

ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΑ

Διορθωτικό στην κρατική ενίσχυση C 24/07 (πρώην NN 71/06) — Κρατική ενίσχυση σε Flughafen Lübeck GmbH και RyanAir

(Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 287 της 29ης Νοεμβρίου 2007)

(2007/C 295/12)

Το κείμενο της κρατικής ενίσχυσης C 24/07 (πρώην NN 71/06) — Κρατική ενίσχυση σε Flughafen Lübeck GmbH και RyanAir αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

«ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΝΙΣΧΥΣΗ — ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Κρατική ενίσχυση C 24/07 (πρώην NN 71/06) — Κρατική ενίσχυση σε Flughafen Lübeck GmbH και RyanAir**Πρόσκληση υποβολής παρατηρήσεων κατ'εφαρμογήν του άρθρου 88 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

Με την επιστολή της 10ης Ιουλίου 2007 που αναδημοσιεύεται στην αυθεντική γλώσσα του κειμένου της επιστολής στις σελίδες που ακολουθούν την παρούσα περίληψη, η Επιτροπή κοινοποίησε στη Γερμανία την απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 88 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ όσον αφορά το προαναφερθέν μέτρο.

Οι ενδιαφερόμενοι καλούνται να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με το εν λόγω μέτρο, εντός προθεσμίας ενός μηνός από την ημερομηνία δημοσίευσης της παρούσας περίληψης και της επιστολής που ακολουθεί, στην εξής διεύθυνση:

European Commission
Directorate-General for Energy and Transport
Directorate A, General Affairs
DM 28, 6/109
B-1049 Brussels
Φαξ: (32-2) 296 41 04.

Οι παρατηρήσεις αυτές θα κοινοποιηθούν στη Γερμανία. Η τήρηση της εμπιστευτικότητας ως προς την ταυτότητα του ενδιαφερόμενου μέρους που υποβάλλει παρατηρήσεις μπορεί να ζητηθεί εγγράφως με αιτιολόγηση του αιτήματός του.

ΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΕΡΙΛΗΨΗΣ

— **Περιγραφή του μέτρου/της ενίσχυσης για το οποίο/την οποία η Επιτροπή κινεί τη διαδικασία:**

Η παρούσα υπόθεση αφορά ορισμένες επιχειρηματικές σχέσεις, οι οποίες εγείρουν, ενδεχομένως, θέματα κρατικών ενισχύσεων συνδεδεμένα με τον αερολιμένα Lübeck Blankensee, τα οποία διαφέρουν ανάλογα με το εμπλεκόμενο μέρος.

— **Πιθανή κρατική ενίσχυση χορηγούμενη στην Flughafen Lübeck GmbH (φορέα εκμετάλλευσης του αερολιμένα) για τη λειτουργία του αερολιμένα:** Η Χανσεατική Πόλη του Lübeck φέρεται να έχει χρηματοδοτήσει τη λειτουργία του αερολιμένα με διάφορα μέσα, και πιο συγκεκριμένα με σύμβαση μεταφοράς ζημιών, με ευνοϊκή συμφωνία μίσθωσης, και με εγγυήσεις.

— **Πιθανή κρατική ενίσχυση χορηγούμενη στη Flughafen Lübeck GmbH μέσω της χρηματοδότησης υποδομών:** Το Ομοσπονδιακό Κρατίδιο του Schleswig-Holstein χορήγησε στη Flughafen Lübeck GmbH μέσω της Χανσεατικής Πόλης του Lübeck χρηματοδότηση για ορισμένες επενδύσεις κατασκευών στον αερολιμένα του Lübeck (και πιο συγκεκριμένα με τη δημιουργία του συστήματος προσγείωσης με όργανα κατηγορίας II (Category II Instrument Landing System (ILS Cat II)).

— **Πιθανή κρατική ενίσχυση χορηγούμενη στην Infratil στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης της Flughafen Lübeck GmbH:** Η Flughafen Lübeck GmbH “ιδιωτικοποιήθηκε” και το 90 % των μετοχών της Flughafen Lübeck GmbH πωλήθηκαν από την Χανσεατική Πόλη του Lübeck στην Infratil, φορέα εκμετάλλευσης υποδομών που έχει ως βάση τη Νέα Ζηλανδία.

— **Πιθανή κρατική ενίσχυση χορηγούμενη στη RyanAir:** Στη σχέση μεταξύ της Flughafen Lübeck GmbH και της αεροπορικής εταιρείας χαμηλού κόστους Ryanair, η τελευταία ενδέχεται να έχει επωφεληθεί της κρατικής ενίσχυσης μέσω μειωμένων τελών προσγείωσης και επιβαρύνσεων των επιβατών ή συνδυασμένων τελών, και μέσω ιδιαίτερης εμπορικής ρύθμισης.

— **Αξιολόγηση του μέτρου/της ενίσχυσης:**

Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, ενδεχομένως, η ιδιωτικοποίηση της Flughafen Lübeck GmbH πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με τις ισχύουσες κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής και, άρα, ότι δεν πρόκειται για τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης. Ωστόσο, στο παρόν στάδιο, δεν μπορεί να διαπιστωθεί με βεβαιότητα εάν η τιμή που κατέβαλε η Infratil ήταν η τιμή της αγοράς.

Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα για τα άλλα τρία μέτρα, ότι είναι πιθανόν να συνιστούν κρατική ενίσχυση.

Συμβιβασμο της ενίσχυσης με βάση την ισχύουσα νομική βάση, συμπεριλαμβανομένης της δήλωσης των αμφιβολιών της Επιτροπής, με ακριβή αναφορά σε συγκεκριμένες διατάξεις των σχετικών κατευθυντηρίων γραμμών/πλαισίων.

Η **ενίσχυση λειτουργίας** προς την Flughafen Lübeck GmbH αξιολογήθηκε με βάση το άρθρο 86 παράγραφος 2 και το άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της συνθήκης ΕΚ. Προς το παρόν, η Επιτροπή διατηρεί σοβαρές αμφιβολίες εάν το μέτρο είναι δυνατόν να θεωρηθεί συμβιβασμο με την κοινή αγορά, καθώς δεν φαίνεται να ισχύει καμία εξαίρεση από τη γενική απαγόρευση χορήγησης κρατικής ενίσχυσης.

Η χορήγηση **ενίσχυσης για επενδύσεις** στην Flughafen Lübeck GmbH ίσως είναι δυνατόν να θεωρηθεί συμβιβασμο με βάση το άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο γ) και με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2005 για τις κρατικές ενισχύσεις σε περιφερειακούς αερολιμένες, εφόσον πληρούνται οι όροι που καθορίζονται στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές. Οι όροι είναι οι εξής:

- η κατασκευή και η εκμετάλλευση ανταποκρίνονται σε σαφώς καθορισμένο στόχο γενικού συμφέροντος (περιφερειακή ανάπτυξη, δυνατότητα πρόσβασης, κλπ.),
- η υποδομή είναι αναγκαία και ανάλογη του καθορισμένου στόχου,
- η υποδομή προσφέρει ικανοποιητικές προοπτικές χρήσης μεσοπρόθεσμα, ιδίως όσον αφορά τη χρήση των υποδομών που ήδη υπάρχουν,
- η πρόσβαση στην υποδομή είναι ανοικτή σε όλους τους πιθανούς χρήστες με ισότιμο τρόπο και χωρίς διακρίσεις,
- η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν επηρεάζεται αρνητικά σε βαθμό αντίθετο προς το κοινοτικό συμφέρον.

Προς το παρόν, η Επιτροπή αμφιβάλλει εάν πληρούνται κάποιοι από τους όρους αυτούς.

Η κρατική ενίσχυση στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης είναι αμφίβολο ότι είναι συμβιβασμο με την κοινή αγορά, εάν διαπιστωθεί ότι η τιμή που κατέβαλε η Infratil ήταν μικρότερη εκείνης που ίσχυε στην αγορά, καθώς δεν φαίνεται να αιτιολογείται με κανέναν τρόπο το συμβιβασμο.

Η χορήγηση **ενίσχυσης λειτουργίας** στη RyanAir θα μπορούσε να κριθεί συμβιβασμο με την κοινή αγορά, εφόσον, για την έγκριση της ενίσχυσης κατά την έναρξη πληρούνται οι όροι των κατευθυντηρίων γραμμών της Επιτροπής του 2005 για την κρατική ενίσχυση των περιφερειακών αερολιμένων. Η Επιτροπή αμφιβάλλει ότι πληρούνται οι εξής όροι:

- Έναρξη νέων γραμμών: οι γερμανικές αρχές δεν απέδειξαν ότι η ενίσχυση αφορά μόνον τις νέες γραμμές.
- Οικονομική βιωσιμότητα και προοδευτική μείωση της ενίσχυσης: οι γερμανικές αρχές δεν απέδειξαν ότι η ενίσχυση αφορά μόνον τις νέες γραμμές, ούτε ότι η ενίσχυση μειώνεται προοδευτικά.
- Ενίσχυση για τις δαπάνες έναρξης λειτουργίας: οι γερμανικές αρχές δεν απέδειξαν ότι η ενίσχυση αφορά μόνον τις δαπάνες έναρξης λειτουργίας.

- Δημοσιοποίηση και ισότιμη μεταχείριση: οι γερμανικές αρχές δεν απέδειξαν ότι η ενίσχυση δημοσιοποιήθηκε και ότι διατέθηκε σε ισότιμη βάση.

Σύμφωνα με το άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου (1), είναι δυνατόν να ζητηθεί η ανάκτηση κάθε παράνομης ενίσχυσης από τον δικαιούχο.

ΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΟΛΗΣ

1. Die Kommission teilt den deutschen Behörden mit, dass sie aufgrund der ihr vorliegenden Informationen über den Flughafen Lübeck-Blankensee, seinen Betrieb und seine Finanzierung beschlossen hat, das Verfahren gemäß Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags einzuleiten.

1. BESCHWERDE

1.1. Verfahren

2. Gegen Ende 2002, 2003, 2004, 2005 und 2006 sind bei der Kommission eine Reihe von Beschwerden des Wettbewerbers *Air Berlin*, des *Bundes Umwelt und Naturschutz* und von Privatpersonen wegen mutmaßlicher staatlicher Beihilfen für die Flughafen Lübeck GmbH, Infratil und die Fluggesellschaft *Ryanair* eingegangen.
3. Mit Schreiben vom 7. November 2005 baten die Kommissionsdienststellen die deutschen Behörden um Informationen über diesen Flughafen, die am 7. Februar 2006 übermittelt wurden. Weitere Informationen wurden mit Schreiben vom 22. März 2006 erbeten, auf das die deutschen Behörden am 12. Juni 2006 antworteten. Am 14. Oktober 2006 und 4. Dezember 2006 fanden Treffen der Kommissionsdienststellen mit dem Flughafenbetreiber und der Hansestadt Lübeck statt. Daraufhin übermittelte der Mehrheitseigentümer des Flughafenbetreiberunternehmens Infratil der Kommission weitere Informationen per E-Mail und Fax vom 16. und 31. Oktober 2006, 6. November 2006 und 4., 6. und 21. Dezember 2006.
4. Neben der Beschwerde bei der Kommission reichte einer der Beschwerdeführer auch eine Klage bei einem deutschen Gericht ein (*Air Berlin gegen Flughafen Lübeck Gesellschaft*, AZ 14 O Kart 176/04). Das *Landgericht Kiel* fällt am 28. Juli 2006 ein Teilverteil, in dem es feststellte, dass die Flughafen Lübeck GmbH *Ryanair* staatliche Beihilfen rechtswidrig gewährt hatte. Die Flughafen Lübeck GmbH legte gegen dieses Urteil Berufung beim *Oberlandesgericht Schleswig* ein. Die Berufung ist noch anhängig.
5. Mit Schreiben vom 18. Januar 2007 ersuchten die deutschen Behörden die Kommission, die Voruntersuchung des Falls auszusetzen, bis die Berufung im genannten Verfahren entschieden ist. Mit Schreiben vom 2. Mai 2007 teilte die Kommission den deutschen Behörden mit, dass ein bei einem einzelstaatlichen Gericht in einer Beihilfeangelegenheit anhängiges Urteil die Aussetzung einer laufenden Prüfung der Kommission nicht rechtfertigt.
6. Am 24. April 2007 legten die deutschen Behörden der Kommission weitere rechtliche Bemerkungen zu diesem Fall vor und machten geltend, dass keine staatliche Beihilfe vorliege. Am 21. Juni 2007 fand ein Treffen zwischen den deutschen Behörden und den Kommissionsdienststellen statt.

(1) EEL 83 της 27.3.1999, σ. 1.

1.2. Zusammenfassung der untersuchten Beihilfelemente

7. Dieser Fall betrifft bestimmte Geschäftsvorgänge, die mit staatlichen Beihilfen zugunsten des Flughafens Lübeck-Blankensee verbunden sein könnten, und die sich gemäß den Beteiligten ihrem Wesen nach unterscheiden.
- Mögliche staatliche Beihilfen an die Flughafen Lübeck GmbH (den Flughafenbetreiber) für den Betrieb des Flughafens: die Hansestadt Lübeck hat offenbar den Betrieb des Flughafens mit verschiedenen Mitteln finanziert, insbesondere einem Verlustübernahmevertrag, einem günstigen Pachtvertrag und der Übernahme von Verbindlichkeiten aus Darlehen von Geschäftsbanken an den Flughafen.
 - Mögliche staatliche Beihilfen an die Flughafen Lübeck GmbH im Rahmen der Infrastrukturfinanzierung: das Land Schleswig-Holstein hat der Hansestadt Lübeck Mittel für bestimmte Infrastrukturmaßnahmen am Flughafen Lübeck bereitgestellt (insbesondere den Einbau eines Instrumentenlandesystems der Kategorie II (ILS Cat II)).
 - Mögliche staatliche Beihilfen an Infratil im Zusammenhang mit der Privatisierung der Flughafen Lübeck GmbH: in mehreren Transaktionen wurde die Flughafen Lübeck GmbH ‚privatisiert‘, indem 90 % der Anteile an der Flughafen Lübeck GmbH von der Hansestadt Lübeck an den neuseeländischen Infrastrukturbetreiber Infratil verkauft wurden.
 - Mögliche staatliche Beihilfen an Ryanair: in der Geschäftsbeziehung zwischen der Flughafen Lübeck GmbH und der Billigfluglinie Ryanair könnte Ryanair staatliche Beihilfen in Form unzureichender und/oder diskriminierender Landeentgelte und Passagierentgelte oder kombinierter Entgelte und einer Marketingregelung erhalten haben.

2. WICHTIGE WIRTSCHAFTLICHE UND RECHTLICHE FAKTEN

2.1. Allgemeine Informationen über den Flughafen Lübeck-Blankensee

8. Der Flughafen Lübeck-Blankensee (im Folgenden ‚LBC‘) wird von der Flughafen Lübeck GmbH (im Folgenden ‚FLG‘) betrieben, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung und juristischen Person nach deutschem Recht. Ihr Stammkapital betrug ursprünglich 25 000 EUR und wurde am 10. November 2005 auf 30 000 EUR erhöht.
9. Bis zum 30. November 2005 war die Hansestadt Lübeck, die 100 % der Anteile besaß, die alleinige Anteilseignerin.
10. Im Rahmen eines ‚Beteiligungsvertrags‘ verkaufte die Hansestadt Lübeck mit Wirkung vom 1. Dezember 2005 90 % der Anteile an das neuseeländische Unternehmen Infratil Ltd. Auf die Einzelheiten des Beteiligungsvertrags wird in Punkt 2.4 eingegangen.
11. Das Passagieraufkommen des Flughafens:

Jahr	Passagieraufkommen — kommerzieller Verkehr
1999	48 652
2000	142 586
2001	192 726
2002	244 768

Jahr	Passagieraufkommen — kommerzieller Verkehr
2003	514 560
2004	578 475

In fünf Jahren hat sich das Passagieraufkommen demzufolge fast verzwölffacht.

12. Mit weniger als 1 Million Passagiere jährlich gehört LBC in die Kategorie D ‚kleinerer Regionalflughafen‘ im Sinne der Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen^(?) aus dem Jahre 2005. Der Flughafen beschäftigt 140 Mitarbeiter.
13. Der Flughafen erzielte in den vergangenen Jahren folgende Umsätze (Quelle: Gewinn- und Verlustrechnung der Flughafen Lübeck GmbH, jeweils als Anlagen zum Haushaltsplan der Hansestadt Lübeck):

Jahr	Umsatz (in EUR)
1999	1 299 686,73
2000	1 856 315,09
2001	2 110 622,34
2002	2 285 464,73
2003	2 202 868,00
2004	2 389 030,75

14. Die FLG arbeitet seit vielen Jahren defizitär und konnte nur fortbestehen, weil die Hansestadt Lübeck die laufenden Verluste der FLG bis Ende 2004 übernahm. Die Verluste des Flughafens nach den Gewinn- und Verlustrechnungen der vergangenen Jahre beliefen sich auf:

Jahr	Verlustübernahme durch die Hansestadt Lübeck (in EUR)
1995	627 866,43
1996	605 880,88
1997	556 285,57
1998	610 993,80
1999	759 416,35
2000	999 475,90
2001	2 174 983,58

(?) ABl. C 312 vom 9.12.2005, Rdnr. 15.

Jahr	Verlustübernahme durch die Hansestadt Lübeck (in EUR)
2002	2 493 688,10
2003	3 555 554,90
2004	3 476 809,16

2.2. Mögliche staatliche Beihilfen an die Flughafen Lübeck GmbH (den Flughafenbetreiber) für den Betrieb des Flughafens

15. Aus den verschiedenen Beschwerden geht hervor, dass die Flughafen Lübeck GmbH staatliche Beihilfen für den Betrieb des Flughafens in folgenden drei Formen erhalten haben könnte:
- Übernahme aller Verluste im Zeitraum 1978 bis 2004 ⁽³⁾,
 - Pachtvertrag für Land- und Flughafeninfrastruktur zu einem Preis unter dem Marktpreis,
 - Übernahme der Verbindlichkeiten aus mehreren Darlehen, die das Unternehmen bei Geschäftsbanken aufgenommen hat.

2.2.1. Verlustübernahmevertrag vom 19. Oktober 1978

16. Seit 1978 hat die Hansestadt Lübeck im Rahmen eines ‚Verlustübernahmevertrags‘ die Verluste der FLG aus dem laufenden Betrieb gedeckt. Aus der Tabelle in Ziff. 14 gehen diese Verluste im Einzelnen hervor.
17. Der Verlustübernahmevertrag wurde der Kommission nie gemeldet.
18. Die deutschen Behörden haben angegeben, dass der Flughafen ‚im öffentlichen Interesse‘ betrieben worden sei. Außerdem haben sie in Erwiderung einer diesbezüglichen Frage der Kommission darauf hingewiesen, dass es nach deutschem Luftverkehrsrecht sehr schwer sei, einen Flughafen gegen den Willen seiner Benutzer zu schließen. Aus den von den deutschen Behörden vorgelegten Informationen geht jedoch nicht eindeutig hervor, ob die FLG mit einer Dienstleistung im öffentlichen Interesse im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags betraut wurde.

2.2.2. Pachtvertrag

19. Die Hansestadt Lübeck ist Eigentümerin sowohl des Grundstücks als auch der darauf errichteten Flughafeninfrastruktur. Seit ihrer Gründung hat die FLG das Grundstück und die Infrastruktur von der Hansestadt Lübeck gepachtet. Dieser Pachtvertrag verleiht das Recht, die Läden und Parkplätze zu nutzen.
20. Trotz einer diesbezüglichen Aufforderung haben die deutschen Behörden der Kommission nicht mitgeteilt, wie hoch der Pachtzins war, der von der FLG vor dem Abschluss des Beteiligungsvertrags zwischen der Hansestadt Lübeck und Infratil gezahlt wurde. Einer der Beschwerdeführer hat behauptet, dass sich die Pacht auf nur 32 000 EUR jährlich belaufen habe.

21. Die Hansestadt Lübeck und die FLG haben einen Pachtvertrag als Teil des Beteiligungsvertrags geschlossen, der am 1. Januar 2006 in Kraft trat. Der Vertrag läuft bis [...] ^(*). Die Pacht beträgt [...] EUR jährlich und erhöht sich jedes Jahr um [...] %.
22. Falls die Aussage des Beschwerdeführers zutrifft, war der von der FLG vor dem 1. Januar 2006 für das Grundstück und die Infrastruktur gezahlte Pachtzins möglicherweise niedriger als der marktübliche Satz.
23. Hierzu erklärten die deutschen Behörden, ohne die Höhe der vorhergehenden Pacht zu bestätigen, dass die Stadt es nicht für angebracht hielt, die Pacht zu erhöhen, solange sie Eigentümerin des Flughafens und an den Verlustübernahmevertrag gebunden war, da sie dadurch lediglich die Verluste erhöhen würde, die sie dann nach dem ‚Verlustübernahmevertrag‘ hätte tragen müssen.
24. Für die Zeit vor dem 1. Januar 2006 haben die deutschen Behörden eine von *Ernst and Young* erstellte Studie vorgelegt, wonach der neue Pachtzins dem marktüblichen Satz entspreche.

2.2.3. Übernahme von Darlehen

25. Die Hansestadt Lübeck hat die Verpflichtungen der FLG aus einer Reihe von Darlehen übernommen, die bei verschiedenen Banken aufgenommen wurden. Diese Übernahme aller ausstehenden Darlehen war eine Voraussetzung für den Verkauf der FLG an Infratil. Sie fand rückwirkend zum 31. Dezember 2004 statt.
26. Nach den Angaben eines der Beschwerdeführer wurden für folgende Darlehen seit 1997 Bürgschaften übernommen (in Tsd. EUR):

Datum der Bürgschaft	Ursprünglicher Betrag	Betrag 1/2004
17.3.1997	971	817
3.3.1998	1 126	1 104
3.3.1998	1 126	1 037
22.2.1999	1 278	1 278
22.2.1999	1 150	1 027
5.6.2000	1 278	1 228
13.6.2000	1 278	1 278
31.10.2000	1 278	1 278
13.11.2000	256	91
13.11.2000	1 023	914
19.2.2002	1 636	1 571
21.5.2002	2 000	1 934
Insgesamt	14 400	13 557

Quelle: Vorbericht 2004 zum Wirtschaftsplan der Hansestadt Lübeck, Kapitel 4.5 Bürgschaften, S. 112.

⁽³⁾ Die Rückforderung von Beihilfen ist auf einen Zeitraum von zehn Jahren nach dem ersten Auskunftsverlangen beschränkt, d.h. in diesem Fall auf die Zeit nach dem 8. November 1995.

^(*) Vertrauliche Information.

2.3. Mögliche staatliche Beihilfen an die Flughafen Lübeck GmbH über die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen

27. Der Flughafen wurde dauerhaft mit Verlust betrieben. Trotz dieser Verluste wurde seine Infrastruktur erheblich ausgebaut. Der größte Teil der Mittelgewährung für die Finanzierung des Infrastrukturausbaus entspricht der Entscheidung **C(2005) 49 endg.** der Europäischen Kommission vom 19. Januar 2005 betreffend staatliche Beihilfe N 644i/02 — Deutschland — Ausbau der kommunalen Infrastruktur nach Teil II Punkt 7 des Rahmenplans der **Gemeinschaftsaufgabe (GA)** ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ — (i) Errichtung und Ausbau von Regionalflughäfen (im Folgenden: **‚Entscheidung Regionalflughäfen 2005‘**).
28. Die Mittel dieser Beihilferegelung werden vom Land Schleswig-Holstein im Rahmen der Durchführung des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe an die Hansestadt Lübeck ausgezahlt. Der Rahmenplan, der jedes Jahr neu gefasst wird, ist eine Beihilferegelung im Sinne von Artikel 88 Absatz 1 des EG-Vertrags, die von der Kommission auf ihre Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag geprüft und genehmigt wurde.
29. Die Fördermittel des Landes Schleswig-Holstein werden von der Hansestadt Lübeck als Eigentümerin des Flughafens verwendet. Die Hansestadt Lübeck ist mithin Trägerin, während die FLG Betreiberin des Flughafens Lübeck im Sinne von Ziffer 10 der **‚Entscheidung Regionalflughäfen 2005‘** ist.

2.3.1. Die gemäß der Entscheidung Regionalflughäfen 2005 finanzierten Maßnahmen

30. Am 27. März 2004 veröffentlichte die Landesregierung eine Aufstellung der Infrastrukturmaßnahmen zugunsten des Flughafens, die seit 1991 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe gefördert wurden, werden oder werden sollen. In der Regel beträgt der Zuschuss 50 % der ‚förderfähigen Kosten‘, d. h. die Beihilfeintensität beträgt 50 %.

Nr.	Maßnahme	Jahr	Zuschuss/EUR
M1	Erneuerung der Start-/Landebahndecke und Ausbau der Befeuerungsanlage	1991/92	1 242 746,05
M2	Installierung Entfernungsmesser (DME)	1991/92	128 692,17
M3	Installierung Instrumentenlandesystem (ILS)	1992/93	540 844,55
M4	Geräte zur Inbetriebnahme des ILS	1993	94 128,84
M5	Luftlagedarstellungsgerät (AIRCON)	1993/94	156 250,80
M6	Bodenstromversorgungsaggregat	1995	51 129,19
M7	Bau einer Startabbruchstrecke einschließlich Befeuerung	1996	788 412,08
M8	Winterdienstgerät	1996	89 782,85
M9	Towerkanzel	1997/98	201 500,13
M10	Fluggasttreppe	1997/98	80 375,08
M11	Sicherheitszaunanlage 1. Bauabschnitt	1998	110 439,05
M12	Flugzeugenteisungsgerät	1999	197 154,15
M13	Kehr-Blasgerät/Maschinenzug	1999/2000	234 171,68
M14	Automatische Wetterinformation	2000	139 071,39
M15	Verlängerung Rollweg C, Planungskosten	2001	46 016,27
M16	Anschaffung von zwei Kehrblasgeräten für den Winterdienst	2002	166 169,86
M17	Anschaffung Betriebsfunk und Videoüberwachung	2002	156 500,00
M18	Flughafenzaun 2. Bauabschnitt	2002	153 488,00
M19	Vorfelddbeleuchtung	2003	255 646,00
	Insgesamt		4 832 518,14
M20	Verlängerung Rollweg C	2004	1 800 000,00
M21	Instrumentenlandesystem ILS Cat II	2004	5 000 000,00

31. Das Fördervolumen für die Maßnahmen M1 bis M19 beträgt knapp 5 Mio. EUR; hinzu kommt die geplante Förderung der Maßnahmen M20 und M21 mit geschätzten 6,8 Mio. EUR. Diese Maßnahmen waren ursprünglich für 2004 geplant, verzögerten sich aber, weil keine Planungsgenehmigungen vorlagen. Aus dem gleichen Grund musste die Maßnahme M18 verschoben werden.
32. Nach den der Kommission vorliegenden Informationen wurden nur die Maßnahmen M18, M20 und M21 noch nicht abgeschlossen. Für diese Maßnahmen liegen bedingte Zusagen vor, und es besteht die ‚berechtigte Erwartung‘, dass die Förderung vom Land Schleswig-Holstein bereitgestellt wird.
- 2.3.2. *Angeblicher Verstoß gegen die Entscheidung Regionalflughäfen 2005*
33. In Bezug auf die Maßnahmen 1-21, die mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe (GA) gefördert wurden, werden oder werden sollen, behauptet einer der Beschwerdeführer, dass die Anforderungen des Rahmenplanes bei einer Reihe von Maßnahmen nicht eingehalten worden seien/würden und zwar in einer Weise, dass sie den Zusagen und Verpflichtungen gemäß der ‚Entscheidung Regionalflughäfen 2005‘ nicht entsprächen.
34. Probleme bei der Durchführung der ‚Entscheidung Regionalflughäfen 2005‘ sollen in folgenden Bereichen entstanden sein:
- einige der geförderten Maßnahmen seien zu Unrecht als Erstinvestitionen bezeichnet worden, während es sich tatsächlich um Unterhaltungsmaßnahmen handele,
 - wie in Ziff. 16 der ‚Entscheidung Regionalflughäfen 2005‘ dargelegt, könne eine Förderung nur für ordnungsgemäß genehmigte Maßnahmen erfolgen. *„Die Ziele, Grundsätze und sonstigen Anforderungen der Bauplanung und Raumordnung müssen bei dem Investitionssprojekt berücksichtigt worden sein, und das Projekt muss durch die zuständige Behörde genehmigt sein“.*
- 2.3.2.1. *Erstinvestitionen oder Unterhaltungsmaßnahmen*
35. Aus Ziff. 41 der Entscheidung Regionalflughäfen 2005 geht hervor, dass im Rahmen dieser Regelung gewährte Beihilfen nur für neue Infrastrukturinvestitionen, nicht jedoch zur Unterhaltung oder Erneuerung der vorhandenen Infrastruktur verwendet werden dürfen.
36. Nach Ansicht des Beschwerdeführers handelt es sich bei den Maßnahmen M11 (Sicherheitszaunanlage), M18 (Flughafenzaun), M19 (Vorfeldbeleuchtung) und M21 (Instrumentenlandesystem) nicht um Investitionen in neue Infrastruktur, sondern lediglich um die Erneuerung der vorhandenen Infrastruktur.
37. Hinsichtlich des Sicherheitszauns und des Flughafenzauns behauptet der Beschwerdeführer, dass die neuen Zäune lediglich die vorhandenen Zäune ersetzen.
38. Hinsichtlich der Vorfeldbeleuchtung behauptet der Beschwerdeführer, dass das Vorfeld immer beleuchtet wurde und dass die neue Vorfeldbeleuchtung lediglich die vorhandene ersetzt.
39. Hinsichtlich des Instrumentenlandesystems behauptet der Beschwerdeführer, dass das neue Instrumentenlandesystem lediglich das vorhandene Instrumentenlandesystem ersetzen wird. Außerdem bringt er vor, dass das Geld nicht nur verwendet werde, um das Instrumentenlandesystem zu ersetzen, sondern auch, um die Start-/Landebahndecke vollständig zu erneuern.
- 2.3.2.2. *Fehlende planungsrechtliche Genehmigungen*
40. Die Flughafen Lübeck GmbH hat im Jahre 2003 die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nach deutschem Luftverkehrsrecht (§ 8 des Luftverkehrsgesetzes, LuftVG) mit dem Ziel beantragt, eine Genehmigung in Form eines Planfeststellungsbeschlusses zur Durchführung folgender Maßnahmen zu erhalten:
- (PF1) Verlängerung der Start-/Landebahn in Richtung Osten um 224 m,
 - (PF2) Verlängerung des Rollwegs Charlie nach Osten,
 - (PF3) Verlegung des Flughafenzauns,
 - (PF4) Einbeziehung der Rollbahn R in die Start-/Landebahn,
 - (PF5) Einige kleinere Maßnahmen, wie die Verlegung von Sendemasten und dgl.
41. Für den Flughafen Lübeck war dieses Verfahren das erste Planfeststellungsverfahren überhaupt. Der Flughafen wurde immer auf der Grundlage einer Reihe von luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen (§ 6 LuftVG — Luftverkehrsgesetz) betrieben, die ohne vorherige Planfeststellung gewährt wurden.
42. Vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens waren folgende Infrastrukturmaßnahmen bereits durchgeführt worden, da der Flughafen der Ansicht war, dass eine Planfeststellung nicht erforderlich war:
- Errichtung des Vorfelds,
 - Errichtung des Rollwegs C (‚Charlie‘),
 - Errichtung eines Flughafenzauns (Maßnahmen **M11 und M18** in Ziff. 30),
 - Errichtung eines Instrumentenlandesystems der Betriebsstufe I (‚ILS Cat I‘, Maßnahme **M3** in Ziff. 30).
43. Ergänzend ist anzumerken, dass der Flughafen während der Planfeststellung die Auffassung vertreten hatte, die Maßnahme
- Errichtung des Instrumentenlandesystems der Betriebsstufe II (‚ILS Cat II‘, Maßnahme **M21** in Ziff. 30)
- müsse nicht in das Planfeststellungsverfahren einbezogen werden, sondern könne ohne Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden.
44. Der Flughafen stützte seine Rechtsauffassung darauf, dass durch § 71 Abs. 2 LuftVG, der 1998 in das LuftVG eingefügt wurde, auf dem Wege der juristischen Fiktion eine nachträgliche Planungsgenehmigung für diese Maßnahmen erteilt worden sei.

45. Die Planungslage des Flughafens Lübeck war Gegenstand von Gerichtsurteilen in Deutschland. In dem wichtigsten Urteil stellte das Bundesverwaltungsgericht in Grund 1 e seiner Entscheidung vom 26. Februar 2004 (Entscheidung 4 B 95/03) fest, diese Vorschrift (also § 71 Abs. 2 LuftVG) habe nicht den Charakter einer allgemeinen Heilungsklausel, die über rechtliche Versäumnisse unter der Geltung des seit 1. Januar 1959 maßgeblichen Rechts (zu diesem Zeitpunkt ist das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in Kraft getreten) hinweghelfe. Dies bedeutet, dass für alle auf Flughäfen in der Bundesrepublik seit dem 1. Januar 1959 durchgeführten Maßnahmen, die genehmigungs- und/oder planfeststellungspflichtig waren, aber nicht genehmigt oder planfestgestellt wurden, die Genehmigungspflicht ausdrücklich bestehen bleibt.
46. Der Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Lübeck, der am 20. Januar 2005 erging und für alle genannten Maßnahmen galt, ist von verschiedenen Parteien gerichtlich angefochten worden. Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes liegen zwei rechtskräftige höchstrichterliche Entscheidungen vor: die Entscheidungen 4 MR 1/05 vom 16. Juli 2005 und 101/05 vom 21. Oktober 2005 des Oberverwaltungsgerichts Schleswig.
47. In diesen Entscheidungen folgt das Oberverwaltungsgericht dem Bundesverwaltungsgericht und stellt fest, dass eine Planfeststellungsbedürftigkeit für Maßnahmen besteht, die planfeststellungspflichtig sind und nach dem 1. Januar 1959 durchgeführt wurden. Von den genannten Arbeiten am Flughafen Lübeck betrifft dies die Maßnahmen PF-E1 bis PF-E4. Darüber hinaus ist auch die Durchführung der Maßnahme PF-E5, d. h. die Einrichtung des Instrumentenlandesystems der II. Stufe (ILS Cat II), planfeststellungsbedürftig. Dies ergab sich zumindest aus der Erkenntnis, dass das ILS Cat I, das Instrumentenlandesystem der I. Stufe, zwar nicht planfestgestellt worden war, dennoch von der Planfeststellungspflichtigkeit der Einführung eines Instrumentenlandesystems insgesamt auszugehen war, auch wenn das ILS Cat II als (unwesentliche) Erweiterung des ILS Cat I angesehen würde.
48. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass staatliche Beihilfen gemäß der Entscheidung Regionalflughäfen 2005 ohne Planfeststellung nicht gewährt werden könnten, da gemäß Ziff. 16 der Kommissionsentscheidung die Planfeststellung eine Voraussetzung für die Förderung im Rahmen der Regelung sei.
- 2.4. Mögliche staatliche Beihilfe für Infratil im Rahmen der Privatisierung der Flughafen Lübeck GmbH**
49. Angesichts der erheblichen Betriebsverluste der FLG hat die Hansestadt Lübeck beschlossen, ihren Anteil an der FLG zu verkaufen. Um den besten Käufer zu finden, führte die Stadt eine Ausschreibung durch, die im *Amtsblatt der Europäischen Union* am 21. März 2003 veröffentlicht wurde.
50. Bei der Hansestadt Lübeck gingen Interessenbekundungen von fünf Unternehmen ein [...]. Die Stadt sandte ein Paket mit ausführlichen Informationen an die ersten vier Unternehmen, die ihr Interesse fristgerecht bekundet hatten. [...] hatte ihr Angebot erst nach Ablauf der Frist am 17. Juni 2003 vorgelegt.
51. Nur das Unternehmen Infratil legte ein Angebot vor. Daraufhin nahm die Stadt Verhandlungen mit Infratil auf. Ein erster Kaufvertrag wurde im März 2005 geschlossen. Er war jedoch von einem endgültigen Planfeststellungsbescheid für die Verlängerung der Start-/Landebahn des Flughafens innerhalb einer bestimmten Frist abhängig. Nach dem in Abschnitt 2.3.2.2 zitierten und erläuterten Urteil des Oberverwaltungsgerichts Schleswig vom 16. Juli 2005 konnte diese Bedingung nicht mehr erfüllt werden.
52. Dieses Urteil änderte die Verhandlungsposition grundlegend. Ausgehend von dem neuen Sachverhalt wurden die Verhandlungen zwischen der Hansestadt Lübeck und Infratil wiedereröffnet und ein bedingter Privatisierungsvertrag geschlossen, der eine Reihe komplizierter Bedingungen und Optionen enthält. Die Hansestadt Lübeck und Infratil haben diesen Vertrag ‚Beteiligungsvertrag‘ genannt. Der Vertrag trat am 1. Dezember 2005 in Kraft.
53. Der Beteiligungsvertrag sieht die Übertragung von 90 % der Anteile der Stadt an der FLG auf Infratil bis 1. Dezember 2005 vor. Infratil zahlt einen Kaufpreis von [...] EUR. Darüber hinaus zahlt es [...] EUR an die Stadt, was einem Kassenkredit entspricht, der zuvor der FLG für die Finanzierung von Betriebskosten und Neuinvestitionen gewährt wurde. Infratil hat auch die Betriebsverluste des Flughafens für das Jahr 2005 zu übernehmen.
54. Neben dem Kaufpreis gibt es einen ‚Kaufpreis II‘, den Infratil zu zahlen hat, wenn folgende zwei Bedingungen erfüllt sind:
- dem Flughafen wurde die bedingungslose und endgültige Planungsgenehmigung erteilt, oder die FLG hat Bauarbeiten im Wert von mindestens [...] EUR bedingungslos in Auftrag gegeben,
 - 2008 wurden mindestens [...] Passagiere befördert, oder, wenn Bedingung 1 bereits in den Jahren 2006 oder 2007 erfüllt wurde, wurden im Jahr 2006 [...] Passagiere bzw. 2007 [...] Passagiere befördert.
55. ‚Kaufpreis II‘ beläuft sich auf [...] EUR, wovon jedoch folgende Beträge abzuziehen sind:
- der Kaufpreis von [...] EUR,
 - die Betriebsverluste des Flughafens der Jahre 2005 bis 2008 bis zu einem Höchstbetrag von [...] EUR,
 - die Kosten aufgrund der Beihilfeklage, die Air Berlin bei deutschen Gerichten eingereicht hat,
 - im Rahmen der Beihilferegelung für deutsche Regionalflughäfen vorgesehene staatliche Beihilfen, die nicht gewährt oder ausgezahlt wurden, und
 - die Differenz zwischen den Kosten der Planungsgenehmigung und [...] EUR mit Ausnahme der Kosten für Ausgleichsmaßnahmen.
- 2.5. Mögliche staatliche Beihilfe des Flughafenbetreibers FLG an Ryanair**
56. Für die Benutzung des Flughafens Lübeck zahlte und zahlt die irische Billigfluggesellschaft Ryanair möglicherweise Lande- und Passagierentgelte an den Flughafenbetreiber FLG, die unangemessen und diskriminierend sind.

57. Die maßgeblichen Entgelte für Flughäfen werden in Deutschland durch eine **Entgeltordnung** festgelegt, die der jeweilige Flughafenbetreiber — in diesem Fall die FLG — vorlegt und die die zuständige Behörde — in diesem Fall die Luftfahrtbehörde des Landes Schleswig-Holstein — genehmigt. Die Entgeltordnung vom 1. Dezember 2002 sieht Gebühren von 671,50 EUR pro Flugzeug und von 6,20 EUR pro Passagier vor.
58. Die Kommission hat die abgefertigten Passagiere und die Umsätze des Flughafens untersucht und ist zu dem Schluss gekommen, dass zwischen der FLG und Ryanair eine Vereinbarung dahingehend bestehen muss, dass die von Ryanair zu zahlenden Entgelte niedriger als in der gültigen Entgeltordnung festgelegt sind. Ryanair ist die einzige Fluggesellschaft, die in den Genuss einer solchen Sondervereinbarung kommt.
59. Auf Anfrage der Kommissionsdienststellen legten die Rechtsberater der FLG der Kommission eine Kopie der Vereinbarung zwischen Ryanair und der FLG vom 29. Mai 2000 für die Route Lübeck-London (Stansted) vor.
60. Nach dieser Vereinbarung, die vom 1. Juni 2000 bis 31. Mai 2010 gilt, zahlt Ryanair bis zum 31. Mai 2005 [...] DEM ([...] EUR) (für B737-200 oder B737-Flugzeuge mit höherer Kapazität) und danach [...] DEM ([...] EUR) pro Flugzeugumschlag für alle Flughafenengebühren, einschließlich aber nicht ausschließlich für Start, Landung, Beleuchtung, Abstellen, etwaige Lärm- oder Nachtfluggebühren, lokale Flugsicherung, Passagierabfertigung und Vorfelddienste.
61. Die Vereinbarung sieht auch vor, dass Ryanair eine ‚Passagierservicegebühr‘ für am Flughafen Lübeck ankommende Passagiere in Höhe von [...] DEM ([...] EUR) pro Passagier bis 31. Mai 2005 und danach [...] DEM ([...] EUR) erhebt und monatlich im Nachhinein an den Flughafen weitergibt. Ryanair hat auch eine Passagiersicherheitsgebühr für vom Flughafen Lübeck abfliegende Passagiere in Höhe von [...] DEM ([...] EUR) zu erheben und an die zuständige Behörde zu zahlen.
62. Im Rahmen der Vereinbarung hat der Flughafen an Ryanair für jeden am Flughafen Lübeck ankommenden Passagier (mit Ausnahme von Kindern) einen Betrag von [...] DEM ([...] EUR) zu zahlen, wenn Ryanair weniger als [...] Rotationen (*) pro Woche erreicht, und von [...] DEM ([...] EUR), wenn Ryanair mindestens [...] Rotationen pro Woche erreicht. Diese Zahlung erfolgt für die Marketingunterstützung der Ryanair-Dienstleistungen und kann gegen die Zahlung aufgerechnet werden, die Ryanair für die Passagierservicegebühr zu leisten hätte.
63. Folglich zahlte Ryanair bis zum 31. Mai 2005 für jedes Flugzeug [...] % und zahlt derzeit [...] % des maßgeblichen Entgelts. An Passagiergebühren zahlte Ryanair bis 31. Mai 2005 [...] EUR für jeden Passagier, während das maßgebliche Entgelt pro Passagier [...] EUR betrug. Ryanair erhielt jedoch eine Ermäßigung von [...] EUR für jeden Passagier (bei bis zu [...] Rotationen pro Woche) und eine Ermäßigung von [...] EUR darüber hinaus, womit Ryanair ein tatsächliches Passagierentgelt von zwischen [...] EUR und [...] EUR bis Ende Mai 2005 und danach von zwischen [...] EUR und [...] EUR zahlte.
64. Der Beschwerdeführer Air Berlin hat behauptet, dass die von Ryanair gezahlten Entgelte sogar noch niedriger gewesen seien, und zwar 0,98 EUR pro Passagier im Jahre 2003 und 0,91 EUR pro Passagier im Jahre 2002. Air Berlin stützt sich dabei auf Anhang 8, S. 13 des Abschlusses der FLG für das Jahr 2003. Demnach erhielt die FLG von Ryanair Passagier- und Landeentgelte von 245 925,68 EUR (2003) und von 87 556,70 EUR (2002). Da Ryanair im Jahr 2003 Passagier- und Landeentgelte für insgesamt 250 761 Passagiere (2002: 95 722 Passagiere) zahlte, beliefen sich die Entgelte pro Passagier auf 0,98 EUR bzw. 0,91 EUR.
65. Dieses System der Ermäßigungen gilt nur für Ryanair und wird keiner anderen Fluggesellschaft eingeräumt. Insbesondere der Beschwerdeführer Air Berlin bringt vor, er habe die FLG 2005 aufgefordert, ein Angebot für Passagier- und Landeentgelte abzugeben, die die FLG habe es jedoch abgelehnt, Air Berlin ein Angebot zu unterbreiten. Air Berlin hatte daraufhin Klage bei deutschen Gerichten eingereicht, um die gleichen Bedingungen wie Ryanair zu erhalten. Diese Darstellung hat die FLG sowohl vor den deutschen Gerichten als auch in den Einlassungen der deutschen Behörden gegenüber der Kommission bestritten. Die FLG behauptet, sie habe Air Berlin Angebote unterbreitet, die Air Berlin abgelehnt habe.

3. VORLIEGEN EINER BEIHILFE

66. Gemäß Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags ‚sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen‘.
67. Die Kriterien in Artikel 87 Absatz 1 sind kumulativ. Um zu ermitteln, ob die angemeldeten Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags sind, müssen daher alle nachstehenden Bedingungen erfüllt sein. So muss die finanzielle Unterstützung:
- vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden,
 - bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen,
 - den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, und
 - den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
68. Zur Finanzierung von Flughäfen durch staatliche Stellen hat die Kommission ‚Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflyhähfen‘ (im Folgenden: die Leitlinien 2005) herausgegeben. Diese Leitlinien sollen einen Rahmen für die Feststellung schaffen, ob die öffentliche Finanzierung von Flughäfen Bedenken bezüglich staatlicher Beihilfen aufwirft.

(*) Eine Rotation ist der Zyklus von Landung und Start.

69. Nach den Leitlinien 2005 können die Funktionen eines Flughafens wie folgt unterteilt werden:

- Errichtung der eigentlichen Flughafeninfrastruktur und -ausrüstung (Start- und Landebahnen, Abfertigungsbäude, Vorfeldflächen, Kontrollturm) sowie der dazugehörigen Zusatzeinrichtungen (Brandschutz- und sonstige Sicherheitseinrichtungen),
- Infrastrukturbetrieb, d. h. Instandhaltung und Verwaltung der Flughafeninfrastruktur,
- Erbringung von Flughafendiensten, die mit dem Luftverkehr in Zusammenhang stehen, u. a. Bodenabfertigungsdienste, Bereitstellung damit zusammenhängender Infrastruktureinrichtungen sowie Brandschutz-, Notfall- und Sicherheitsdienste, und
- außerhalb der Kernfunktionen angesiedelte gewerbliche Aktivitäten, u. a. Bau, Finanzierung, Betrieb und Vermietung von Grundstücken und Gebäuden, und zwar neben Büros und Lagerflächen auch für Hotels, Gewerbebetriebe, Geschäfte, Restaurants und Parkplätze auf dem Flughafengelände. Da diese Aktivitäten nicht verkehrsgelunden sind, fällt ihre Finanzierung mit öffentlichen Mitteln nicht unter diese Leitlinien und wird auf der Grundlage der einschlägigen sektorbezogenen und sektorübergreifenden Regeln geprüft.

3.1. Vorliegen von Beihilfen bezüglich der Betriebsverluste der FLG

3.1.1. Wirtschaftlicher Vorteil

70. Die Kommission hat zu prüfen, ob die FLG ein Unternehmen ist, das dem EU-Wettbewerbsrecht unterliegt, und wenn ja, ob die drei Maßnahmen bezüglich der Betriebsverluste der FLG einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft haben.

3.1.1.1. Die FLG als Unternehmen, das unter das EU-Wettbewerbsrecht fällt

71. Bis vor kurzem war die Ansiedlung von Flughäfen häufig von rein räumlichen Erwägungen oder in bestimmten Fällen militärischen Erfordernissen bestimmt. Ihr Betrieb war wie eine Behörde und nicht wie ein gewerbliches Unternehmen organisiert.

72. Unter diesen Umständen wurde davon ausgegangen, dass die Finanzierung von Flughäfen und Flughafeninfrastruktur in den Bereich der öffentlichen Ordnung fiel und im Prinzip keine Fragen betreffend staatliche Beihilfen aufwarf.

73. Dies hat sich jedoch in den letzten Jahren geändert. Raumordnungserwägungen und Behördenstrukturen bestehen zwar noch in einigen Fällen, in vielen anderen sind jedoch Flughäfen vom Staat auf Regionen und öffentliche Unternehmen oder sogar die Privatwirtschaft übertragen worden. Der Übergang zur Privatwirtschaft erfolgte in der Regel in Form einer Privatisierung oder einer schrittweisen Öffnung des Kapitals. In den letzten Jahren haben private Beteiligungsgesellschaften oder Investment- und Pensionsfonds großes Interesse am Erwerb von Flughäfen gezeigt.

74. Die Flughafenwirtschaft in der Gemeinschaft war deshalb grundlegenden organisatorischen Änderungen unterzogen, die sich nicht nur in einem aktiven Interesse von Privat-

vestoren ausdrückten, sondern auch in einer veränderten Haltung der Behörden gegenüber der Beteiligung des Privatsektors an der Entwicklung der Flughäfen. Dies führte zu einer zunehmenden Vielfalt und Komplexität der Funktionen von Flughäfen.

75. Diese aktuellen Veränderungen haben auch zu einer Änderung der Geschäftsbeziehungen zwischen den Flughäfen geführt. Während Flughäfen in der Vergangenheit überwiegend als Infrastruktur verwaltet wurden, um die Erschließung und räumliche Entwicklung zu fördern, verfolgen in jüngster Zeit immer mehr Flughäfen kommerzielle Ziele und konkurrieren miteinander, um ihr Verkehrsaufkommen zu erhöhen.

76. Die sich ändernden Merkmale der Flughäfen müssen bei der beihilferechtlichen Bewertung der Flughafentätigkeiten berücksichtigt werden. Es ist nicht mehr möglich, den Bau und Betrieb von Flughäfen als behördliche Aufgabe einzustufen, die im Prinzip außerhalb der Kontrolle staatlicher Beihilfen liegt. Dies hat den Gerichtshof im Jahr 2000 zu der Feststellung veranlasst, dass der Betrieb eines großen internationalen Flughafens als Wirtschaftstätigkeit anzusehen ist⁽⁵⁾. Angesichts der Entwicklungen in diesem Bereich wurde dieser Ansatz von der Kommission in ihren 2005 angenommenen Leitlinien auf alle Arten von Flughäfen, d. h. auch kleinere wie der von dieser Entscheidung betroffene Flughafen, angewandt.

77. Angesichts der aktuellen Entwicklung ist es nach Ansicht der Kommission angezeigt, ab 2000 die Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Flughäfen anzuwenden. Sie wendet daher diese Vorschriften ab diesem Jahr in vollem Umfang auf den vorliegenden Fall an.

3.1.1.2. Wirtschaftlicher Vorteil für die FLG

78. Die erste Maßnahme — der Verlustübernahmevertrag — ist offensichtlich ein Vorteil für die FLG, da sie von einer finanziellen Belastung befreit, die die FLG sonst zu tragen hätte.

79. Die zweite Maßnahme — die Pacht, die der FLG von der Hansestadt Lübeck für die Flughafeninfrastruktur berechnet wird — ergibt einen wirtschaftlichen Vorteil, wenn die Pacht niedriger ist als der Marktpreis.

80. Ohne eine Ausschreibung ist es schwierig, den Marktpreis für die Verpachtung der Infrastruktur des Flughafens Lübeck Blankensee zu ermitteln. Im vorliegenden Fall ist der Kommission nicht bekannt, welche Pacht der FLG vor 2005 berechnet wurde, da sich die deutschen Behörden geweigert haben, ihr dies mitzuteilen.

81. Die Kommission bezweifelt daher, dass der alte und neue Pachtzins dem Marktpreis entspricht. Sollte die Pacht niedriger sein als der Marktpreis, wäre die Differenz zwischen dem Marktpreis und der gezahlten Pacht als ein Vorteil für die FLG anzusehen.

82. Die Kommission fordert die deutschen Behörden daher auf, genaue Angaben zur Pacht zu machen, die der FLG zwischen 2000 und 2005 berechnet wurde. Wenn die Angaben eines der Beschwerdeführer richtig sind, betrug die Pacht nur 32 000 EUR jährlich, weshalb die Kommission Zweifel hat, ob diese Pacht dem Marktpreis entspricht, zumal sie im Jahr 2006 auf [...] EUR jährlich erhöht wurde.

⁽⁵⁾ EuGH, Rs. *Aéroports de Paris, a.a.O.*, Rdnr. 75ff.

83. Auf Grundlage der vorliegenden Informationen, namentlich der von *Ernst and Young* erstellten Studie, kann die Kommission nicht ermitteln, ob die neue Pacht von [...] EUR jährlich dem Marktpreis entspricht. Sie fordert die deutschen Behörden und alle Dritten daher auf, sich zu der Frage zu äußern, ob diese Pacht angemessen ist. Sie fordert die deutschen Behörden insbesondere auf, ausführlich darzulegen, welche Einnahmen durch Parkplätze und Ladenmieten erzielt werden.
84. Die dritte Maßnahme — die Übernahme der Verpflichtungen aus kommerziellen Krediten der FLG durch die Hansestadt Lübeck — ist eindeutig ein Vorteil für die FLG, da sie die gleiche Wirkung hat wie ein Direktzuschuss von 13,557 Mio. EUR. Dieser Betrag entspricht der Summe der ausstehenden Zahlungen für diese Kredite, siehe Tabelle in Ziff. 25. Durch die Bürgschaften und die Übernahme der Kredite hat die FLG somit einen wirtschaftlichen Vorteil von 13,557 Mio. EUR erhalten.

3.1.2. Spezifische Maßnahme

85. Die von der Hansestadt Lübeck bereitgestellten Mittel wurden keinem Wettbewerber bekannt gegeben und sind nur für die FLG bestimmt. Es handelt sich daher um eine selektive und spezifische Maßnahme im Sinne von Artikel 87 Absatz 1.

3.1.3. Staatliche Mittel

86. Die aufgewandten Mittel entstammen dem Haushalt der Hansestadt Lübeck und sind daher staatliche Mittel.

3.1.4. Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb

87. Die fraglichen Maßnahmen haben Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten, da sie ein Unternehmen betreffen, dessen Tätigkeit unmittelbar den Handel berührt und den gesamten Gemeinsamen Markt umfasst. Außerdem verfälschen sie den Wettbewerb oder drohen, ihn zu verfälschen, da sie sich auf ein einziges Unternehmen konzentrieren, das mit anderen Flughafenbetreibern in der Gemeinschaft im Wettbewerb steht.
88. Unter diesen Umständen wären die Übernahme der Betriebsverluste durch die Hansestadt Lübeck, die Bürgschaften für und die anschließende Übernahme von Krediten als staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 des EG-Vertrags und Artikel 61 des genannten Abkommens einzustufen. Die Verpachtung unterhalb des Marktpreises wäre eine staatliche Beihilfe, wenn sie der FLG einen Vorteil verschafft. Diesbezüglich macht die Kommission beim Stand der Dinge Bedenken geltend.

3.2. Vorliegen von Beihilfen bei der Finanzierung der Flughafeninfrastruktur

3.2.1. Wirtschaftliche Vorteile

89. Um festzustellen, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe ist, ist zu ermitteln, ob dem begünstigten Unternehmen ein wirtschaftlicher Vorteil erwächst, der es von Kosten entlastet, die es normalerweise aus eigenen finanziellen Mitteln bestreiten müsste. Im vorliegenden Fall hat das Land Schleswig-Holstein Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (GA) bereitgestellt.
90. Unmittelbare Empfängerin dieser Mittel war zwar die Hansestadt Lübeck, aber sie erhielt die Zuschüsse nur treu-

händerisch, um sie an die FLG weiterzugeben, die sie dann für bestimmte genau beschriebene Investitionen verwendete. Wie in Ziff. 3.1.1 dargelegt ist die FLG ein dem EU-Wettbewerbsrecht unterliegendes Unternehmen. Folglich erbringen die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe, die der FLG über die Hansestadt Lübeck zufließen, der FLG einen Vorteil.

3.2.2. Spezifische Maßnahme

91. Im vorliegenden Fall sind die Mittel des Landes Schleswig-Holstein, die den Wettbewerbern nicht zugänglich gemacht wurden, nur für die FLG bestimmt.

3.2.3. Staatliche Mittel

92. Es besteht kein Zweifel, dass die zur Finanzierung des Vorhabens der FLG verwendeten Mittel des Landes Schleswig-Holstein, einer Gebietskörperschaft, staatliche Mittel sind.

3.2.4. Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb

93. Wie bereits ausgeführt haben die Maßnahmen zugunsten der FLG Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.
94. Folglich handelt es sich bei der Finanzierung der Flughafeninfrastruktur durch das Land Schleswig-Holstein um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags.

3.3. Vorliegen einer staatlichen Beihilfe an Infratil

3.3.1. Wirtschaftlicher Vorteil

95. Die Kommission hat zu prüfen, ob der Beteiligungsvertrag Infratil einen wirtschaftlichen Vorteil erbringt. Der Beteiligungsvertrag ist als bedingte Privatisierung der FLG anzusehen.
96. Nach Ansicht der Kommission kann die Privatisierung von Staatseigentum dazu führen, dass dem Erwerber des Unternehmens staatliche Beihilfen gewährt werden. Die Kommission hat in ihrem 23. Wettbewerbsbericht des Jahres 1993 folgende klare Regeln für die Beurteilung der Elemente staatlicher Beihilfen bei der Privatisierung von Staatsunternehmen dargelegt.

„Geschieht die Privatisierung durch den Verkauf von Aktien über die Börse, wird generell davon ausgegangen, dass kein Beihilfeelement enthalten ist. Wird das staatliche Unternehmen nicht über die Börse privatisiert, sondern als Ganzes oder in Teilen an andere Unternehmen verkauft, sind folgende Bedingungen einzuhalten, damit ohne weitere Prüfung davon ausgegangen werden kann, dass kein Beihilfeelement enthalten ist:

1. *es muss ein Ausschreibungswettbewerb stattfinden, der allen offen steht, transparent ist und an keine weiteren Bedingungen geknüpft wie den Erwerb anderer Vermögenswerte, für die nicht geboten wird, oder die Weiterführung bestimmter Geschäftstätigkeiten;*
2. *das Unternehmen muss an den Meistbietenden veräußert werden; und*
3. *die Bieter müssen über genügend Zeit und Informationen verfügen, um eine angemessene Bewertung der Vermögenswerte vornehmen zu können, auf die sich ihr Angebot stützt.*

97. Im vorliegenden Fall erfolge die Privatisierung der FLG in Form eines Verkaufs als Ganzes oder in Teilen. Es ist daher zu prüfen, ob die drei Bedingungen erfüllt sind. Hinsichtlich der ersten Bedingung stellt die Kommission fest, dass eine Ausschreibung im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht wurde und dass fünf Unternehmen ihr Interesse an dem Unternehmen bekundet haben.
98. Hinsichtlich der zweiten Bedingung ist festzustellen, dass nur ein Bieter ein konkretes Angebot vorgelegt hat, nachdem er ausführlichere Informationen über den Flughafen erhalten hatte. Dieses Angebot war damit definitionsgemäß das höchste Angebot.
99. Hinsichtlich der dritten Bedingung ist die Kommission der Ansicht, dass die den Bietern von der Stadt Lübeck eingeräumte Zeit und die ihnen zugesandten Informationen eine angemessene Bewertung der Vermögenswerte der FLG ermöglichten. Das mangelnde Interesse anderer Bieter als Infratil war wahrscheinlich auf die schlechte Lage der FLG zurückzuführen.
100. Wie jedoch in Ziff. 51 folgende ausgeführt wurde, erfolgte die Privatisierung des Flughafens nicht zu dem Preis, den Infratil ursprünglich angeboten hatte, da sich durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Schleswig vom 18. Juli 1995 der Wert des Flughafens erheblich geändert hatte.
101. Da die Neuverhandlung des Vertrags ausschließlich mit dem Bieter Infratil erfolgte und ihr keine neue Ausschreibung vorausging, ist die Kommission der Ansicht, dass man nicht ohne weiteres annehmen kann, dass Bedingung zwei, d. h. der Verkauf an den Meistbietenden, erfüllt ist. Die Kommission ist insbesondere der Ansicht, dass eine neue Ausschreibung dem möglichen Bieter, der sein Angebot zu spät vorgelegt hat, Gelegenheit gegeben hätte, ein Angebot vorzulegen.
102. Die Kommission stellt fest, dass die Stadt Lübeck das unabhängige Wirtschaftsprüfungsunternehmen Ernst and Young beauftragt hat, eine Bewertung des Beteiligungsvertrags vorzunehmen, um:
- den Marktwert der Anteile an der FLG am 24. Oktober 2005 zu ermitteln,
 - festzustellen, ob mit dem Verkauf höhere Einnahmen als bei einer Liquidierung erzielt wurden,
 - festzustellen, ob ein privater Kapitalgeber den im Beteiligungsvertrag vorgesehenen Bedingungen zugestimmt hätte.
103. Ernst and Young kamen zu dem Ergebnis, dass der Marktwert von 90 % der Anteile im Oktober 2005 [...] EUR betrug, dass der Liquidationswert der FLG zu diesem Zeitpunkt bei [...] EUR lag und dass den im Privatisierungsvertrag vorgesehenen Bedingungen auch ein privater Kapitalgeber in einer vergleichbaren Lage wie die Stadt Lübeck zugestimmt hätte.
104. Bei Zugrundelegung der verschiedenen Bedingungen des Beteiligungsvertrages (siehe vorstehende Beschreibung) ist es nicht einfach, den Verkaufspreis für 90 % der Anteile zu ermitteln. Ernst and Young sind zu dem Ergebnis gekommen, dass der endgültige Verkaufspreis bei ca. [...] EUR liegen dürfte und damit höher wäre als der Marktwert der Anteile, der sich auf [...] EUR beläuft.
105. Die Kommission ist grundsätzlich der Ansicht, dass eine Bewertung durch eine oder mehrere unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaften als Nachweis dienen kann, dass ein Geschäft zum Marktwert stattgefunden hat ⁽⁶⁾.
106. Die Kommission hat beim Stand der Dinge aus folgenden zwei Gründen dennoch Zweifel, ob der Bericht von Ernst and Young ausreicht, um das Vorliegen eines Vorteils auszuschließen:
- es ist nicht auszuschließen, dass ein oder mehrere mögliche(r) Bieter unter den neuen Umständen ein Angebot in Erwägung gezogen hätten; dies gilt insbesondere für den Bieter, der sein Angebot zu spät vorgelegt hat,
 - die Studie von Ernst and Young wurde von der Stadt Lübeck in Auftrag gegeben, die möglicherweise die Beihilfe gewährt hat. Unter diesen Umständen ist nicht auszuschließen, dass Ernst and Young bei der Erfüllung ihrer Aufgabe nicht völlig unabhängig waren.
107. Die Kommission äußert daher beim Stand der Dinge Zweifel, ob der zwischen der Stadt Lübeck und Infratil vereinbarte Preis dem Marktpreis entsprach. Sie fordert alle Dritten und die deutschen Behörden auf, sich zu dieser Frage zu äußern.

3.3.2. Andere Bedingungen für staatliche Beihilfen

108. Falls der Verkauf zu einem Preis unter dem Marktpreis stattfand, hat dies zu Mindereinnahmen für die Stadt Lübeck geführt. Dieser Vorteil wäre somit aus staatlichen Mitteln finanziert worden.
109. Infratil ist ein multinationales Unternehmen, das weltweit insbesondere in Infrastruktur und Versorgungsunternehmen investiert. Eine Stärkung seiner Position durch staatliche Beihilfen ist geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

3.4. Vorliegen einer Beihilfe an Ryanair

3.4.1. Wirtschaftliche Vorteile

110. Um zu beurteilen, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe ist, ist zu ermitteln, ob dem begünstigten Unternehmen ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde, der es von Kosten entlastet, die es normalerweise aus eigenen Mitteln tragen müsste. Im vorliegenden Fall hat die FLG eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die es Ryanair ermöglichen, seine Betriebskosten zu senken.
111. Ryanair wird am Flughafen Lübeck durch eine Sondervereinbarung mit der FLG ein Vorteil eingeräumt.

⁽⁶⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission über Elemente staatlicher Beihilfen beim Verkauf von Grundstücken und Gebäuden durch Behörden, Ziff. II.2.

3.4.1.1. Durch die Sondervereinbarung mit dem Flughafen Lübeck gewährte Vorteile

112. Die Kommission vermutet, dass der Ryanair vom Flughafen Lübeck gewährte Vorteil darin besteht, dass Ryanair deutlich niedrigere Entgelte als in der Entgeltordnung vorgesehen zahlt. Die Rechtsberater der Flughafen Lübeck GmbH haben den Kommissionsdienststellen eine Kopie der Vereinbarung vorgelegt, die am 29. Mai 2000 zwischen Ryanair und der FLG geschlossen wurde.
113. Aus dieser Vereinbarung geht hervor, dass Ryanair für jedes Flugzeug bis 31. Mai 2005 [...] % des in der Entgeltordnung vorgesehenen Entgelts zahlte und derzeit [...] % des vorgesehenen Entgelts zahlt. An Passagierentgelten zahlte Ryanair bis 31. Mai 2005 [...] EUR für jeden Passagier, während in der Entgeltordnung [...] EUR pro Passagier vorgesehen war. Ryanair erhielt jedoch eine Ermäßigung von [...] EUR für jeden Passagier (bei bis zu [...] Rotationen in der Woche) und eine Ermäßigung von [...] EUR darüber hinaus, so dass Ryanair bis Ende Mai 2005 ein Passagierentgelt von zwischen [...] EUR und [...] EUR und daraufhin zwischen [...] EUR und [...] EUR bezahlte.
114. Das System der Ermäßigungen gilt offenbar nur für Ryanair und wird keiner anderen Fluggesellschaft gewährt, die den Flughafen anfliegt. Diese erheblichen Ermäßigungen wurden gewährt, obwohl der Flughafen Verluste machte.

3.4.1.2. Marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber

115. Die FLG, ihre neue Eigentümerin Infratil und die Stadt Lübeck haben sich darauf berufen, dass die günstigen Bedingungen, die Ryanair vom Flughafenbetreiber eingeräumt wurden, keine Vorteile im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags seien, da der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers in diesem Fall gelte. Dem Flughafen sei kein Schaden daraus entstanden, dass Ryanair günstige Bedingungen eingeräumt wurden, da jeder Flughafeneigentümer/-betreiber unter den gleichen Umständen in gleicher Weise handeln würde. Außerdem sei das Privatunternehmen Infratil, als es die Kontrolle der FLG im Dezember 2005 übernahm, über den Vertrag mit Ryanair und dessen Bedingungen informiert gewesen und habe nicht versucht, diese Bedingungen zu ändern.
116. Unabhängig davon muss sich die Kommission bei der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers in die Lage der fraglichen Behörde zu dem Zeitpunkt versetzen, als die Entscheidung, den Vorteil zu gewähren, getroffen wurde.
117. Die Kommission hat bereits auf die Möglichkeit hingewiesen (?), dass ein öffentlicher Flughafen einem Luftfahrtunternehmen aus eigenen, durch seine Flughafentätigkeit erwirtschafteten Mittel finanzielle Vorteile gewährt, die keine staatliche Beihilfe sind, wenn der Betreiber, z. B. durch einen Geschäftsplan mit Darlegung der Rentabilitätsaussichten seiner wirtschaftlichen Tätigkeit als Flughafenbetreiber nachweist, dass er als privater Investor handelt. Andererseits können einem bestimmten Luftfahrtunternehmen eingeräumte Vertragsbedingungen und

Preisstrukturen nicht als mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers übereinstimmend angesehen werden, wenn der Flughafenbetreiber nicht nachweisen kann, dass diese Vorleistungen dazu führen, dass aufgrund des Vertrages innerhalb einer vertretbaren Frist angemessene Gewinne erwirtschaftet werden.

118. Die Kommission hat starke Zweifel hinsichtlich der Rentabilitätsaussichten aufgrund des Vertrags mit Ryanair. Die deutschen Behörden haben keinen Geschäftsplan vorgelegt, aus dem hervorgeht, dass die Ermäßigung der Entgelte und die Ryanair gewährten Vorteile innerhalb eines angemessenen Zeitraums zur Rentabilität führen würden. Ein solcher Geschäftsplan sollte der Wirtschaftslage und den Annahmen Rechnung tragen, die zum Zeitpunkt, als die fragliche Geschäftsentscheidung getroffen wurde, maßgeblich waren.
119. Die Kommission weist darauf hin, dass bei ihrer Bewertung positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der Region um den Flughafen außer acht zu lassen sind, da sie bei der Ermittlung der Frage, ob eine bestimmte Maßnahme eine Beihilfe ist, zu untersuchen hat, ob ‚ein privater Investor in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte‘ (?).
120. Diese Zweifel, ob der Flughafen wie ein privater Kapitalgeber gehandelt hat, werden durch die Tatsache erhärtet, dass die FLG von 1995 bis 2005 ständig Verluste gemacht hat und die Hansestadt Lübeck die Kosten der fraglichen Maßnahme zumindest teilweise hätte tragen müssen.
121. Die Kommission ist daher nicht in der Lage, zu ermitteln, ob der Flughafenbetreiber FLG mit diesen Verträgen mit Ryanair wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber gehandelt hat. Sie fragt sich insbesondere, ob diese Verträge für einen privaten Kapitalgeber von vergleichbarer Größe von Interesse wären. Sie kann beim Stand der Dinge nicht ausschließen, dass die Behörden und das von ihnen gelenkte Unternehmen Ryanair rechtswidrige, mit dem Gemeinsamen Markt möglicherweise unvereinbare Beihilfen gewährt haben.

3.4.2. Spezifische Maßnahme

122. Die mit der FLG vereinbarten Maßnahmen scheinen nur für Ryanair bestimmt, sie wurden weder veröffentlicht noch konkurrierenden Unternehmen angeboten.

3.4.3. Unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährte Vorteile

123. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht hervor, dass die Mittel zur Finanzierung der fraglichen wirtschaftlichen Vorteile keine staatlichen Mittel sind, wenn die Behörden zu keiner Zeit darüber Kontrolle ausüben oder erlangen. Im vorliegenden Fall hat der Staat unmittelbare oder mittelbare Kontrolle über die betreffenden Mittel ausgeübt.

(?) Rdnr. 51 der Leitlinien 2005.

(?) Leitlinien, Rdnr. 46.

124. Bei den Vorteilen, die Ryanair von der FLG gewährt wurden, handelt es sich um mittelbar aus staatlichen Mitteln finanzierte Vorteile. Der Gerichtshof hat in der Rechtssache Stardust wie folgt entschieden: *„Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags erfasst alle Geldmittel, auf die die Behörden tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen können, ohne dass es dafür eine Rolle spielt, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen des Staates gehören. Auch wenn die aus der fraglichen Maßnahme resultierenden Beträge nicht auf Dauer dem Staat gehören, genügt folglich der Umstand, dass sie ständig unter staatlicher Kontrolle und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen, damit sie als staatliche Mittel qualifiziert werden können [...] Denn der Staat ist durchaus in der Lage, durch die Ausübung seines beherrschenden Einflusses auf diese Unternehmen die Verwendung ihrer Mittel zu steuern, um gegebenenfalls besondere Vorteile zugunsten anderer Unternehmen zu finanzieren. [...] Die Situation eines öffentlichen Unternehmens ist nicht mit der eines privaten Unternehmens zu vergleichen. Denn der Staat kann mit seinen öffentlichen Unternehmen andere als kaufmännische Ziele verfolgen, wie in der elften Begründungserwägung der Richtlinie 80/723/EWG festgestellt wird.“* ⁽⁹⁾
125. Wie von den deutschen Behörden erklärt, war die FLG zum Zeitpunkt, als die Vorteile gewährt wurden, ein öffentliches Unternehmen im Sinne der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. Darin wird ein öffentliches Unternehmen definiert als *„jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann“* ⁽¹⁰⁾. Der beherrschende Einfluss der Stadt Lübeck auf die FLG geht eindeutig aus der Struktur der Gesellschafteranteile hervor, wonach die Stadt Lübeck alleinige Gesellschafterin der FLG bis zu deren bedingtem Verkauf an Infratil war.
126. Der beherrschende Einfluss ist auch finanzieller Art, da die Hansestadt Lübeck, wie bereits ausgeführt, die Verluste des Flughafens aus dem laufenden Betrieb durch den Verlustübernahmevertrag vom 19. Oktober 1978 deckt. Hätte die Stadt die laufenden Verluste nicht gedeckt, wäre der Flughafen nicht in der Lage gewesen, Ryanair Vorteile zu gewähren.
127. Schließlich stellt die Kommission fest, dass die Vorteile, die Ryanair gewährt wurden, bis Ende 2009 weiterhin aus staatlichen Mitteln finanziert werden, da Infratil bis 2009 den Kaufpreis um den Betrag der durch den Ryanair-Vertrag entstehenden Verluste senken kann. Dies bedeutet, dass die Einnahmen der Stadt Lübeck aus dem Verkauf von 90 % ihrer Anteile an Infratil durch den Vertrag zwischen Ryanair und der FLG geschmälert werden.
- 3.4.4. *Zurechenbarkeit als staatliche Maßnahme*
128. Der Gerichtshof hat im Stardust-Urteil folgendes erklärt: *„Auch wenn der Staat in der Lage ist, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden*
- Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben, kann nicht ohne weiteres vermutet werden, dass diese Kontrolle in einem konkreten Fall tatsächlich ausgeübt wird. Ein öffentliches Unternehmen kann je nach dem Maß an Selbständigkeit, das ihm der Staat belässt, mehr oder weniger unabhängig handeln. [...] Die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen unter staatlicher Kontrolle steht, genügt daher nicht, um Maßnahmen dieses Unternehmens wie die fraglichen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen dem Staat zuzurechnen. Es muss außerdem geprüft werden, ob davon auszugehen ist, dass die Behörden in irgendeiner Weise am Erlass dieser Maßnahmen beteiligt waren.“
129. Der Gerichtshof hat damit festgestellt, dass nicht verlangt werden kann, auf der Grundlage einer Untersuchung den Nachweis zu erbringen, dass die Behörden das öffentliche Unternehmen konkret veranlasst haben, die fraglichen Beihilfemaßnahmen zu treffen. Nach Ansicht des Gerichtshofs *„wird es im Allgemeinen gerade wegen der privilegierten Beziehungen zwischen dem Staat und einem öffentlichen Unternehmen für einen Dritten sehr schwierig sein, in einem konkreten Fall nachzuweisen, dass Beihilfemaßnahmen eines solchen Unternehmens tatsächlich auf Anweisung der Behörden erlassen wurden.“*
130. Der Gerichtshof hat ferner befunden, dass *„die Zurechenbarkeit einer Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens an den Staat aus einem Komplex von Indizien abgeleitet werden kann, die sich aus den Umständen des konkreten Falles und aus dem Kontext ergeben, in dem diese Maßnahme ergangen ist. Insoweit hat der Gerichtshof bereits berücksichtigt, dass die fragliche Einrichtung die beanstandete Entscheidung nicht treffen konnte, ohne den Anforderungen der öffentlichen Stellen Rechnung zu tragen [...] oder dass, abgesehen von organisationsrechtlichen Faktoren, die die öffentlichen Unternehmen mit dem Staat verbunden haben, diese Unternehmen, über die die Beihilfen gewährt worden waren, Richtlinien zu beachten hatten [...]“. Weitere Indizien sind gegebenenfalls von Bedeutung, um auf die Zurechenbarkeit einer Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens an den Staat schließen zu können, wie insbesondere seine Eingliederung in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung, die Art seiner Tätigkeit und deren Ausübung auf dem Markt unter normalen Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Wirtschaftsteilnehmern, der Rechtsstatus des Unternehmens, ob es also dem öffentlichen Recht oder dem allgemeinen Gesellschaftsrecht unterliegt, die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung oder jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, ihr Inhalt oder ihre Bedingungen zu berücksichtigen sind.“*
131. Die deutschen Behörden berufen sich darauf, dass die Maßnahmen zugunsten von Ryanair der Bundesrepublik Deutschland nicht zurechenbar seien, da die Stadt Lübeck nicht am Abschluss der Vereinbarung mit Ryanair beteiligt war. Sie verweisen insbesondere darauf, dass die Geschäftsführung der FLG die Vereinbarung mit Ryanair ohne vorherige Genehmigung des Aufsichtsrats der FLG geschlossenen habe.

⁽⁹⁾ Rdnrn. 37, 38 und 39 des genannten Urteils in der Rs. C-482/99.

⁽¹⁰⁾ Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (ABl. L 195, S. 35), geändert durch die Richtlinie 93/84/EWG der Kommission vom 30. September 1993 (ABl. L 254, S. 16) und die Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 (ABl. L 193 vom 29. Juli 2000, S. 75-78).

132. Die Kommission teilt beim Stand der Dinge nicht die Auffassung der deutschen Behörden. Nach ihrer Einschätzung hat die vorläufige Prüfung dieses Falles mehrere Hinweise darauf ergeben, dass die Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist, da die Stadt Lübeck in verschiedener Weise an den beschriebenen Vorgängen beteiligt war.
133. Erstens ist die Art der fraglichen Tätigkeiten von Bedeutung. Die FLG ist ein öffentliches Unternehmen, das einen Flughafen betreibt, der dem Staat gehört. Ein Flughafen kann eine wichtige Rolle für mehrere Politikbereiche spielen: Verkehrspolitik, regionale oder nationale Wirtschaftsentwicklungspolitik, Stadtplanung und Raumordnung. Die staatlichen Stellen sind in der Regel zugegen, wenn der Geschäftsführer eines Flughafens Entscheidungen trifft, die die langfristige Entwicklung einer solchen Infrastruktur prägen.
134. Zweitens ist die Stadt Lübeck, indem sie sämtliche Verluste des Flughafens deckte, auch für die Verluste aus dem Vertrag mit Ryanair aufgekommen. Offenbar musste die Übernahme der Verluste durch die zuständigen Behörden jedes Jahr genehmigt werden. Es erscheint aber unwahrscheinlich, dass die Behörden bei dieser Gelegenheit nicht nachfragten, woher die Verluste stammten.
135. Drittens verweist die Kommission darauf, dass die Stadt Lübeck vor dem Verkauf des Flughafens an Infratil im Aufsichtsrat der FLG vertreten und damit in alle grundsätzlichen Fragen einbezogen war ⁽¹¹⁾.
136. Angesichts dieser Tatsachen und der Art der betreffenden Tätigkeiten und der Umstände der fraglichen Vorgänge dürfte es daher unmöglich sein, dass die Vereinbarung zwischen der FLG und Ryanair ohne Beteiligung der Stadt Lübeck geschlossen wurde.
137. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass Ryanair aus staatlichen Mitteln Vorteile gewährt wurden:

3.4.5. Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb

138. Die fraglichen Maßnahmen haben Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, da sie ein Unternehmen betreffen, dessen Beförderungstätigkeit, die naturgemäß direkte Auswirkungen auf den Handel hat, den gesamten Gemeinsamen Markt umfasst. Darüber hinaus verfälschen sie den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder drohen, ihn zu verfälschen, da sie sich auf ein einziges Unternehmen konzentrieren, das mit anderen europäischen Fluggesellschaften in seinem europäischen Streckennetz im Wettbewerb steht, insbesondere seit Inkrafttreten des dritten Luftverkehrsliberalisierungspakets am 1. Januar 1993. Unter diesen Umständen ist die Begünstigung von Ryanair wahrscheinlich eine staatliche Beihilfe an diese Fluggesellschaft im Sinne von Artikel 87 des EG-Vertrags.

⁽¹¹⁾ Siehe dazu den Artikel in den „Lübecker Nachrichten“ vom 4. November 2003, worin der Geschäftsführer mit den Worten zitiert wird, der Aufsichtsrat der Flughafengesellschaft habe den Ryanair-Vertrag im Jahr 2000 genehmigt.

4. VEREINBARKEIT DER BEIHILFE MIT DEM GEMEINSAMEN MARKT

4.1. Vereinbarkeit möglicher Betriebsbeihilfen an die FLG mit dem Gemeinsamen Markt

139. Die Kommission bezweifelt, dass die möglichen Beihilfemaßnahmen gemäß den im Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden könnten.
140. In diesem Fall können die Bestimmungen des Artikels 87 Absatz 2 nicht angewandt werden, da die Maßnahmen weder Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a), noch Beihilfen zur Beseitigung von Schäden sind, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b), noch Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter Gebiete der Bundesrepublik Deutschland (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c).
141. In Artikel 87 Absatz 3 sind die Beihilfen aufgeführt, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Die Vereinbarkeit ist auf der Ebene der Gemeinschaft und nicht der eines einzelnen Mitgliedstaats zu prüfen.
- Die Unterabsätze a und c lassen Ausnahmen für Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Gebiete ⁽¹²⁾ zu. Die vorliegende Beihilfe fällt nicht unter diese Ausnahmeregelung, da es sich um Betriebsbeihilfen und nicht um Investitionsbeihilfen handelt, die Ad-hoc-Maßnahmen zugunsten eines bestimmten Unternehmens einschließen, die nicht Teil einer allgemeinen Regelung sind. Außerdem entspricht die Lübecker Region nicht den Kriterien für Regionalbeihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a.
- Die Unterabsätze b und d sind nicht anwendbar, da diese Maßnahmen keine Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes betreffen.
- Die in Unterabsatz c vorgesehene Ausnahme für Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige ist im vorliegenden Fall ebenso wenig anwendbar, da die Beihilfe wie bereits ausgeführt betrieblicher Art ist, nicht zur Erreichung eines Ziels von öffentlichem Interesse notwendig und verhältnismäßig erscheint und nicht mit dem Umstrukturierungsprozess eines Unternehmens verbunden ist.
142. Hinsichtlich der Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 haben sich die deutschen Behörden darauf berufen, dass der Betrieb des Flughafens Lübeck ‚im gemeinsamen Interesse‘ sei und haben in Erwiderung einer diesbezüglichen Frage der Kommission erklärt, dass es nach deutschem Luftverkehrsrecht schwierig sei, einen Flughafen gegen den Willen seiner Benutzer zu schließen. Die deutschen Behörden haben jedoch nicht angegeben, ob der Flughafen mit einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse betraut ist, und wenn ja, was der Inhalt dieses Auftrags wäre.

⁽¹²⁾ Vgl. Leitlinien für Regionalbeihilfen — ABl. C 74 vom 10.3.1998.

143. Es bestehen im gegenwärtigen Stadium Zweifel, ob die in Artikel 86 Absatz 2 vorgesehene Ausnahme anwendbar ist.
144. Die Kommission hat folglich Zweifel, dass die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Lübeck als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden kann.

4.2. Vereinbarkeit der Beihilfen für die Errichtung der Infrastruktur mit dem Gemeinsamen Markt

Position der deutschen Behörden

145. Nach Ansicht der deutschen Behörden wurden die Beihilfen für die Errichtung der Infrastruktur mit der zitierten Entscheidung der Kommission zur Genehmigung einer Beihilferegelung für deutsche Regionalflughäfen genehmigt.

Position des Beschwerdeführers

146. Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, dass die Maßnahmen M11, M18, M19 und M21 nicht die Bedingungen der Entscheidung der Kommission über Regionalflughäfen erfüllen, da sie Unterhaltungsinvestitionen und nicht Investitionen in neue Infrastruktur betreffen.
147. Nach seiner Auffassung seien verschiedene andere Maßnahmen betreffend neue Investitionen durch die Entscheidung der Kommission über Regionalflughäfen ebenfalls nicht gedeckt, da keine gültige Planungsgenehmigung für diese Maßnahmen vorlag.

Position der Kommission

148. Das Fehlen einer Planfeststellung führt nach Auffassung der Kommission nicht dazu, dass gemäß der Entscheidung über Regionalflughäfen eine Maßnahme nicht gefördert werden könnte. Eine Planungsgenehmigung kann im Nachhinein gewährt werden und ist lediglich Bestandteil des einzelstaatlichen Verwaltungsrechts ohne Auswirkungen auf den Wettbewerb.
149. Die Kommission kann noch nicht darüber befinden, ob die Maßnahmen M11, M18, M19 und M21 Investitionen in neue Infrastruktur oder Unterhaltungsinvestitionen sind. Sie fordert alle interessierten Dritten auf, sich zu dieser Frage zu äußern.
150. Gestützt auf die vom Beschwerdeführer vorgelegten Informationen äußert die Kommission in dieser Phase Zweifel, dass die vier Maßnahmen als Investitionen in neue Infrastruktur eingestuft werden können, da sie offenbar den Ersatz der vorhandenen Infrastruktur und keine Investitionen in neue Infrastruktur betrafen.
151. Sollte es sich erweisen, dass die Maßnahmen M11, M18, M19 und M21 nicht in vollem Umfang der Entscheidung der Kommission über deutsche Regionalflughäfen 2005 entsprechen, wäre es notwendig, diese im Hinblick auf Artikel 87 Absätze 2 und 3 des EG-Vertrags zu prüfen, die Ausnahmen vom grundsätzlichen Unvereinbarkeitsgebot in Artikel 87 Absatz 1 vorsehen.
152. Die Freistellungen in Artikel 87 Absatz 2 des EG-Vertrags sind im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da die Beihilfemaßnahmen nicht sozialer Art sind, nicht an einzelne

Verbraucher gewährt werden, nicht der Beseitigung von Schäden dienen, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, und nicht für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland gewährt werden.

153. Weitere Ausnahmen vom allgemeinen Verbot staatlicher Beihilfen sind in Artikel 87 Absatz 3 vorgesehen. Der für die Vereinbarkeit dieser Maßnahme anwendbare Gemeinschaftsrahmen, die Leitlinien 2005, sehen vor, dass eine Maßnahme zur Investition in Flughafeninfrastruktur als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann, insbesondere gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a, b oder c oder Artikel 86 Absatz 2 sowie gegebenenfalls deren Durchführungsbestimmungen, selbst wenn es sich erweist, dass sie staatliche Beihilfen beinhaltet.
154. Im Luftfahrtbereich hat die Kommission jüngst ihre Entscheidungspraxis bei der Anwendung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags in den ‚Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen‘⁽¹³⁾ (die Leitlinien 2005) zusammengefasst.
155. Es ist festzustellen, dass die Leitlinien 2005 vorsehen⁽¹⁴⁾, dass ‚Beihilfen zur Finanzierung von Flughafeninfrastruktur oder Überwindung von Anlaufschwierigkeiten, die ohne Genehmigung gewährt wurden und damit gegen Artikel 88 Absatz 3 des EG-Vertrags verstoßen, von der Kommission auf der Grundlage dieser Leitlinien geprüft werden, wenn die Gewährung nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* erfolgt. Andernfalls erfolgt die Prüfung nach den Regeln, die zum Zeitpunkt der Gewährung galten‘. Da die Maßnahmen, die Gegenstand dieser Entscheidung sind, vor der Veröffentlichung der Leitlinien 2005 durchgeführt wurden, hat die Kommission die angemeldeten Maßnahmen nach dem zum Zeitpunkt der Auszahlung der Beihilfen geltenden Recht und der maßgeblichen Praxis zu prüfen.
156. Im vorliegenden Fall hat die Kommission daher Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c unmittelbar anzuwenden und dabei insbesondere ihrer bisherigen Praxis in diesem Bereich Rechnung zu tragen. Die Kommission weist darauf hin, dass sie am 19. Januar 2005 eine Entscheidung zu einer Rahmenregelung für Errichtung und Ausbau von Regionalflughäfen in Deutschland⁽¹⁵⁾ erlassen hat, in der sie zu dem Ergebnis gekommen ist, dass Beihilfen für den Ausbau und die Verbesserung von Regionalflughäfen zwar Bedenken aufwerfen, aber unter bestimmten Bedingungen als mit dem Vertrag vereinbar erklärt werden könnten. Die Leitlinien 2005 berücksichtigen diese Bedingungen und fassen die Praxis der Kommission auf diesem Gebiet zusammen. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass es ihrer ständigen Praxis entspricht, wonach eine Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c vereinbar erklärt werden kann, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:
- der Bau und Betrieb der Infrastruktur einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse dient (Regionalentwicklung, Erschließung usw.),

⁽¹³⁾ ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

⁽¹⁴⁾ Rdnr. 85 der Leitlinien.

⁽¹⁵⁾ Staatliche Beihilfe N 644i/02 Deutschland.

- die Infrastruktur für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig und angemessen ist,
 - die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden, zufrieden stellend sind,
 - alle potenziellen Nutzer einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur erhalten,
 - die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft.
- 4.2.1. *Bau und Betrieb der Infrastruktur dienen einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse (Regionalentwicklung, Erschließung usw.)*
157. Die deutschen Behörden haben geltend gemacht, dass Infrastrukturmaßnahmen erforderlich gewesen seien, um einen Verkehrsbedarf in der Region Lübeck zu befriedigen, der durch die deutsche Wiedervereinigung entstanden sei, und um die Regionalentwicklung zu fördern. Die Kommission ist in der gegenwärtigen Phase der Ansicht, dass es sich hierbei um klar definierte Ziele von allgemeinem Interesse handelt.
- 4.2.2. *Für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendige und angemessene Infrastruktur*
158. Die Investitionen dienen der Verbesserung der Infrastrukturqualität des Flughafens Lübeck, um diesen für Fluggesellschaften und Kunden attraktiver zu machen. Sie sind für die Erreichung dieses Ziels offenbar notwendig.
159. Hierfür sind die Investitionen offenbar nicht zu aufwendig, ehrgeizig oder umfangreich. Sie dürften daher angemessen sein.
- 4.2.3. *Zufrieden stellende mittelfristige Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden*
160. Die Passagierzahlen des Flughafens Lübeck sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Dies zeigt, dass sich gute mittelfristige Aussichten für seine Nutzung eröffnen.
161. Es ist jedoch zu bedenken, dass auch an den Flughäfen Hamburg und Bremen, deren Einzugsgebiet sich zumindest teilweise mit dem Einzugsgebiet von Lübeck überschneidet, Infrastruktur verfügbar ist.
162. Die deutschen Behörden haben keine näheren Angaben zur künftigen Nutzung dieser drei Flughäfen vorgelegt. Die Kommission fordert daher die deutschen Behörden und alle Dritten auf, sich zu dieser Frage zu äußern.
163. Die Kommission muss in der gegenwärtigen Phase Zweifel äußern, ob es ausreichende mittelfristige Perspektiven für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur in Lübeck gibt, wenn man die Nutzung der bestehenden Infrastruktur berücksichtigt.
- 4.2.4. *Einheitlicher und diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur für alle potenziellen Nutzer*
164. Der Flughafen Lübeck ist für alle Fluggesellschaften zugänglich. Diese Fluggesellschaften haben veröffentlichte Flughafenentgelte zu zahlen.
165. Alle potenziellen Nutzer des Flughafens erhalten daher im Prinzip einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang.
- Offenbar ist Ryanair jedoch de facto der Hauptnutzer des Flughafens und kommt in den Genuss besonders großzügige Bedingungen, die von den veröffentlichten Flughafenentgelten abweichen.
166. Die Kommission hat daher beim Stand der Dinge Zweifel, ob alle Nutzer einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur haben.
- 4.2.5. *Keine Beeinträchtigung der Entwicklung des Handelsverkehrs in einem Ausmaß, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderliefe*
167. In Ziff. 39 der Flughafenleitlinien 2005 wird ausgeführt, dass ‚Zahlungen für kleine Regionalflughäfen (Kategorie D) den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen dürften‘. Da Lübeck ein Flughafen der Kategorie D ist, dürfte dieses Kriterium erfüllt sein.
- 4.2.6. *Vorläufige Schlussfolgerung*
168. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Infrastrukturinvestitionen, falls sie noch nicht gemäß der Entscheidung ‚Deutsche Regionalflughäfen 2005‘ genehmigt sind, gemäß den Flughafenleitlinien 2005 und/oder Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden könnten.
169. Die Kommission hat jedoch in diesem Stadium Zweifel, ob es ausreichende mittelfristige Aussichten für die Infrastruktur gibt, insbesondere wenn man die bestehende Infrastruktur, auch der anderen Flughäfen berücksichtigt, und im Hinblick auf die Frage, ob ein diskriminierungsfreier Zugang besteht.
- 4.3. Vereinbarkeit der möglichen Beihilfe an Infratil mit dem Gemeinsamen Markt**
170. Die Kommission sieht beim Stand der Dinge keine Rechtsgrundlage für eine Vereinbarkeit der möglichen Beihilfe an Infratil mit dem Gemeinsamen Markt. Sie äußert daher Zweifel, ob der zwischen der Stadt Lübeck und Infratil vereinbarte Preis dem Marktpreis entspricht, und fordert alle Dritten und die deutschen Behörden auf, sich zu dieser Frage zu äußern.
- 4.4. Vereinbarkeit der Beihilfe an Ryanair mit dem Gemeinsamen Markt**
171. Die Kommission bezweifelt, dass die möglichen Beihilfemaßnahmen gemäß den im Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Offenbar ist auf den vorliegenden Fall keine Ausnahmeregel anwendbar.
172. Die Bestimmungen von Artikel 87 Absatz 2 sind nicht anwendbar, da es sich bei den Maßnahmen weder um Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a), noch um Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b), noch um Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter Gebiete der Bundesrepublik Deutschland (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c) handelt.

173. In Artikel 87 Absatz 3 sind die Beihilfen aufgeführt, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Die Vereinbarkeit ist auf der Ebene der Gemeinschaft und nicht der eines einzelnen Mitgliedstaats zu beurteilen.
174. Um das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Markts zu gewährleisten, und unter Berücksichtigung der Grundsätze des Artikels 3 Buchstabe g des EG-Vertrags sind bei der Prüfung von Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen die Ausnahmen von Artikel 87 Absatz 1 gemäß Artikel 87 Absatz 3 eng auszulegen. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs seit der Liberalisierung des Luftverkehrs muss die Kommission staatliche Beihilfen streng prüfen, um zu verhindern, dass sie dem gemeinsamen Interesse zuwider laufende Nebenwirkungen haben.
- Die Unterabsätze a und c lassen Ausnahmen für Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Gebiete zu ⁽¹⁶⁾. Die vorliegenden Beihilfen fallen nicht unter diese Ausnahmebestimmungen, da es sich um Betriebsbeihilfen und nicht um Investitionsbeihilfen handelt, welche Ad-hoc-Maßnahmen zugunsten eines bestimmten Unternehmens einbeziehen, die nicht Teil einer allgemeinen Regelung zugunsten aller den Flughafen Lübeck anfliegenden Fluggesellschaften sind. Außerdem erfüllt die Region Lübeck nicht die Förderungskriterien für Regionalbeihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a.
 - Die Unterabsätze b und d sind nicht anwendbar, da diese Maßnahmen keine Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem Interesse, zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes betreffen.
 - Die in Unterabsatz c vorgesehene Ausnahme für Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete könnte im vorliegenden Fall anwendbar sein.
175. Die Kommission stellt fest, dass die Beihilfen weder der Forschung und Entwicklung, noch dem Umweltschutz, der Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen, der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen oder der Bereitstellung von Investmentkapital dienen. Die Ausnahme gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags kann auf der Grundlage dieser allgemeinen Rahmenbedingungen daher nicht zum Tragen kommen.
176. Wie bereits ausgeführt hat die Kommission ihre Praxis bei der Anwendung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags im Luftverkehrsbereich in jüngster Zeit in den Leitlinien 2005 zusammengefasst. Danach ist die Vereinbarkeit rechtswidriger Beihilfen nach den Regeln zu prüfen, die galten, als mit der Auszahlung begonnen wurde. Wenn die Gewährung von Beihilfen begann, bevor die Leitlinien im Amtsblatt veröffentlicht wurden, erfolgt die Prüfung durch die Kommission nach den Regeln, die zum Zeitpunkt der Gewährung galten. Der Vertrag zwischen Ryanair und der FLG wurde am 1. Juni 2000 geschlossen. Die Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen sind somit nicht anwendbar.
177. Auch die Leitlinien für staatliche Beihilfen an die Luftfahrt aus dem Jahre 1994 (d. h. vor dreizehn Jahren) sind im vorliegenden Fall nicht anwendbar. In den Leitlinien 1994 beschränkt die Kommission die Gewährung von Beihilfen für Luftverkehrsrouten auf zwei klar abgegrenzte Fälle:
- Einerseits, wenn ein Mitgliedstaat Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 betreffend gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in Anspruch nimmt, was im vorliegenden Fall jedoch nicht der Fall ist,
 - andererseits, wenn Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a angewandt wird, der im vorliegenden Fall ebenfalls nicht anwendbar ist.
178. Im vorliegenden Fall hat die Kommission daher Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c unmittelbar anzuwenden und dabei ihre in den Leitlinien 2005 zusammengefasste bisherige Praxis auf diesem Gebiet zu berücksichtigen.
179. In ihrer Praxis vor dem Abschluss der Vertrags mit Ryanair im Jahre 2000 sah die Kommission wegen der Bedeutung von Anlaufbeihilfen für die Entwicklung von Regionalflughäfen in der Ausnahmeregelung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung des Luftverkehrs und der Flughäfen durch die im Jahre 1997 erfolgte vollständige Liberalisierung des Luftverkehrsdienstleistungsmarkts auf EU-Ebene eine Rechtsgrundlage für die Gewährung von Anlaufbeihilfen für neue Strecken von Regionalflughäfen.
180. Ziff. 356 der Charleroi-Entscheidung besagt hierzu folgendes:
- „Im Hinblick hierauf stellt die Kommission fest, was sie in dieser Entscheidung auch in die Praxis umsetzt, dass mit einer solchen verstärkten Nutzung der sekundären Flughäfen der Überlastung des Flugverkehrs auf den größten europäischen Flughäfen positiv begegnet werden kann. Eine größere Zahl von Zugangspunkten zu innereuropäischen Flügen stellt dabei einen positiven Faktor dar. Diese lassen sich jedoch oft nur durch anfängliche öffentliche Anreize entwickeln. Transparente, diskriminierungsfreie und verhältnismäßige Finanzierungen für die Flughäfen sowie Beihilfen zugunsten von Luftfahrtunternehmen, die ein gemeinschaftliches Interesse aufweisen, sollen die Entwicklung der Flughafentätigkeiten unter Beachtung der Regeln des Vertrags fördern. In diesem Sinne wird mit dieser Entscheidung der Grundsatz der Startbeihilfe unter Wahrung der üblichen Regeln für staatliche Beihilfen erstmals für den Luftverkehr genehmigt.“
181. Diese Kriterien wurden in den Leitlinien 2005 zusammengefasst, die in Ziff. 79 vorsehen, dass die Kommission Beihilfen an Luftfahrtunternehmen, die im Besitz einer gültigen Betriebsgenehmigung eines Mitgliedstaats sind, für neue Flugverbindungen zwischen einem Regionalflughafen der Kategorie C oder D (oder ausnahmsweise Kategorie B) und einem anderen EU-Flughafen, die einmal die Rentabilität erreichen werden, gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären kann, wenn sich der Beihilfebetrug ausschließlich auf die zusätzlichen Anlaufkosten beschränkt, degressiv und befristet ist, an die Nettoentwicklung der Zahl der beförderten Passagiere geknüpft, nicht diskriminierend und transparent ist, und die Beihilfemaßnahme eine Strafe für den Fall vorsieht, dass das Luftfahrtunternehmen sich nicht an die eingegangenen Verpflichtungen hält.

⁽¹⁶⁾ Vgl. Leitlinien für Regionalbeihilfen — ABl. C 74 vom 10.3.1998.

182. Es entspricht daher der ständigen Praxis der Kommission, dass eine Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden kann, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:
- sie trägt zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse bei, d. h. sie finanziert neue Flugverbindungen, die einen Regionalflughafen der Kategorie C oder D oder in Ausnahmefällen B mit einem anderen EU-Flughafen verbinden, und die einmal die Rentabilität erreichen,
 - der Beihilfebetrag ist notwendig, proportional zu den Zusatzkosten der Einführung der Verbindung und hat Anreizwirkung,
 - sie wird transparent und nichtdiskriminierend gewährt,
 - sie sieht Strafen bei Nichteinhaltung der Bedingungen vor, und
 - sie verfälscht den Wettbewerb nicht in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Maß.
183. **Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse, neue und einmal rentable Flugverbindungen.** Die Kommission erkennt an, dass ein Regionalflughafen ein wichtiger Faktor für die regionale Entwicklung sein kann, insbesondere durch die bessere Verkehrsanbindung der Region und die Anziehung neuer Investitionen. Anlaufbeihilfen für Fluggesellschaften zur Einführung neuer Strecken können notwendig sein, um diese Ziele zu erreichen.
184. Der Flughafen Lübeck ist ein kleiner Regionalflughafen der Kategorie D gemäß Ziff. 31 der Leitlinien 2005. Anlaufbeihilfen für Fluggesellschaften, die den Flughafen Lübeck anfliegen, können im Prinzip einem Ziel von gemeinsamem Interesse entsprechen, nämlich der Entwicklung von Regionalflughäfen und der innereuropäischen Mobilität. Voraussetzung ist, dass sie für neue Routen oder neue Flugzeiten zu anderen EU-Flughäfen gewährt werden und geeignet sind, die regionale Entwicklung und innereuropäische Mobilität zu fördern und nicht nur dazu beitragen, Verkehr von einer Fluggesellschaft oder einem nahegelegenen Flughafen zu der fraglichen Fluggesellschaft zu verlagern. Der Kommission liegen keine Angaben darüber vor, ob die von Ryanair zum Flughafen Lübeck geschaffenen Flugverbindungen rentabel sind.
185. Der Kommission liegen noch nicht genug Informationen vor, um zu ermitteln, ob diese Bedingungen erfüllt werden.
186. **Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Anreizwirkung.** Anlaufbeihilfen müssen zeitlich befristet, im Verhältnis zum angestrebten Ziel angemessen und degressiv sein, um ihr Ziel zu erreichen, d. h. Fluggesellschaften zu veranlassen, neue Flugverbindungen zu Regionalflughäfen zu schaffen, die mittelfristig wirtschaftlich rentabel werden, und eine Anreizwirkung zu entfalten, d. h. Fluggesellschaften zu ermuntern, Verbindungen zu schaffen und deren Effizienz zu erhöhen. Der Vertrag zwischen Ryanair und der FLG hat eine Laufzeit von 10 Jahren und die Beihilfe ist nicht degressiv. Die einzige im Vertrag vorgesehene Änderung ist, dass sich die von Ryanair gezahlten Flughafenentgelte nach [...] Jahren von [...] % auf [...] % gemäß der Entgeltordnung erhöhen.
187. Nach Ansicht der Kommission ist eine Anlaufbeihilfe mit einer Laufzeit von 10 Jahren weder notwendig noch angemessen, da nach den Erfahrungen im Luftverkehr, die bei der Ausarbeitung der Leitlinien 2005 zusammengetragen wurden, ein Zeitraum von höchstens drei bis fünf Jahren ausreichend sein dürfte, damit eine Fluggesellschaft feststellen kann, ob ein Bestimmungsort wirtschaftlich rentabel ist.
188. Die Kommission ist des weiteren der Ansicht, dass die deutschen Behörden nicht nachgewiesen haben, dass die Intensität der Beihilfe, nämlich eine Ermäßigung gegenüber der Entgeltordnung von [...] % bzw. [...] % notwendig ist, um die neuen Routen einträglich zu machen.
189. Sie hat folglich Zweifel an der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfen.
190. Hinsichtlich der Anreizwirkung ist die Kommission der Ansicht, dass die Beihilfe, die fast nicht degressiv ist, kaum Anreizwirkungen entfalten dürfte. Außerdem kann man nicht von einer Anreizwirkung sprechen, wenn eine Route unbefristet bezuschusst werden muss; die Zahlungen müssten sich ausschließlich auf die Zusatzkosten beschränken, die unmittelbar mit der Einführung der neuen Route oder dem neuen Flugplan verbunden sind, außerdem müsste nach wenigen — in der Regel 3 — Jahren die Route von der Fluggesellschaft ohne weitere Anlaufbeihilfen betrieben werden können. Die Kommission bezweifelt jedoch, dass diese Bedingungen im vorliegenden Fall erfüllt sind. Sie hat daher beim Stand der Dinge ernste Zweifel an der Anreizwirkung der Beihilfen.
191. Die Beihilfe ist **transparent und nichtdiskriminierend** zu gewähren; im vorliegenden Fall räumt der Vertrag mit Ryanair dieser Fluggesellschaft offenbar günstigere Bedingungen ein als allen anderen Fluggesellschaften, die den Flughafen Lübeck anfliegen. Die veröffentlichte Entgeltordnung wurde nicht eingehalten, weshalb die Kommission beim Stand der Dinge Zweifel hat, ob diese Kriterien erfüllt sind.
192. Offenbar sind keine **Strafen** für den Fall vorgesehen, dass Ryanair seinen Verpflichtungen aus dem Vertrag mit dem Flughafen nicht nachkommt— diese Bedingung ist nicht erfüllt.
193. **Dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufende Verfälschung des Wettbewerbs.** Die Kommission stellt fest, dass die Beihilfen negative Auswirkungen sowohl auf konkurrierende Fluggesellschaften wie den Beschwerdeführer Air Berlin als auch auf konkurrierende Flughäfen wie Hamburg und Bremen haben könnten.
194. Im vorliegenden Fall machen es zwei Faktoren wahrscheinlich, dass die Beihilfen erhebliche negative Auswirkungen haben. Zum einen kommen die Beihilfen ausschließlich Ryanair zugute, während anderen Fluggesellschaften nicht die gleichen Vorteile gewährt werden. Zum anderen werden die Beihilfen für Routen gewährt, die sowohl von den Flughäfen Hamburg und Bremen als auch vom Flughafen Lübeck bedient werden, so dass sie den Wettbewerb zwischen den Flughäfen zu verfälschen drohen.
195. Die Kommission hat daher Zweifel, dass die Beihilfen an Ryanair mit dem Gemeinsamen Interesse vereinbar sind.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ausgehend von den vorstehenden Erwägungen ersucht die Kommission die deutschen Behörden im Rahmen des Verfahrens gemäß Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags, innerhalb eines Monats nach Eingang dieses Schreibens Bemerkungen vorzubringen und alle Informationen vorzulegen, die für die Prüfung der Beihilfe/Maßnahme hilfreich sein könnten. Sie bittet die deutschen Behörden, eine Kopie dieses Schreibens unverzüglich an die möglichen Empfänger der Beihilfe weiterzuleiten, d. h. die Flughafen Lübeck GmbH, Ryanair plc und Infratil.

Die Kommission erinnert die deutschen Behörden daran, dass Artikel 88 Absatz 3 des EG-Vertrags Sperrwirkung hat, und dass nach Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates

alle rechtswidrigen Beihilfen von den Empfängern zurückgefordert werden können.

Die Kommission weist die deutschen Behörden darauf hin, dass sie alle Interessierten durch die Veröffentlichung dieses Schreibens und einer Zusammenfassung davon im *Amtsblatt der Europäischen Union* hiervon informieren wird. Sie wird alle Interessierte in den EFTA-Staaten, die Unterzeichner des EWR-Abkommens sind, durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung in der EWR-Beilage zum *Amtsblatt der Europäischen Union*, die EFTA-Überwachungsbehörde durch Übersendung einer Kopie dieses Schreibens ebenfalls hiervon informieren. Alle Interessierten werden aufgefordert, innerhalb eines Monats nach der Veröffentlichung ihre Bemerkungen vorzubringen.»