



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste erweiterte Kammer)

13. Mai 2020\*

„Staatliche Beihilfen – Luftverkehrssektor – Von Italien zugunsten der sardischen Flughäfen gewährte Beihilfe – Beschluss, mit dem die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt teilweise vereinbar und teilweise unvereinbar erklärt wird – Zurechenbarkeit an den Staat – Rückforderung – Begünstigte – Vorteil zugunsten der vertragschließenden Fluggesellschaften – Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers – Selektivität – Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten – Beeinträchtigung des Wettbewerbs – Rückforderung – Berechtigtes Vertrauen – Begründungspflicht“

In der Rechtssache T-607/17,

**Volotea, SA** mit Sitz in Barcelona (Spanien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte M. Carpagnano und M. Nordmann,

Klägerin,

gegen

**Europäische Kommission**, vertreten durch D. Recchia, D. Grespan und S. Noë als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigklärung des Beschlusses (EU) 2017/1861 der Kommission vom 29. Juli 2016 über die staatliche Beihilfe SA 33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Italien – Ausgleichsleistungen für sardische Flughäfen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (DAWI) (ABl. 2017, L 268, S. 1)

erlässt

DAS GERICHT (Erste erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Papasavvas sowie der Richter J. Svenningsen (Berichterstatter), V. Valančius, Z. Csehi und P. Nihoul,

Kanzler: P. Cullen, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Oktober 2019

folgendes

\* Verfahrenssprache: Englisch.

## Urteil

### I. Vorgeschichte des Rechtsstreits

#### A. Zu den streitigen Maßnahmen

- 1 Auf der Insel Sardinien (Italien) gibt es fünf Flughäfen, u. a. die Flughäfen Alghero, Cagliari-Elmas und Olbia.
- 2 Der Flughafen Alghero wird von der So.Ge.A.Al SpA (im Folgenden: SOGEAAL) betrieben, deren Kapital vollständig im Eigentum lokaler öffentlicher Stellen steht und mehrheitlich von der Regione autonoma della Sardegna (Autonome Region Sardinien, Italien, im Folgenden: Autonome Region) und mittelbar über die Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna (SFIRS) gehalten wird. Der Flughafen Cagliari-Elmas wird von der So.G.Aer SpA (im Folgenden: SOGAER) betrieben, einer Gesellschaft, deren Anteile mehrheitlich von der Handelskammer Cagliari gehalten werden, während der Flughafen Olbia von der GEASAR SpA (im Folgenden: GEASAR), einer in Olbia eingetragenen Gesellschaft, betrieben wird, deren Anteile mehrheitlich von einem privaten Unternehmen, der Meridiana SpA, gehalten werden.

#### 1. Zu den von der Autonomen Region erlassenen Vorschriften

##### a) Art. 3 des Gesetzes Nr. 10/2010

- 3 Am 13. April 2010 erließ die Autonome Region die Legge regionale n. 10 – Misure per lo sviluppo del trasporto aereo (Regionalgesetz Nr. 10 – Maßnahmen zur Entwicklung des Luftverkehrs) (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna* Nr. 12 vom 16. April 2010) (im Folgenden: Gesetz Nr. 10/2010).
- 4 Art. 3 („Anreize für die saisonale Entzerrung der Flugverbindungen der Insel“ [Incentivi alla destagionalizzazione dei collegamenti aerei isolani]) des Gesetzes Nr. 10/2010 lautet:

„1. Für die Finanzierung der Flughäfen der Insel werden im Hinblick auf die Stärkung und die Entwicklung des Luftverkehrs als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auch durch saisonale Entzerrung der Flugverbindungen gemäß der Mitteilung 2005/C312/01 der Kommission über Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen Ausgaben in Höhe von 19 700 000 [Euro] für das Jahr 2010 und von 24 500 000 [Euro] für jedes der Jahre 2011 bis 2013 genehmigt.

2. Durch Beschluss der Regionalregierung, der auf Vorschlag des regionalen Verkehrsministers im Einvernehmen mit den Ministern für Planung, Haushalt, Kredit und Raumordnung, für Tourismus, Handwerk und Handel, für Landwirtschaft und agropastorale Reform, für Kulturgüter, Information, Freizeit und Sport ergeht, werden die Kriterien, die Art und die Dauer des Verkehrsangebots sowie die Richtlinien für die Aufstellung von Maßnahmenplänen durch die Flughafenbetreibergesellschaften, die die Maßnahmen zur territorialen Kontinuität gemäß Art. 2 berücksichtigen, festgelegt.

3. Der Beschluss gemäß Abs. 2 und die Maßnahmenpläne, einschließlich derjenigen, die von den Flughafenbetreibergesellschaften zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes zusammen mit den entsprechenden Urkunden und Verträgen bereits festgelegt waren, werden finanziert, wenn sie in

Übereinstimmung mit den Kriterien, der Art, der Dauer des Verkehrsangebots und den in Abs. 2 genannten Richtlinien erstellt werden und vorab dem zuständigen Ausschuss zur verbindlichen Stellungnahme vorgelegt werden.“

**b) Rechtsakte zur Durchführung des Gesetzes Nr. 10/2010**

- 5 Gemäß Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 10/2010 erließ die Regierung der Autonomen Region mehrere Rechtsakte zur Durchführung der in dessen Art. 3 vorgesehenen Maßnahmen (im Folgenden: Durchführungsrechtsakte), u. a. die Deliberazione della Giunta regionale n. 29/36 (Beschluss der Regionalregierung Nr. 29/36) vom 29. Juli 2010 (im Folgenden: regionaler Beschluss Nr. 29/36), die Deliberazione della Giunta regionale n. 43/37 (Beschluss der Regionalregierung Nr. 43/37) vom 6. Dezember 2010 (im Folgenden: regionaler Beschluss Nr. 43/37) und die Deliberazione della Giunta regionale n. 52/117 (Beschluss der Regionalregierung Nr. 52/117) vom 23. Dezember 2011 (im Folgenden: regionaler Beschluss Nr. 52/117) (im Folgenden zusammen mit Art. 3 des Gesetzes Nr. 10/2010: streitige Maßnahmen).
- 6 Diese Durchführungsrechtsakte legen drei Arten von Maßnahmen fest, für die die Flughafenbetreiber für die Jahre 2010 bis 2013 eine Ausgleichszahlung der Autonomen Region erhalten konnten:
  - Erhöhung des Luftverkehrs durch die Luftverkehrsunternehmen (im Folgenden: Maßnahme 1);
  - Förderung von Sardinien als Reiseziel durch die Luftverkehrsunternehmen (im Folgenden: Maßnahme 2);
  - weitere Fördermaßnahmen der Flughafenbetreiber, die im Namen der Autonomen Region von anderen Dienstleistungsanbietern als den Luftverkehrsunternehmen durchgeführt werden (im Folgenden: Maßnahme 3).
- 7 Der regionale Beschluss Nr. 29/36 stellte zum einen klar, dass bei der Umsetzung von Art. 3 des Gesetzes Nr. 10/2010 das Ziel, die Saisonabhängigkeit der Flugverbindungen zu reduzieren, darin bestand, die Flugfrequenz in der Zwischensaison und der Wintersaison zu erhöhen und neue Flugverbindungen zu eröffnen. Zum anderen wurde in diesem Beschluss darauf hingewiesen, dass das letztendliche Ziel, das mit den in Art. 3 des Gesetzes Nr. 10/2010 vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung einer regionalen Luftverkehrspolitik verfolgt werde, die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie die Entwicklung der lokalen Wirtschaft, des Tourismus und der Kultur der Insel Sardinien sei.
- 8 Hierfür wurden im regionalen Beschluss Nr. 29/36 die Kriterien, die Art und die Dauer der Transportdienstleistungen, für die im Zeitraum von 2010 bis 2013 eine Ausgleichszahlung gewährt werden konnte, sowie die Leitlinien für die Aufstellung und Bewertung der von den Flughafenbetreibern erstellten „Maßnahmenpläne“ definiert.
- 9 Konkret musste ein Flughafenbetreiber, um eine im Gesetz Nr. 10/2010 vorgesehene Finanzierung zu erhalten, der Autonomen Region einen detaillierten Maßnahmenplan zur Genehmigung vorlegen. In diesem Plan musste angegeben werden, welche der Maßnahmen 1 bis 3 der Flughafenbetreiber umzusetzen beabsichtigte, um die Ziele des Gesetzes Nr. 10/2010 zu erreichen. Dieser Plan musste gegebenenfalls durch spezifische Vereinbarungen zwischen dem Flughafenbetreiber und den Fluggesellschaften konkretisiert werden.
- 10 Wenn ein Flughafenbetreiber für die Maßnahme 1 eine Finanzierung erhalten wollte, musste der Maßnahmenplan, den er der Autonomen Region vorlegte, „Flugstrecken von strategischem Interesse“ (inländisch und international) benennen und jährliche Ziele im Hinblick auf die Flugfrequenz, neue Strecken und die Anzahl der Passagiere definieren.

- 11 Nach Angaben der italienischen Behörden stellte die Bedienung dieser Strecken von strategischer Bedeutung somit eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (im Folgenden: DAWI) dar, die die Fluggesellschaften als Gegenleistung für den Ausgleich erbrächten.
- 12 Ein Maßnahmenplan zur Umsetzung der Maßnahme 2 sollte spezifische Marketing- und Werbemaßnahmen zur Erhöhung der Passagierzahlen und zur Förderung des Einzugsgebiets des Flughafens festlegen.
- 13 Der regionale Beschluss Nr. 29/36 sah vor, dass den Maßnahmenplänen Prognosen für die Rentabilitätsaussichten der in ihnen aufgeführten Maßnahmen beizulegen waren.
- 14 Dem regionalen Beschluss Nr. 29/36 ist zu entnehmen, dass die Maßnahmenpläne bestimmte Grundsätze beachten mussten:
  - Die in den Plänen festgelegten Strecken durften sich nicht mit den Strecken überschneiden, die bereits im Rahmen einer Regelung über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen betrieben werden;
  - die für jede subventionierte Strecke gewährte Finanzierung musste im Laufe der Zeit abnehmen;
  - die mit den Luftverkehrsunternehmen getroffene finanzielle Vereinbarung musste einen Plan zur Förderung des Gebiets umfassen.
- 15 Wenn die Autonome Region Unstimmigkeiten zwischen den von den Flughafenbetreibern vorgelegten Maßnahmenplänen einerseits und den Bestimmungen des Gesetzes Nr. 10/2010 und seinen Durchführungsrechtsakten andererseits feststellte, konnte sie verlangen, dass diese Maßnahmenpläne geändert werden.
- 16 Nachdem die Autonome Region die verschiedenen ihr von den Flughafenbetreibern vorgelegten Maßnahmenpläne genehmigt hatte, verteilte sie die für jedes der Jahre 2010 bis 2013 verfügbaren Finanzmittel auf die Flughafenbetreiber.
- 17 Die Höhe dieser Ausgleichsleistungen wurde anhand der Differenz zwischen den geschätzten Kosten, die den Fluggesellschaften durch die Bedienung der strategischen Strecken und das Erreichen der jährlichen Passagierziele entstehen, einerseits und den tatsächlichen oder angenommenen Einnahmen durch den Verkauf von Flugtickets an Passagiere andererseits berechnet.
- 18 Lag die Summe der von den Flughafenbetreibern geforderten Ausgleichszahlungen über dem im Gesetz Nr. 10/2010 vorgesehenen Betrag, sah der regionale Beschluss Nr. 29/36 Kriterien für eine bevorzugte Gewährung vor.
- 19 Schließlich sahen die Durchführungsrechtsakte vor, dass die Flughafenbetreiber die Leistungen der Fluggesellschaften überwachen sollten. Insbesondere verlangten sie, dass die spezifischen Vereinbarungen zwischen den Flughafenbetreibern und den Fluggesellschaften die Anwendung von Sanktionen gegen Fluggesellschaften bei Nichteinhaltung der im Voraus festgelegten Ziele, insbesondere was die Flugfrequenz und die Passagierzahlen betrifft, vorsahen.

## ***2. Zur Durchführung der streitigen Maßnahmen***

- 20 Die Klägerin, die Volotea SA, ist eine in Spanien niedergelassene Fluggesellschaft, die ein Kurzstreckennetz zu und von Flughäfen der Europäischen Union, u. a. den Flughäfen Alghero, Cagliari-Elmas und Olbia, betreibt.

**a) Durchführung des Gesetzes Nr. 10/2010 in Bezug auf den Flughafen Olbia**

- 21 Der Betreiber des Flughafens Olbia veröffentlichte auf seiner Website einen Aufruf zur Interessenbekundung für den Abschluss von Marketing- und Werbeverträgen.
- 22 Auf diesen Aufruf zur Interessenbekundung hin legte die Klägerin einen Wirtschaftsplan für die Entwicklung von Flugverbindungen von und nach Olbia sowie ein Marketing- und Werbeprogramm vor. Darin forderte die Fluggesellschaft GEASAR auf, sich an der für die Durchführung des Marketing- und Werbeprogramms erforderlichen Investition zu beteiligen.
- 23 GEASAR prüfte den Wirtschaftsplan der Klägerin und legte einen eigenen Wirtschaftsplan vor, aus dem sich ergab, dass eine Beteiligung an der Investition, wie sie von der Klägerin vorgeschlagen wurde, für den Flughafenbetreiber rentabel wäre.
- 24 GEASAR legte der Autonomen Region Maßnahmenpläne für 2010 und für den Dreijahreszeitraum 2011 bis 2013 zusammen mit den entsprechenden Finanzierungsanträgen vor. Die Autonome Region genehmigte diese Maßnahmenpläne und setzte durch die regionalen Beschlüsse Nr. 43/37 und Nr. 52/117 die der GEASAR gewährten Beträge für 2010 und für den Zeitraum 2011/2013 fest.
- 25 Am 4. April 2012 und am 31. März 2013 schlossen GEASAR und die Klägerin zwei Vereinbarungen über den Betrieb von Flugverbindungen nach Bordeaux (Frankreich), Genua (Italien), Nantes (Frankreich), Palermo (Italien) und Venedig (Italien) durch die Klägerin sowie über Marketing- und Werbeleistungen im Hinblick auf die Einrichtung neuer Flugverbindungen und die Kapazitätssteigerung bezüglich der Zahl der Passagiersitze.

**b) Durchführung des Gesetzes Nr. 10/2010 in Bezug auf den Flughafen Cagliari-Elmas**

- 26 SOGAER, die Betreiberin des Flughafens Cagliari-Elmas, veröffentlichte auf ihrer Website eine Mitteilung, mit der Fluggesellschaften aufgefordert wurden, Wirtschaftspläne für Verbindungen von und zu diesem Flughafen sowie für den Abschluss von Marketingverträgen zur Förderung der Region Sardinien vorzulegen.
- 27 Die Klägerin legte SOGAER einen Wirtschaftsplan für die Entwicklung von Flugverbindungen von und zum Flughafen Cagliari-Elmas sowie ein Marketing- und Werbeprogramm vor.
- 28 SOGAER legte der Autonomen Region Maßnahmenpläne für 2010 und für den Dreijahreszeitraum von 2011 bis 2013 zusammen mit den entsprechenden Finanzierungsanträgen vor. Diese Pläne wurden genehmigt und die Beträge, die SOGAER für 2010 und für den Zeitraum von 2011 bis 2013 zugeteilt wurden, wurden durch die regionalen Beschlüsse Nr. 43/37 bzw. Nr. 52/117 festgesetzt.
- 29 Am 26. Februar 2012 schlossen die Klägerin und SOGAER eine Vereinbarung über Marketingmaßnahmen im Hinblick auf die Einrichtung neuer Flugverbindungen und die Kapazitätssteigerung bezüglich der Zahl der Passagiersitze.

**c) Durchführung des Gesetzes Nr. 10/2010 in Bezug auf den Flughafen Alghero**

- 30 Was den Flughafen Alghero betrifft, waren Verträge, die zwischen SOGEEAL und der Gesellschaft Ryanair Ltd bereits 2003 geschlossen und seitdem verlängert worden waren, Gegenstand einer von einer italienischen Fluggesellschaft erhobenen Beschwerde. Diese führte zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV durch die Europäische Kommission am 12. September 2007 in Bezug auf eine mutmaßliche staatliche Beihilfe in Verbindung mit dem Flughafen Alghero zugunsten von Ryanair und anderen Luftfahrtunternehmen (ABl. 2008, C 12, S. 7). Am 27. Juni 2012 wurde dieses Verfahren erweitert, um zusätzliche Maßnahmen der Italienischen Republik zu erfassen,

die nicht Gegenstand der ursprünglichen Beschwerde waren (ABl. 2013, C 40, S. 15), darunter „alle seit dem Jahr 2000 gewährten Maßnahmen zugunsten von Ryanair und deren Tochtergesellschaft AMS sowie zugunsten aller anderen Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen[, wozu] insbesondere finanzielle Zuwendungen [gehören], die direkt von SOGEAAL oder aber indirekt über den Flughafenbetreiber im Rahmen mehrerer Vereinbarungen über die Erbringung von Flughafendienstleistungen und Vereinbarungen über Marketingdienstleistungen gewährt wurden, die ab dem Jahr 2000 mit Ryanair und anderen Luftfahrtunternehmen geschlossen wurden“.

- 31 Dieses Verfahren führte zum Erlass des Beschlusses (EU) 2015/1584 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 (ABl. 2015, L 250, S. 38, im Folgenden: Alghero-Beschluss), durch die Kommission, in dem sie in Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers u. a. die Auffassung vertrat, dass die von der Autonomen Region durchgeführten Maßnahmen, insbesondere die Verträge, die von SOGEAAL, die von der Autonomen Region kontrolliert werde, mit bestimmten Fluggesellschaften über die Förderung oder die Aufnahme neuer Flugverbindungen von und zum Flughafen Alghero sowie über Marketing- und Werbetätigkeiten geschlossen worden seien, keine Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellten.

## **B. Zum angefochtenen Beschluss**

- 32 Am 30. November 2011 meldete die Italienische Republik bei der Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV das Gesetz Nr. 10/2010 an, das gemäß Kapitel III der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (ABl. 1999, L 83, S. 1) geprüft wurde.
- 33 Mit Schreiben vom 23. Januar 2013 informierte die Kommission die Italienische Republik über ihren Beschluss, hinsichtlich der angemeldeten Regelung (im Folgenden: streitige Beihilferegelung) das förmliche Prüfverfahren gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV zu eröffnen. Mit der Veröffentlichung dieses Beschlusses im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 30. Mai 2013 (ABl. 2013, C 152, S. 30) forderte die Kommission die Beteiligten auf, zu der mutmaßlichen Beihilferegelung Stellung zu nehmen.
- 34 Die italienischen Behörden gaben ebenso wie die Beteiligten, darunter die Betreiber der Flughäfen Alghero, Cagliari-Elmas und Olbia, schriftliche Erklärungen ab.
- 35 Mit Schreiben vom 24. Februar 2014 unterrichtete die Kommission die Beteiligten davon, dass sie am 20. Februar 2014 eine Mitteilung mit dem Titel „Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften“ (ABl. 2014, C 99, S. 3, im Folgenden: Luftverkehrsleitlinien von 2014) angenommen habe und dass diese Leitlinien im vorliegenden Fall ab dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt* gälten. Am 15. April 2014 wurde im *Amtsblatt* eine Mitteilung veröffentlicht, in der die Mitgliedstaaten und die Beteiligten aufgefordert wurden, zur Anwendung der Luftverkehrsleitlinien von 2014 auf die vorliegende Sache innerhalb einer Frist von einem Monat ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Leitlinien von 2014 Stellung zu nehmen (ABl. 2014, C 113, S. 30).

<sup>36</sup> Am 29. Juli 2016 erließ die Kommission den Beschluss (EU) 2017/1861 über die staatliche Beihilfe SA 33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Italien – Ausgleichsleistungen für sardische Flughäfen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (DAWI) (ABl. 2017, L 268, S. 1, im Folgenden: angefochtener Beschluss), dessen verfügender Teil wie folgt lautet:

*„Artikel 1*

(1) Die Regelung, die Italien mit dem [Gesetz Nr. 10/2010] eingeführt hat, enthält keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV zugunsten von SOGEAAL ..., SOGAER ... und GEASAR ...

(2) Die Regelung, die Italien mit dem Gesetz [Nr.] 10/2010 eingeführt hat, stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV zugunsten [von] Ryanair/AMS, easyJet, Air Berlin, Meridiana, Alitalia, Air Italy, [der Klägerin], Wizzair, Norwegian, JET2.COM, Niki, Tourparade, Germanwings, Air Baltic und Vueling dar, insofern sie sich auf die Tätigkeiten dieser Luftverkehrsunternehmen am Flughafen Cagliari-Elmas und am Flughafen Olbia bezieht.

(3) Die in Absatz 2 genannte staatliche Beihilfe wurde von Italien unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV gewährt.

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

*Artikel 2*

(1) Italien fordert die in Artikel 1 Absatz 2 genannte Beihilfe von den Empfängern zurück.

(2) Unter der Berücksichtigung, dass Ryanair und AMS eine einzelne wirtschaftliche Einheit für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses bilden, sind sie gesamtschuldnerisch haftbar für die Rückzahlung der staatlichen Beihilfe, die die beiden Unternehmen erhalten haben.

(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.

...

(5) Italien stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses alle ausstehenden Zahlungen für die in Artikel 1 Absatz 2 genannte Beihilfe ein.

*Artikel 3*

(1) Die in Artikel 1 Absatz 2 genannte Beihilfe wird sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.

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

*Artikel 4*

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

- Liste der Empfänger, die auf der Grundlage der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Regelung eine Beihilfe erhalten haben, mit dem Gesamtbetrag der Beihilfe, den jeder von ihnen auf der Grundlage dieser Regelung erhalten hat;

- Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der von jedem Empfänger zurückzufordern ist;
- ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;
- 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 in Artikel 2 genannten Beihilfe abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Italien unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen 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 5*

Dieser Beschluss ist an die Italienische Republik gerichtet.“

- 37 Was die Tragweite des angefochtenen Beschlusses betrifft, führte die Kommission in dessen Erwägungsgründen 344 bis 346 aus, dass er nicht die Beihilfemaßnahmen umfassen dürfe, die bereits Gegenstand der gesonderten, oben in Rn. 30 angeführten Untersuchung seien. Obwohl nämlich nicht alle nach dem Gesetz Nr. 10/2010 durch die Durchführungsrechtsakte vorgesehenen Zahlungen von SOGEAAL für die Maßnahmen 1 und 2 im Rahmen von Verträgen erfolgten, die im Rahmen der ausschließlich den Flughafen Alghero betreffenden gesonderten Untersuchung geprüft worden waren, war die Kommission der Auffassung, dass doch die meisten dieser Zahlungen im Rahmen dieser anderen Rechtssache geprüft worden seien. Außerdem stellte sie fest, dass „nicht in allen Fällen klar unterschieden werden [kann], da für die finanziellen Beziehungen zwischen SOGEAAL und einem bestimmten Luftfahrtunternehmen in dem relevanten Zeitraum verschiedene Verträge galten, von denen nur einige in der [anderen angeführten] Rechtssache berücksichtigt wurden“. Sie war daher der Auffassung, dass alle Vereinbarungen, die SOGEAAL mit Luftverkehrsunternehmen im Rahmen der streitigen Beihilferegelung abgeschlossen habe, vom Anwendungsbereich des angefochtenen Beschlusses auszuschließen seien, d. h., mit anderen Worten, den Teil der streitigen Maßnahmen, die den Flughafen Alghero betreffen.
- 38 Schließlich war die Kommission in dem angefochtenen Beschluss der Auffassung, dass das im vorliegenden Fall eingeleitete Verfahren nicht die von den Flughafenbetreibern an andere Dienstleistungsanbieter als Luftverkehrsunternehmen gezahlte und unter die Maßnahme 3 fallende potenzielle Beihilfe betreffe. Daher erklärte sie im 346. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, dass sie zu dieser Frage nicht Stellung nehmen könne.
- 39 Am 4. August 2016 übermittelte die Autonome Region der Klägerin Auszüge aus dem der Italienischen Republik von der Kommission zugestellten angefochtenen Beschluss, damit die Klägerin ihre Stellungnahme zur Vertraulichkeit bestimmter Daten übermitteln konnte, was sie am 21. August 2016 tat.
- 40 Am 11. Oktober 2016 beantragte die Klägerin bei der Kommission Einsicht in die den angefochtenen Beschluss betreffenden Akten. Am 27. Oktober 2016 wies die Kommission diesen Antrag zurück, wobei sie der Klägerin mitteilte, dass ihre Frist für die Erhebung einer Klage auf Nichtigkeitsklärung dieses Beschlusses noch nicht zu laufen begonnen habe, da die Entscheidung noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden sei.
- 41 Am 30. Juni 2017 erhob die Klägerin beim Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Regionales Verwaltungsgericht Sardinien, Italien) Klage gegen die Entscheidung der Autonomen Region vom 5. Juni 2017, mit der ihr die Rückzahlung eines Betrags von 262 297,54 Euro auferlegt



worden war. Der im Rahmen dieser Klage gestellte Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz wurde mit Entscheidung vom 7. August 2017 zurückgewiesen, in der das Gericht darauf hinwies, dass die Autonome Region den angefochtenen Beschluss am 5. Juni 2017 an die Klägerin gesandt habe. Diese legte gegen diese Entscheidung ein Rechtsmittel beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) ein.

## II. Verfahren und Anträge der Parteien

- 42 Mit Klageschrift, die am 6. September 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.
- 43 Am 18. April 2018 ist am Ende eines zweifachen Schriftsatzwechsels das schriftliche Verfahren geschlossen worden.
- 44 Am 18. Mai 2018 hat das Gericht nach Anhörung der Parteien beschlossen, das Verfahren bis zum Abschluss des schriftlichen Verfahrens in den zusammenhängenden Rechtssachen Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission (T-833/17) sowie easyJet Airline/Kommission (T-8/18), der am 21. September bzw. am 23. Juli 2018 erfolgt ist, auszusetzen.
- 45 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht sodann beschlossen, das mündliche Verfahren zu eröffnen. Im Hinblick darauf sind die Klägerin und die Kommission im Rahmen prozessleitender Maßnahmen aufgefordert worden, Unterlagen vorzulegen und Fragen des Gerichts schriftlich zu beantworten sowie zur Zweckmäßigkeit einer Verbindung der vorliegenden Rechtssache mit der Rechtssache easyJet Airline/Kommission (T-8/18) Stellung zu nehmen; das Gericht hat diese Verbindung schließlich wegen Fragen im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit bestimmter Informationen nicht vorgenommen. Die Klägerin und die Kommission sind diesen Maßnahmen innerhalb der gesetzten Fristen nachgekommen.
- 46 Am 19. Juni 2019 hat das Gericht in seiner Vollversammlung auf Vorschlag der Ersten Kammer und des Vizepräsidenten gemäß Art. 28 seiner Verfahrensordnung beschlossen, die Sache an die in erweiterter Besetzung mit fünf Richtern tagende Erste Kammer zu verweisen.
- 47 In der Sitzung vom 2. Oktober 2019 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet. Am Ende der Sitzung ist das mündliche Verfahren abgeschlossen worden.
- 48 Am 7. November 2019 hat das Gericht beschlossen, das mündliche Verfahren wiederzueröffnen. Am 12. November 2019 hat es die Kommission aufgefordert, bestimmte Unterlagen vorzulegen, was diese innerhalb der gesetzten Frist getan hat. Am 20. Dezember 2019 hat die Klägerin hierzu Stellung genommen. Am 22. Januar 2020 hat das Gericht daraufhin das mündliche Verfahren abgeschlossen.
- 49 Die Klägerin beantragt,
- den angefochtenen Beschluss insoweit teilweise für nichtig zu erklären, als
    - in Art. 1 Abs. 2 festgestellt wird, dass die mit dem Gesetz Nr. 10/2010 eingeführte Regelung eine der Klägerin für ihre Tätigkeiten in den Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia gewährte staatliche Beihilfe darstellt;
    - in Art. 1 Abs. 3 festgestellt wird, dass die mit dem Gesetz Nr. 10/2010 eingeführte Regelung eine im Sinne von Art. 108 Abs. 3 AEUV rechtswidrige staatliche Beihilfe zugunsten der Klägerin darstellt;
    - in Art. 1 Abs. 4 festgestellt wird, dass die Beihilfe mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist;

- der Italienischen Republik darin aufgegeben wird, die in Rede stehende Beihilfe von der Klägerin zurückzufordern;
- der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

50 Die Kommission beantragt,

- die Klage abzuweisen;
- der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

### III. Rechtliche Würdigung

51 Zur Stützung ihrer Klage macht die Klägerin folgende fünf Gründe für die Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses geltend:

- erstens eine falsche Auslegung des Begriffs der staatlichen Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV;
- zweitens einen Fehler hinsichtlich der Möglichkeit der Rechtfertigung der streitigen Beihilfe;
- drittens einen Rechtsfehler in der Anordnung der Rückforderung der streitigen Beihilfe;
- viertens eine mangelhafte Durchführung der Untersuchung;
- fünftens eine unzureichende und widersprüchliche Begründung.

#### **A. Zum ersten Klagegrund: falsche Auslegung des Begriffs der staatlichen Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV**

52 Mit ihrem ersten Klagegrund, der aus vier Teilen besteht, wendet sich die Klägerin gegen die Einstufung der streitigen Beihilferegulation als eine zu ihren Gunsten erteilte staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV.

53 Die Kommission beantragt, den ersten Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

##### ***1. Zur Zulässigkeit bestimmter Argumente***

54 Die Kommission ist der Ansicht, dass die von der Klägerin im Rahmen des ersten Klagegrundes vorgetragene Argumente, mit denen dargetan werden solle, dass sie einen Rechtsfehler begangen habe, indem sie im angefochtenen Beschluss festgestellt habe, dass die Flughafenbetreiber nicht Empfänger einer staatlichen Beihilfe seien, unzulässig seien und jedenfalls ins Leere gingen. Die Klage richte sich nämlich nur insoweit gegen den angefochtenen Beschluss, als er die Klägerin betreffe. Außerdem sei die Schlussfolgerung, dass die Klägerin eine staatliche Beihilfe erhalten habe, nicht daraus hergeleitet worden, dass die Flughafenbetreiber nicht als Begünstigte der streitigen Beihilferegulation angesehen worden seien. Somit könne die Klägerin die Feststellungen in Abschnitt 7.2.2 des angefochtenen Beschlusses nicht in Frage stellen.

55 Die Klägerin hält dem entgegen, sie habe den Gegenstand ihrer Klage bewusst auf die Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses, soweit er sie betreffe, beschränkt. Unter diesem Gesichtspunkt sei sie berechtigt, nachzuweisen, dass die Flughafenbetreiber Empfänger der Beihilfe der Autonomen Region gewesen seien, da der angefochtene Beschluss gerade darauf gestützt sei, dass die Mittel der

Autonomen Region über die Flughafenbetreiber an die Fluggesellschaften weitergeleitet worden seien. Für die Anfechtung dieses Beschlusses sei daher zwangsläufig der Nachweis erforderlich, dass diese Betreiber nicht wie „Marionetten“ der Autonomen Region gehandelt hätten, sondern vielmehr eine Beihilfe erhalten hätten, mit der die ihnen normalerweise entstandenen Marketingkosten verringert worden seien.

- 56 Hierzu ist festzustellen, dass die Klägerin in Art. 1 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses als Begünstigte der streitigen Beihilferegelung bezeichnet wird. Somit ist sie sowohl von diesem Art. 1 Abs. 2 als auch von Art. 1 Abs. 3 und 4 des Beschlusses unmittelbar und individuell betroffen. Außerdem ist sie nach Art. 2 dieses Beschlusses verpflichtet, den italienischen Behörden die aufgrund der streitigen Beihilferegelung erhaltenen Beträge zu erstatten. Mithin ist sie auch von diesem Art. 2 unmittelbar und individuell betroffen.
- 57 Unter diesen Umständen ist die vorliegende Klage, soweit sie in Bezug auf die Klägerin auf die Nichtigerklärung von Art. 1 Abs. 2 bis 4 und Art. 2 des angefochtenen Beschlusses gerichtet ist, im Hinblick auf Art. 263 Abs. 4 AEUV zulässig.
- 58 Die Klägerin kann im Rahmen dieser Klage zur Stützung ihres Antrags auf Nichtigerklärung dieser beiden Bestimmungen jeden Klagegrund geltend machen, der geeignet ist, darzutun, dass sie nicht Begünstigte der streitigen Beihilferegelung war; dies gilt in diesem Rahmen einschließlich von Argumenten, mit denen dargetan werden soll, dass die Flughafenbetreiber und nicht die Fluggesellschaften, wie die Klägerin, die tatsächlichen Begünstigten der streitigen Beihilferegelung waren.
- 59 Unter diesen Umständen ist das Vorbringen der Kommission zur Unzulässigkeit zurückzuweisen, wobei jedoch darauf hingewiesen wird, dass die Klageschrift im Klageantrag nicht auf die Nichtigerklärung von Art. 1 Abs. 1 des angefochtenen Beschlusses gerichtet ist und dass die Klägerin jedenfalls nicht zur Erhebung einer Klage auf dessen Nichtigerklärung befugt sein kann, da sie in ihrer Eigenschaft als Fluggesellschaft nicht im Wettbewerb mit den Flughafenbetreibern steht und somit nicht unmittelbar und individuell von diesem Art. 1 Abs. 1 betroffen ist.

***2. Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes, mit dem eine fehlerhafte Bestimmung der Begünstigten der streitigen Beihilferegelung gerügt wird, und zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes, mit dem das Fehlen eines Vorteils geltend gemacht wird***

- 60 Zur Stützung des ersten Teils des ersten Klagegrundes macht die Klägerin geltend, die Flughafenbetreiber seien die einzigen Begünstigten der streitigen Beihilferegelung, während sie im Rahmen des zweiten Teils dieses Klagegrundes dartun möchte, dass sie keinen Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV erlangt habe.
- 61 Die Kommission beantragt, den ersten und den zweiten Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen.
- 62 Da sich die im Rahmen der beiden Teile des ersten Rechtsmittelgrundes dargelegten Argumente teilweise überschneiden, sind sie zusammen zu prüfen.
- 63 Hierzu stellt das Gericht zunächst fest, dass die Klägerin, indem sie in Abrede stellt, dass sie Begünstigte der streitigen Beihilferegelung habe sein können, und mit der Behauptung, dass die Flughafenbetreiber die einzigen Begünstigten seien, bestreitet, dass die aus staatlichen Mitteln – im vorliegenden Fall von der Autonomen Region – stammenden Beträge nach ihrer Gewährung an diese Flughafenbetreiber noch als staatliche Mittel eingestuft werden könnten, wenn sie von diesen Betreibern später für ihre Vergütung verwendet worden seien. Außerdem habe sich die Rolle der

Flughafenbetreiber nicht auf eine Rolle als zwischengeschaltete Stellen zwischen der Autonomen Region und den Luftverkehrsunternehmen beschränkt. Damit bestreitet sie, dass die Geschäftsentscheidungen der Flughafenbetreiber der Autonomen Region zuzurechnen seien.

**a) Verwendung „staatlicher Mittel“ durch die Flughafenbetreiber**

- 64 Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV werden 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 erklärt, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. So müssen für die Einstufung als „staatliche Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV vier Voraussetzungen erfüllt sein: Es muss sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln, diese Maßnahme muss geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, dem Begünstigten muss durch sie ein Vorteil gewährt werden, und sie muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (vgl. Urteil vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 65 Was die erste Voraussetzung betreffend das Vorliegen einer staatlichen Maßnahme oder einer Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel angeht, müssen Vorteile, damit sie als Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden können, zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden und zum anderen dem Staat zuzurechnen sein (vgl. Urteile vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung), wobei diese beiden Teilvoraussetzungen kumulativ sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. März 2019, Deutschland/Kommission, C-405/16 P, EU:C:2019:268, Rn. 48 und 63 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 5. April 2006, Deutsche Bahn/Kommission, T-351/02, EU:T:2006:104, Rn. 103 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 66 Insoweit muss eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel nicht zwangsläufig eine von der Zentralgewalt des betreffenden Staates erlassene Maßnahme sein. Sie kann auch von einer Stelle unterhalb der zentralstaatlichen Ebene, wie der Autonomen Region, ausgehen. Eine von einer Gebietskörperschaft und nicht vom Zentralstaat erlassene Maßnahme kann nämlich eine Beihilfe darstellen, wenn die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt sind (Urteile vom 14. Oktober 1987, Deutschland/Kommission, 248/84, EU:C:1987:437, Rn. 17, und vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, EU:C:2006:511, Rn. 55). Mit anderen Worten fallen Maßnahmen, die von Stellen unterhalb der zentralstaatlichen Ebene, dezentralisierten, föderalen, regionalen oder sonstigen Stellen der Mitgliedstaaten erlassen werden, unabhängig vom Status und der Bezeichnung dieser Einrichtungen ebenso wie Maßnahmen des Bundes- oder Zentralstaats in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV, wenn dessen Voraussetzungen erfüllt sind (Urteile vom 6. März 2002, Diputación Foral de Álava u. a./Kommission, T-92/00 und T-103/00, EU:T:2002:61, Rn. 57, sowie vom 12. Mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais und Communauté d'agglomération du Douaisis/Kommission, T-267/08 und T-279/08, EU:T:2011:209, Rn. 108).
- 67 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich der staatlichen Beihilfen die mit staatlichen Maßnahmen verfolgten Ziele nicht genügen, um diese von vornherein von der Einordnung als „Beihilfen“ im Sinne von Art. 107 AEUV auszunehmen. Dieser Artikel unterscheidet nämlich nicht nach den Gründen oder Zielen der staatlichen Maßnahmen, sondern beschreibt diese nach ihren Wirkungen (vgl. Urteil vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 84 und 85 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, Urteil vom 26. November 2015, Spanien/Kommission, T-461/13, EU:T:2015:891, Rn. 39).

- 68 So kann ein unmittelbarer Vorteil für bestimmte natürliche oder juristische Personen für andere juristische Personen, die Unternehmen sind, einen mittelbaren Vorteil und damit eine staatliche Beihilfe darstellen (vgl. Urteile vom 19. September 2000, Deutschland/Kommission, C-156/98, EU:C:2000:467, Rn. 22 bis 35, vom 13. Juni 2002, Niederlande/Kommission, C-382/99, EU:C:2002:363, Rn. 38 und 60 bis 66, und vom 15. Juni 2010, Mediaset/Kommission, T-177/07, EU:T:2010:233).
- 69 Im vorliegenden Fall ist im Zusammenhang mit der streitigen Beihilferegulierung unstrittig, dass die Autonome Region den Flughafenbetreibern, die im Gesetz Nr. 10/2010 und in den Durchführungsmaßnahmen als „Begünstigte“ bezeichnet werden, über einen mehrjährigen Zeitraum Mittel zur Verfügung gestellt hat, damit sie die Region Sardinien als Reiseziel bewerben, was sowohl das Erreichen von Zielen hinsichtlich der Anbindung der Insel von und zu ihren verschiedenen Flughäfen als auch die Erbringung von Marketingdienstleistungen beinhaltete. Die Klägerin bestreitet nicht, dass diese ursprünglich von der Autonomen Region stammenden und zunächst an die Flughafenbetreiber gezahlten Mittel staatliche Mittel sind und dass die Entscheidung, diesen Flughafenbetreibern solche Mittel zu gewähren, dem italienischen Staat zuzurechnen war. Es stellt sich jedoch die Frage, ob, wie die Klägerin geltend macht, die Beträge, die sie von diesen Betreibern in Erfüllung der mit ihnen geschlossenen Verträge erhalten hat, „staatliche Mittel“ waren bzw. noch waren und ob sie dem italienischen Staat im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV zuzurechnen waren.
- 70 Insoweit geht sowohl aus dem von der Autonomen Region mittels der streitigen Beihilferegulierung eingeführten Mechanismus als auch aus dessen Umsetzung in der Praxis hervor, dass die von dieser Region an die Flughafenbetreiber gezahlten Mittel diejenigen waren, die von den Flughafenbetreibern für die Vergütung der vertraglich beteiligten Gesellschaften wie der Klägerin verwendet wurden.
- 71 Zum einen sah die streitige Beihilferegulierung nämlich eine Art Rechnungsabschlussystem vor. Insbesondere sah der regionale Beschluss Nr. 29/36 vor, dass die ausgewählten Flughafenbetreiber einen Vorschuss in Höhe von 20 % der für das Referenzjahr geschuldeten Gelder, gefolgt von einer Zahlung einer zweiten, gestaffelten und an die Vorlage von Quartalsberichten geknüpften Rate in Höhe von 60 % und schließlich eine letzte Rate in Höhe von 20 % erhielten, wenn sie Unterlagen vorlegten, anhand deren die Autonome Region überprüfen konnte, dass die Tätigkeit ordnungsgemäß ausgeführt worden war, dass die Ziele erreicht worden waren und dass die angefallenen Kosten tatsächlich entstanden waren. Dieser Kontrollmechanismus sollte folglich verhindern, dass den Flughafenbetreibern weitere Beträge erstattet werden als die, die sie für die Vergütung der vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen wie der Klägerin aufgewendet hatten und die Gegenstand der in Art. 2 des angefochtenen Beschlusses vorgesehenen Rückforderungspflicht sind. Das Bestehen dieses Mechanismus bestätigt auch, dass die Leistungen dieser Luftverkehrsunternehmen von der Autonomen Region finanziert wurden, da die von den Flughafenbetreibern als Vergütung der vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen als Vorauszahlung gezahlten Beträge den Geldern entsprachen, die sie am Ende des Verfahrens von der Autonomen Region erhielten.
- 72 Wie zum anderen aus den Erwägungsgründen 242 bis 246 sowie 313, 314 und 317 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, in denen die Stellungnahmen wiedergegeben werden, die die Flughafenbetreiber von Olbia und Cagliari-Elmas im Rahmen des Verwaltungsverfahrens vor der Kommission abgegeben hatten, erläuterten diese selbst, dass sie *de facto* die Beträge, die der Bezahlung der vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen entsprachen, die die Leistungen erbrachten, die von der Autonomen Region verlangt wurden, um den sardischen Tourismus zu bewerben, als Vorauszahlung gezahlt hatten und dass sie anschließend der Autonomen Region ihre Rechnungslegung über die tatsächlich angefallenen Kosten präsentiert hatten, um dafür die Erstattung durch die Autonome Region zu erhalten. In diesem Rahmen trug der Betreiber des Flughafens Cagliari-Elmas sogar vor, dass die Autonome Region den Nachweis von ihm verlangt habe, dass die leistenden Luftverkehrsunternehmen die gesamten Beiträge der Region erhalten hatten und dass er daher nur eine zwischengeschaltete Stelle gewesen sei, die ihnen die von der Autonomen Region erhaltenen Beträge weitergeleitet habe. Zudem machte die Italienische Republik geltend, wie aus dem

340. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, dass der Flughafenbetreiber von Olbia im Wesentlichen die Beiträge, die er von der Autonomen Region erhalten habe, in voller Höhe an die Luftverkehrsunternehmen weitergeleitet habe.

- 73 Die von den Flughafenbetreibern verwendeten Gelder für die Vergütung der Klägerin im Rahmen der mit dieser geschlossenen Verträge stammten somit eindeutig aus dem Haushalt der Autonomen Region und stellten damit staatliche Mittel im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV dar. Entgegen dem Vorbringen der Klägerin ist diese Übereinstimmung, die die Feststellung ermöglicht, dass die von ihr erhaltenen Beträge staatliche Mittel waren, ein relevanter Gesichtspunkt für die Beurteilung, ob sie eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV erhalten hat.
- 74 Im Übrigen ist zu dem von der Klägerin geltend gemachten Umstand, dass die Flughafenbetreiber sie im Jahr 2013 weiter vergütet hätten, obwohl sie von der Autonomen Region keine Mittel mehr erhalten hätten, festzustellen, dass die Flughafenbetreiber, wie die Kommission erläutert hat, als die Autonome Region diese Zahlungen aufgrund ihrer Entscheidung, die streitige Beihilferegulation auszusetzen, eingestellt hat, nur ihre vertraglichen Verpflichtungen erfüllt haben, soweit die in Rede stehenden Verträge für den Fall eines Verlusts der Finanzierung der Autonomen Region keine Auflösung dieser Verträge vorsahen. Auch wenn die Flughafenbetreiber in bestimmten Fällen, einschließlich über SFIRS, Kosten für Liquiditätsvorschüsse auf die später von der Autonomen Region zurückgezahlten Beträge zu tragen hatten, ändert dies jedenfalls nichts daran, dass sie nach ihren eigenen Angaben und im Einklang mit der streitigen Beihilferegulation die ihnen von der Autonomen Region gewährten Mittel, die ausschließlich Gegenstand der in Art. 2 des angefochtenen Beschlusses vorgesehenen Erstattungspflicht sind, in voller Höhe verwendet haben, um die vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen wie die Klägerin zu vergüten.
- 75 Abgesehen von den Erklärungen der italienischen Regierung und der Flughafenbetreiber selbst im Rahmen des Verwaltungsverfahrens, das dem Erlass des angefochtenen Beschlusses vorausging, und den Tabellen im angefochtenen Beschluss wird die Übereinstimmung zwischen den Mitteln, die die Autonome Region den Flughafenbetreibern zur Verfügung gestellt hat, und den von diesen für die Vergütung der vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen verwendeten Mitteln im besonderen Fall der Klägerin und entgegen ihrem Vorbringen durch den Inhalt der Vereinbarungen bestätigt, die sie mit den Betreibern der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia geschlossen hat.
- 76 Die Präambel des Vertrags vom 26. Februar 2012 zwischen der Klägerin und SOGAER bestimmte nämlich ausdrücklich, dass die Autonome Region entschieden hatte, ihre Marketinginvestitionen in die Verkehrs- und Tourismusindustrie zu erhöhen, dass sie hierzu SOGAER jährlich einen Betrag zur Verfügung stellte, den dieser Flughafenbetreiber zur Erreichung dieses Ziels ausgeben sollte, und dass SOGAER in Anbetracht der Verpflichtung der Autonomen Region eine Anzeige auf ihrer Website veröffentlicht hatte, um in Marketingmaßnahmen zu investieren, die entwickelt wurden, um die touristischen Attraktionen im Süden Sardinien zu bewerben. Im Vertrag vom 31. März 2013 zwischen der Klägerin und GEASAR hieß es, dass dieser Flughafenbetreiber im Einvernehmen mit der Autonomen Region Olbia und Sardinien aktiv als Urlaubsziel förderte, indem er alle geeigneten Marketing-, Werbe- und Kommunikationsmaßnahmen durchführe, und dass die Autonome Region GEASAR zu diesem Zweck jährlich einen Betrag zur Verfügung stellte, den dieser Flughafenbetreiber zur Erreichung dieser Ziele ausgeben sollte.
- 77 Das Vorbringen der Klägerin, sie sei von den Flughafenbetreibern nicht aus von der Autonomen Region stammenden Mitteln vergütet worden, ist daher zurückzuweisen.
- 78 Die Klägerin wendet ferner ein, die angebliche Übereinstimmung der beiden Finanzströme sei kein hinreichender Beweis, um auszuschließen, dass die zu ihren Gunsten geleisteten Zahlungen als tatsächliche Gegenleistung für die Leistungen, die sie den Flughafenbetreibern erbracht habe, erfolgt seien.

- 79 Insoweit ist erneut darauf hinzuweisen, dass im Bereich der staatlichen Beihilfen die mit staatlichen Maßnahmen verfolgten Ziele nicht genügen, um diese von vornherein von der Einordnung als „Beihilfen“ im Sinne von Art. 107 AEUV auszunehmen. Dieser Artikel unterscheidet nämlich nicht nach den Gründen oder Zielen der staatlichen Maßnahmen, sondern beschreibt diese nach ihren Wirkungen (vgl. Urteil vom 22. Dezember 2008, *British Aggregates/Kommission*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 84 und 85 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, Urteil vom 26. November 2015, *Spanien/Kommission*, T-461/13, EU:T:2015:891, Rn. 39).
- 80 Da die Kommission bei der Prüfung einer Maßnahme dazu veranlasst sein kann, zu prüfen, ob ein Vorteil so angesehen werden kann, dass er mittelbar anderen Wirtschaftsteilnehmern als dem unmittelbaren Empfänger der Übertragung staatlicher Mittel gewährt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juni 2002, *Niederlande/Kommission*, C-382/99, EU:C:2002:363, Rn. 61 und 62), ist davon auszugehen, dass, sofern wie im vorliegenden Fall nachgewiesen werden kann, dass ein Vorteil aus staatlichen Mitteln vom unmittelbaren Empfänger an einen Endempfänger weitergereicht wurde, es unerheblich ist, ob diese Weitergabe vom unmittelbaren Empfänger gemäß einer geschäftlichen Logik vorgenommen wurde oder im Gegenteil einem im Allgemeininteresse liegenden Ziel entsprach.
- 81 Dies wird durch die Rechtsprechung bestätigt, nach der ein Vorteil, der bestimmten natürlichen oder juristischen Personen unmittelbar gewährt wird, einen mittelbaren Vorteil und damit eine staatliche Beihilfe für andere juristische Personen, die Unternehmen sind, darstellen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. September 2000, *Deutschland/Kommission*, C-156/98, EU:C:2000:467, Rn. 22 bis 35, vom 13. Juni 2002, *Niederlande/Kommission*, C-382/99, EU:C:2002:363, Rn. 38 und 60 bis 66, vom 4. März 2009, *Associazione italiana del risparmio gestito und Fineco Asset Management/Kommission*, T-445/05, EU:T:2009:50, Rn. 127, sowie vom 15. Juni 2010, *Mediaset/Kommission*, T-177/07, EU:T:2010:233). In den Rechtssachen, in denen diese Urteile ergangen sind, erfolgte die Übertragung des Vorteils durch natürliche oder juristische Personen, die unmittelbare Empfänger staatlicher Mittel waren, im Rahmen einer Geschäftsbeziehung, was bestätigt, dass das Vorliegen eines geschäftlichen Grundes, der der Übertragung zugrunde lag, keine Auswirkung auf die Beurteilung anhand von Art. 107 Abs. 1 AEUV hat, wie die Mittel staatlicher Herkunft bis zum Endempfänger geflossen sind.
- 82 Unter diesen Umständen ist die Kommission rechtsfehlerfrei zu dem Ergebnis gelangt, dass die von den Flughafenbetreibern für die Maßnahmen 1 und 2 an die Luftverkehrsunternehmen geleisteten Zahlungen staatlichen Mitteln entsprachen.

***b) Zurechenbarkeit der Entscheidungen der Flughafenbetreiber und der von dieser an die Klägerin geleisteten Zahlungen an die Autonome Region***

- 83 Was die Frage der Zurechenbarkeit der Entscheidungen der Flughafenbetreiber, die streitigen Verträge mit der Klägerin abzuschließen, an die Autonome Region anbelangt, bestreitet die Klägerin, dass diese Betreiber nur eine Mittlerrolle gespielt hätten. Obwohl es nämlich ein Verfahren zur Genehmigung ihrer Maßnahmenpläne durch die Autonome Region gegeben habe, hätten die Flughafenbetreiber im Hinblick auf ihre Entscheidungen über die Art und Weise der Zuweisung der von der Autonomen Region erhaltenen Mittel ein weites Ermessen behalten.
- 84 Insoweit bestätigt die Rechtsprechung im Hinblick auf die Voraussetzung des Art. 107 Abs. 1 AEUV bezüglich des Vorliegens eines unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährten Vorteils, auch wenn sie Rechtssachen betrifft, in denen die in Rede stehenden Mittel anders als im vorliegenden Fall nicht unmittelbar aus dem Staatshaushalt stammten oder über diesen geleitet wurden, dass das entscheidende Kriterium das Ausmaß der staatlichen Kontrolle über die Gewährung des Vorteils, insbesondere über den Transmissionskanal für diesen Vorteil, ist (Urteile vom 16. Mai 2000, *Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission*, C-83/98 P, EU:C:2000:248, Rn. 50, vom 16. Mai 2002, *Frankreich/Kommission*, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 37, und vom 19. Dezember 2013, *Association Vent De Colère! u. a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 33) und dass dies selbst dann gilt,

wenn die Gewährung dieses Vorteils mit keiner förmlichen Übertragung staatlicher Mittel verbunden ist (vgl. Urteil vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, EU:C:2013:851, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 85 Während anhand des Ausmaßes der staatlichen Kontrolle über die Gewährung des Vorteils beurteilt werden kann, ob davon ausgegangen werden kann, dass „staatliche Mittel“ für diesen Vorteil mobilisiert wurden, ist bei der Prüfung der in Art. 107 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Teilvoraussetzung der Zurechenbarkeit der betroffenen Maßnahme an den Staat dieses Ausmaß der Kontrolle auch bei der Prüfung der Frage zu berücksichtigen, ob angenommen werden kann, dass die öffentlichen Stellen am Erlass dieser Maßnahme beteiligt waren (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 52, und vom 28. März 2019, Deutschland/Kommission, C-405/16 P, EU:C:2019:268, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung). Diese Beteiligung kann aus einer Gesamtheit von Indizien abgeleitet werden, die sich aus den Umständen des konkreten Falles und aus dem Kontext ergeben, in dem diese Maßnahme ergangen ist, und insbesondere aus deren Umfang, ihrem Inhalt oder ihren Bedingungen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, EU:C:2002:294, Rn. 52 bis 56, und vom 17. September 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, Rn. 31 bis 33).
- 86 Die Kommission hat im angefochtenen Beschluss festgestellt, dass die den Flughafenbetreibern von der Autonomen Region zur Verfügung gestellten Mittel gemäß den Anweisungen der Autonomen Region verwendet werden sollten und *de facto* verwendet worden seien, im vorliegenden Fall als Vergütung für die von den Fluggesellschaften erbrachten Dienstleistungen, nämlich die Einrichtung neuer Flugverbindungen, die Erhöhung der Frequenzen, die Erreichung von Zielen bezüglich des Fluggastaufkommens und die Erweiterung der Betriebszeiten bestehender Strecken sowie die Bereitstellung von Marketingdienstleistungen.
- 87 Was den Einwand der Klägerin gegen die Feststellungen der Kommission in den Erwägungsgründen 357 bis 359 des angefochtenen Beschlusses betrifft, wonach das Verhalten der Flughafenbetreiber durch die Autonome Region anhand des Gesetzes Nr. 10/2010 und durch die Maßnahmenpläne, die vor dem Inkrafttreten von der Autonomen Region genehmigt werden müssten, bestimmt gewesen sei, ist festzustellen, dass das Gesetz Nr. 10/2010 die Flughafenbetreiber zwar als formale Empfänger der in diesem Gesetz vorgesehenen Zahlungen nennt.
- 88 Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 10/2010 sah jedoch ausdrücklich vor, dass die Kriterien, die Art und die Dauer des Verkehrsangebots sowie die Richtlinien für die Ausarbeitung der Maßnahmenpläne durch die Flughafenbetreiber durch Beschlüsse der Regionalregierung erlassen werden sollten, während Art. 3 Abs. 3 dieses Gesetzes ebenfalls ausdrücklich vorsah, dass den von den Flughafenbetreibern erstellten Maßnahmenplänen die entsprechenden Urkunden und Verträge beizufügen waren und dass sie nur finanziert würden, wenn sie im Einklang mit den Kriterien, der Art, der Dauer des Verkehrsangebots und den von der Regionalregierung erlassenen Richtlinien erstellt und vorab dem zuständigen Ausschuss zur verbindlichen Stellungnahme vorgelegt worden waren.
- 89 Insoweit geht aus dem durch das Gesetz Nr. 10/2010 eingeführten Instrument hervor, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes zwangsläufig zusammen mit den Vorschriften zu lesen waren, deren Erlass durch die Regionalregierung dieses Gesetz vorsah und die im vorliegenden Fall in Rede stehenden, von der Autonomen Region getätigten Zahlungen an die Flughafenbetreiber bedingten. Diese Vorschriften, insbesondere der regionale Beschluss Nr. 29/36, sahen ausdrücklich vor, dass die Flughafenbetreiber ihre Maßnahmenpläne der Autonomen Region zur Genehmigung vorlegen mussten und dass diese Pläne, um für die von der Region vorgesehene Finanzierung in Anspruch nehmen zu können, gemäß den Kriterien, der Art und der Dauer des Verkehrsangebots sowie den von der Regionalregierung festgelegten Richtlinien ausgearbeitet sein mussten.



- 90 Außerdem war der Mechanismus für die Erstattung der von den Flughafenbetreibern als Vorauszahlung gezahlten Beträge geeignet, der Autonomen Region zu ermöglichen, die Initiativen der Flughafenbetreiber zu kontrollieren, da nur die gemäß den Richtlinien der Autonomen Region und durch die Vorlage der einschlägigen Vertrags- und Rechnungsunterlagen gerechtfertigten Initiativen zu der von der streitigen Beihilferegelung vorgesehenen Finanzierung führen konnten. Die Maßnahmenpläne wurden nämlich zu Beginn des Verfahrens der Autonomen Region zur Genehmigung vorgelegt, und die Flughafenbetreiber mussten für die Zahlung von 60 % der Beihilfe auch Quartalsberichte vorlegen und konnten die letzte Rate der Zahlung in Höhe von 20 % erst erhalten, nachdem sie nachgewiesen hatten, dass sie die Anweisungen der Autonomen Region befolgt hatten.
- 91 Der Einfluss der Autonomen Region auf Inhalt und Reichweite der Initiativen der Flughafenbetreiber wird durch die Flughafenbetreiber selbst untermauert. Wie aus dem 237. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, erklärte GEASAR nämlich, die Vorschläge für Marketingmaßnahmen mit den Luftverkehrsunternehmen, die auf den Aufruf zur Interessenbekundung reagiert hatten, die dieser Flughafenbetreiber auf seiner Website veröffentlicht hatte, unter Berücksichtigung der von der Autonomen Region erstellten Tourismus-Marketingpläne als Planungsinstrument verhandelt zu haben. SOGAER machte ihrerseits geltend, wie aus dem 313. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, dass die Region im Rahmen der streitigen Beihilferegelung einen Ausgleich bereitstelle, der lediglich durch den Flughafenbetreiber weitergeleitet werde, und zwar „als Teil eines von der [Autonomen] Region beschlossenen, finanzierten und überwachten Plans“.
- 92 Zwar erwähnte das Gesetz Nr. 10/2010 nicht die spezifischen Maßnahmen, die von den Flughafenbetreibern in den Maßnahmenplänen vorgeschlagen werden mussten, und auch nicht, an welche Luftverkehrsunternehmen herangetreten werden sollte. Außerdem oblag die Initiative, der Autonomen Region Maßnahmenpläne vorzulegen, um die im Rahmen der streitigen Beihilferegelung vorgesehenen Gelder zu beantragen, und auch – wie von der Klägerin geltend gemacht – die Auswahl der vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen formal den Flughafenbetreibern, insbesondere weil das Gesetz Nr. 10/2010 und seine Durchführungsmaßnahmen die Fluggesellschaften, mit denen sie notwendigerweise in Geschäftsbeziehung treten mussten, nicht namentlich angaben. Sobald die Flughafenbetreiber jedoch ihre Entscheidung getroffen hatten, mittels der streitigen Beihilferegelung an dem von der Autonomen Region eingerichteten Finanzierungsprogramm teilzunehmen, war ihr Beurteilungsspielraum bei der Festlegung ihrer Wirtschaftspläne und der Auswahl der vertraglich beteiligten Dienstleistungsanbieter durch die von der Autonomen Region festgelegten Kriterien und Richtlinien stark reduziert.
- 93 Insbesondere bestätigen der Verweis in Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 10/2010 auf die Verträge, die von den Flughafenbetreibern vorzulegen waren, und der Verweis im regionalen Beschluss Nr. 29/36 auf die Fälle, in denen die Maßnahmenpläne von den Luftverkehrsunternehmen umgesetzt werden, entgegen dem Vorbringen der Klägerin, dass die Autonome Region die Flughafenbetreiber dazu veranlasste, auf Luftverkehrsunternehmen zurückzugreifen, da nur sie es sind, die sich mit den Luftverkehrsunternehmen zur Eröffnung oder Beibehaltung von Flugverbindungen, zu ihrer Häufigkeit und Zielen, was Passagierzahlen betrifft, verpflichten konnten, und dass die Autonome Region entschied, welche Flugstrecken als förderberechtigt angesehen würden. Was die Marketingmaßnahmen betrifft, unterschied die Autonome Region zwischen denen, die von Luftverkehrsunternehmen angeboten würden, was den notwendigen Rückgriff der Flughafenbetreiber auf diese Unternehmen bestätigt, und denen, die von anderen Dienstleistern als den Luftverkehrsunternehmen angeboten würden, um die es, wie die Kommission vorträgt, im vorliegenden Fall nicht geht und deren Vorliegen jedenfalls keinen Einfluss auf die Frage haben kann, ob die von der Klägerin bezogenen Gelder aus dem Haushalt der Autonomen Region kamen und ihr zugerechnet werden konnten.

- 94 Indem die Autonome Region streng im Vorfeld die von den Flughafenbetreibern vorgelegten Maßnahmenpläne, insbesondere die betroffenen Flugverbindungen und die geplanten Marketingmaßnahmen, und im Nachgang die Beträge prüfte, die von den Flughafenbetreibern als Vergütung für die von den Luftverkehrsunternehmen im Rahmen der Werbung für die Insel Sardinien als Tourismusziel erbrachten Leistungen aufgewendet worden waren, nahm sie eine ausreichende Kontrolle des vertraglichen Verhaltens der Flughafenbetreiber, die beschlossen hatten, die im Rahmen der streitigen Beihilferegung vorgesehenen Finanzmaßnahmen zu beantragen, für sich in Anspruch, so dass davon auszugehen ist, dass ihr dieses Verhalten zuzurechnen war.
- 95 Im Übrigen hat die Autonome Region in ihren Beschlüssen Nrn. 300 und 322 vom 16. Juni 2014 bzw. vom 13. Juni 2013, mit denen die endgültigen jährlichen Beträge festgelegt wurden, selbst die Auffassung vertreten, dass „der Beitrag gemäß dem Gesetz Nr. 10/2010 über die Flughafenbetreibergesellschaften erfolgt, die als Mittler und Vorläufer der Übertragung von Mitteln an die Luftverkehrsgesellschaften gemäß dem von der Region selbst festgelegten Weg, wie er mit dem Gesetz [Nr. 10/2010] und den Durchführungsmaßnahmen vorgezeichnet worden ist, fungieren“ (che l'intervento di cui alla LR. n. 10/2010 si realizza attraverso le società di gestione aeroportuale, che fungono da tramite operativi e da soggetti anticipatori del trasferimento di risorse a favore dei vettori, secondo il percorso dalla Regione stessa disegnato con la sopraccitata legge regionale n. 10/2010 e con e delibere di attuazione della stessa), und dass „die Luftverkehrsunternehmen als tatsächliche und einzige Empfänger des Zuflusses der im Gesetz [Nr. 10/2010] genannten finanziellen Mittel anzusehen sind“ (che i vettori debbano considerarsi i reali ed unici destinatari dei flussi delle risorse di cui alla predetta legge regionale).
- 96 Außerdem zeigt die Präambel des zwischen der Klägerin und dem Betreiber des Flughafens Cagliari-Elmas geschlossenen Vertrags vom 26. Februar 2012, wie die Kommission hervorhebt, eindeutig den Umfang der von der Autonomen Region ausgeübten Kontrolle, da sie nämlich klarstellt, dass „[SOGAER g]emäß den von der [Autonomen] Region veröffentlichten Richtlinien ... einen Maßnahmenplan ausgearbeitet [hatte], in dem die Strategie und die Maßnahmen beschrieben werden, die durchgeführt werden sollen, um das Ziel der Entwicklung des Verkehrs zu erreichen“, dass „[d]ie Finanzierung des Maßnahmenplans ... gemäß Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes [Nr. 10/2010] vom Ausschuss der Regionalregierung zur Genehmigung genehmigt [worden war]“, dass „die [Autonome] Region und SOGAER eine Zunahme der allgemeinen Werbung für Cagliari, den Flughafen und den Süden Sardinien erwart[e] hatten und dass a]ufgrund dieser Marketingdienstleistungen ... sowohl die [Autonome] Region als auch SOGAER eine Erhöhung des Fluggastaufkommens und positive wirtschaftliche Auswirkungen für den Flughafen Cagliari und dessen Einzugsgebiet [erwartet hatten]“.
- 97 Der Umstand, dass diese Betreiber die Durchführung der Maßnahmenpläne kontrolliert hätten, bedeutet nicht, dass sie bei der Durchführung der streitigen Beihilferegung über Autonomie verfügt hätten. Die Aufnahme dieser Sanktionsklauseln in die mit den Partnerfluggesellschaften geschlossenen Verträge ist nämlich in erster Linie auf das Bestreben der Flughafenbetreiber zurückzuführen, ihren Verpflichtungen, wie sie im regionalen Beschluss Nr. 29/36 vorgesehen sind, nachzukommen, um sicherzustellen, dass sie die bei der Autonomen Region beantragte und zur Erfüllung der Verträge als Vorauszahlung gezahlte Finanzierung tatsächlich erhalten würden. Unter dem Gesichtspunkt des Interesses der Autonomen Region und wie die Kommission geltend macht, sollte die den Flughafenbetreibern auferlegte Verpflichtung, einen Sanktionsmechanismus vorzusehen, die öffentliche Investition schützen, indem sichergestellt wird, dass die gewährten Mittel ordnungsgemäß verwendet werden und zu den erwarteten Leistungen führen, um den Tourismus auf Sardinien zu fördern. Dies gilt ebenso für den Überwachungsmechanismus in Bezug auf die Vorlage sowohl von Quartalsberichten als auch von Vertrags- und Rechnungsunterlagen durch die Flughafenbetreiber gegenüber der Autonomen Region zum Erhalt der letzten von der Region angebotenen Finanzierungsraten.

98 Nach alledem ist das Vorbringen der Klägerin zur angeblichen Entscheidungsfreiheit der Flughafenbetreiber bei der Festlegung ihrer vertraglichen Beziehungen zu den im Rahmen der streitigen Beihilferegelung vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen als unbegründet zurückzuweisen. Die Kommission hat in den Erwägungsgründen 355 bis 361 des angefochtenen Beschlusses somit ohne Rechtsfehler festgestellt, dass die Flughafenbetreiber als zwischengeschaltete Stellen zwischen der Autonomen Region und den Luftverkehrsunternehmen angesehen werden konnten, da sie die von der Autonomen Region erhaltenen Mittel vollständig weitergeleitet und somit anhand der von der Region genehmigten Maßnahmenpläne in Übereinstimmung mit den von dieser erhaltenen Anweisungen gehandelt haben.

***c) Fehlerhafte Feststellung der Begünstigten der streitigen Beihilferegelung und Fehlen eines Vorteils für die Luftverkehrsunternehmen***

99 Die Klägerin macht geltend, dass die Flughafenbetreiber die Begünstigten der streitigen Beihilferegelung gewesen seien, da die Regelung sie von Kosten entlastet habe, die sie normalerweise hätten tragen müssen, um die den Gegenstand der streitigen Verträge bildenden Leistungen zu erhalten, und zwar sowohl die Kosten betreffend die Frequenz der Flugverbindungen und das Fluggastaufkommen als auch die die Marketingdienstleistungen betreffenden Kosten. Die streitige Beihilferegelung stelle somit einen Mechanismus zur Subventionierung der Flughafenbetreiber für den Erwerb von Dienstleistungen im Zusammenhang mit den Maßnahmen 1 und 2 von den Luftverkehrsunternehmen dar. Dieser Mechanismus verringere die Kosten, die die Flughafenbetreiber normalerweise für die Entwicklung ihrer eigenen Tätigkeiten hätten tragen müssen. Die Flughafenbetreiber hätten damit durch den Abschluss von Vereinbarungen mit der Klägerin, insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung ihres Einzugsbereichs und die Erhöhung des Fluggastaufkommens, einen wirtschaftlichen Ertrag erzielt.

100 Der Umstand, dass die Klägerin als Luftverkehrsunternehmen in Erfüllung dieser Verträge Marketingaktivitäten erbracht habe, durch die die von ihr betriebenen Flugverbindungen angepriesen würden, ändere nichts daran, dass die Flughafenbetreiber ein wirtschaftliches Interesse daran hätten, diese Leistungen im Wege eines Vertrags zu erhalten. Die zwischen diesen und der Klägerin geschlossenen Verträge seien nämlich Ausdruck eines tatsächlichen wirtschaftlichen Interesses der Betreiber am Erhalt der in Rede stehenden Dienstleistungen gewesen, wobei dieses Interesse von der Kommission in früheren Entscheidungen anerkannt worden sei und zahlreiche Flughäfen dazu veranlasse, ähnliche Dienstleistungen von Luftverkehrsunternehmen in Anspruch zu nehmen. Diese Vereinbarungen seien im Luftfahrtbereich letztlich üblich, was durch die Tatsache bestätigt werde, dass die betreffenden Flughafenbetreiber diese Verträge im vorliegenden Fall teilweise mit Eigenmitteln finanziert hätten. Somit habe es sich bei den Leistungen, die sie in Erfüllung dieser Verträge erbracht habe, um tatsächliche Leistungen gehandelt, und selbst wenn die davon erfassten Tätigkeiten ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse entsprochen hätten, beweise der Umstand, dass sie einen wirtschaftlichen Vorteil aus den Handelsverträgen ziehen können, nicht, dass die Klägerin eine rechtswidrige staatliche Beihilfe von der Autonomen Region erhalten habe.

101 Jedenfalls habe die Kommission nicht ausschließen können, dass die Flughafenbetreiber, obwohl sie die unmittelbaren Adressaten der Zahlungen der Autonomen Region gewesen seien, Begünstigte der streitigen Beihilferegelung gewesen seien, und dies umso weniger mit dem unlogischen Argument, dass die Regelung nicht so ausgestaltet worden sei, dass ihre sekundären Auswirkungen den Flughäfen zugeleitet würden.

102 Insoweit hatten die Flughafenbetreiber zwar ein Interesse daran, sich als zwischengeschaltete Stellen an der Durchführung der streitigen Beihilferegelung zu beteiligen, da die Erfüllung der Verpflichtungen der Fluggesellschaften im Hinblick auf die Frequenz der Flugverbindungen und die Ziele bezüglich der Passagierzahlen sowie die Erbringung ihrer Marketingdienstleistungen eine Zunahme der

Frequentierung der betroffenen Flughäfen und notwendigerweise eine Zunahme der Einnahmen ihrer Betreiber aus luftverkehrsbezogenen und nicht luftverkehrsbezogenen Dienstleistungen zur Folge hatten.

- 103 Wie die Kommission insbesondere in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass die Flughafenbetreiber ohne die Finanzierung der Autonomen Region über ausreichende Mittel, im vorliegenden Fall mehrere Dutzend Millionen Euro, verfügt hätten, um von den Fluggesellschaften Leistungen in einem solchen Umfang zu erwerben, wie Verpflichtungen zur Eröffnung von Flugverbindungen und zum Erreichen von Zielen im Hinblick auf das Fluggastaufkommen sowie Marketingdienstleistungen, und dass sie im Rahmen ihrer Expansionsstrategien notwendigerweise Vereinbarungen dieser Art geschlossen hätten. Vielmehr haben sich die Betreiber nur mit der Garantie der Autonomen Region, dass sie die entsprechenden Mittel von dieser Region erhalten werden, mit den Fluggesellschaften vertraglich verpflichtet.
- 104 Dies wird dadurch bestätigt, dass die Betreiber der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia im vorliegenden Fall vor der Durchführung der streitigen Beihilferegelung weder die Marketingdienstleistungen der Klägerin in Anspruch genommen noch Vereinbarungen über die Häufigkeit der Flugverbindungen oder Ziele bezüglich der Passagierzahlen geschlossen hatten und diese Betreiber nach der Aussetzung der streitigen Beihilferegelung ohne die Finanzierung der Autonomen Region nicht beschlossen haben, neue Vereinbarungen über ähnliche Dienstleistungen mit der Klägerin abzuschließen. Letztlich beruhte der Erwerb dieser Dienstleistungen, wie die Kommission ausgeführt hat, weniger auf einer geschäftlichen Notwendigkeit der Flughafenbetreiber als auf deren Entscheidung, sich an der Umsetzung der von der Autonomen Region eingeführten Beihilferegelung zu beteiligen. Die Klägerin kann daher nicht geltend machen, die Autonome Region habe durch die streitige Beihilferegelung Kosten verringert, die normalerweise die Betreiber der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia hätten tragen müssen.
- 105 Diese Schlussfolgerung wird nicht durch das Vorbringen der Klägerin in Frage gestellt, die Flughafenbetreiber hätten die Luftverkehrsunternehmen auch aus ihren Eigenmitteln vergütet. Zum einen hat die Klägerin nämlich nicht dargetan, welche Beträge die Flughafenbetreiber aus ihren Eigenmitteln bestritten hätten, ohne deren spätere Erstattung zu erhalten oder bei der Autonomen Region gemäß der streitigen Beihilferegelung zu beantragen, obwohl die Kommission, ohne dass die Klägerin den Gegenbeweis erbringt, geltend macht, dass die Flughafenbetreiber nur in sehr geringem Umfang und nur um ihren nach der Aussetzung der streitigen Beihilferegelung durch die Autonome Region verbleibenden vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen, auf Eigenmittel Rückgriff genommen habe. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass diese angeblichen Eigeninvestitionen der Flughafenbetreiber jedenfalls nicht unter die in Art. 2 des angefochtenen Beschlusses vorgesehene Erstattungspflicht fallen und nicht Ausdruck der Übernahme erheblicher geschäftlicher Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung der von der Autonomen Region stammenden Mittel sind.
- 106 Abgesehen von dem im Rahmen der Beurteilung der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers zu prüfenden Umstand, dass die vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen nicht nach Abschluss eines Verfahrens ausgewählt wurden, durch das gewährleistet werden konnte, dass die Autonome Region sie über die Flughafenbetreiber zum Marktpreis vergütet, ist festzustellen, dass die Klägerin, nachdem sie vom Gericht dazu aufgefordert wurde, beweiskräftige Unterlagen zu diesem Punkt vorzulegen, Werbe- und Vertragsmaterial vorgelegt hat, das bestätigt, dass, wie die Kommission im 368. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses festgestellt hat, die Werbung für bestimmte von der Klägerin bediente Regionen und Städte auf ihrer Website normalerweise untrennbar mit der Werbung für von ihr selbst betriebene Flüge verbunden ist. Entgegen dem Vorbringen der Klägerin ist somit nicht ausgeschlossen, dass sie ohne die mit SOGAER und GEASAR abgeschlossenen Marketingverträge dennoch die Bewerbung ihrer Flugverbindungen von und nach Sardinien organisiert hätte, ebenso wie nicht erwiesen ist, dass sie in Erfüllung dieser Verträge eine wesentlich intensivere als die zur unmittelbaren Bewerbung ihrer eigenen Flüge üblicherweise entfaltete Werbetätigkeit betrieben hätte.

- 107 Die Kommission hat daher im angefochtenen Beschluss rechtsfehlerfrei festgestellt, dass die Marketingdienstleistungen von den fraglichen Flughafenbetreibern, im vorliegenden Fall mit den ihnen von der Autonomen Region zur Verfügung gestellten Mitteln, erworben wurden, um den Betrieb der von den vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen bedienten Flugstrecke bzw. Flugstrecken zu fördern, für deren Eröffnung oder Beibehaltung sie im Rahmen der Maßnahme 1 vergütet wurden.
- 108 Ebenso konnte die Kommission zu dem Schluss gelangen, dass die Luftverkehrsunternehmen von der Autonomen Region vergütet wurden, um ihre eigenen Leistungen als Luftverkehrsunternehmen zu fördern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-53/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:943, Rn. 271, vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-165/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:952, Rn. 167, vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-165/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:953, Rn. 230, und vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-111/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:954, Rn. 232), obwohl es sich um Marketing- und Werbekosten handelt, die grundsätzlich die in Rede stehenden Luftverkehrsunternehmen, einschließlich der Klägerin, zu tragen hatten.
- 109 Auch konnte die Kommission schlussfolgern, dass die Flughafenbetreiber nicht die Begünstigten der streitigen Beihilferegulierung waren. Die Erbringung der von der Autonomen Region gewünschten und finanzierten Leistungen durch die vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen führte nämlich zu einer Zunahme des Flugverkehrs und der Passagierzahlen von und zu den betroffenen Flughäfen, was eine Zunahme der flughafenbezogenen und nicht flughafenbezogenen Einnahmen ihrer Betreiber zur Folge hatte. Dabei handelt es sich jedoch, wie die Kommission geltend macht, um sekundäre Auswirkungen der streitigen Beihilferegulierung, von der die gesamte sardische Tourismusbranche profitiert hat. Dies gilt im Übrigen einschließlich der Klägerin, die durch einen Anstieg des Absatzes der an Bord ihrer Flugzeuge angebotenen Leistungen in gewissem Maße ebenfalls einen solchen sekundären Vorteil erlangt hat. Der den Gegenstand der streitigen Beihilferegulierung bildende und nicht unter normalen Marktbedingungen erlangte unmittelbare Vorteil bestand jedoch in den Zahlungen an die Fluggesellschaften.
- 110 Nach alledem ist das Vorbringen der Klägerin zum angeblichen Fehler der Kommission bei der Bestimmung der Begünstigten der streitigen Beihilferegulierung und bei der Feststellung eines Vorteils zugunsten der Klägerin zurückzuweisen.

***d) Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers***

- 111 Die Klägerin wirft der Kommission ferner vor, die streitige Beihilferegulierung nicht richtig beurteilt zu haben, da sie das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers nicht – wie sie es hätte tun müssen – sowohl auf der Ebene der Autonomen Region als auch auf der Ebene der Flughafenbetreiber angewandt habe. Außerdem wirft sie ihr Begründungsmängel vor. Hierzu stellt die Klägerin fest, dass die von ihr erbrachten Tätigkeiten einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia geleistet hätten und dass jedenfalls der Umstand, dass die Flughafenbetreiber die von den in Rede stehenden Verträgen erfassten Tätigkeiten im Jahr 2013 weiter finanziert hätten, beweise, dass auch das Geschäftsjahr 2012 dem Kriterium des privaten Kapitalgebers entsprochen habe.
- 112 Die Kommission ist der Auffassung, sie habe in der angefochtenen Entscheidung den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers sowohl auf der Ebene der Autonomen Region als auch auf der Ebene der Flughafenbetreiber berücksichtigt. Die Anwendung dieses sich aus Art. 345 AEUV ergebenden Grundsatzes setze jedoch notwendigerweise voraus, dass die betreffende öffentliche Stelle ein Geschäft abschließe und – als Eigentümer, Aktionär oder Anteilseigner – eine Verbindung zu dem Begünstigten aufweise.

113 Die Kommission führt zum einen aus, die Italienische Republik habe im Laufe des Verwaltungsverfahrens nicht die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf der Ebene der Autonomen Region vorgeschlagen, und es sei jedenfalls klar gewesen, dass die Region nicht die Erzielung eines Gewinns, sondern öffentliche politische Ziele, insbesondere allgemein die Stärkung der regionalen Wirtschaft durch Anlocken größerer Touristenströme, verfolgt habe. Ein solcher Zweck werde jedoch von einem privaten, eine Investition tätigen Wirtschaftsteilnehmer nicht berücksichtigt. Jedenfalls habe die Autonome Region nicht als Flughafenbetreiber, der eine Investition beabsichtige, angesehen werden können, vor allem deshalb, weil sie nur den Flughafen Alghero kontrolliere, um den es im vorliegenden Fall nicht gehe. Somit könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Erlass der streitigen Beihilferegelung auf einer Investitionsentscheidung des Staates in seiner Eigenschaft als Anteilseigner beruhe.

114 Zum anderen ist die Kommission der Auffassung, dass es auch nicht gerechtfertigt sei, den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf die Flughafenbetreiber anzuwenden, da diese durch den Abschluss ihrer verschiedenen Vereinbarungen mit den Fluggesellschaften nur die von der Autonomen Region zur Erhöhung der Anzahl der die Insel per Flugzeug besuchenden Touristen entwickelte streitige Beihilferegelung umgesetzt hätten. Somit hätten sie für Bezahlung der von diesen Vereinbarungen erfassten Leistungen nicht ihre eigenen Mittel, sondern die von der Autonomen Region zur Verfügung gestellten Mittel verwendet und damit entsprechend dem Willen und den Anweisungen der Autonomen Region staatliche Mittel weitergeleitet. Diese Geschäfte seien daher nicht unter normalen Marktbedingungen ohne die betreffende staatliche Maßnahme getätigt worden, wobei die im vorliegenden Fall in Rede stehenden Flughafenbetreiber im Übrigen nicht von der öffentlichen Hand gehalten würden.

*1) Zur Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf die Vertragsbeziehungen zwischen den Flughafenbetreibern und den Luftverkehrsunternehmen*

115 Die Kommission hat im angefochtenen Beschluss die Unanwendbarkeit des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf der Ebene der zwischen den Luftverkehrsunternehmen und den Flughafenbetreibern erfolgten Transaktionen im Wesentlichen damit begründet, dass die geprüften Maßnahmen eine von einer Behörde aus politischen Gründen entwickelte Beihilferegelung seien, die für mehrere Flughäfen, von denen nur einer von der Autonomen Region gehalten werde, und nicht nur für eine einzelne Vereinbarung zwischen einem Flughafen und einem Luftverkehrsunternehmen gelte. Außerdem sei es für die Kommission klar gewesen, dass die Flughafenbetreiber nicht als marktwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsbeteiligte gehandelt hätten, als sie die verschiedenen Verträge mit den Luftverkehrsunternehmen abgeschlossen hätten. Sie hätten nämlich nur eine von der Autonomen Region entwickelte Beihilferegelung zur Erhöhung des Luftverkehrs zugunsten des gesamten Gebiets der Insel Sardinien eingeführt.

116 Insoweit ist das Vorbringen der Klägerin zur Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers im Hinblick auf die Autonomie der Flughafenbetreiber bei der Verwendung der von der Autonomen Region zur Verfügung gestellten Mittel und bei der Festlegung ihrer vertraglichen Beziehungen zu den Luftverkehrsunternehmen aus den bereits oben in den Rn. 102 bis 110 dargelegten Gründen zurückzuweisen.

117 Sodann ist festzustellen, dass, wie die Klägerin einräumt und im Gegensatz zur Situation in den von ihr angeführten früheren Entscheidungen der Kommission, die beiden im vorliegenden Fall betroffenen Flughafenbetreiber, nämlich die Betreiber der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia, jedenfalls nicht von der Autonomen Region gehalten werden. Wie die Kommission jedoch zu Recht geltend macht, ist es erforderlich, damit die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf eine Finanztransaktion zwischen zwei Unternehmen in Betracht gezogen werden kann, um zu klären, ob diese Transaktion im Hinblick auf Art. 107 Abs. 1 AEUV in

Verbindung mit Art. 345 AEUV (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. März 1990, Belgien/Kommission, C-142/87, EU:C:1990:125, Rn. 29, vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-303/88, EU:C:1991:136, Rn. 20, und vom 12. Dezember 1996, Air France/Kommission, T-358/94, EU:T:1996:194, Rn. 70) einer wirtschaftlichen Rationalität entspricht, die es ausschließt, dass das erste Unternehmen dem zweiten einen Vorteil gewährt, dass das erste Unternehmen vom Staat gehalten wird und dass davon ausgegangen werden kann, dass dieser wie ein Kapitalgeber handelt, der eine mehr oder weniger langfristige wirtschaftliche Rendite seiner Investition erwartet.

- 118 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Flughafenbetreiber unabhängig von der Erstellung von Wirtschaftsplänen durch die Luftverkehrsunternehmen und/oder der *Ex-ante*-Rentabilitätsanalyse für die von den Flughafenbetreibern getätigten Investitionen, wie sie von der Klägerin geltend gemacht werden, zum einen nicht von der autonomen Region gehalten wurden und zum anderen jedenfalls nur das ihnen von der autonomen Region zur Verfügung gestellte Geld verwendet haben, um nach deren Anweisungen Dienstleistungen zu erwerben.
- 119 Daraus folgt, dass sich die Flughafenbetreiber, wie die Kommission im angefochtenen Beschluss zu Recht festgestellt hat, im Wesentlichen darauf beschränkt haben, die streitige Beihilferegulung umzusetzen. Da die Betreiber im Übrigen nicht vom Staat gehalten wurden, waren die zwischen den Luftverkehrsunternehmen und den Flughafenbetreibern erfolgten Transaktionen, obwohl sie mit Mitteln des Staates, im vorliegenden Fall der Autonomen Region, getätigt wurden, nicht anhand des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers zu prüfen.
- 120 Diese Feststellung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Flughafenbetreiber die Luftverkehrsunternehmen – unterstellt, dies träfe zu – auch aus ihren Eigenmitteln vergütet haben. Zum einen hat die Klägerin nämlich nicht dargetan, welche Beträge die Flughafenbetreiber aus ihren Eigenmitteln bestritten hätten, ohne deren spätere Erstattung zu erhalten oder bei der Autonomen Region gemäß der streitigen Beihilferegulung zu beantragen, obwohl die Kommission, ohne dass die Klägerin den Gegenbeweis erbringt, geltend macht, dass die Flughafenbetreiber nur in sehr geringem Umfang, und nur um ihren nach der Aussetzung der streitigen Beihilferegulung durch die Autonome Region verbleibenden vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen, auf ihre Eigenmittel Rückgriff genommen hätten. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass diese angeblichen Eigeninvestitionen der Flughafenbetreiber jedenfalls nicht unter die in Art. 2 des angefochtenen Beschlusses vorgesehene Erstattungspflicht fallen und nicht Ausdruck der Übernahme erheblicher geschäftlicher Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung der von der Autonomen Region stammenden Mittel sind.
- 121 Das Vorbringen der Klägerin zur Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf der Ebene der Flughafenbetreiber ist daher zurückzuweisen.

*2) Zur Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf der Ebene der Autonomen Region*

- 122 In den Erwägungsgründen 380 bis 388 des angefochtenen Beschlusses hat die Kommission zunächst festgestellt, dass sich die Italienische Republik nicht auf den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers gestützt habe, dass es keinen Anhaltspunkt dafür gebe, dass die Autonome Region bei der Einführung der streitigen Beihilferegulung nach diesem Grundsatz gehandelt habe, und dass es klar gewesen sei, dass sie mit der Einrichtung dieser Regelung vielmehr öffentliche politische Ziele, insbesondere die Stärkung der regionalen Wirtschaft durch Anlocken größerer Touristenströme, und nicht Gewinne in ihrer Funktion als Eigentümer verfolgt habe. Sodann hat die Kommission geprüft, ob dieser Grundsatz auf der Ebene der Flughafenbetreiber und der Autonomen Region angewandt werden könne, und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass der Grundsatz den vorliegenden Fall nicht regele.

- 123 Die Klägerin hält die Schlussfolgerung der Kommission im 380. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, wonach die Autonome Region nicht als marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber gehandelt habe, für falsch.
- 124 Da jedoch im vorliegenden Fall die Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia, um die allein es im vorliegenden Fall geht, nicht von der Autonomen Region gehalten werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese als Kapitalgeber gehandelt hat. Vielmehr hat die Autonome Region die streitige Beihilferegulung ausschließlich im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung der Insel Sardinien eingeführt.
- 125 Unter diesen Umständen ist die Kommission insbesondere in den Erwägungsgründen 380 bis 384 des angefochtenen Beschlusses zu Recht zu dem Ergebnis gelangt, dass sie nicht prüfen musste, ob die Autonome Region mit der den Gegenstand der streitigen Beihilferegulung bildenden Finanzierung eine Investition getätigt hat, die mit der eines privaten Kapitalgebers vergleichbar war. Daher konnte sie davon ausgehen, dass die *Ex-ante*-Analysen der wirtschaftlichen Rentabilität der zwischen den Flughafenbetreibern und der Klägerin geschlossenen Dienstleistungsverträge nicht relevant waren, da die Autonome Region, die ausschließlich als Träger öffentlicher Gewalt tätig wurde, im vorliegenden Fall keine Dividenden, Kapitalgewinne oder eine andere Form von Gewinn erwarten konnte, der mit dem Gewinn, den ein privater Kapitalgeber erzielen würde, vergleichbar wäre.
- 126 Insoweit kann entgegen dem Vorbringen der Klägerin eine etwaige Erhöhung der Steuereinnahmen einer öffentlichen Einrichtung wie der Autonomen Region aufgrund des Erlasses politischer Maßnahmen mit Gewinnen, die ein privater Kapitalgeber von seinen Investitionen erwartet, weder gleichgesetzt noch verglichen werden, da diese nicht von gleicher Art ist wie ein finanzieller Vorteil, den ein Wirtschaftsteilnehmer von einer seiner Investitionen erwartet. Es handelt sich hierbei nämlich um makroökonomische Vorteile, die von der öffentlichen Intervention im Zusammenhang mit der im Rahmen einer allgemeinen Wirtschaftspolitik erlassenen streitigen Beihilferegulung erwartet werden und nicht unter den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers, sondern unter die Grundsätze der Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben fallen.
- 127 Das Vorbringen der Klägerin, die Autonome Region habe im Rahmen der im Rahmen einer allgemeinen Wirtschaftspolitik erlassenen streitigen Beihilferegulung als Kapitalgeber gehandelt, was die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers rechtfertige, ist daher zurückzuweisen.
- 128 Gleichwohl ist festzustellen, dass die Kommission im 377. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Auffassung vertreten hat, dass die Zahlungen der Autonomen Region an die Luftverkehrsunternehmen über die Flughafenbetreiber im Zusammenhang sowohl mit der Maßnahme 1 als auch der Maßnahme 2 als Subventionen für die Luftverkehrsunternehmen zur Erweiterung des Flugangebots von und nach der Insel Sardinien zu betrachten seien.
- 129 Außerdem ist festzustellen, dass die Autonome Region, da nicht alle Flughäfen der Insel – die die einzigen Unternehmen sind, die vertraglich die Nutzung der von ihnen verwalteten Flughafeninfrastrukturen vereinbaren können, insbesondere die Eröffnung neuer Flugstrecken – von ihr gehalten werden, als öffentliche Stelle diese Art von Dienstleistungen nicht unmittelbar von den Luftverkehrsunternehmen erwerben konnte. Der Betreiber des Flughafens Cagliari-Elmas hat jedoch, wie sich aus den Erwägungsgründen 312 und 314 des angefochtenen Beschlusses ergibt, zum einen bestätigt, dass die Autonome Region mittels der streitigen Beihilferegulung eine Dienstleistung verlangt hat, die in der Auswahl von Luftverkehrsunternehmen, um bestimmte Jahresziele in Bezug auf die Frequenz und die Passagierzahlen auf strategischen Strecken von und zum Flughafen Cagliari zu erreichen, bestanden hat, und zum anderen, dass diese Dienstleistung von den von den Flughafenbetreibern ausgewählten vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen durchgeführt worden ist.



- 130 Aus der streitigen Beihilferegelung geht auch hervor, dass die von den Fluggesellschaften erbrachten Marketingdienstleistungen zum Zweck hatten, die Insel Sardinien als Reiseziel zu bewerben.
- 131 Somit kann zwar nicht davon ausgegangen werden, dass die Autonome Region beim Erlass der streitigen Beihilferegelung als Kapitalgeber gehandelt hat. Jedoch ist festzustellen, dass die Region als Erwerberin von Dienstleistungen, insbesondere im Hinblick auf Marketingdienstleistungen, gehandelt hat. Dies hat die Klägerin im Übrigen u. a. in der Erwiderung mit der Feststellung hervorgehoben, dass die Autonome Region „eine marktorientierte Gesellschaft eingeschaltet [hat], um Dienstleistungen auf einem Markt zu erwerben, nämlich Marketingdienstleistungen und Passagiersitze“.
- 132 Zum einen entsprachen die von der Klägerin erhaltenen Beträge nämlich der Bereitstellung von Dienstleistungen aufgrund einer Auftragserteilung durch die Autonome Region, bei der die Flughafenbetreiber nur die Rolle einer zwischengeschalteten Stelle zwischen dem Auftraggeber und den Erbringern dieser Dienstleistungen gespielt haben. Zum anderen haben die Luftverkehrsunternehmen, wie die Klägerin vorträgt, Dienstleistungen erbracht, und zwar sowohl bezüglich der Verpflichtungen hinsichtlich der Flugverbindungen und des Fluggastaufkommens als auch hinsichtlich des Marketings, die den Flughafenbetreibern im Luftverkehrssektor angeboten werden können.
- 133 Insoweit kann eine zugunsten eines Unternehmens getroffene staatliche Maßnahme nicht allein deshalb von vornherein vom Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV ausgenommen werden, weil sich die Vertragsparteien zu gegenseitigen Leistungen verpflichten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Januar 1999, BAI/Kommission, T-14/96, EU:T:1999:12, Rn. 71).
- 134 Insbesondere der Erwerb von Dienstleistungen durch die öffentliche Hand hat grundsätzlich nach den Vorschriften des abgeleiteten Unionsrechts über die Vergabe öffentlicher Aufträge zu erfolgen. In diesem Fall wird ein solches einem Erwerb durch eine Behörde eines Mitgliedstaats vorangehendes Ausschreibungsverfahren üblicherweise als ausreichend angesehen, um auszuschließen, dass der betreffende Staat dem Dienstleistungsunternehmen, das den Zuschlag erhalten hat, einen Vorteil gewähren kann, den es sonst unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. August 2003, P & O European Ferries [Vizcaya] und Diputación Foral de Vizcaya/Kommission, T-116/01 und T-118/01, EU:T:2003:217, Rn. 118).
- 135 Im vorliegenden Fall wurden die in Rede stehenden Dienstleistungen nicht durch die Autonome Region selbst erworben, für die als Behörde die Unionsvorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge gegolten hätten. Der Erwerb erfolgte nämlich über andere Akteure, die diesen Regeln in dieser Situation nicht unterlagen, im vorliegenden Fall nämlich die Flughafenbetreiber, die damit betraut waren, auf dem Markt die von der Autonomen Region gewünschten und von dieser finanzierten Dienstleistungen zu erhalten.
- 136 In einem solchen Fall genügt der bloße Umstand, dass ein Mitgliedstaat Dienstleistungen erwirbt, die, wie die Klägerin behauptet, angeblich zu Marktbedingungen angeboten wurden, nicht bereits, um aus diesem Vorgang ein Handelsgeschäft, das zu Bedingungen durchgeführt wird, die ein privater Investor akzeptiert hätte, oder, anders ausgedrückt, ein normales Handelsgeschäft zu machen. In einer so gelagerten Situation ist nämlich zum einen erforderlich, dass der Staat einen tatsächlichen Bedarf an diesen Dienstleistungen hatte, und zum anderen, dass der Erwerb dieser Dienstleistungen im Wege eines offenen, transparenten und nicht diskriminierenden Verfahrens erfolgt ist, das geeignet ist, die Gleichbehandlung der Dienstleister, die die betreffenden Dienstleistungen anbieten können, sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die fraglichen Dienstleistungen zum Marktpreis erworben werden, der gewährleistet, dass die öffentliche Hand dem Dienstleistungserbringer, dem der Zuschlag erteilt wurde, beim Erwerb dieser Dienstleistungen keinen Vorteil verschafft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. August 2003, P & O European Ferries [Vizcaya] und Diputación Foral de Vizcaya/Kommission, T-116/01 und T-118/01, EU:T:2003:217, Rn. 112 bis 120; vgl. auch

entsprechend Urteile vom 24. Oktober 2013, Land Burgenland u. a./Kommission, C-214/12 P, C-215/12 P und C-223/12 P, EU:C:2013:682, Rn. 93 und 94, und vom 16. Juli 2015, BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, Rn. 32).

- 137 Im vorliegenden Fall hat die Kommission im 386. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses festgestellt, dass die mit der streitigen Beihilferegelung gewährte Finanzierung keiner Gegenleistung für Produkte oder Dienstleistungen, die echte Bedürfnisse der Region erfüllten, entspreche und dass die finanzielle Unterstützung für die betroffenen Luftverkehrsunternehmen nicht in einem offenen und transparenten öffentlichen Ausschreibungsverfahren vergeben worden sei.
- 138 Insoweit konnte die Autonome Region als wirtschaftspolitische Ziele verfolgender Träger öffentlicher Gewalt entgegen der Auffassung der Kommission davon ausgehen, dass sie einen Bedarf daran hatte, die Insel Sardinien als Reiseziel zu bewerben, um zur wirtschaftlichen Entwicklung der Insel beizutragen.
- 139 Zum einen kann jedoch, wie die Kommission vorträgt, der bisher unerreichte Umfang der im Rahmen der streitigen Beihilferegelung finanzierten Marketingdienstleistungen Zweifel daran entstehen lassen, dass diese Leistungen in angemessener Weise und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben den tatsächlichen Bedürfnissen der Autonomen Region im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung der Insel Sardinien entsprachen.
- 140 Zum anderen ist die Frage der Durchführung von Ausschreibungen für den Abschluss von Vereinbarungen durch die Flughafenbetreiber im angefochtenen Beschluss jedenfalls angesprochen worden, weil die Durchführung solcher Ausschreibungen das Vorliegen von Marktbedingungen und damit das Fehlen eines Vorteils im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV hätte belegen können.
- 141 Hierzu ist mit der Kommission festzustellen, dass weder die Autonome Region noch die als zwischengeschaltete Stellen handelnden Flughafenbetreiber im Hinblick auf den Erwerb von die Erhöhung des Luftverkehrs und Marketing betreffende Dienstleistungen offene und transparente Ausschreibungsverfahren durchgeführt haben, mit denen die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Dienstleistungsanbieter und der Erwerb dieser Dienstleistungen durch die Autonome Region mittels staatlicher, den Flughafenbetreibern zur Verfügung gestellter Mittel zu Marktpreisen gewährleistet werden konnten.
- 142 Zwar steht nämlich fest, dass die Flughafenbetreiber auf ihren jeweiligen Websites Aufforderungen zur Interessenbekundung veröffentlicht haben, in deren Rahmen Luftverkehrsunternehmen, die an der Eröffnung von Flugverbindungen oder an der saisonalen Entzerrung einiger ihrer Flugverbindungen, die nicht bereits Gegenstand gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen waren, und an der Erbringung von Marketingdienstleistungen interessiert waren, den Flughafenbetreibern ihre Dienstleistungen anbieten konnten.
- 143 Diese Aufforderungen zur Interessenbekundung können jedoch nicht als mit Ausschreibungsverfahren gleichwertig angesehen werden. Auf die Aufforderung des Gerichts, diese Aufforderungen zur Interessenbekundung sowie die Angebote vorzulegen, die sie den Betreibern der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia unterbreitet hatte, ist die Klägerin deren Vorlage nämlich schuldig geblieben, wobei sie erklärt hat, dass sie diese Unterlagen nicht aufbewahrt habe. Auch die Kommission war nicht in der Lage, die genannten Aufforderungen zur Interessenbekundung vorzulegen. Im Übrigen geht aus den Akten nicht hervor, dass genaue Kriterien für die Auswahl der vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen festgelegt worden sind. Vielmehr scheinen alle Luftverkehrsunternehmen, die Angebote eingereicht hatten, aufgefordert worden zu sein, mit den betroffenen Flughafenbetreibern Verträge zu schließen, und, was die Preisgestaltung für die angebotenen Leistungen anbelangt, waren die von den Luftverkehrsunternehmen angewandten Tarife uneinheitlich. Obwohl die finanziellen Forderungen der Luftverkehrsunternehmen den Anschein von

grogen und gerundeten finanziellen Bewertungen hatten, führten sie dennoch zu fast vollständigen Erstattungen zugunsten der Flughafenbetreiber, die die Zahlungen für diese Leistungen vorgelegt hatten, durch die Autonome Region.

- 144 Was die tatsächliche Erbringung der angebotenen Leistungen anbelangt, hat die Klägerin nicht wirklich dargetan, wie sie die fraglichen Dienstleistungen konkret erbracht hat, insbesondere die Marketingdienstleistungen, die spezifisch mit den Verträgen, die sie mit den Betreibern der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia abgeschlossen hatte, verbunden waren. Das auf Aufforderung des Gerichts vorgelegte Werbematerial ist nämlich nicht spezifisch für die in Rede stehenden Werbekampagnen, sondern bezog sich vielmehr auf Kampagnen des Jahres 2015 für Flughäfen im Süden Italiens. Was die Rechnungen des dritten Dienstleistungsanbieters angeht, den sie nach ihren Angaben zur Ausarbeitung der Angebote im Hinblick auf Erhalt der Verträge mit den Flughafenbetreibern herangezogen hat, so handelt es sich bei den von diesem Dienstleister in Rechnung gestellten monatlichen Beträgen nur um einige Tausend Euro und damit im Verhältnis zu der von der Autonomen Region erhaltenen Finanzierung um geringfügige Beträge, die jedenfalls nicht belegen, dass sie Leistungen betrafen, die ausschließlich für die Betreiber der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia bestimmt waren.
- 145 Unter diesen Umständen konnte die Kommission in Abschnitt 7.2.1.3 („Wirtschaftliche Vorteile“) des angefochtenen Beschlusses feststellen, dass die von den vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen, wie die Klägerin, erhaltenen Zahlungen nicht als echte Gegenleistung für die erbrachten Marketingdienstleistungen angesehen werden konnten.
- 146 Abgesehen davon, dass die vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen nicht nach Abschluss eines Verfahrens ausgewählt wurden, durch das gewährleistet werden konnte, dass die Autonome Region sie über die Flughafenbetreiber zum Marktpreis vergütet, ist im Übrigen festzustellen, dass die Klägerin, nachdem sie vom Gericht dazu aufgefordert wurde, beweiskräftige Unterlagen zu diesem Punkt vorzulegen, Werbe- und Vertragsmaterial vorgelegt hat, das bestätigt, dass, wie die Kommission im 368. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses festgestellt hat, die Werbung für bestimmte von der Klägerin bediente Regionen und Städte auf ihrer Website normalerweise untrennbar mit der Werbung für von ihr selbst betriebene Flüge verbunden ist.
- 147 Die Kommission hat daher im angefochtenen Beschluss zu Recht festgestellt, dass die Marketingdienstleistungen im Zusammenhang mit der Maßnahme 2 von den fraglichen Flughafenbetreibern, im vorliegenden Fall mit den ihnen von der Autonomen Region zur Verfügung gestellten Mitteln, erworben wurden, um den Betrieb der von den vertraglich beteiligten Luftverkehrsunternehmen bedienten Flugstrecke bzw. Flugstrecken zu fördern, für deren Eröffnung oder Beibehaltung sie im Rahmen der Maßnahme 1 vergütet wurden.
- 148 Unter diesen Umständen konnte die Kommission zu dem Schluss gelangen, dass die Luftverkehrsunternehmen von der Autonomen Region vergütet wurden, um ihre eigenen Leistungen als Luftverkehrsunternehmen zu fördern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-53/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:943, Rn. 271, vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-165/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:952, Rn. 167, vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-165/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:953, Rn. 229, und vom 13. Dezember 2018, Ryanair und Airport Marketing Services/Kommission, T-111/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:954, Rn. 232), obwohl es sich um Marketing- und Werbekosten handelt, die grundsätzlich die in Rede stehenden Luftverkehrsunternehmen, einschließlich der Klägerin, zu tragen hatten. Letztlich führte die Erreichung der Ziele im Hinblick auf Flugfrequenzen und Fluggastaufkommen, die Gegenstand der Maßnahme 1 waren, ebenso wie die Erbringung von Marketingdienstleistungen im Rahmen der Maßnahme 2 zu einer Steigerung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Klägerin.

149 Außerdem ist weiter festzustellen, dass, wie die Kommission geltend gemacht hat, die Flughafenbetreiber ohne die erhebliche Finanzierung durch die Autonome Region im Rahmen ihrer Expansionsstrategien nicht notwendigerweise Vereinbarungen in einem solchen Umfang geschlossen hätten oder dies finanziell gar nicht hätten tun können. Dies wird dadurch bestätigt, dass die Flughafenbetreiber im vorliegenden Fall vor der Durchführung der streitigen Beihilferegelung keine Marketingdienstleistungen der Klägerin in Anspruch genommen hatten und sie nach der Aussetzung der streitigen Beihilferegelung ohne die Finanzierung der Autonomen Region nicht beschlossen haben, neue Vereinbarungen über ähnliche Dienstleistungen abzuschließen.

150 Unter diesen Umständen konnte die Kommission im 388. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zu Recht zu dem Ergebnis gelangen, dass die den Luftverkehrsunternehmen, wie der Klägerin, von der Autonomen Region über die Flughafenbetreiber zur Finanzierung der Maßnahmen 1 und 2 im Rahmen der streitigen Beihilferegelung gewährte Finanzierung den betroffenen Luftverkehrsunternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hatte, im vorliegenden Fall eine Vergütung, die sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätten.

151 Aus diesen Erwägungen folgt, dass das Vorbringen der Klägerin zur Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf der Ebene der Autonomen Region als unbegründet zurückzuweisen ist.

*3) Zur Möglichkeit, die Finanzierung bezüglich des Flughafens Olbia als Beihilfe für Marketingmaßnahmen, als Investitionsbeihilfe oder als Beihilfe für Regionalflughäfen zu betrachten*

152 Die Klägerin wirft die Frage auf, aus welchen Gründen eine „mittelbare staatliche Unterstützung des Marketings durch [sie]“ zu einer rechtswidrigen Beihilfe werde, während „eine direkte Unterstützung des Staates für das Marketing der Flughafenbetreiber in Anbetracht der jüngsten Änderungen [der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 [AEUV] (Abl. 2014, L 187, S. 1)] nicht rechtswidrig sei“. Außerdem hätte die fragliche Beihilfe als Investitionsbeihilfe angesehen werden können, da der Flughafen Olbia jährlich weniger als drei Millionen Passagiere abfertige.

153 Die Kommission ist der Auffassung, das Vorbringen der Klägerin beziehe sich auf die Möglichkeit, die Beihilfen für Marketingmaßnahmen nach der Verordnung Nr. 651/2014 freizustellen, und macht zum einen geltend, dass sich diese Möglichkeit zum einen auf Flughäfen mit weniger als 200 000 Passagieren pro Jahr beschränke, was bei den Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia nicht der Fall sei, und zum anderen, dass es sich um Beihilfen handele, die den Flughafenbetreibern und nicht, wie im vorliegenden Fall, den Fluggesellschaften gewährt würden. Schließlich könnten die für die Marketingmaßnahmen gezahlten Beträge nicht als „Investitionsbeihilfen“ eingestuft werden, da sie nicht zur Finanzierung von Anlagevermögen bestimmt gewesen seien, und die Rüge sei jedenfalls unzulässig, da sie von der Klägerin erstmals in der Erwiderung erhoben worden sei.

154 Hierzu hat die Kommission im 408. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses festgestellt, dass für die streitige Beihilferegelung keine Gruppenfreistellungsverordnung und somit auch nicht die von der Klägerin angeführte Verordnung Nr. 651/2014 greife.

155 Sodann ergibt sich zwar aus Art. 14 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 651/2014, dass regionale Investitionsbeihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV befreit sind, sofern u. a. die in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind, wozu das Erfordernis gehört, dass die Beihilfe in Fördergebieten gewährt wird, nämlich gemäß Art. 2 Abs. 27 dieser Verordnung in „in Anwendung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstaben a und c AEUV in einer genehmigten Fördergebietskarte für den Zeitraum vom 1. [Juli] 2014 bis zum 31. [Dezember] 2020 ausgewiesenen Gebiete[n]“. In Bezug auf

Italien wurden in der Mitteilung der Kommission „Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020“ (ABl. 2013, C 209, S. 1) jedoch nur die Regionen Kampanien, Apulien, Basilicata, Kalabrien und Sizilien aufgeführt. Da die Region Sardinien nicht in der Fördergebietskarte für den in Rede stehenden Zeitraum aufgeführt ist, kann sich die Klägerin nicht auf Art. 14 der Verordnung Nr. 651/2014 berufen.

- 156 Ebenso wenig kann die fragliche Beihilfe unter Art. 51 der Verordnung Nr. 651/2014 fallen, da diese Bestimmung Beihilfen für Flughäfen in entlegenen Gebieten betrifft, was für die sardischen Flughäfen nicht zwangsläufig der Fall ist, und verlangt, dass diese Beihilfen in vollem Umfang Endverbrauchern zugutekommen, die ihren gewöhnlichen Wohnsitz in entlegenen Gebieten haben, was die streitige Beihilferegulung offensichtlich nicht vorsieht.
- 157 Selbst wenn man mit der Kommission annimmt, dass sich die Klägerin auf Art. 56a der Verordnung Nr. 651/2014 berufen wollte, ist festzustellen, dass dieser Artikel durch die Verordnung (EU) 2017/1084 der Kommission vom 14. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung Nr. 651/2014 in Bezug auf Beihilfen für Hafens- und Flughafeninfrastrukturen, in Bezug auf Anmeldeschwellen für Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes und für Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen sowie in Bezug auf regionale Betriebsbeihilferegulungen für Gebiete in äußerster Randlage und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 702/2014 in Bezug auf die Berechnung der beihilfefähigen Kosten (ABl. 2017, L 156, S. 1) eingeführt wurde und daher zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses *ratione temporis* nicht anwendbar war. Jedenfalls kann die streitige Beihilferegulung, wie die Kommission hervorhebt, nicht als Investitionsbeihilfe eingestuft werden, da sie kein Anlagevermögen der Flughafenbetreiber betraf, sondern den Fluggesellschaften zugutekam.
- 158 Demzufolge ist die Argumentation der Klägerin unabhängig von ihrer mangelnden Klarheit, die ihre Zurückweisung als unzulässig gerechtfertigt hätte, festzustellen, dass sie selbst nach dem Versuch, sie verständlich zu machen, nur als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen werden kann, da eine Beihilfe wie die im vorliegenden Fall in Rede stehende entgegen der Prämisse der Klägerin selbst dann nicht nach der Verordnung Nr. 651/2014 für mit dem Binnenmarkt vereinbar hätte erklärt werden können, wenn sie als den Flughafenbetreibern zugewiesen angesehen worden wäre.
- 159 Nach alledem sind der erste und der zweite Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen.

### **3. Zum dritten Teil des ersten Klagegrundes: keine Selektivität der Beihilfemaßnahme**

- 160 Im Rahmen des dritten Teils des ersten Klagegrundes bestreitet die Klägerin, unterstellt, sie könne als Begünstigte der fraglichen Beihilfemaßnahme angesehen werden, dass diese Maßnahme als „selektiv“ eingestuft werden könne. Die Fluggesellschaften, die Flüge von und zu den Flughäfen Alghero, Cagliari-Elmas und Olbia durchführten, befänden sich nämlich in einer vergleichbaren Lage und stünden miteinander im Wettbewerb. Sie hätten denselben Zugang zur Finanzierung der Autonomen Region zur Förderung des Luftverkehrs gehabt, und alle hätten Verträge über Flughafendienstleistungen und Marketing mit den Flughafenbetreibern verhandeln können. Außerdem hätten sich die nicht begünstigten Fluggesellschaften dafür entschieden, nicht teilzunehmen, und seien daher nicht diskriminiert worden. Die Fluggesellschaften, die Verträge mit den Flughafenbetreibern geschlossen hätten, seien von diesen nach Maßgabe des Nutzens ihrer Angebote und nicht im Hinblick auf die von der Autonomen Region gestellten Anforderungen ausgewählt worden. Die Kommission habe somit nicht den selektiven Charakter der Beihilfe nachgewiesen.
- 161 Die Kommission beantragt, den dritten Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen, da das der von der Klägerin geltend gemachten Argumentation entsprechende Vorbringen wiederholt von der Rechtsprechung zurückgewiesen worden sei (Urteil vom 13. September 2012,

Italien/Kommission, T-379/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:422, Rn. 47 und 48). Da die auf den Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia tätigen Fluggesellschaften, die keine Vereinbarungen mit den jeweiligen Flughafenbetreibern geschlossen hätten, nicht in den Genuss der streitigen Beihilferegulierung gekommen seien, stehe fest, dass diese Regelung selektiv gewesen sei. Der Umstand, dass die begünstigten Fluggesellschaften nach den im Internet veröffentlichten Interessenbekundungen ausgewählt worden seien, sei insoweit irrelevant. Die bloße Tatsache, dass eine Maßnahme jedem Unternehmen offenstehe, das in den Genuss dieser Maßnahme kommen möchte, könne nämlich nicht ausreichen, um dieser Maßnahme ihren selektiven Charakter zu nehmen, da ansonsten Art. 107 AEUV gegebenenfalls jede praktische Wirksamkeit genommen werde. Jedenfalls bestimme im vorliegenden Fall die streitige Beihilferegulierung ihre Begünstigten nicht anhand objektiver und nicht diskriminierender Kriterien. Die Inanspruchnahme der Maßnahme sei nämlich von Verhandlungen mit den Flughafenbetreibern abhängig gewesen, so dass die Regelung den interessierten Fluggesellschaften weder die Inanspruchnahme dieses Vorteils noch dessen Höhe garantiert habe und auch keine nicht diskriminierende Auswahl dieser Gesellschaften gewährleistet habe.

- 162 Zunächst sei darauf hingewiesen, dass die Spezifität einer staatlichen Maßnahme, d. h. deren selektiver Charakter, eines der Merkmale des Begriffs der staatlichen Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt. Zur Prüfung dieser Voraussetzung ist festzustellen, ob eine staatliche Maßnahme im Rahmen einer bestimmten rechtlichen Regelung geeignet ist, bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige gegenüber anderen Unternehmen, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Maßnahme verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, zu begünstigen, wobei der Begriff der staatlichen Beihilfe nach ständiger Rechtsprechung staatliche Maßnahmen, die eine Differenzierung zwischen Unternehmen vornehmen und damit *a priori* selektiv sind, dann nicht erfasst, wenn diese Differenzierung aus der Natur oder dem Aufbau der Lastenregelung folgt, mit der sie in Zusammenhang stehen (vgl. Urteil vom 30. November 2009, Frankreich und France Télécom/Kommission, T-427/04 und T-17/05, EU:T:2009:474, Rn. 228 und 229 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 163 Im vorliegenden Fall hat die Kommission im 389. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Selektivität der streitigen Beihilferegulierung damit gerechtfertigt, dass sie nicht als allgemein anwendbare Regelung angesehen werden könne, und damit, dass die Entwicklung und Durchführung der Regelung nur bestimmten Unternehmen oder bestimmten Gewerbebezügen, nämlich den von der Autonomen Region über die Flughafenbetreiber geförderten Luftverkehrsunternehmen, Vorteile gebracht habe. So hätten Luftverkehrsunternehmen, die Flüge von und zu den Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia durchgeführt und keine Vereinbarungen mit den Flughafenbetreibern abgeschlossen hätten, nicht von der gleichen finanziellen Unterstützung durch die Region bzw. nicht zu den im Gesetz Nr. 10/2010 vorgesehenen Bedingungen, profitiert. Da der betreffende wirtschaftliche Vorteil nur einigen spezifischen Unternehmen eines spezifischen Sektors, nämlich des Luftverkehrs, zugutekomme, sei die streitige Beihilferegulierung selektiv.
- 164 Insoweit ist festzustellen, dass es nicht alle Fluggesellschaften, die Flüge von und zu den sardischen Flughäfen, insbesondere zu den Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia durchführten, für angebracht hielten, den Flughafenbetreibern im Rahmen der Durchführung der streitigen Beihilferegulierung ein Dienstleistungsangebot zu unterbreiten. Außerdem ist es nicht ausgeschlossen, auch wenn die Klägerin diesen Umstand unter Berufung auf das Geschäftsgeheimnis der betroffenen Fluggesellschaften nicht bestätigt hat, dass auf den Flugstrecken, auf denen die Klägerin Direktflüge von und zu den Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia nach oder von europäischen Flughäfen durchführt, andere Fluggesellschaften einen gleichwertigen Anschlussflugverkehr über andere europäische Flughäfen anbieten konnten oder können, was bedeutet, dass sie mit der Klägerin in Wettbewerb stehen. Ebenso steht die Klägerin im Wettbewerb mit Fluggesellschaften, die Strecken von und zu den sardischen Flughäfen bedienen, deren Betrieb unter die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen fällt und die von der streitigen Beihilferegulierung ausgeschlossen waren.

- 165 Da diese mit der Klägerin konkurrierenden Gesellschaften keine Verträge mit den Flughafenbetreibern geschlossen haben oder solche Verträge nicht haben abschließen können, weil sie Flugstrecken betrieben, die von der streitigen Beihilferegulation ausgeschlossen waren, haben sie nicht den behaupteten Vorteil erhalten, obwohl diese nicht begünstigten Fluggesellschaften im Hinblick auf das Ziel der streitigen Beihilferegulation und der für die Maßnahmen 1 und 2 vorgenommenen Aktionen ebenso zur Gewährleistung von Flugverbindungen für Touristen, insbesondere aus Kontinentaleuropa, die die Insel Sardinien besuchen möchten, beigetragen haben.
- 166 Da außerdem die Selektivität einer Maßnahme anhand der Gesamtheit der Unternehmen zu beurteilen ist und sich nicht nach den Unternehmen bemisst, denen derselbe Vorteil innerhalb ein und derselben Kategorie zugutekommt (Urteil vom 11. Juni 2009, Italien/Kommission, T-222/04, EU:T:2009:194, Rn. 66), ist daher festzustellen, dass die streitige Beihilferegulation bestimmte Unternehmen gegenüber anderen Unternehmen, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Maßnahme verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, begünstigt hat.
- 167 Im Übrigen ist der Umstand, dass die begünstigten Fluggesellschaften nach im Internet veröffentlichten Interessenbekundungen ausgewählt worden waren, jedenfalls irrelevant. Anderenfalls stünde es den Mitgliedstaaten nämlich frei, solche Aufforderungen zur Auswahl der Beihilfeempfänger vorzunehmen, um dem Anwendungsbereich von Art. 107 AEUV zu entgehen, was die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung beeinträchtigen würde.
- 168 Gerade deshalb begründet im Übrigen der bloße Umstand, dass eine Maßnahme für alle Wirtschaftsteilnehmer, die die vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen, von Vorteil sein kann, d. h., dass sie ihren Anwendungsbereich auf der Grundlage objektiver Kriterien festlegt, noch nicht den allgemeinen Charakter dieser Maßnahme und schließt nicht aus, dass sie selektiven Charakter hat (vgl. Urteil vom 13. September 2012, Italien/Kommission, T-379/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:422, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 169 Außerdem haben die Flughafenbetreiber, die als Verwalter der ihnen von der Autonomen Region zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel tätig wurden, bei der Durchführung der streitigen Beihilferegulation die Beträge der mit den Luftverkehrszielen verbundenen finanziellen Anreize sowie die Preise für die Marketingdienstleistungen, die ihnen von der Autonomen Region erstattet wurden, individuell ausgehandelt. Ebenso haben sie unter Aufsicht der Autonomen Region den Umfang der zu diesen Preisbedingungen von den Luftverkehrsunternehmen zu erwerbenden Leistungen festgelegt. Dieses Ermessen bei der Anpassung der somit den Betreibern mit den von der Autonomen Region zur Verfügung gestellten Mitteln gezahlten individuellen Beträge bestätigt umso mehr den selektiven Charakter der streitigen Beihilferegulation (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. September 1996, Frankreich/Kommission, C-241/94, EU:C:1996:353, Rn. 23 und 24, sowie vom 6. März 2002, Diputación Foral de Álava u. a./Kommission, T-127/99, T-129/99 und T-148/99, EU:T:2002:59, Rn. 154).
- 170 Nach alledem ist der dritte Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen.

***4. Zum vierten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: keine Verfälschung des Wettbewerbs und keine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten***

- 171 Im Rahmen des vierten Teils des ersten Klagegrundes macht die Klägerin geltend, dass die von den Betreibern der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia zu ihren Gunsten geleisteten Zahlungen weder zu einer Wettbewerbsverzerrung geführt noch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt hätten. Insbesondere fielen sie unter die Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 [AEUV] auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die [DAWI] erbringen (ABl. 2012, L 114, S. 8), u. a., weil sie unterhalb der in Art. 2 dieser Verordnung vorgesehenen Schwelle von 500 000 Euro lägen.

- 172 Die Kommission beantragt, den vierten Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen.
- 173 In Anbetracht der Überschrift des vierten Teils des ersten Klagegrundes ist davon auszugehen, dass die Klägerin der Auffassung ist, dass die streitige Beihilfe u. a. deshalb, weil sie unterhalb der in der Verordnung Nr. 360/2012 festgelegten Schwelle von 500 000 Euro gelegen habe, was als Erstes zu prüfen sein wird, nicht dazu führen könne, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt werde oder der Wettbewerb verfälscht werde oder verfälscht zu werden drohe, was als Zweites zu prüfen sein wird.

***a) Zur Möglichkeit, die die Klägerin betreffende streitige Beihilfe als unter die in der Verordnung Nr. 360/2012 festgelegte De-minimis-Schwelle fallend zu betrachten***

- 174 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 1 des Protokolls (Nr. 26) über Dienste von allgemeinem Interesse, das dem EU-Vertrag und dem AEUV-Vertrag angefügt ist (ABl. 2010, C 83, S. 308), den nationalen, regionalen und lokalen Behörden eine wichtige Rolle und einen weiten Ermessensspielraum in der Frage zuerkennt, wie DAWI auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind. Insoweit sieht Art. 106 Abs. 2 AEUV vor, dass für Unternehmen, die mit DAWI betraut sind, die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, gelten, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.
- 175 Art. 106 Abs. 2 AEUV lässt daher unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften des Vertrags zu und soll das Interesse der Mitgliedstaaten am Einsatz bestimmter Unternehmen, insbesondere solcher des öffentlichen Sektors, als Instrument der Wirtschafts- oder Sozialpolitik mit dem Interesse der Union an der Einhaltung der Wettbewerbsregeln und der Wahrung der Einheit des Binnenmarkts in Einklang bringen. Unter Berücksichtigung dieses Interesses der Mitgliedstaaten kann es diesen nicht verboten sein, bei der Umschreibung der DAWI, mit denen sie bestimmte Unternehmen betrauen, die eigenen Ziele ihrer staatlichen Politik zu berücksichtigen und diese vermittels von Verpflichtungen und Beschränkungen zu verwirklichen zu suchen, die sie den fraglichen Unternehmen auferlegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. Oktober 1997, Kommission/Frankreich, C-159/94, EU:C:1997:501, Rn. 55 und 56, sowie vom 21. September 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, Rn. 103 und 104).
- 176 Insoweit verfügen die Mitgliedstaaten im Allgemeinen – unbeschadet u. a. einer auf diesem Gebiet nach Art. 14 AEUV erlassenen Verordnung – bei der Festlegung dessen, was sie als DAWI ansehen, nämlich Dienstleistungen, die gegenüber dem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse an anderen Tätigkeiten des Wirtschaftslebens spezifische Merkmale aufweisen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Dezember 1991, Mercis convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, Rn. 27, und vom 18. Juni 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, Rn. 45), und bei der Festlegung der Aufgabe, mit der sie diese DAWI betrauen (Urteil vom 7. November 2012, CBI/Kommission, T-137/10, EU:T:2012:584, Rn. 191), über ein weites Ermessen. Daher kann die Bestimmung dieser Dienstleistungen durch einen Mitgliedstaat von der Kommission nur bei offenkundigen Fehlern in Frage gestellt werden (Urteile vom 15. Juni 2005, Olsen/Kommission, T-17/02, EU:T:2005:218, Rn. 216, und vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission, T-289/03, EU:T:2008:29, Rn. 166 und 169), insbesondere dann, wenn der Mitgliedstaat dieses Ermessen willkürlich mit dem alleinigen Ziel ausgeübt hat, einen bestimmten Sektor der Anwendung der Wettbewerbsregeln zu entziehen (Urteil vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission, T-289/03, EU:T:2008:29, Rn. 168).
- 177 Da es sich bei Art. 106 Abs. 2 AEUV um eine Ausnahme von den Grundvorschriften des Vertrags handelt, obliegt dem Mitgliedstaat, der sich auf diese Bestimmung beruft, der Nachweis, dass ihr Tatbestand erfüllt ist (Urteil vom 23. Oktober 1997, Kommission/Frankreich, C-159/94, EU:C:1997:501, Rn. 94). Die erste dieser Voraussetzungen besteht darin, dass das begünstigte



Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut wurde und dass diese Verpflichtungen klar definiert wurden (Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 89).

- 178 Durch die von der Klägerin angeführte Verordnung Nr. 360/2012 wird lediglich dieser Beitrag der Rechtsprechung umgesetzt. So weist Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 360/2012 darauf hin, dass „Beihilfen an Unternehmen für die Erbringung einer [DAWI] als Maßnahmen [gelten], die nicht alle Tatbestandsmerkmale von Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllen, und ... daher von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV befreit [sind]“.
- 179 Im angefochtenen Beschluss, insbesondere in den Erwägungsgründen 379 und 411, hat die Kommission hervorgehoben, dass die Strecken, die gemäß der 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 (Neufassung) (ABl. 2008, L 93, S. 3) Gegenstand von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen seien, die es in Sardinien gebe, ausdrücklich aus dem Geltungsbereich des Gesetzes Nr. 10/2010, das ausdrücklich als paralleles System zum System der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gemäß der Verordnung Nr. 1008/2008 entwickelt worden sei, ausgeschlossen seien. Außerdem hat die Kommission festgestellt, dass Verpflichtungen im Zusammenhang mit einer DAWI nur für eine spezifische Strecke oder Gruppe von Strecken und nicht generell für eine Strecke ab einem bestimmten Flughafen bzw. ab einer bestimmten Stadt oder einem bestimmten Gebiet auferlegt werden könnten.
- 180 Hierzu ist festzustellen, dass die Klägerin nicht nachgewiesen hat, dass sie im Rahmen jeder der Flugverbindungen, die im Rahmen der Durchführung der streitigen Beihilferegelung berücksichtigt und finanziert wurden, mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut worden ist.
- 181 Zum einen schloss nämlich, wie die Kommission in der angefochtenen Entscheidung festgestellt hat, der regionale Beschluss Nr. 29/36 selbst aus, dass sich die Strecken von strategischer Bedeutung, die in den im Rahmen der streitigen Beihilferegelung vorgelegten Maßnahmenplänen festgelegt waren, mit bereits im Rahmen einer Regelung über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen betriebenen Strecken überschneiden. Zum anderen ist die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV dann gerechtfertigt, wenn die Erfüllung der dem mit einer DAWI betrauten Unternehmen übertragenen besonderen Aufgaben, wie sie sich aus seinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergeben, gefährdet ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Oktober 1997, Kommission/Frankreich, C-159/94, EU:C:1997:501, Rn. 95).
- 182 Im vorliegenden Fall kann die Klägerin in Bezug auf die von ihr betriebenen und im Rahmen der streitigen Beihilferegelung finanzierten Flugstrecken vernünftigerweise nicht geltend machen, dass ihr gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt worden wären oder dass sie mit besonderen Aufgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV betraut worden wäre, zumal unstrittig ist, dass die meisten dieser Flugstrecken innerhalb des von der streitigen Beihilferegelung erfassten Zeitraums bereits – auch von der Klägerin – zu normalen Marktbedingungen, ohne Eingriff der Behörde, angeboten wurden. Der Umstand, dass die Autonome Region im Rahmen der streitigen Beihilferegelung den Betrieb dieser als von strategischer Bedeutung eingestuften Flugverbindungen als DAWI angesehen hat, reicht daher nicht aus, insbesondere in Ermangelung einer genauen Festlegung der der Klägerin auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen durch die Autonome Region.
- 183 Da der Klägerin und den anderen von der streitigen Beihilferegelung begünstigten Fluggesellschaften keine DAWI übertragen wurde, ist die Kommission in der angefochtenen Entscheidung zu Recht nicht auf die Anwendung der Verordnung Nr. 360/2012 auf den vorliegenden Fall eingegangen. Der Vollständigkeit halber ist festzustellen, dass die Klägerin, wie sie in Beantwortung einer Frage des Gerichts bestätigt hat, aufgrund der mit den Flughäfen geschlossenen streitigen Verträge einen Betrag

in Höhe von 580 000 Euro erhalten musste und in Erfüllung dieser Verträge einen Betrag in Höhe von 670 298,75 Euro erhalten hat, so dass die in der Verordnung vorgesehene Schwelle von 500 000 Euro überschritten wurde.

***b) Zur Wettbewerbsverzerrung und zu den Auswirkungen der streitigen Beihilferegulung auf den innergemeinschaftlichen Handel***

- 184 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es für die Einstufung einer nationalen Maßnahme als staatliche Beihilfe nicht des Nachweises einer tatsächlichen Auswirkung der fraglichen Beihilfe auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und einer tatsächlichen Wettbewerbsverzerrung bedarf, sondern nur der Prüfung, ob die Beihilfe geeignet sei, diesen Handel zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Dezember 2005, Italien/Kommission, C-66/02, EU:C:2005:768, Rn. 111, und vom 9. Juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ u. a./Kommission, C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 134).
- 185 Der Handel innerhalb der Union wird insbesondere dann durch eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe beeinflusst, wenn sie die Stellung bestimmter Unternehmen gegenüber anderen, konkurrierenden Unternehmen in diesem Handel stärkt (vgl. Urteil vom 9. Oktober 2014, Ministerio de Defensa und Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, Rn. 52 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 186 Zudem kann sich die Kommission bei einer Beihilferegulung darauf beschränken, die Merkmale der betreffenden Regelung zu untersuchen, um in den Gründen der Entscheidung zu würdigen, ob diese Regelung wegen hoher Beihilfebeträge oder -sätze, wegen der Merkmale der geförderten Investitionen oder wegen anderer in ihr vorgesehener Modalitäten den Beihilfeempfängern einen spürbaren Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern sichert und so beschaffen ist, dass sie ihrem Wesen nach vor allem Unternehmen zugutekommt, die sich am Handel zwischen Mitgliedstaaten beteiligen. Daher braucht die Kommission in einer eine solche Regelung betreffenden Entscheidung keine Analyse der im Einzelfall aufgrund dieser Regelung gewährten Beihilfe durchzuführen. Erst im Stadium der Rückforderung der Beihilfen ist es erforderlich, die konkrete Situation jedes einzelnen betroffenen Unternehmens zu untersuchen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Oktober 1987, Deutschland/Kommission, 248/84, EU:C:1987:437, Rn. 18, und vom 9. Juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ u. a./Kommission, C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 63).
- 187 Im angefochtenen Beschluss, vorliegend in den Erwägungsgründen 390 bis 392, hat die Kommission hinreichend erläutert, dass die Luftverkehrsunternehmen, die die von den Flughafenbetreibern gemäß der streitigen Beihilferegulung getätigten Zahlungen erhielten, in einem Sektor tätig gewesen seien, der durch einen intensiven Wettbewerb zwischen Wirtschaftsbeteiligten aus verschiedenen Mitgliedstaaten gekennzeichnet gewesen sei, und somit am Handel innerhalb der Union beteiligt gewesen seien.
- 188 Entgegen dem Vorbringen der Klägerin ist eine solche Begründung für sich genommen im Hinblick auf die der Kommission obliegende Begründungspflicht ausreichend (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. März 2002, Italien/Kommission, C-310/99, EU:C:2002:143, Rn. 88 und 89, sowie vom 9. Juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ u. a./Kommission, C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 114 und 121).
- 189 Im Übrigen hat die Kommission den Begriff der staatlichen Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht verkannt, als sie feststellte, dass der offensichtlich grenzüberschreitende Charakter der in Rede stehenden Tätigkeiten, nämlich Personenluftverkehrsdienste, impliziere, dass die streitige Beihilferegulung geeignet sei, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, indem sie die Marktstellung der Luftverkehrsunternehmen, die in den Genuss dieser Regelung gekommen seien, verstärkt habe. Die Luftfahrtunternehmen wie die Klägerin konkurrieren nämlich auf dem Luftverkehrsmarkt auf europäischer Ebene, so dass die

Gewährung der Beihilfe an Luftverkehrsunternehmen wie die Klägerin, die Verträge mit den Betreibern der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia geschlossen haben, die Wettbewerbsposition dieser begünstigten Unternehmen gegenüber anderen auf europäischer Ebene konkurrierenden Flugunternehmen stärkt, unabhängig davon, ob diese direkte Flugverbindungen zur Insel Sardinien betreiben oder nicht.

- 190 Jedenfalls steht die Klägerin zum einen, wie sie eingeräumt hat, auf ihren Flugstrecken von und zu den sardischen Flughäfen im Wettbewerb mit europäischen Fluggesellschaften, die Personen mittels Anschlussflügen über andere Flughäfen von und zu denselben kontinentalen Flughäfen befördern. Was diese Anschlussflugstrecken anbelangt, sind diese mit der Klägerin im Wettbewerb stehenden Luftverkehrsunternehmen jedoch nicht in den Genuss der streitigen Beihilferegelung, die nur Direktverbindungen (Punkt-zu-Punkt-Verbindungen) erfasste, gekommen, jedenfalls nicht in Bezug auf die über den Umsteige Flughafen hinaus betriebenen Flugabschnitte, so dass die Wettbewerbsposition der Begünstigten wie der Klägerin gegenüber derjenigen der nicht begünstigten Luftverkehrsunternehmen notwendigerweise gestärkt wurde.
- 191 Auch das Vorbringen der Klägerin, dass bestimmte Gesellschaften, insbesondere die Linienfluggesellschaften, nur deshalb nicht in den Genuss der streitigen Beihilferegelung gekommen seien, weil sie im Rahmen der von den Flughafenbetreibern veröffentlichten Aufforderungen zur Interessenbekundung keine Kooperationsangebote abgegeben hätten, greift nicht durch. Die Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV kann nämlich im vorliegenden Fall nicht davon abhängen, ob alle Fluggesellschaften von der in Rede stehenden Maßnahme profitiert haben oder die Möglichkeiten hatten, davon zu profitieren. Selbst wenn man unterstellt, dass alle europäischen Luftverkehrsgesellschaften, die Direktflüge von und zu sardischen Flughäfen betrieben, die streitige Beihilferegelung hätten in Anspruch nehmen können – was im vorliegenden Fall nicht erwiesen ist –, hätte dieser die Selektivität der in Rede stehenden Maßnahmen betreffende Umstand jedenfalls keine Auswirkungen auf die Feststellung der Kommission gehabt, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch diese Regelung beeinträchtigt worden sei, da sie die Wettbewerbsstellung dieser Fluggesellschaften gegenüber ihren Wettbewerbern auf dem europäischen Markt, die die Insel Sardinien nicht bedienen, gestärkt habe.
- 192 Nach alledem ist der vierte Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen, so dass der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen ist.

### **B. Zum zweiten Klagegrund: Fehler hinsichtlich der Möglichkeit der Rechtfertigung der streitigen Beihilfe**

- 193 Zur Stützung des zweiten Klagegrundes macht die Klägerin zunächst geltend, dass die Dienstleistungen, mit denen sie betraut worden sei, unter die Mitteilung der Kommission „Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011)“ (ABl. 2012, C 8, S. 15) fielen. Die fragliche Regelung hätte somit als DAWI angesehen werden können. Die Kommission habe dadurch, dass sie diese Frage in der angefochtenen Entscheidung nicht geprüft habe, einen Rechtsfehler begangen; der Beschluss sei zumindest mit einem Begründungsmangel behaftet.
- 194 Da dieses Vorbringen dem im Rahmen des vierten Teils des ersten Klagegrundes geltend gemachten entspricht, ist es aus denselben Gründen – keine der Klägerin auf nachvollziehbare Weise anvertraute DAWI – und wie von der Kommission beantragt, als unbegründet zurückzuweisen.
- 195 Die Klägerin macht sodann geltend, dass die streitige Beihilferegelung unter die Mitteilung der Kommission 2005/C 312/01 über Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (ABl. 2005, C 312, S. 1, im Folgenden: Luftverkehrsleitlinien von 2005), die *ratione temporis* anwendbar sei,

und nicht unter die von 2014 falle. Diese Regelung erfülle die verschiedenen in Rn. 79 der Leitlinien von 2005 vorgesehenen Kriterien. Die von der Autonomen Region gewährte Finanzierung sei nämlich degressiv von 21 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 17,5 Mio. Euro im Jahr 2013 gefallen. Auch in den Maßnahmenplänen und den mit den Fluggesellschaften geschlossenen Verträgen sei vorgesehen gewesen, dass die finanziellen Zuwendungen für jede der subventionierten Flugstrecken im Laufe der Zeit zurückgehen sollten. Im Übrigen hätten die nach der streitigen Beihilferegulation gewährten Mittel Marketing- und Werbeausgaben für die Eröffnung neuer Flugverbindungen abgedeckt. Außerdem sei die in Rn. 79 Buchst. f der Leitlinien von 2005 genannte Voraussetzung im vorliegenden Fall „nahezu“ erfüllt gewesen. Auch die in Rn. 79 Buchst. h der Leitlinien genannte Voraussetzung der Bekanntmachung sei aufgrund der Veröffentlichung von Aufforderungen zur Interessenbekundung, die im Hinblick auf den Abschluss von Vereinbarungen mit Fluggesellschaften auf den Websites der Flughafenbetreiber vorgenommen worden seien, erfüllt gewesen. Schließlich wendet sich die Klägerin gegen die Auffassung der Kommission, dass die Freistellung nach Rn. 81 der Leitlinien von 2005 nicht angewandt werden könne, wenn keine Freistellung nach Rn. 79 möglich sei.

- 196 Die Kommission beantragt, dieses Vorbringen als unbegründet zurückzuweisen, und macht geltend, dass die streitige Beihilferegulation in Bezug auf die Klägerin weder nach Rn. 79 noch nach Rn. 81 der Leitlinien von 2005 als Startbeihilfe vereinbar erklärt werden könne.
- 197 Insoweit können gemäß Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV insbesondere Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wobei diese Bedingung nach den Kriterien der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen ist (Urteil vom 26. Februar 2015, Orange/Kommission, T-385/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:117, Rn. 80).
- 198 Nach ständiger Rechtsprechung sind jedoch nach dem in Art. 107 Abs. 1 AEUV aufgestellten allgemeinen Grundsatz staatliche Beihilfen verboten und Ausnahmen von diesem Grundsatz, wie die in Art. 107 Abs. 3 AEUV genannten, eng auszulegen (Urteile vom 29. April 2004, Deutschland/Kommission, C-277/00, EU:C:2004:238, Rn. 20, vom 23. Februar 2006, Atzeni u. a., C-346/03 und C-529/03, EU:C:2006:130, Rn. 79, sowie vom 26. Februar 2015, Orange/Kommission, T-385/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:117, Rn. 81).
- 199 Darüber hinaus verfügt die Kommission nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung bei der Anwendung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV über ein weites Ermessen, das sie nach Maßgabe komplexer wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt. Die gerichtliche Kontrolle der Ausübung dieses Ermessens ist auf die Überprüfung der Beachtung der Verfahrens- und Begründungsvorschriften sowie auf die Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit der festgestellten Tatsachen und des Fehlens von Rechtsfehlern, von offensichtlichen Fehlern bei der Bewertung der Tatsachen und von Missbrauch begrenzt (Urteile vom 26. September 2002, Spanien/Kommission, C-351/98, EU:C:2002:530, Rn. 74, vom 29. April 2004, Italien/Kommission, C-372/97, EU:C:2004:234, Rn. 83, und vom 15. Dezember 2016, Abertis Telecom Terrestre und Telecom Castilla-La Mancha/Kommission, T-37/15 und T-38/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:743, Rn. 160).
- 200 Insbesondere aus Rn. 24 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 ergibt sich, dass diese Leitlinien die Fälle klarstellen sollen, unter denen eine öffentliche Förderung von Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften eine staatliche Beihilfe darstellt, sowie die Voraussetzungen, unter denen solche Beihilfen dann für nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.
- 201 Wie die Klägerin hervorhebt und wie die Kommission in den Erwägungsgründen 412 bis 414 des angefochtenen Beschlusses insoweit festgestellt hat, fiel die streitige Beihilferegulation – unter der Annahme, dass sie als Gewährung einer Anlaufbeihilfe für neue Flugstrecken angesehen werden könnte – tatsächlich unter die Luftverkehrsleitlinien von 2005. Wie in Rn. 174 der

Luftverkehrsleitlinien von 2014 vorgesehen, konnten nämlich vor Inkrafttreten dieser Leitlinien angemeldete Beihilfen nach dem 4. April 2014 grundsätzlich anhand dieser Leitlinien geprüft werden. Angemeldete oder nicht angemeldete Beihilfen, die wie im vorliegenden Fall gewährt wurden, bevor die Kommission über die von der Republik Italien angemeldeten Maßnahmen befunden hat und die sich folglich im Hinblick auf das Durchführungsverbot nach Art. 108 Abs. 3 AEUV als rechtswidrig erweisen, sind jedoch anhand der Leitlinien von 2005 zu prüfen.

202 Die im vorliegenden Fall einschlägige Nr. 79 der Leitlinien von 2005 lautet wie folgt:

„In Anbetracht der vorgenannten Ziele und der erheblichen Schwierigkeiten, die bei der Einrichtung neuer Flugverbindungen auftreten können, kann die Kommission solche Beihilfen genehmigen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

...

- d) [l]angfristige Wirtschaftlichkeit und degressive Staffelung: Die geförderte [neue] Verbindung muss langfristig rentabel, d. h. ohne Beihilfe kostendeckend, sein. Anlaufbeihilfen müssen deshalb degressiv gestaffelt und zeitlich begrenzt sein.
- e) Ausgleich für zusätzliche Anlaufkosten: Beihilfefähig sind nur die zusätzlichen Anlaufkosten, die sich aus der Einrichtung der neuen Verbindung oder Frequenz ergeben und die dem Luftfahrtunternehmen nicht dauerhaft entstehen. Sie betreffen beispielsweise die Marketing- und Werbeausgaben zur Bekanntmachung einer neuen Flugverbindung oder die dem Luftfahrtunternehmen am betreffenden Regionalflughafen entstandenen Einrichtungskosten, sofern es sich um einen Flughafen der Kategorie C oder D handelt und diese Kosten nicht bereits anderweitig erstattet werden. Nicht beihilfefähig sind dagegen regelmäßige Betriebskosten wie Miete oder Abschreibung der Flugzeuge, Kraftstoff, Gehälter der Besatzungen, Flughafenabgaben und Catering-Kosten. Die beihilfefähigen Kosten müssen den tatsächlichen Kosten entsprechen, wie sie unter normalen Marktbedingungen anfallen.
- f) Dauer und Intensität: 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.

Für Verbindungen, die von benachteiligten Regionen abgehen, d. h. Regionen in äußerster Randlage sowie solche, die unter die Ausnahmebestimmung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag fallen, und Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte, kann die degressiv gestaffelte Beihilfe für maximal fünf Jahre gewährt werden. Die Beihilfe darf pro Jahr 50 % der beihilfefähigen Kosten des betreffenden Jahres und über den gesamten Beihilfezeitraum durchschnittlich 40 % der beihilfefähigen Kosten nicht übersteigen. Wird die Beihilfe für fünf Jahre gewährt, so können während der ersten drei Jahre 50 % der beihilfefähigen Kosten erstattet werden

In jedem Fall muss die Laufzeit einer Startbeihilfe wesentlich kürzer sein als der Zeitraum, für den das Luftfahrtunternehmen sich laut Geschäftsplan (siehe Punkt 79 Ziffer i) verpflichtet, seine Flugdienste von dem betreffenden Flughafen aus durchzuführen. Darüber hinaus ist die Beihilfe einzustellen, wenn das angestrebte Fluggastaufkommen erreicht oder die Rentabilität der Verbindung sichergestellt ist, auch wenn dies vor dem Ende des ursprünglich vorgesehenen Beihilfezeitraums der Fall sein sollte.

...

- h) [d]iskriminierungsfreie Gewährung: 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 bekannt geben, 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. Gegebenenfalls sind dabei die Regeln und Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen zu beachten.

...“

- 203 In den Erwägungsgründen 410 bis 421 des angefochtenen Beschlusses hat die Kommission die Auffassung vertreten, dass der den Luftverkehrsunternehmen von den Flughafenbetreibern gemäß der streitigen Beihilferegelung gezahlte Finanzausgleich nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden könne, da die Vereinbarkeitskriterien nach Rn. 79 der Leitlinien von 2005 nicht erfüllt seien.
- 204 Mit ihrem zweiten Klagegrund versucht die Klägerin im Wesentlichen, darzutun, dass in ihrem besonderen Fall die Beihilfen, die sie erhalten habe und bei denen es sich um die Beträge gehandelt habe, die ihr die Betreiber der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia in Erfüllung der mit ihr geschlossenen Verträge gezahlt hätten, den in Rn. 79 der Leitlinien von 2005 aufgestellten Voraussetzungen entsprächen und dass sie andernfalls dennoch nach Rn. 81 dieser Leitlinien oder, unabhängig von den Leitlinien, als Beihilfen zur Förderung der Entwicklung des Tourismus im Geiste des Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden könnten.
- 205 Hierzu ist jedoch festzustellen, dass, wie die Kommission geltend macht, das Vorbringen der Klägerin nicht geeignet ist, ihre Feststellung im angefochtenen Beschluss zu entkräften, dass die streitige Beihilferegelung nicht die in Rn. 79 der Leitlinien von 2005 vorgesehenen Kriterien erfülle, wobei diese Kriterien kumulativ seien, was bedeutete, dass die Nichteinhaltung eines der Kriterien genüge, um auszuschließen, dass eine Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbare „Anlaufbeihilfe“ im Sinne dieser Leitlinien eingestuft werden könne.
- 206 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Italienische Republik, wie sich aus dem 410. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses ergibt, selbst geltend gemacht hat, dass die streitige Beihilferegelung nicht als Regelung zur Unterstützung der Einrichtung neuer Flugverbindungen konzipiert worden sei und nicht die in Rn. 79 der Leitlinien von 2005 genannten Voraussetzungen erfülle.
- 207 Was im Übrigen die in Rn. 79 Buchst. d der Leitlinien von 2005 aufgestellte Voraussetzung angeht, so hat die streitige Beihilferegelung, selbst unterstellt, was nicht erwiesen ist, dass die Geschäftsvereinbarungen zwischen den Flughafenbetreibern und den Fluggesellschaften im Hinblick auf eine wirtschaftliche Rentabilität geschlossen worden wären, die anhand einer *Ex-ante*-Bewertung der langfristigen Wirtschaftlichkeit und der Rentabilität der von den Luftverkehrsunternehmen vorgelegten Wirtschaftspläne und der von den Flughafenbetreibern erstellten wirtschaftlichen Analysen beurteilt worden wäre, keine degressive Staffelung für jede der von den Verträgen zwischen den Luftverkehrsunternehmen und den Flughafenbetreibern erfassten Flugstrecken eingeführt, wobei diese jedenfalls nicht alle „neu“ im Sinne dieser Leitlinien waren. Insbesondere erhielt jede Fluggesellschaft Tätigkeitszeiträumen entsprechende Gesamtbeträge, doch *de facto* wurde die Finanzierung nicht für jede betroffene Flugverbindung von und zu jedem betroffenen Flughafen individualisiert. Insoweit geht die Behauptung, dass die für die Jahre 2012 und 2013 gewährten Beihilfen degressiv gestaffelt gewesen und von 21 Mio. Euro auf 17,5 Mio. Euro zurückgegangen seien, ins Leere, da die degressive Staffelung im Kontext der Leitlinien von 2005 im Hinblick auf jede betroffene Flugverbindung zu verstehen ist.
- 208 In ihrem konkreten Fall bestreitet die Klägerin nicht, dass die Beihilfe, die sie für alle vom Flughafen Olbia aus betriebenen Flugstrecken erhalten hat, im Hinblick auf diesen Flughafen nicht degressiv war, da sie vom Betreiber dieses Flughafens im Rahmen der streitigen Beihilferegelung Vergütungen erhalten hat bzw. erhalten sollte, die im Laufe der Zeit sogar angestiegen sind; im vorliegenden Fall von 280 000 Euro für den Zeitraum von Mai 2012 bis März 2013 auf 300 000 Euro für den Zeitraum von

Juni bis Dezember 2013. Was den Flughafen Cagliari-Elmas anbelangt, sollte sie 74 450 Euro für den Zeitraum von Dezember 2012 bis Januar 2013 erhalten. Aus der streitigen Beihilferegelung oder den von der Klägerin vorgelegten Unterlagen geht jedoch weder hervor, dass die – insgesamt – den Gegenstand dieser Beträge bildenden Flugstrecken ohne die in Rede stehende Finanzierung rentabel waren, noch, dass die Beihilfe für jede dieser Strecken hätte individualisiert werden können, um für jede von ihnen festzustellen, dass die der betreffenden Strecke entsprechende Beihilfe degressiv war.

- 209 Was den von der Autonomen Region eingeführten Überwachungsmechanismus für die im Rahmen der streitigen Beihilferegelung vorgenommenen Zahlungen betrifft, ist nicht ersichtlich, dass dieser Mechanismus im Hinblick auf das in Rn. 79 Buchst. e der Leitlinien von 2005 aufgestellte Kriterium gewährleistete, dass die gewährte öffentliche Finanzierung erforderlich war, um einen Teil der Anlaufkosten der betreffenden Flugstrecken zu decken, dass sie nur den den Flughafenbetreibern entstandenen tatsächlichen Kosten entsprach und nur diese Kosten betraf. Dies trifft insbesondere deshalb zu, weil die den einzelnen Luftverkehrsunternehmen geleistete Beihilfe nicht für jede der von und zu jedem der betroffenen sardischen Flughäfen betriebenen Flugstrecken aufgeschlüsselt wurde.
- 210 Insoweit ist es unerheblich, dass die Flughafenbetreiber angeblich zusätzliche Kosten – im Übrigen in unbekanntem Umfang – aus ihren Eigenmitteln übernommen haben oder dass die Klägerin die betreffenden Flugstrecken ohne die von den Betreibern der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia gewährte finanzielle Unterstützung nicht eröffnet oder beibehalten hätte. Außerdem wird in der streitigen Beihilferegelung und in den zwischen den Flughafenbetreibern und den Luftverkehrsunternehmen geschlossenen Verträgen für die betreffenden Flugverbindungen nicht klargestellt, welche Anlaufkosten für jede einzelne Flugverbindung angefallen sind.
- 211 Ebenso ist die in Nr. 79 Buchst. f der Leitlinien von 2005 aufgestellte Voraussetzung eindeutig nicht erfüllt, da die streitige Beihilferegelung und die Verträge zwischen den Flughafenbetreibern und den Luftverkehrsunternehmen offensichtlich keine beihilfefähigen Kosten angeben. Mangels Angabe beihilfefähiger Kosten lässt sich nämlich nicht beurteilen, ob die Bedingung einer Finanzierung von maximal 50 % der beihilfefähigen Kosten pro Jahr bei einer durchschnittlichen Finanzierung von maximal 30 % eingehalten wurde. Vielmehr ergibt sich aus den Akten, dass die Autonome Region die von den Flughafenbetreibern an die Fluggesellschaften geleisteten Zahlungen auf Antrag erstattet hat und dass diese Zahlungen ohne nähere Angaben auf oftmals gerundete Pauschalbeträge und jedenfalls nicht mit einer Aufschlüsselung für jede der betroffenen Flugstrecken festgesetzt worden sind.
- 212 Zum Vorbringen der Klägerin, Sardinien sei eine benachteiligte Wirtschaftsregion der Union im Sinne von Nr. 79 Buchst. f Abs. 2 der Leitlinien von 2005, ist festzustellen, dass diese Region, wie die Kommission hervorhebt, nicht die Voraussetzungen der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (ABl. 2006, C 54, S. 13) erfüllt.
- 213 Was die in Nr. 79 Buchst. h der Leitlinien von 2005 genannte, die diskriminationsfreie Gewährung von Startbeihilfen betreffende Voraussetzung anbelangt, ist aus den bereits oben zur Begründung der Zurückweisung des zweiten Teils des ersten Klagegrundes dargelegten Gründen das Vorbringen der Klägerin zurückzuweisen, die Flughafenbetreiber hätten ein einen Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsunternehmen gewährleistendes Verfahren durchgeführt, das Transparenz, eine ausreichende Öffentlichkeit, das Fehlen einer Diskriminierung und die Auswahl der wirtschaftlich günstigsten Angebote sichergestellt habe.
- 214 Somit ist offensichtlich, dass die streitige Beihilferegelung, auch im Hinblick auf die von der Klägerin erhaltene Einzelbeihilfe, nicht die Kriterien gemäß Nr. 79 der Leitlinien von 2005 erfüllte.
- 215 Unter diesen Umständen konnte die Kommission unter Berücksichtigung ihres Ermessens auf diesem Gebiet und der Notwendigkeit, die Ausnahmen vom Grundsatz des Verbots staatlicher Beihilfen eng auszulegen, trotz eines entsprechenden Antrags der Italienischen Republik im Laufe des Verwaltungsverfahrens entscheiden, dass von den in den Leitlinien von 2005 genannten Kriterien auch

nicht gemäß Rn. 81 dieser Leitlinien abzuweichen war, wonach „Beihilfen oder Beihilferegelungen, die die ... Kriterien [von Rn. 79] nicht vollständig erfüllen, aber eine vergleichbare Situation zur Folge haben, ... von der Kommission auf Einzelfallbasis geprüft [werden]“. Da die streitige Beihilferegelung nämlich jedenfalls nicht die Mehrzahl der in Rn. 79 der Leitlinien von 2005 vorgesehenen Kriterien erfüllt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie zu einer Situation führt, die mit einer Beihilfe, die diese Anforderungen erfüllt, vergleichbar ist.

216 Was die – erstmals in der Erwiderung angeführte und daher jedenfalls unzulässige – Forderung der Klägerin betrifft, die streitige Beihilferegelung sei unabhängig von den Leitlinien von 2005 nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV zu genehmigen, da sie den Tourismus auf Sardinien und die Geschäftstätigkeiten dieser Flughafenbetreiber fördern solle, hat zum einen die Italienische Republik im Laufe des Verwaltungsverfahrens nicht die Anwendung dieser strikt anzuwendenden Ausnahme beantragt. Zum anderen war es aufgrund des Umfangs der mit der streitigen Beihilferegelung verbundenen Finanzierung wenig wahrscheinlich, dass sie die Handelsbedingungen nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise veränderte.

217 Nach alledem ist der zweite Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

### **C. Zum dritten Klagegrund: Rechtsfehler in der Anordnung der Rückforderung der streitigen Beihilfe**

218 Im Rahmen des dritten Klagegrundes wirft die Klägerin der Kommission vor, ihre berechtigten Interessen nicht berücksichtigt zu haben, als sie der Italienischen Republik im angefochtenen Beschluss aufgegeben habe, die streitige Beihilfe von der Klägerin zurückzufordern. Angesichts der geringen Zahl von Fällen, in denen Beihilfen als mittelbar gewährt angesehen worden seien und der Unsicherheiten der Kommission selbst im Hinblick auf die Frage, wie der vorliegende Fall zu behandeln sei, könne sich die Klägerin auf ein berechtigtes Vertrauen darauf berufen, dass der mit dem Gesetz Nr. 10/2010 eingeführte Mechanismus nicht als eine an die Luftfahrtunternehmen gezahlte „staatliche Beihilfe“ eingestuft werde. Sie habe nicht wissen können, dass die zwischen ihr und den Flughafenbetreibern geschlossenen Verträge eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV beinhalteten.

219 Die Kommission beantragt, den dritten Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen. Insbesondere sei der Umstand, dass nach Auffassung der Klägerin die Beurteilung des Begriffs der mittelbaren Beihilfe im Beihilferecht unklar sei, keinesfalls geeignet, die Kommission daran zu hindern, die Rückforderung von Beihilfen anzuordnen, vor allem deshalb, weil die Beihilfe im vorliegenden Fall eindeutig rechtswidrig gewesen sei, da die Italienische Republik die streitige Beihilferegelung nicht vorab angemeldet habe und die Klägerin im angefochtenen Beschluss als unmittelbare Begünstigte der streitigen Beihilferegelung angesehen worden sei. Jedenfalls begründe das Bestehen von Zweifeln hinsichtlich des Vorliegens einer Beihilfe kein berechtigtes Vertrauen bei ihrem Begünstigten.

220 Nach ständiger Rechtsprechung kann sich jeder, bei dem ein Unionsorgan begründete Erwartungen geweckt hat, auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. Hingegen kann niemand eine Verletzung dieses Grundsatzes geltend machen, dem die Verwaltung keine konkreten Zusicherungen gegeben hat (vgl. Urteil vom 24. November 2005, Deutschland/Kommission, C-506/03, nicht veröffentlicht, EU:C:2005:715, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung). Ist ferner ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage, den Erlass einer Unionsmaßnahme, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, so kann er sich im Fall ihres Erlasses nicht auf den genannten Grundsatz berufen (vgl. Urteile vom 11. März 1987, Van den Bergh en Jurgens und Van Dijk Food Products [Lopik]/Kommission, 265/85, EU:C:1987:121, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission, C-182/03 und C-217/03, EU:C:2006:416, Rn. 147 und die dort angeführte Rechtsprechung).



- 221 Unter Berücksichtigung der grundlegenden Rolle der Anmeldepflicht für eine effektive Kontrolle staatlicher Beihilfen durch die Kommission, die zwingend ist, können die Empfänger einer Beihilfe grundsätzlich nur dann ein schutzwürdiges Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der genannten Beihilfe haben, wenn diese unter Beachtung des Verfahrens des Art. 108 AEUV gewährt worden ist; ein umsichtiger Wirtschaftsteilnehmer kann sich normalerweise vergewissern, dass dieses Verfahren beachtet worden ist. Wie die Kommission hervorgehoben hat, kann insbesondere dann, wenn eine Beihilfe ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission oder – wie im vorliegenden Fall –, ohne die verfahrensabschließende Entscheidung der Kommission abzuwarten, durchgeführt wird, so dass sie gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV rechtswidrig ist, der Empfänger der Beihilfe grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen in die Rechtmäßigkeit ihrer Gewährung haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. September 2012, *Producteurs de légumes de France/Kommission*, T-328/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:498, Rn. 20 und 21 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 222 Im vorliegenden Fall hat die Kommission, wie sie geltend macht, der Klägerin zu keinem Zeitpunkt Zusicherungen hinsichtlich der Vereinbarkeit der streitigen Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt gegeben, zumal die Italienische Republik diese Regelung durchgeführt hat, ohne abzuwarten, bis sich die Kommission gemäß Art. 108 AEUV zu ihr geäußert hat, was folglich die Rechtswidrigkeit dieser Regelung mit sich brachte.
- 223 Was das angebliche berechnete Vertrauen der Klägerin in den rein geschäftlichen Charakter ihrer vertraglichen Beziehungen zu den Betreibern der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia anbelangt, das keinen Verdacht im Hinblick auf den staatlichen Ursprung des Verhaltens und der von diesen Betreibern verwendeten Mittel wecken können, ist zum einen festzustellen, dass die staatliche Herkunft der von den Flughafenbetreibern erhaltenen Mittel in den von diesen auf ihren Websites veröffentlichten Aufforderungen zur Interessenbekundung nicht verheimlicht worden zu sein scheint, und zum anderen, dass in dem zwischen ihr und dem Betreiber des Flughafens Cagliari-Elmas geschlossenen Vertrag in besonders eindeutiger Form erläutert wurde, dass die Erfüllung dieses Vertrags durch die Autonome Region finanziert wurde, und auch in dem zwischen dem Betreiber des Flughafens Olbia geschlossenen Vertrag vom 31. März 2013 hierauf Bezug genommen wurde.
- 224 Da das Gesetz Nr. 10/2010 außerdem im Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna veröffentlicht worden war, konnte der Klägerin als auf dem italienischen Luftverkehrsmarkt tätiger besonnener Wirtschaftsteilnehmer weder die Existenz dieses Gesetzes unbekannt sein (vgl. entsprechend Urteil vom 20. November 2008, *Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading/Kommission*, C-38/07 P, EU:C:2008:641, Rn. 61) noch demzufolge die darin vorgesehenen Finanzierungsmechanismen und die Gefahr, dass diese zum einen als Beihilferegelung im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 angesehen werden könnten und dass zum anderen die Luftverkehrsunternehmen als die tatsächlichen Begünstigten dieser Regelung angesehen würden.
- 225 Insoweit kann das auf die Schwierigkeiten bei der Erfassung des Begriffs der mittelbar oder letztendlich Begünstigten einer staatlichen Beihilfe gestützte Vorbringen der Klägerin keinen Erfolg haben. Zum einen erwähnten nämlich zwei der drei von ihr mit den Flughafenbetreibern geschlossenen Verträge ausdrücklich, dass die von diesen Betreibern in Auftrag gegebenen Leistungen durch die Autonome Region finanziert wurden. Zum anderen hätte die Klägerin wie jeder sorgfältig handelnde Wirtschaftsteilnehmer wissen müssen, dass die mittelbare Gewährung einer Beihilfe keinen Einfluss auf ihre Rückforderung hat (Urteil vom 15. Juni 2010, *Mediaset/Kommission*, T-177/07, EU:T:2010:233, Rn. 177) und demzufolge in keiner Weise einen außergewöhnlichen Umstand darstellt, der es ihr ermöglichen würde, der unmittelbaren Wirkung des Verbots des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu entgehen. Im Übrigen erwähnt Rn. 79 Buchst. h der von der Klägerin angeführten Leitlinien von 2005 ausdrücklich die Möglichkeit, dass eine öffentliche Stelle einer Fluggesellschaft eine Beihilfe „über einen Flughafen“ gewähren kann, und bestätigt damit, dass das Bestehen eines Vertragsverhältnisses nicht *per se* ausschließt, dass die streitige Beihilferegelung als mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen eingestuft werden kann.

226 Nach alledem ist der dritte Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

#### **D. Zum vierten Klagegrund: mangelhafte Durchführung der Untersuchung**

227 Mit dem vierten Klagegrund wirft die Klägerin der Kommission fehlende Sorgfalt und Unparteilichkeit bei der Durchführung der Untersuchung vor, die zum Erlass des angefochtenen Beschlusses geführt habe. Dies werde insbesondere durch die Weigerung der Kommission belegt, eingehend die Anwendung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers zu prüfen.

228 Die Kommission beantragt, den Klagegrund als unzulässig zurückzuweisen, da er unter Verstoß gegen Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung nur in einer einzigen Randnummer der Klageschrift, in sehr knapper Form, untermauert worden sei. Jedenfalls würde selbst unter der Annahme, dass die Kommission den Grundsatz des privaten Kapitalgebers falsch angewandt hat, dies nicht belegen, dass die Verwaltungsuntersuchung nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde.

229 In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der gemäß Art. 53 Abs. 1 dieser Satzung auf das Verfahren vor dem Gericht anwendbar ist, und Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung die Klageschrift u. a. den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss. Aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass diese Darstellung so klar und genau sein muss, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung seines Verteidigungsvorbringens und dem Gericht die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglicht. Folglich müssen sich die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben. In der Klageschrift ist deshalb darzulegen, worin der Grund besteht, auf den die Klage gestützt wird, so dass seine bloße abstrakte Nennung den Vorgaben der Verfahrensordnung nicht entspricht (vgl. Urteil vom 14. Februar 2012, Italien/Kommission, T-267/06, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:69, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 13. Juni 2019, Strabag Belgium/Parlament, T-299/18, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:411, Rn. 127 und die dort angeführte Rechtsprechung).

230 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Klägerin den von ihr geltend gemachten vierten Klagegrund, auf den in der Klageschrift nur in einer einzigen Randnummer eingegangen wird, in keiner Weise untermauert hat.

231 Folglich ist dieser Klagegrund als unzulässig zurückzuweisen, wobei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen wird, dass die Kommission die Frage der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf die streitige Beihilferegelung entgegen dem Vorbringen der Klägerin hinreichend detailliert geprüft hat.

#### **E. Zum fünften Klagegrund: unzureichende und widersprüchliche Begründung**

232 Im Rahmen des fünften Klagegrundes macht die Klägerin geltend, der angefochtene Beschluss sei in mehrfacher Hinsicht mit Begründungsmängeln sowie mit Widersprüchen in der Begründung behaftet.

233 Die Kommission beantragt, den Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen, und weist darauf hin, dass sie im angefochtenen Beschluss die Anforderungen der Rechtsprechung an die Begründungspflicht beachtet habe. In Wirklichkeit beträfen viele der von der Klägerin zu dem Verstoß gegen die Begründungspflicht erhobenen Rügen eher die Begründetheit des angefochtenen Beschlusses im Hinblick auf die verschiedenen, im Rahmen der vorangegangenen Klagegründe geltend gemachten Aspekte.

- 234 Nach ständiger Rechtsprechung muss die Begründung eines Rechtsakts dessen Natur angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das ihn erlassen hat, so klar zum Ausdruck bringen, dass zum einen die Betroffenen die Grundlage des Rechtsakts erkennen und ihn gegebenenfalls vor dem Unionsrichter anfechten können, und zum anderen der Unionsrichter dessen Begründetheit nachprüfen kann; allerdings brauchen in der Begründung des Unionsorgans nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung Art. 296 AEUV genügt, unter Berücksichtigung sowohl des Wortlauts des Rechtsakts als auch seines rechtlichen und tatsächlichen Kontexts zu beurteilen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Juli 2004, Spanien/Kommission, C-501/00, EU:C:2004:438, Rn. 73, und vom 14. Dezember 2005, Regione autonoma della Sardegna/Kommission, T-200/04, nicht veröffentlicht, EU:T:2005:460, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 235 Darüber hinaus sind im Rahmen eines Klagegrundes, der auf eine fehlende oder unzureichende Begründung gestützt wird, Rügen und Argumente, die sich gegen die Stichhaltigkeit der angefochtenen Entscheidung richten, als unerheblich anzusehen (vgl. Urteil vom 15. Juni 2005, Corsica Ferries France/Kommission, T-349/03, EU:T:2005:221, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 236 Im vorliegenden Fall ist die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerin eingehend auf die Frage des Vorliegens eines wirtschaftlichen Vorteils eingegangen, und zwar in den Erwägungsgründen 362 bis 388 des angefochtenen Beschlusses.
- 237 Was die Selektivität der Maßnahme anbelangt, hat die Kommission der Frage, ob diese in Art. 107 Abs. 1 AEUV genannte Voraussetzung erfüllt ist, zwar nur einen einzigen Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, nämlich den 389. Erwägungsgrund, gewidmet. Entgegen dem Vorbringen der Klägerin ist eine solche Begründung jedoch für sich genommen im Hinblick auf die der Kommission obliegende Begründungspflicht ausreichend (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. März 2002, Italien/Kommission, C-310/99, EU:C:2002:143, Rn. 88 und 89, sowie vom 9. Juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ u. a./Kommission, C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 114 und 121), insbesondere weil die Klägerin durchaus in der Lage war, die Argumentation der Kommission zu verstehen und sie im Rahmen des dritten Teils des ersten Klagegrundes zu beanstanden.
- 238 Dies gilt auch für die Prüfung des Vorliegens einer Wettbewerbsverzerrung, auf die in den Erwägungsgründen 390 bis 392 des angefochtenen Beschlusses eingegangen wird.
- 239 Was die Anwendbarkeit der für DAWI insbesondere in der Verordnung Nr. 360/2012 vorgesehenen *De-minimis*-Schwelle angeht, brauchte die Kommission auf diese Frage nicht einzugehen, da sie in den Erwägungsgründen 379 und 411 – entgegen dem Vorbringen der Klägerin unter Angabe der erforderlichen Begründung zu diesem Punkt – festgestellt hatte, dass die Klägerin im Hinblick auf die erste Anwendungsvoraussetzung des Art. 106 AEUV und die sich aus dem Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), ergebende Rechtsprechung nicht mit einer DAWI betraut worden war.
- 240 Zum Vorbringen, das berechtigte Vertrauen der Klägerin in Bezug auf die Rückforderung der angeblich rechtswidrigen Beihilfe sei nicht berücksichtigt worden, ist festzustellen, dass die Kommission auf diese Frage nicht einzugehen brauchte, da zum einen die Klägerin im Verwaltungsverfahren keine Stellungnahme abgegeben und diese Frage somit nicht aufgeworfen hatte und die Kommission zum anderen mit einer rechtswidrigen – weil vor ihrer Entscheidung über deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt umgesetzten – Beihilferegulierung konfrontiert war. Nach der oben im Rahmen der Zurückweisung des dritten Klagegrundes angeführten Rechtsprechung konnten sich die Begünstigten jedoch aufgrund der Rechtswidrigkeit der streitigen Beihilferegulierung jedenfalls nicht auf ein berechtigtes Vertrauen berufen.

- 241 Was die Anwendung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers anbelangt, so ist diese Frage entgegen dem Vorbringen der Klägerin geprüft worden. In den Erwägungsgründen 380 bis 387 des angefochtenen Beschlusses hat die Kommission nämlich klar die Gründe erläutert, aus denen sie die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers, einschließlich des Kriteriums des privaten Kapitalgebers, ausgeschlossen hat und somit davon ausgegangen ist, dass die Klägerin einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat. In diesen Erwägungsgründen hat sie u. a. die Gründe erläutert, aus denen ihrer Auffassung nach im Hinblick auf die Vergabe der Dienstleistungsverträge durch die Flughafenbetreiber an die Fluggesellschaften kein Ausschreibungsverfahren durchgeführt worden war. Wie die Kommission hervorhebt, konnte aus dieser Erwägung abgeleitet werden, dass es sich bei den Preisen, die die Flughafenbetreiber den Luftfahrtunternehmen für die Marketingdienstleistungen zahlten, nicht um Marktpreise handelte. Ebenso hat die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerin insbesondere im 382. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses erläutert, warum die Autonome Region ihrer Auffassung nach bei Erlass der streitigen Beihilferegelung keine Rendite erwarten konnte, die mit der von einem Kapitalgeber erwarteten vergleichbar wären.
- 242 Zu der Frage, ob die erbrachten Leistungen echte Bedürfnisse der Autonomen Region erfüllten, hat die Kommission im vorliegenden Fall in den Erwägungsgründen 386 und 387 des angefochtenen Beschlusses die Gründe erläutert, aus denen die streitige Beihilferegelung keine echten Bedürfnisse der Autonomen Region erfüllt hat, auch wenn sie dabei, wie vom Gericht im Rahmen der Prüfung des zweiten Teils des ersten Klagegrundes festgestellt, zu einem fehlerhaften Ergebnis gelangt ist. Ebenso hat die Kommission u. a. in Abschnitt 7.2.1.3 des angefochtenen Beschlusses dargelegt, warum sie davon ausging, dass die an die Luftverkehrsunternehmen geleisteten Zahlungen nicht als echte Gegenleistung für die Marketingdienstleistungen angesehen werden konnten, da diese Marketingdienstleistungen ihres Erachtens vor allem die Flugverbindungen der Luftverkehrsunternehmen fördern sollten.
- 243 Was die Tragweite der Strafklauseln in den mit den Flughafenbetreibern geschlossenen Verträgen anbelangt, vertrat die Kommission im 359. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Auffassung, dass der eingeführte Überwachungsmechanismus, wie er in Abschnitt 2.7.3 dieses Beschlusses beschrieben wurde und nach dem 80. Erwägungsgrund dieses Beschlusses die Anwendung von Sanktionen durch die Flughafenbetreiber gegen die Fluggesellschaften beinhaltete, die Einhaltung der den Flughafenbetreibern von der Autonomen Region auferlegten Verpflichtungen gewährleistete. Da die Kommission der Ansicht war, dass dieser Mechanismus, einschließlich der von den Flughafenbetreibern eingefügten Strafklauseln, um dem regionalen Beschluss Nr. 29/36 nachzukommen, dazu beigetragen habe, das vertragliche Verhalten der Flughafenbetreiber der Autonomen Region zuzurechnen, musste sie diese Frage bei ihrer Prüfung der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers nicht erneut prüfen, und schon gar nicht auf der Ebene der Betreiber der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia, da diese nicht von der Region gehalten wurden.
- 244 Die Möglichkeit, die streitige Beihilferegelung als gemäß Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären, brauchte die Kommission nicht von Amts wegen zu prüfen, da sich die Italienische Republik zur Rechtfertigung der streitigen Beihilferegelung nicht auf die in dieser Vorschrift vorgesehene Ausnahme berufen wollte.
- 245 Was die Frage anbelangt, ob die streitige Beihilferegelung eine Beihilferegelung im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 darstellte, konnte die Kommission im 349. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses davon ausgehen, dass dies der Fall war, da in dem in Abschnitt 2 des angefochtenen Beschlusses beschriebenen Rechtsrahmen, den sie als die streitige Beihilferegelung ansah, kein einzelnes, von ihr als Begünstigter erachtetes Unternehmen – im vorliegenden Fall ein Luftfahrtunternehmen – benannt wurde. Diese Begründung reichte aus, um der Klägerin verständlich

zu machen, dass die in diesem Abschnitt enthaltene Beschreibung der Regelung nach Ansicht der Kommission die Voraussetzungen der ersten Fallgruppe der in Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 enthaltenen Definition einer Beihilferegelung erfüllt.

- 246 Die Klägerin wirft der Kommission ferner vor, nicht erläutert zu haben, warum die *Ex-ante*-Analyse des inkrementellen Zuwachses der Rentabilität gemäß den Rn. 61 bis 66 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist. Diese Rüge ist jedoch zurückzuweisen. In den Erwägungsgründen 381 bis 384 des angefochtenen Beschlusses hat die Kommission nämlich die fehlende Relevanz der in den Rn. 61 bis 66 genannten *Ex-ante*-Analyse damit begründet, dass zum einen die Italienische Republik keine *Ex-ante*-Analysen des inkrementellen Zuwachses der Rentabilität vorgelegt hat und zum anderen die Autonome Region nur einen der drei betroffenen Flughäfen, nämlich den Flughafen Alghero, gehalten hat. Da sie außerdem davon ausgegangen ist, dass die Betreiber der Flughäfen Cagliari-Elmas und Olbia nur die streitige Beihilferegelung umgesetzt haben, galt die fehlende Relevanz dieser Art von Analyse auch für die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf der Ebene dieser Betreiber.
- 247 Zu der Behauptung, die Kommission habe weder nachgewiesen, dass die Mittel, die die Fluggesellschaften von den Flughafenbetreibern erhalten hätten, von der Autonomen Region stammten, noch, inwiefern die Flughafenbetreiber bei der Weiterleitung der Mittel von der Autonomen Region an die Fluggesellschaften als Begünstigte nur zwischengeschaltete Stellen gewesen seien, ist festzustellen, dass die Kommission in den Erwägungsgründen 357 bis 360 des angefochtenen Beschlusses klar die Gründe erläutert hat, aus denen sie der Ansicht war, dass die Flughafenbetreiber eine Rolle als zwischengeschaltete Stellen gespielt haben, über die die von der Autonomen Region stammenden Mittel an die Fluggesellschaften weitergeleitet worden sind. Wie bereits im Rahmen der Prüfung des ersten Klagegrundes festgestellt wurde, ist im Übrigen klar, dass die von den Flughafenbetreibern für die Vergütung der Fluggesellschaften verwendeten Mittel diejenigen waren, die diesen Betreibern von der Autonomen Region zur Verfügung gestellt worden sind.
- 248 Was den Vorwurf betrifft, die Kommission habe das von den Gesellschaften Ryanair und easyJet im Rahmen des Verwaltungsverfahrens geltend gemachte Vorbringen, insbesondere die in den Rn. 116, 118, 131, 136, 145, 152, 166, 172, 177 und 199 des angefochtenen Beschlusses angeführten Argumente, nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt, ist abgesehen davon, dass dieses Vorbringen im Wesentlichen die spezifischen Situationen dieser Fluggesellschaften betraf, die daher besser beurteilen können, ob die von der Kommission als Beantwortung gegebene Begründung ausreichend ist, festzustellen, dass der Vorwurf der Klägerin sachlich falsch ist, da die Kommission im angefochtenen Beschluss auf dieses Vorbringen eingegangen ist. Im Übrigen war die Kommission, da sie sich zum Vorliegen einer Beihilferegelung äußerte, entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht verpflichtet, den Inhalt aller von den Flughafenbetreibern mit allen Fluggesellschaften geschlossenen Verträge eingehend zu prüfen.
- 249 Nach Ansicht der Klägerin ist der angefochtene Beschluss schließlich mit einer widersprüchlichen Begründung behaftet, insbesondere hinsichtlich der Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien von 2005 und von 2014, sowie hinsichtlich der Ziele der den Flughafenbetreibern von den Fluggesellschaften angebotenen Marketingdienstleistungen.
- 250 Hierzu hat die Kommission im 414. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses erläutert, weshalb die streitige Beihilferegelung, da sie eine Beihilfe für die Luftverkehrsunternehmen darstelle, unter die Luftverkehrsleitlinien von 2005 und nicht unter die Luftverkehrsleitlinien von 2014 falle. Sie hat die Rechtmäßigkeit dieser Beihilfe in den Erwägungsgründen 407 bis 420 dieses Beschlusses daher anhand der Luftverkehrsleitlinien von 2005 geprüft. Zwar hat die Kommission in den Erwägungsgründen 379 bis 387 des angefochtenen Beschlusses, in denen es um das Vorliegen eines Vorteils geht, auf bestimmte methodologische Gesichtspunkte betreffend die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers Bezug genommen, die sie bereits in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 dargelegt hatte. Damit hat die Kommission jedoch nur Konzepte

angewandt, die auf jeden Fall auch ohne diese Luftverkehrsleitlinien hätten angewandt werden können. Unter diesen Umständen stand die Bezugnahme auf die Luftverkehrsleitlinien von 2014 bei der Prüfung der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers nicht im Widerspruch zu der Notwendigkeit, die Beihilfe zugunsten der Luftverkehrsunternehmen anhand der Luftverkehrsleitlinien von 2005 zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2018, Transavia Airlines/Kommission, T-591/15, EU:T:2018:946, Rn. 157 bis 163).

- 251 Im Hinblick auf die Ziele der den Flughafenbetreibern von den Fluggesellschaften angebotenen Marketingdienstleistungen macht die Klägerin geltend, dass insoweit eine Inkohärenz vorliege. Die Formulierung dieser Rüge ermöglicht es dem Gericht jedoch nicht, sie nachzuvollziehen, so dass sie als unzulässig zurückzuweisen ist.
- 252 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der angefochtene Beschluss weder mit Begründungsmängeln noch mit Widersprüchen in der Begründung behaftet ist und dass darüber hinaus die gegen die Begründetheit des angefochtenen Beschlusses gerichteten Rügen und Argumente im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes ins Leere gehen und unerheblich sind.
- 253 Die Forderung der Klägerin, dass der Kommission bei der Anordnung der Rückforderung einer Beihilfe eine verstärkte Begründungspflicht aufzuerlegen sei, ist zurückzuweisen. Insoweit genügt nämlich der Hinweis, dass nach der Rechtsprechung die Aufhebung einer rechtswidrig gewährten staatlichen Beihilfe durch Rückforderung die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit ist. Durch diese Rückzahlung, die nicht als Sanktion angesehen werden kann, verliert der Empfänger den Vorteil, den er auf dem Markt gegenüber seinen Konkurrenten besaß, was eine Wiederherstellung der Lage vor der Zahlung der Beihilfe ermöglicht (Urteil vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, EU:C:1999:311, Rn. 64 und 65). Daraus folgt, dass die in den Erwägungsgründen 422 bis 426 des angefochtenen Beschlusses enthaltene Begründung nach der Feststellung im 421. Erwägungsgrund des Beschlusses, dass die den Luftverkehrsunternehmen von der Region gewährte staatliche Beihilfe eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare rechtswidrige staatliche Beihilfe darstellte, ausreichend war, um – auch im Fall der Klägerin – die Rückforderung der Beihilfe anzuordnen.
- 254 Nach alledem ist der fünfte Klagegrund zurückzuweisen und die Klage somit insgesamt abzuweisen.

#### **IV. Kosten**

- 255 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Volotea SA wird zur Tragung der Kosten verurteilt.**

Papasavvas

Svenningsen

Valančius

Csehi

Nihoul

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Mai 2020.

Unterschriften

## Inhaltsverzeichnis

I. Vorgeschichte des Rechtsstreits .....	1
A. Zu den streitigen Maßnahmen .....	2
1. Zu den von der Autonomen Region erlassenen Vorschriften .....	2
a) Art. 3 des Gesetzes Nr. 10/2010 .....	2
b) Rechtsakte zur Durchführung des Gesetzes Nr. 10/2010 .....	3
2. Zur Durchführung der streitigen Maßnahmen .....	4
a) Durchführung des Gesetzes Nr. 10/2010 in Bezug auf den Flughafen Olbia .....	5
b) Durchführung des Gesetzes Nr. 10/2010 in Bezug auf den Flughafen Cagliari-Elmas .....	5
c) Durchführung des Gesetzes Nr. 10/2010 in Bezug auf den Flughafen Alghero .....	5
B. Zum angefochtenen Beschluss .....	6
II. Verfahren und Anträge der Parteien .....	9
III. Rechtliche Würdigung .....	10
A. Zum ersten Klagegrund: falsche Auslegung des Begriffs der staatlichen Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV .....	10
1. Zur Zulässigkeit bestimmter Argumente .....	10
2. Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes, mit dem eine fehlerhafte Bestimmung der Begünstigten der streitigen Beihilferegulierung gerügt wird, und zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes, mit dem das Fehlen eines Vorteils geltend gemacht wird .....	11
a) Verwendung „staatlicher Mittel“ durch die Flughafenbetreiber .....	12
b) Zurechenbarkeit der Entscheidungen der Flughafenbetreiber und der von dieser an die Klägerin geleisteten Zahlungen an die Autonome Region .....	15
c) Fehlerhafte Feststellung der Begünstigten der streitigen Beihilferegulierung und Fehlen eines Vorteils für die Luftverkehrsunternehmen .....	19
d) Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers .....	21
1) Zur Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf die Vertragsbeziehungen zwischen den Flughafenbetreibern und den Luftverkehrsunternehmen .....	22
2) Zur Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers auf der Ebene der Autonomen Region .....	23
3) Zur Möglichkeit, die Finanzierung bezüglich des Flughafens Olbia als Beihilfe für Marketingmaßnahmen, als Investitionsbeihilfe oder als Beihilfe für Regionalflughäfen zu betrachten .....	28



3. Zum dritten Teil des ersten Klagegrundes: keine Selektivität der Beihilfemaßnahme .....	29
4. Zum vierten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: keine Verfälschung des Wettbewerbs und keine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten .....	31
a) Zur Möglichkeit, die die Klägerin betreffende streitige Beihilfe als unter die in der Verordnung Nr. 360/2012 festgelegte De-minimis-Schwelle fallend zu betrachten .....	32
b) Zur Wettbewerbsverzerrung und zu den Auswirkungen der streitigen Beihilferegelung auf den innergemeinschaftlichen Handel .....	34
B. Zum zweiten Klagegrund: Fehler hinsichtlich der Möglichkeit der Rechtfertigung der streitigen Beihilfe .....	35
C. Zum dritten Klagegrund: Rechtsfehler in der Anordnung der Rückforderung der streitigen Beihilfe .....	40
D. Zum vierten Klagegrund: mangelhafte Durchführung der Untersuchung.....	42
E. Zum fünften Klagegrund: unzureichende und widersprüchliche Begründung.....	42
IV. Kosten .....	46