicht-portugiesischen Bietern offenstehen, wobei der beste Preis das einzige Kriterium für die Auswahl der Anbieter und Dienstleistungserbringer ist, und dass ENVC von dem Verfahren ausgeschlossen ist, sollte die Liquidation und Auflösung zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch nicht abgeschlossen sein.

⁽⁴⁴⁾ Urteil Italienische Republik und SIM 2 Multimedia SpA/Kommission, C-328/99 und C-399/00, EU:C:2003:252.

⁽⁴⁵⁾ Entscheidung der Kommission vom 17. September 2008, staatliche Beihilfen N 321/2008, N 322/2008 und N 323/2008 — Griechenland — *Vente de certains actifs d'Olympic Airlines/ Olympic Airways Services*; Entscheidung der Kommission vom 12. November 2008, staatliche Beihilfe N 510/2008 — Italien — Verkauf der Aktiva der Fluggesellschaft Alitalia; Beschluss der Kommission vom 4. April 2012, SA.34547 — Frankreich — *Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire*.

⁽⁴⁶⁾ Urteil des Gerichts vom 28. März 2012, Ryanair Ltd/Kommission, T-123/09, ECR, EU:T:2012:164, bestätigt in der Berufung gegen das Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2013, Ryanair Ltd/Kommission, C-287/12 P, ECR, EU:C:2013:395.

7.1. Gegenstand der Veräußerung

- (152) Um eine wirtschaftliche Kontinuität ausschließen zu können, muss die Kommission zu der Feststellung gelangen, dass die Vermögenswerte und sonstigen Elemente des übertragenen Unternehmens nur einen Teil des Vorgängerunternehmens oder von dessen Geschäftstätigkeit ausmachen. Je größer der Teil ist, der vom ursprünglichen Unternehmen auf ein neues übertragen wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der mit diesen Vermögenswerten verbundenen Geschäftstätigkeit weiterhin Vorteile zuteilwerden, die auf die dem Vorgängerunternehmen gewährte mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe zurückzuführen sind.
- (153) Zu den wichtigsten Vermögenswerten von ENVC gehörten: (i) die von der Viana do Castelo Port Administration erteilte Konzession für das Land, auf dem sich die Werft befindet, und (ii) verschiedene Ausrüstungsgegenstände und Rohmaterialien. Alle diese Vermögenswerte wurden im Rahmen transparenter, diskriminierungs- und bedingungsfreier Ausschreibungen angeboten, die portugiesischen und nicht-portugiesischen Bietern offenstanden, wobei der beste Preis das einzige Kriterium bei der Auswahl der Bieter war.
- (154) Was die *Unterkonzession für das Land betrifft, auf dem sich die Werft befindet*, so wurde diese nach einem Ausschreibungsverfahren bis März 2031 an WestSea, eine gemeinsame Tochtergesellschaft der portugiesischen Holdinggesellschaft Martifer und der portugiesischen Werft Navalria, vergeben. WestSea wird eine jährliche Miete von 419 233,95 EUR und eine Kautions in Höhe von 435 500 EUR zahlen.
- (155) Die *verschiedenen Ausrüstungsgegenstände und Rohmaterialien*, einschließlich der Fahrzeuge und einer großen Hebevorrichtung (Kran), wurden im Rahmen von 120 kleinen Ausschreibungen in 884 Losen veräußert. So erwarben die Käufer bei einer Gesamtsumme verkaufter Waren von 3 358 905,13 EUR Waren im Wert von durchschnittlich 55 981,75 EUR, die von 10 EUR bis zu 1,035 Mio. EUR reichten. Größter Abnehmer war mit einem Anteil von 31 % das Ministério dos Transportes e Comunicações de Timor. WestSea erwarb weniger als 20 % der veräußerten Vermögenswerte.
- (156) Was schließlich die *Angestellten* anbelangt, so ging an keinen der Erwerber ein Arbeitsvertrag über: 596 Arbeitsverträge wurden bereits aufgelöst, und den verbliebenen 13 Angestellten wurde ebenfalls gekündigt. Die Ausschreibungen enthielten keine besonderen Bedingungen für den Übergang von Arbeitsverträgen oder Angestellten von ENVC an einen der Erwerber.
- (157) In Anbetracht dieser Aspekte gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der Umfang der von WestSea erworbenen bzw. noch zu erwerbenden Vermögenswerte im Vergleich zu den Vermögenswerten von ENVC und deren früherer Geschäftstätigkeit deutlich geringer ist.

7.2. Kaufpreis

- (158) Um eine wirtschaftliche Kontinuität zwischen ENVC und WestSea ausschließen zu können, muss sich die Kommission vergewissern, dass die Vermögenswerte und sonstigen Elemente des übertragenen Unternehmens zum Marktpreis veräußert wurden oder werden. Der Marktpreis ist der Preis, den ein unter Marktbedingungen handelnder privater Investor festgesetzt hätte ⁽⁴⁷⁾.
- (159) Die *Unterkonzession für das Land, auf dem sich die Werft befindet, und die verschiedenen Ausrüstungsgegenstände und Rohmaterialien* wurden im Rahmen offener, transparenter, diskriminierungs- und bedingungsfreier Ausschreibungen veräußert, bei denen der beste Preis das einzige Kriterium bei der Auswahl der Bieter war.
- (160) In Anbetracht dieser Aspekte gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Gewährung der *Unterkonzession für das Land, auf dem sich die Werft befindet, und die Veräußerung der verschiedenen Ausrüstungsgegenstände und Rohmaterialien* von ENVC an WestSea im Rahmen offener, transparenter, diskriminierungs- und bedingungsfreier Ausschreibungen an den Meistbietenden und somit zum Marktpreis erfolgten.

7.3. Identität der Erwerber

- (161) Um eine wirtschaftliche Kontinuität ausschließen zu können, muss sich die Kommission vergewissern, dass keine wirtschaftlichen oder unternehmerischen Verbindungen zwischen den Erwerbern der Vermögenswerte und sonstigen Elemente des übertragenen Unternehmens und ENVC bestehen.

⁽⁴⁷⁾ Urteil Seydaland, C-239/09, EU:C:2010:778, Rn. 34.

- (162) Bezüglich der Konzession für das Land, auf dem sich die Werft befindet, bestätigen die portugiesischen Behörden, dass keine wirtschaftlichen oder unternehmerischen Verbindungen zwischen WestSea und ENVC oder dem portugiesischen Staat bestehen.
- (163) Hinsichtlich der verschiedenen bereits veräußerten Ausrüstungsgegenstände und Rohmaterialien bestätigten die portugiesischen Behörden, dass keine wirtschaftlichen oder unternehmerischen Verbindungen zwischen den Haupterwerbern und ENVC oder ihrer Anteilseignerin bestehen.
- (164) In Anbetracht dieser Aspekte gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass es sich bei WestSea um ein von ENVC und ihrer Anteilseignerin unabhängiges Unternehmen handelt.

7.4. Zeitpunkt der Veräußerung

- (165) Um eine wirtschaftliche Kontinuität ausschließen zu können, muss sich die Kommission vergewissern, dass der Zeitpunkt der Veräußerung der Vermögenswerte und sonstigen Elemente des übertragenen Unternehmens nicht zur Umgehung eines Beschlusses der Kommission zur Rückforderung von mit dem Binnenmarkt unvereinbaren staatlichen Beihilfen führt.
- (166) Die Kommission stellt fest, dass das Ausschreibungsverfahren für die Vergabe einer Unterkonzession für das Land, auf dem sich die Werft befindet, sowie für den Erwerb der Vermögenswerte und Ausrüstungsgegenstände vor der Annahme des vorliegenden endgültigen Beschlusses durch die Kommission eingeleitet und abgeschlossen wurde.
- (167) Außerdem hat sich Portugal, wie in Erwägungsgrund 1 oben ausgeführt, zuerst an die Kommission gewandt, um die Privatisierung von ENVC korrekt und in Übereinstimmung mit den EU-Beihilfavorschriften durchzuführen. So zeigt die Abfolge der Ereignisse, dass die Privatisierung nicht darauf angelegt war, bestehende Negativbeschlüsse oder noch laufende Untersuchungen der Kommission zu umgehen.
- (168) In Anbetracht dieser Aspekte gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der Umstand, dass die Gewährung der Unterkonzession für das Land, auf dem sich die Werft befindet, und der Erwerb der verschiedenen Ausrüstungsgegenstände und Rohmaterialien von ENVC vor der Annahme des vorliegenden endgültigen Beschlusses erfolgten, keinen Hinweis darauf liefert, dass eine Umgehung eines etwaigen Rückforderungsbeschlusses der Kommission vorliegt.

7.5. Ökonomische Folgerichtigkeit der Transaktion

- (169) Um eine wirtschaftliche Kontinuität ausschließen zu können, muss sich die Kommission vergewissern, dass die Erwerber der Vermögenswerte und sonstigen Elemente des übertragenen Unternehmens diese nicht in gleicher Weise wie der vorherige Eigentümer einsetzen werden, sondern sie dafür nutzen, eine andere Geschäftstätigkeit aufzubauen oder -strategie zu entwickeln.
- (170) Einige der von WestSea erworbenen Vermögenswerte von ENVC können für die gleiche allgemeine Geschäftstätigkeit (Schiffbau) genutzt werden, so insbesondere das Land, auf dem sich die Werft befindet. Allerdings führt die bloße Tatsache, dass der Erwerber im selben Wirtschaftszweig tätig ist wie das Vorgängerunternehmen, nicht zwangsläufig zu wirtschaftlicher Kontinuität. WestSea ist nicht zur Übernahme von Angestellten oder Arbeitsverträgen von ENVC verpflichtet. Zudem möchte WestSea die Werft in ihre Geschäftsstrategie integrieren, um Synergien mit anderen Werftstandorten zu gewährleisten. WestSea wird ihre Geschäftstätigkeit unter anderen Betriebsbedingungen als ENVC ausüben und ihr eigenes Geschäftsmodell anwenden können.
- (171) In Anbetracht dieser Aspekte gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass WestSea diese Elemente in die eigene Unternehmensstrategie integrieren und zur Verfolgung eigener wirtschaftlicher Zielsetzungen nutzen wird.

7.6. Schlussfolgerung zur wirtschaftlichen Kontinuität zwischen ENVC und WestSea

- (172) Erstens hat WestSea deutlich weniger Vermögenswerte erworben, als ENVC für ihre frühere Geschäftstätigkeit genutzt hat. Zweitens erfolgten die Vergabe der Unterkonzession für das Land, auf dem sich die Werft befindet, und der Erwerb der verschiedenen Ausrüstungsgegenstände und Rohmaterialien im Wege offener, transparenter, diskriminierungs- und bedingungsfreier Ausschreibungen. Drittens handelt es sich bei WestSea um ein von ENVC und ihrer Anteilseignerin unabhängiges Unternehmen. Viertens liefert der Zeitpunkt, zu dem die Unterkonzession für das Land, auf dem sich die Werft befindet, vergeben wurde und der Erwerb der verschiedenen Ausrüstungsgegenstände und Rohmaterialien erfolgte, keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Umgehung eines etwaigen Rückforderungsbeschlusses der Kommission vorliegt. Fünftens wird WestSea die Vermögenswerte von ENVC in die eigene Geschäftsstrategie integrieren und zur Verfolgung eigener wirtschaftlicher Zielsetzungen nutzen.

- (173) Die Kommission kommt daher zu dem Ergebnis, dass keine wirtschaftliche Kontinuität zwischen ENVC und WestSea vorliegt.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

- (174) Die Kommission stellt fest, dass die bisherigen Maßnahmen mit Ausnahme der Patronatserklärungen vom 8. Januar 2007 und 26. Juni 2008 staatliche Beihilfen zugunsten von ENVC im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen.
- (175) Die bisherigen Maßnahmen, die staatliche Beihilfen darstellen, sind nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar (ausgenommen die beiden Zuschüsse für den Schiffbau, die mit der Entscheidung der Kommission in der Sache C 33/2004 genehmigt wurden), da die entsprechenden Voraussetzungen der RuU-Leitlinien von 2004 nicht erfüllt waren und keine anderen Vereinbarkeitsgründe festgestellt werden konnten.
- (176) Die Kommission ist zudem der Ansicht, dass Portugal die oben aufgeführten Maßnahmen rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV durchgeführt hat.
- (177) Die mit dem Binnenmarkt unvereinbaren staatlichen Beihilfen sind von der Begünstigten, wie in Abschnitt 6.6 dargelegt, zurückzufordern.
- (178) Von der Rückforderung ist WestSea mangels einer wirtschaftlichen Kontinuität zwischen ENVC und WestSea nicht betroffen.
- (179) Schließlich stellt die Kommission fest, dass Portugal dem Erlass und der Bekanntgabe des vorliegenden Beschlusses in englischer Sprache zugestimmt hat —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Die Patronatserklärungen vom 8. Januar 2007 und 26. Juni 2008 stellen keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar.
- (2) Die in den Zuschüssen für den Schiffbau in Verbindung mit den Verträgen C224 und C225 enthaltenen staatlichen Beihilfen (in Höhe von insgesamt 5 350 550 EUR) sind mit dem Binnenmarkt vereinbar.
- (3) Die in der nachstehenden Tabelle aufgeführten staatlichen Beihilfen, die Portugal unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig gewährt hat, sind mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Datum	Maßnahme	Betrag
11. Mai 2006	Kapitalerhöhung 2006	24 875 000
2012/2013	Darlehen 2012 und 2013	101 118 066,03
i) 31. Januar 2006 ii) 11. Dezember 2008 iii) 28. April 2010 iv) 27. April 2011	DGTF-Darlehen	i) 30 000 000 ii) 8 000 000 iii) 5 000 000 iv) 13 000 000
29. November 2011	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	990 000
3. November 2011	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	400 000
30. September 2010	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	12 500 000
31. August 2010	Patronatserklärungen zu zwei Kreditsicherungsgarantien der CGD	12 890 000

Datum	Maßnahme	Betrag
24. Juni 2010	Patronatserklärung zu einem Darlehen der BCP	5 000 000
25. November 2009	Patronatserklärung zu einem revolvingenden Darlehen der CGD	15 000 000
7. September 2009	Patronatserklärung zu einem revolvingenden Darlehen der BES	4 500 000
—	Zuschüsse für den Schiffbau (Verträge C212, C213, C214 und C223)	10 482 374,01
—	Zuschüsse für den Schiffbau (Verträge C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 und C222)	11 279 009,01
—	Zuschüsse für Ausbildungsmaßnahmen 2005-2006	257 791
23. Dezember 2009	Darlehen für den Bau der „Atlântida“	37 000 000

Artikel 2

(1) Portugal fordert die in Artikel 1 Absatz 2 genannten, mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen (einschließlich der gegebenenfalls aufgelaufenen und von ENVC nicht gezahlten Zinsen) vom Empfänger zurück; hiervon ausgenommen sind die Zuschüsse für den Schiffbau in Verbindung mit den Verträgen C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 und C222 (in einer Gesamthöhe von 11 279 009,01 EUR), für die nach Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 eine Rückforderungsfrist von zehn Jahren gilt.

(2) Die Rückforderung der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren staatlichen Beihilfen betrifft nicht WestSea.

(3) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung gestellt wurde, bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.

(4) Die Zinsen werden nach Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission⁽⁴⁸⁾ und nach der Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004⁽⁴⁹⁾ anhand der Zinseszinsformel berechnet.

(5) Portugal stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle gegebenenfalls ausstehenden Zahlungen für die Beihilfe ein.

Artikel 3

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

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

Artikel 4

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

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

⁽⁴⁸⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

⁽⁴⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission vom 30. Januar 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 82 vom 25.3.2008, S. 1).

(2) Portugal unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Beihilfen abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Portugal unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Portugal ausführliche Angaben zu den Beihilfebeträgen und den Zinsen, die von den Empfängern bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Portugiesische Republik gerichtet.

Brüssel, den 7. Mai 2015

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

ANLAGE I

DARLEHEN 2012 UND 2013

Tag der Unterzeichnung	Betrag	Angewandter Zinssatz
6. Januar 2012	970 000,00	7,108 %
9. Januar 2012	175 000,00	3-Monats-EURIBOR + 7,108 %
31. Januar 2012	3 445 258,51	3-Monats-EURIBOR + 6,62 %
8. Februar 2012	64 741,49	3-Monats-EURIBOR + 6,62 %
30. März 2012	1 026 647,44	3-Monats-EURIBOR + 7,887 %
30. März 2012	16 700 000,00	2 %
30. April 2012	1 268 536,13	3-Monats-EURIBOR + 5 %
2. Mai 2012	48 997,82	3-Monats-EURIBOR + 7,887 %
30. Mai 2012	1 100 000,00	3-Monats-EURIBOR + 8,431 %
31. Mai 2012	5 375 000,00	3-Monats-EURIBOR + 8,5 %
31. Mai 2012	834 830,96	3-Monats-EURIBOR + 8,451 %
1. Juni 2012	12 844 000,00	3-Monats-EURIBOR + 4,976 %
5. Juni 2012	281 000,00	3-Monats-EURIBOR + 4,976 %
6. Juni 2012	345 000,00	3-Monats-EURIBOR + 7,682 %
8. Juni 2012	1 449 714,00	3-Monats-EURIBOR + 7,682 %
11. Juni 2012	696 481,42	3-Monats-EURIBOR + 7,682 %
21. Juni 2012	177 979,74	3-Monats-EURIBOR + 7,682 %
21. Juni 2012	4 785 000,00	3-Monats-EURIBOR + 8,1509 %
22. Juni 2012	118 070,71	3-Monats-EURIBOR + 7,682 %
25. Juni 2012	83 694,43	3-Monats-EURIBOR + 4,976 %
26. Juni 2012	1 163 308,28	3-Monats-EURIBOR + 4,976 %
29. Juni 2012	664 537,83	3-Monats-EURIBOR + 4,976 %
3. Juli 2012	272 811,37	3-Monats-EURIBOR + 8,5 %
11. Juli 2012	71 104,02	3-Monats-EURIBOR + 4,976 %

Tag der Unterzeichnung	Betrag	Angewandter Zinssatz
11. Juli 2012	1 742 275,55	3-Monats-EURIBOR + 8,1509 %
13. Juli 2012	40 000,00	3-Monats-EURIBOR + 8,431 %
19. Juli 2012	45 000,00	3-Monats-EURIBOR + 4,956 %
27. Juli 2012	1 000 000,00	3-Monats-EURIBOR + 5,78 %
31. Juli 2012	400 000,00	3-Monats-EURIBOR + 8,182 %
31. Juli 2012	1 450 000,00	3-Monats-EURIBOR + 4,756 %
2. August 2012	100 000,00	3-Monats-EURIBOR + 8,182 %
14. August 2012	275 000,00	3-Monats-EURIBOR + 8,151 %
17. August 2012	180 000,00	3-Monats-EURIBOR + 8,1509 %
20. August 2012	1 186 322,44	3-Monats-EURIBOR + 8,1509 %
20. August 2012	400 000,00	3-Monats-EURIBOR + 5,624 %
24. August 2012	600 000,00	3-Monats-EURIBOR + 5,624 %
13. September 2012	365 000,00	3-Monats-EURIBOR + 5,624 %
19. September 2012	5 111 910,08	Von EMPORDEF übernommene Schulden von ENVC gegenüber Parvalorem
21. September 2012	19 000,00	3-Monats-EURIBOR + 5,624 %
25. September 2012	1 180 491,65	3-Monats-EURIBOR + 4,668 %
27. September 2012	1 050 000,00	3-Monats-EURIBOR + 5,624 %
28. September 2012	48 000,00	3-Monats-EURIBOR + 5,624 %
12. Oktober 2012	120 000,00	5,871 %
16. Oktober 2012	15 000,00	8,1509 %
19. Oktober 2012	566 000,00	3-Monats-EURIBOR + 4,64 %
26. Oktober 2012	1 000 000,00	3-Monats-EURIBOR + 4,64 %
29. Oktober 2012	84 685,34	8,151 %
30. Oktober 2012	120 000,00	8,1509 %
2. November 2012	10 570 971,04	5,871 %
9. November 2012	5 227,50	4,459 %

Tag der Unterzeichnung	Betrag	Angewandter Zinssatz
27. November 2012	250 000,00	5,871 %
28. November 2012	250 000,00	8,1509 %
29. November 2012	200 000,00	7,915 %
29. November 2012	120 000,00	5,871 %
30. November 2012	84 685,12	5,871 %
3. Dezember 2012	300 000,00	4,459 %
3. Dezember 2012	35 000,00	7,915 %
7. Dezember 2012	1 500,00	8,151 %
11. Dezember 2012	100 000,00	4,459 %
14. Dezember 2012	180 000,00	4,459 %
19. Dezember 2012	200 000,00	4,459 %
20. Dezember 2012	29 159,75	4,459 %
21. Dezember 2012	1 000 000,00	5,871 %
28. Dezember 2012	5 000 000,00	7,915 %
31. Dezember 2012	16 500,00	4,459 %
4. Januar 2013	120 000,00	4,459 %
9. Januar 2013	84 756,80	4,459 %
11. Januar 2013	260 000,00	7,911 %
17. Januar 2013	200 000,00	8,15 %
8. Februar 2013	5 767 984,59	4,165 %
31. Mai 2013	5 281 882,02	Von ENVC an EMPORDEF zu zahlende Zinsen für die Darlehen 2012
Insgesamt: 101 118 066,03		

ANLAGE II

ZUSCHÜSSE FÜR DEN SCHIFFBAU

Vertragsnummer	2000	2001	2002	2003	2004	2005	INSGESAMT	Bewilligungsakt (Despacho)	Datum der Veröffentlichung im Diário da República
C206	679 362,74						679 362,74		
C211			2 081 867,70				2 081 867,70	245/2002 vom 31.12.2001	6.4.2002
C212			1 629 892,00	407 473,00			2 037 365,00	882/2002 vom 25.12.2002	12.12.2002
C213			2 265 871,06	541 732,94	701 901,00		3 509 505,00	880/2002 vom 25.12.2002	12.12.2002
C214			2 807 604,01		701 901,00		3 509 505,01	880/2002 vom 25.12.2002	12.12.2002
C217		1 415 887,71					1 415 887,71	158/2001 vom 29.12.2000	16. 2.2001
C218		1 415 887,71					1 415 887,71	158/2001 vom 29.12.2000	16.2.2001
C219		1 425 998,34					1 425 998,34	158/2001 vom 29.12.2000	16.2.2001
C220		1 425 998,34					1 425 998,34	158/2001 vom 29.12.2000	16.2.2001
C221	1 140 802,66	276 446,76	8 753,90				1 426 003,32	810/2000 vom 25.7.2000	5.8.2000
C222			1 426 003,33				1 426 003,33	244/2002 vom 31.12.2001	6.4.2002
C223			1 425 999,00				1 425 999,00	881/2002 vom 25.11.2002	12.12.2002

Vertragsnummer	2000	2001	2002	2003	2004	2005	INSGESAMT	Bewilligungsakt (<i>Despacho</i>)	Datum der Veröffentlichung im <i>Diário da República</i>
C224				2 140 220,00		535 055,00	2 675 275,00	879/2002 vom 25.11.2002	12.12.2002
C225				2 140 220,00		535 055,00	2 675 275,00	879/2002 vom 25.11.2002	12.12.2002
	1 820 165,40	5 960 218,86	11 645 991,00	5 229 645,94	1 403 802,00	1 070 110,00	27 129 933,20		

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



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE