

## MITTEILUNG DER KOMMISSION

### Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen

#### 1. EINLEITUNG

##### 1.1. Allgemeiner Hintergrund

1. Allgemeiner Hintergrund dieser Leitlinien ist die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsraums, auf den die Kommission seit mehr als 10 Jahren hinwirkt. Die als „drittes Luftverkehrspaket“ bezeichneten Liberalisierungsmaßnahmen sind seit 1993 in Kraft und ermöglichen seit April 1997 jedem Luftfahrtunternehmen, das über eine gemeinschaftliche Betriebsgenehmigung verfügt, einen auch in Bezug auf die Flugpreise uneingeschränkten Zugang zum innergemeinschaftlichen Markt für Flugverkehrsdienste<sup>1</sup>. Daneben können die Mitgliedstaaten, um für die Bürger flächendeckend eine hochwertige Dienstleistung zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten, gemäß einem klaren rechtlichen Rahmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in Bezug auf Häufigkeit und Pünktlichkeit der Verkehrsdienste, Beförderungskapazität oder Vorzugstarife für bestimmte Benutzerkategorien auferlegen. Durch die Nutzung solcher gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen konnte der Luftverkehr einen umfassenden Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und zur ausgewogenen Entwicklung der Regionen leisten.
2. Zur Begleitung dieser Marktöffnung und Förderung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Akteuren wurden eine Reihe weiterer Maßnahmen erlassen, etwa in Bezug auf die Zuweisung der Zeitnischen<sup>2</sup>, die Bodenabfertigung<sup>3</sup> und computergestützte Buchungssysteme<sup>4</sup>. Demnächst sollen für diese Bereiche weitere Vorschläge folgen. Im Einzelnen geht es dabei um ein neuartiges System für die Zuweisung von Zeitnischen, das auf überlasteten Flughäfen die Mobilität verbessern soll, um den gleichberechtigten Zugang zu computergestützten Buchungssystemen und die Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste. Der letzte Vorschlag zielt darauf ab, den Wettbewerb zwischen den Dienstleistern durch einen erweiterten Marktzugang zu vergrößern.
3. Zugleich ging die Liberalisierung des Sektors, die natürlich erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeit und das Verhalten der traditionellen Luftfahrtunternehmen oder „Flag carriers“ hatte, mit einer strengen Regelung der

---

<sup>1</sup> Verordnungen des Rates vom 23. Juli 1992: (EWG) Nr. 2407/92 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, (EWG) Nr. 2409/92 über Flugpreise und Luftfrachtraten (ABl. L 240 vom 24.8.1992).

<sup>2</sup> Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft, ABl. L 14 vom 22.1.1993.

<sup>3</sup> Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, ABl. L 272 vom 25.10.1996.

<sup>4</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates vom 24. Juli 1989 über einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen, ABl. L 220 vom 29.7.1989.

staatlichen Beihilfen einher. Die Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Umstrukturierungsbeihilfe („one time, last time“) ermöglichte es dabei den am schnellsten reagierenden Unternehmen, sich von einer relativ protegierten Arbeitsweise auf das Verhalten eines normalen Wirtschaftsteilnehmers umzustellen. Auf diese Weise konnte der gesamte Luftverkehrssektor eine umfangreiche Umstrukturierung vornehmen, die nach den Ereignissen des 11. September 2001 und ihren weit reichenden Auswirkungen auf den Luftverkehr insgesamt umso notwendiger war. Der Konsolidierungsprozess hält weiter an und drückt sich in den kürzlich vollzogenen Allianzen Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines und Iberia/British Airways sowie dem Zusammenschluss von Air France und KLM aus.

4. Auch die „Open skies“-Urteile<sup>5</sup> des Gerichtshofs haben der Luftverkehrsbranche neuen Schwung verliehen, indem sie der Gemeinschaft die Zuständigkeit für die Außenbeziehungen in der Zivilluftfahrt und für die Führung entsprechender Verhandlungen geben. Die Urteile sind auch deshalb von großer Bedeutung, da sie die Konsolidierung der europäischen Wirtschaftsteilnehmer und ihre Fähigkeit fördern, dem Wettbewerbsdruck der Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten auf einer gemeinschaftlichen Rechtsgrundlage standzuhalten.
5. So kam es auf dem europäischen Luftverkehrsmarkt in den letzten Jahren zu zwei größeren Veränderungen: eine davon ist der Markteintritt einiger neuer, gemeinschaftsweit operierender Luftfahrtunternehmen mit günstigen Flugpreisen und einer so genannten Low-Cost-Struktur, die diese Preise ermöglicht. Die andere betrifft die Flughäfen, die sich in den vergangenen Jahren verstärkt darum bemüht haben, neue Flugverbindungen anzubieten.

## **1.2. Billigfluggesellschaften**

6. Der Marktanteil des Billigflugsektors gegenüber den traditionellen Fluggesellschaften ist von nur 3,1 % 1998 auf 11,8 % im Jahr 2003 angestiegen, wengleich dieser Anteil in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfällt<sup>6</sup>. Im Jahr 2002 beförderten die sechs größten Billigfluggesellschaften<sup>7</sup> mehr als 34 Millionen Fluggäste innerhalb der EU.
7. Die Kommission begrüßt dies und schätzt den Beitrag dieser Unternehmen zur allgemeinen Senkung der Flugpreise in Europa und zu einem gleichberechtigten Zugang aller Bürger zu dieser Verkehrsart. Als Hüterin der Verträge muss sie allerdings sicherstellen, dass die Binnenmarktvorschriften und insbesondere die Vorschriften, die einheitliche Wettbewerbsbedingungen garantieren, vor allem im Fall staatlicher Beihilfen ordnungsgemäß angewendet werden. In der Tat ergeben sich wegen der Art, in der die Billigfluggesellschaften derzeit öffentliche Subventionen entweder unmittelbar oder von den Flughafenbetreibern erhalten, verschiedene Fragen zur Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags, und

---

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

<sup>6</sup> Über 30 % im Vereinigten Königreich und in Irland, über 25 % in Belgien, 12 % in den Niederlanden, jedoch weit unter 10 % in den übrigen Mitgliedstaaten. Die Sitzplatzkapazität der Billigfluggesellschaften hat sich zwischen Januar 1989 und Januar 2002 verfünffacht, eine mittlere Zunahme von jährlich 40 %.

<sup>7</sup> Ryanair, Easyjet, Go, Virgin Express, Buzz et Bmibaby.

der Kommission sind mehrere einschlägige Beschwerden zugegangen. Sie hat in diesem Zusammenhang kürzlich eine Entscheidung über die Niederlassung von Ryanair in Charleroi erlassen<sup>8</sup>. Die Tatsache, dass diese Praktiken der Beihilfegewährung an Billigfluganbieter verschiedene Formen annehmen und nicht geregelt sind, hat von Seiten des Markts zu Forderungen – auch in Form von Beschwerden – nach einem Rechtsrahmen mit eindeutig festgelegten Regeln für die neuen Teilnehmer des Luftverkehrsmarkts geführt.

### 1.3. Entwicklung des Flughafensektors

8. Die Entwicklung der in Europa ursprünglich oft als Militärflugplätze angelegten Flughäfen erfolgte häufig nach rein räumlichen Gesichtspunkten. Dieser Raumordnungsaspekt mag mitunter noch eine Rolle spielen, doch wurde in vielen Fällen die Zuständigkeit für die Flughäfen vom Staat an die Regionen oder an öffentliche Unternehmen oder sogar an die Privatwirtschaft übertragen. Die Übergabe an die private Wirtschaft erfolgte in der Regel im Wege der Privatisierung oder der zunehmenden Öffnung des Kapitals.
9. Die Flughafenwirtschaft in der Gemeinschaft war deshalb grundlegenden organisatorischen Änderungen unterworfen, die sich nicht nur in einem aktiven Interesse von Privatinvestoren ausdrückte, 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. Zwar besteht ihre vorrangige Aufgabe nach wie vor in der Bereitstellung der für den Luftverkehr notwendigen Infrastruktur, doch haben sich bestimmte Flughäfen inzwischen zu äußerst leistungsfähigen Wirtschaftsakteuren entwickelt.
10. Dies trifft allerdings nur auf relativ wenige Großflughäfen in der EU zu; so entfallen auf die sieben größten 32 % und auf die 23 größten 62 % des gesamten Luftverkehrs in der EU<sup>9</sup>. Die überwiegende Zahl der Kleinflughäfen in der EU befinden sich jedoch weiterhin in öffentlichem Besitz und werden im Interesse der Allgemeinheit betrieben<sup>10</sup>. Daraus ergeben sich unterschiedliche Flughafenkategorien, je nachdem, ob ein Flughafen mit kleineren oder größeren Flughäfen im Wettbewerb steht oder den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten beeinflusst (siehe Klassifizierung in Abschnitt 3).
11. Außerdem wird allgemein anerkannt, dass die Flughäfen bei der Integration der abgelegensten Regionen in Europa eine wichtige Rolle spielen und den Erfolg der lokalen Wirtschaft und die Aufrechterhaltung lokaler Dienstleistungen, etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit, beeinflussen. In der Tat sind Fluggäste und Frachtdienste entscheidende Kriterien für die Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Günstig gelegene Flughäfen sind für Luftfahrtunternehmen attraktiv und können somit die Wirtschaftstätigkeit sowie den

---

<sup>8</sup> Entscheidung 2004/393/EG der Kommission vom 12. Februar 2004 über die Vorteilsgewährung seitens der Region Wallonien und des Flughafenbetreibers *Brussels South Charleroi Airport* zugunsten des Luftfahrtunternehmens Ryanair bei dessen Niederlassung in Charleroi, ABl. L 137 vom 30.4.2004.

<sup>9</sup> Nach vorläufigen Daten für das Jahr 2003.

<sup>10</sup> Im Jahr 2002 verzeichneten 287 der 403 gewerblich genutzten Flughäfen in der EU (fast 70 %) ein Passagieraufkommen von weniger als einer Million Fluggästen pro Jahr.

wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union fördern.

12. Die Kommission stellt allerdings auch fest, dass nicht nur der Luftverkehr für die Zugänglichkeit und Entwicklung der Regionen von Bedeutung ist. So spielen auch Hochgeschwindigkeitsbahnverbindungen eine wichtige Rolle, indem sie den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU und insbesondere zwischen Regionalmetropolen unterstützen. Laut dem Verkehrsweißbuch von 2001<sup>11</sup> sollte die Intermodalität des Luftverkehrs mit der Eisenbahn deutliche Kapazitätssteigerungen ermöglichen, wenn Flugzeug und Schiene einander bei den Hochgeschwindigkeitszugverbindungen zwischen den Metropolen ergänzen würden, anstatt einander künstlich Konkurrenz zu machen.
13. Die Problematik der Flughäfen umfasst zwei wesentliche Aspekte: zum einen die Finanzierung bestimmter Aufwendungen und Investitionen, zum anderen die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Einrichtung von Flugverbindungen auf bestimmten Regionalflughäfen.

#### *1.3.1. Finanzierung der Flughäfen*

14. Ein Teil der Aufwendungen von Flughäfen, ob öffentlich oder privat, ergibt sich eindeutig aus Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit, u. a. Flugverkehrskontrolle, Brandschutz und polizeiliche Leistungen. Die Kosten hierfür werden entweder ganz oder teilweise mit öffentlichen Mitteln gedeckt. Ferner können für Kosten, die wirtschaftlich unrentabel, aber für den Betrieb dieser Plattformen erforderlich sind, auch Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen geleistet werden. Auch die Errichtung und Instandhaltung von Infrastruktur wird noch zu großen Teilen mit öffentlichen Mitteln finanziert.
15. Wesentlicher Grundsatz der Kommission in diesem Bereich ist, dass die Steuern, Gebühren und Entgelte im Verkehrsbereich bei allen Verkehrsträgern so variiert werden sollten, dass sie sich an den Kosten der Umweltverschmutzung, der Beförderungsdauer und den Kosten der Infrastruktur und ihrer Instandhaltung orientieren. Die Anwendung des Verursacherprinzips und eindeutige steuerliche Anreize sollen zur Erreichung unserer Ziele beitragen, nämlich der Verringerung von Verkehrsüberlastung und Umweltbeeinträchtigungen, einem ausgeglicheneren Verhältnis der Verkehrsträgeranteile und einer Abkopplung des Verkehrswachstums vom Wirtschaftswachstum. Der jüngste Vorstoß der Kommission im Bereich Verkehrsinfrastrukturgebühren ist ein Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge<sup>12</sup> („Eurovignetten-Richtlinie“). Ziel dieses von der Kommission am 23. Juli 2003 verabschiedeten Vorschlags<sup>13</sup> ist eine auf gemeinsamen Grundsätzen

---

<sup>11</sup> „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370 endg. vom 12.09.2001.

<sup>12</sup> Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42-50.

<sup>13</sup> KOM(2003) 488

basierende Annäherung der nationalen Systeme streckenbezogener Benutzungsentgelte. Wie im Verkehrsweißbuch von 2001 angekündigt, wird die Kommission auch Vorschläge für die Entrichtung von Flughafenentgelten erarbeiten.

### 1.3.2. *Entwicklung der Regionalflughäfen*

16. Auch die Regionalflughäfen sahen sich veranlasst, ihr Angebot an Flugverbindungen auszubauen, ob zur besseren Auslastung und rentableren Gestaltung der bestehenden öffentlichen Infrastrukturen oder um den Erfordernissen ihrer Unternehmerrolle gerecht zu werden. Dabei müssen Regionalflughäfen eine andere Rechnung aufmachen als europäische Großflughäfen wie London, Paris oder Frankfurt. Sie verfügen über kein großes Luftfahrtunternehmen, das seine Tätigkeit dort konzentriert, um den Fluggästen möglichst viele Anschlussverbindungen anzubieten und die Größenvorteile, die diese Struktur ermöglicht, zu nutzen. Ein Regionalflughafen muss zudem die Nachteile ausgleichen, die er wegen des geringeren Bekanntheitsgrads und schlechteren Images gegenüber einem größeren Flughafen hat, etwa wegen seiner extremen Randlage in der Gemeinschaft (z. B. die Azoren) oder seiner Lage inmitten einer von der Wirtschaftskrise betroffenen Region (z. B. das ehemalige Kohlerevier um Charleroi).
17. Die verstärkte Nutzung der Regionalflughäfen ist vorteilhaft, da so der Überlastung des Flugverkehrs auf den größten europäischen Flughäfen begegnet werden kann. Eine größere Zahl von Zugangspunkten zu innereuropäischen Flügen ist dabei ein positiver Faktor. Diese lassen sich jedoch oft nur durch anfängliche öffentliche Anreize entwickeln. Die Kommission steht dieser Entwicklung positiv gegenüber, sofern transparente, diskriminierungsfreie und verhältnismäßige Finanzierungen für die Flughäfen sowie Beihilfen zugunsten von Luftfahrtunternehmen, die ein gemeinschaftliches Interesse aufweisen, die Entwicklung der Flughafentätigkeiten unter Beachtung der Regeln des Vertrags fördern.

### 1.4. **Leitlinien der Kommission von 1994**

18. In den Leitlinien der Kommission für die Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag und Artikel 61 EWR-Abkommen über staatliche Beihilfen im Luftverkehr<sup>14</sup> (im Folgenden „Leitlinien im Luftverkehr“) werden nicht alle der neuen Aspekte im Zusammenhang mit der Finanzierung von Flughäfen und den Startbeihilfen für neue Fluglinien behandelt; Gegenstand sind vielmehr fast ausschließlich die Bedingungen für die Gewährung und die Begrenzung staatlicher Beihilfen für Luftfahrtunternehmen. Außerdem sind demnach Direktbeihilfen für den Flugbetrieb nur im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und als Beihilfen sozialer Art zulässig.
19. Der Abschnitt II.3 der Leitlinien betrifft öffentliche Investitionen in neue Infrastruktur. Darin heißt es, dass *„der Bau oder Ausbau von Infrastrukturanlagen (z. B. Flughäfen, [...]) eine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme [ist], die von der Kommission nicht gemäß den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen kontrolliert werden kann. (...) Dieser allgemeine Grundsatz gilt lediglich für den Bau von Infrastrukturanlagen durch die Mitgliedstaaten; er präjudiziert nicht die*

---

<sup>14</sup> Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags sowie des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr, ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5.

## **1.5. Schlussfolgerung**

20. Die vorliegenden Leitlinien sollen jene von 1994 nicht ersetzen. Vielmehr sollen die Formen der Finanzierung von Flughäfen präzisiert (Abschnitt 5) und die Möglichkeiten für die Gewährung von Direktbeihilfen für den Flugbetrieb erweitert werden, indem auch Startbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen einbezogen werden (Abschnitt 6). Sie schaffen somit eine Grundlage, die es den Mitgliedstaaten, den Gebietskörperschaften und den öffentlichen oder privaten Flughafenbetreibern ermöglicht, ihre Beziehungen auf europäischer Ebene in einem kohärenten Wettbewerbsumfeld zu entwickeln.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE**

21. Die vorliegenden Rahmenbedingungen legen fest, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die Finanzierung von Flughäfen mit öffentlichen Mitteln und staatliche Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen von der Kommission unter Berücksichtigung der Gemeinschaftsvorschriften und –verfahren für staatliche Beihilfen genehmigt werden. Bei ihrer Prüfung, ob die Gewährung von Startbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen bzw. Finanzmitteln für den Bau, Ausbau oder die Instandhaltung von Flughafeninfrastruktur mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, stützt sich die Kommission auf Artikel 86 Absatz 2 sowie Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a, b und c des EG-Vertrags.
22. Artikel 86 Absatz 2 des Vertrags sieht für staatliche Beihilfen eine grundlegende Ausnahme für Unternehmen vor, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, soweit die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert und die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.
23. Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag enthält eine Aufstellung der Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Die Buchstaben a) und c) dieses Absatzes ermöglichen Freistellungen zugunsten von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Regionen und/oder gewisser Wirtschaftszweige.
24. Gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b können Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interesse als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Besondere Erwähnung finden dabei Vorhaben innerhalb der transeuropäischen Netze, zu denen auch Flughafenprojekte zählen können.
25. Auf dem Gebiet der Regionalbeihilfen wendet die Kommission die in ihren Mitteilungen über staatliche Regionalbeihilfen festgelegten allgemeinen Regeln oder andere diesbezügliche Bestimmungen an. Diese Leitlinien legen die Bedingungen fest, die erfüllt sein müssen, damit Regionalbeihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c des Vertrags als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar

angesehen werden können. Allerdings handelt es sich bei den Beihilfen für Flughäfen und den Startbeihilfen für Luftfahrtunternehmen im Sinne der Leitlinien nicht um Beihilfen für Erstinvestitionen, sondern um Betriebsbeihilfen<sup>15</sup>. Diese Art von Betriebsbeihilfe ist im Prinzip verboten, außer in Ausnahmefällen und unter strengen Auflagen in den am stärksten benachteiligten Regionen Europas, z. B. den unter die Ausnahmebestimmung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag fallenden Regionen sowie Regionen in äußerster Randlage oder mit geringer Bevölkerungsdichte<sup>16</sup>. Deshalb sind im Rahmen einer Regionalbeihilfe gewährte Betriebsbeihilfen auch nur in diesen Regionen zulässig.

26. Im Falle öffentlicher Investitionen, die die in den Leitlinien für Regionalbeihilfen genannten Kriterien nicht erfüllen, prüft die Kommission unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung des Luftverkehrs- und Flughafensektors infolge der vollständigen Öffnung des europäischen Markts der Luftverkehrsdienste im Jahre 1997, ob die betreffende Beihilfe der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige (Flughäfen) dient und deshalb als mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c vereinbar anzusehen ist.

### 3. KLASSIFIZIERUNG VON FLUGHÄFEN

27. Im Flughafensektor besteht gegenwärtig ein unterschiedlich starker Wettbewerb zwischen den einzelnen Flughafenkategorien. Bei der Prüfung staatlicher Beihilfen ist dies ein grundlegendes Kriterium, wenn es darum geht festzustellen, inwieweit der Wettbewerb verfälscht und der innergemeinschaftliche Markt beeinträchtigt werden könnten. Die Wettbewerbssituation wird in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung der betroffenen Märkte beurteilt. Untersuchungen<sup>17</sup> haben gezeigt, dass die internationalen Großflughäfen in der Regel auf allen betroffenen Verkehrsmärkten miteinander konkurrieren, wenngleich für die Intensität des Wettbewerbs Faktoren wie Überlastung oder alternative intermodale Verkehrsdienste eine Rolle spielen können. Die großen Regionalflughäfen konkurrieren nicht nur untereinander, sondern stehen auch mit den Großflughäfen in der Gemeinschaft und den Landverkehrsträgern im Wettbewerb, wobei auch die Qualität der Flughafenanbindung zu Lande für das betreffende Einzugsgebiet von Bedeutung ist. Abgelegene Kleinflughäfen konkurrieren in der Regel nicht mit den anderen Flughäfen. Nur in bestimmten Ausnahmefällen ergibt sich ein Wettbewerb mit Nachbarflughäfen ähnlicher Größe, wenn die jeweiligen Einzugsgebiete sich überschneiden.
28. Was große Flughäfen, mittelgroße Flughäfen und kleine Flughäfen sind, ist derzeit nicht genau festgelegt. In der Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen

---

<sup>15</sup> Betriebsbeihilfen werden in den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung definiert als Beihilfen, „mit denen die laufenden Ausgaben des Unternehmens gesenkt werden sollen“ (Ziffer 4.15), während Beihilfen für Erstinvestitionen sich auf „die Anlageinvestition bei der Errichtung einer neuen Betriebsstätte, bei der Erweiterung einer bestehenden Betriebsstätte oder bei der Vornahme einer grundlegenden Änderung des Produkts oder des Produktionsverfahrens einer bestehenden Betriebsstätte“ beziehen (Ziffer 4.4).

<sup>16</sup> Vgl. Ziffer 4.15 ff. der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung.

<sup>17</sup> „Study on competition between airports and the application of State aid rules“, Cranfield University, Juni 2002.

Verkehrsnetzes<sup>18</sup> wurden für Flughäfen von gemeinsamem Interesse drei Kategorien festgelegt:

- internationale Netzpunkte (u. a. mit jährlich mindestens 5 000 000 Passagierbewegungen)
- Gemeinschaftsnetzpunkte (u. a. mit jährlich zwischen 1 000 000 und 4 499 999 Passagierbewegungen)
- regionale Netzpunkte und Zugangspunkte (u. a. mit jährlich zwischen 250 000 und 999 999 Passagierbewegungen).

29. Der Ausschuss der Regionen hat die europäischen Flughäfen in seiner Prospektivstellungnahme vom 2. Juli 2003 über die regionalen Flughafenkapazitäten<sup>19</sup> in fünf Kategorien eingeteilt:

- die Kategorie A umfasst die großen Drehkreuzflughäfen (mehr als 25 Mio. Passagiere, 4 Flughäfen), die rund 30 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
- die Kategorie B umfasst die nationalen Flughäfen (10 bis 25 Mio. Passagiere, 16 Flughäfen), die rund 35 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
- die Kategorie C umfasst 15 Flughäfen mit 5 bis 10 Mio. Passagieren, die rund 14 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
- die Kategorie D umfasst 57 Flughäfen mit 1 bis 5 Mio. Passagieren, die rund 17 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln;
- die Kategorie E umfasst 67 Flughäfen mit 200 000 bis 1 Mio. Passagieren, die rund 4 % des Luftverkehrs in Europa abwickeln.

30. Nach Auffassung des Ausschusses der Regionen gelten Flughäfen der Kategorien D und E sowie einige der Kategorie C im Allgemeinen als Regionalflughäfen.

31. Die Kommission hält die beiden Klassifizierungen für weitgehend deckungsgleich und legt für die Zwecke der vorliegenden Leitlinien folgende vier Kategorien fest:

- Kategorie A: „große Gemeinschaftsflughäfen“ mit über 10 Mio. Passagieren jährlich
- Kategorie B: „nationale Flughäfen“ mit 5 bis 10 Mio. Passagieren jährlich
- Kategorie C: „große Regionalflughäfen“ mit 1 bis 5 Mio. Passagieren jährlich
- Kategorie D: „kleine Regionalflughäfen“ mit weniger als 1 Mio. Passagieren jährlich.

---

<sup>18</sup> Entscheidung 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (ABl. L 228 vom 9.9.1996, Anhang II Abschnitt 6).

<sup>19</sup> Prospektivstellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 2. Juli 2003 über die regionalen Flughafenkapazitäten (AdR 393/2002 endg.).



#### 4. GELTUNGSBEREICH UND GEMEINSCHAFTLICHE VEREINBARKEITSREGELN

32. In den vorliegenden Leitlinien wird weder nach der Rechtsform der Begünstigten (ob Unternehmen, Staat oder Gebietskörperschaften) noch nach ihrer Zugehörigkeit zum öffentlichen oder privaten Sektor unterschieden. Jede Bezugnahme auf Flughäfen oder Betreiberunternehmen schließt automatisch sämtliche Rechtsformen ein.
33. Gegenstand dieser Leitlinien sind alle von den Mitgliedstaaten gewährte oder aus staatlichen Mitteln finanzierte Beihilfen zugunsten von Flughäfen, Flughafenbetreibern und Luftfahrtunternehmen. Dies schließt auch finanzielle Vorteile gleich welcher Form ein, die von einer nationalen, regionalen oder kommunalen Behörde gewährt werden. Sind diese Vorteile Investitionen eines marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers ähnlich, so stellen sie keine Beihilfe dar und fallen nicht unter diese Leitlinien.
34. Bei der Anwendung dieser Leitlinien für staatliche Beihilfen zugunsten von Flughäfen und Luftfahrtunternehmen hält sich die Kommission an folgende Grundsätze:
- Staatliche Beihilfen müssen mit den Vorschriften des EG-Vertrags im Einklang stehen.
  - Staatliche Beihilfen dürfen den Wettbewerb zwischen den Flughäfen und den Luftverkehrsunternehmen nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
  - Staatliche Beihilfen dürfen einzelne Luftfahrtunternehmen nicht einseitig begünstigen, ob direkt oder indirekt, oder den Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen, die denselben Flughafen nutzen, verfälschen.
  - Verhältnismäßigkeit: Beihilferegulungen oder einzelne Beihilfen müssen dem damit verbundenen Ziel angemessen sein.
  - Transparenz in den finanziellen Beziehungen: Bei der Gewährung von Ausgleichsleistungen gleich welcher Art ist es unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten ihre finanziellen Beziehungen zum Begünstigten vollständig offen legen.
  - Rechtmäßigkeit: Beihilferegulungen oder einzelne Beihilfen müssen sich auf die jeweiligen nationalen, regionalen oder kommunalen Rechtsvorschriften stützen, die die Bedingungen festlegen, unter denen eine Beihilferegulung auf nichtdiskriminierende Weise Anwendung findet.
35. Große Gemeinschaftsflughäfen (Kategorie A) sind in Bezug auf Startbeihilfen für neue Luftfahrtunternehmen von den vorliegenden Leitlinien ausgenommen, während den nationalen Flughäfen (Kategorie B) in dieser Hinsicht ein besonderes Augenmerk gilt. Die Leitlinien gelten uneingeschränkt für große und kleine Regionalflughäfen (Kategorien C und D) mit bis zu 5 Mio. Passagierbewegungen jährlich. Sie gelten außerdem für Flughäfen in äußerst abgelegenen Regionen wegen ihrer besonderen Randlage, soweit es sich um Startbeihilfen für neue Luftfahrtunternehmen handelt. Dagegen sind in Fragen der Finanzierung alle

Flughafenkategorien betroffen, wenn es sich um Beihilfen im Sinne von Artikel 87 EG-Vertrag handelt.

## **5. FINANZIERUNG VON FLUGHÄFEN**

### **5.1. Ziele**

36. Die Veränderungen in der Flughafenwirtschaft führten zu einer Weiterentwicklung der bisherigen Politik der Kommission, wonach öffentliche Finanzmittel für den Bau und Ausbau von Flughäfen gemäß den Leitlinien von 1994 nicht in den Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen fallen, und erfordern nun eine gezieltere Neuausrichtung dieser Politik. Diese Weiterentwicklung hatte auch wesentlichen Einfluss darauf, wie die Vorschriften über staatliche Beihilfen auf öffentliche Betriebsbeihilfen für Flughäfen angewendet werden.
37. Die Vielzahl der in den Mitgliedstaaten bestehenden Rechtsvorschriften für Flughäfen und die unterschiedliche Transparenz der Finanzbeziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den Flughäfen erschweren eine Beurteilung der in diesem Sektor gewährten staatlichen Beihilfen. Die vorliegenden Leitlinien sollen klären, wie und welchem Maße die Regeln des Vertrags für staatliche Beihilfen auch für die öffentliche Finanzierung von Flughäfen gelten. Ferner werden Vereinbarkeitskriterien festgelegt, bei deren Erfüllung Flughafenbetreibern solche Mittel gewährt werden dürfen.
38. Die Funktionen eines Flughafens können wie folgt unterteilt werden:
- (i) Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen, d. h. die Errichtung der eigentlichen Flughafeninfrastruktur und –ausrüstung (Rollbahnen, Terminals, Vorfeldflächen, Kontrollturm), sowie der dazugehörigen Zusatzeinrichtungen (Brandschutz- und sonstige Sicherheitseinrichtungen)
  - (ii) Infrastrukturbetrieb, d. h. die Instandhaltung und Verwaltung der unter (i) genannten Flughafeninfrastruktur
  - (iii) Erbringung von Flughafendiensten, die mit dem Luftverkehr in Zusammenhang stehen, u. a. Bodenabfertigungsdienste, Bereitstellung angrenzender Infrastruktureinrichtungen sowie Brandschutz-, Notfall- und Sicherheitsdienste
  - (iv) außerhalb der Kernfunktionen angesiedelte Aktivitäten, u. a. Bau, Finanzierung, Betrieb und Vermietung von Grundstücken und Gebäuden, nicht nur für Büros und Lagerflächen, sondern auch für Hotels, Gewerbebetriebe, Geschäfte, Restaurants und Parkplätze auf dem Flughafengelände. Einige Flughafenbetreiber betätigen sich auch im Ausland und erwirtschaften damit neben ihrer Luftfahrttätigkeit auch Einnahmen rein kommerzieller Art.

## 5.2. Existenz staatlicher Beihilfen

### 5.2.1. Wirtschaftstätigkeit

39. Der Vertrag ist in Bezug auf die Eigentumsordnung in den Mitgliedsstaaten neutral. Für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe ist es unerheblich, ob der Flughafenbetrieb in öffentlicher oder privater Hand liegt<sup>20</sup>. Entscheidend ist vielmehr, ob der Flughafenbetreiber eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt<sup>21</sup>. Dient ein Flughafen, unabhängig von seiner Rechtsform und der Art seiner Finanzierung, der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, so stellt er ein Unternehmen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag dar und fällt unter die Vorschriften für staatliche Beihilfen<sup>22</sup>.
40. In der Rechtssache „Aéroports de Paris“<sup>23</sup> vertritt der Gerichtshof die Auffassung, dass der Betrieb und die Bewirtschaftung eines Flughafens, wozu die Erbringung von Flughafendienstleistungen für Luftfahrt- und Dienstleistungsunternehmen auf Flughäfen zählt, als Tätigkeit wirtschaftlicher Art anzusehen ist, weil dabei erstens „Luftfahrtgesellschaften und verschiedenen Dienstleistern Flughafenanlagen gegen Zahlung einer von ihm [dem Betreiber] frei festgesetzten Abgabe zur Verfügung [gestellt werden]“ und diese Tätigkeit zweitens „keine Ausübung hoheitlicher Gewalt darstellt“. Deshalb üben Flughafenbetreiber grundsätzlich eine wirtschaftliche Tätigkeit gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag aus, die unter die Vorschriften über staatliche Beihilfen fällt.
41. Allerdings sind nicht alle Aktivitäten eines Flughafenbetreibers notwendigerweise wirtschaftlicher Art. Vielmehr muss differenziert und festgestellt werden, inwieweit die einzelnen Aktivitäten wirtschaftliche Tätigkeiten darstellen oder nicht<sup>24</sup>.
42. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, gehören Tätigkeiten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, nicht zu den Tätigkeiten wirtschaftlicher Art. Zu nennen sind hier die Bereiche Gefahrenabwehr, Flugsicherung, Polizei, Zoll, Feuerwehr etc. Im Allgemeinen fallen die für diese Tätigkeiten gewährten Zuschüsse, die unbedingt auf den Ausgleich der durch diese Tätigkeiten verursachten Kosten beschränkt sein müssen, nicht in den Geltungsbereich der Vorschriften für staatliche Beihilfen<sup>25</sup>. In ihrer Mitteilung vom

---

<sup>20</sup> Allgemein: Rechtssache C-41/90, Urteil vom 23. April 1991, Höfner und Elser gegen Macotron GmbH (Slg. 1991, S. I-01979).

<sup>21</sup> Nach Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten, eine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Vgl. Rechtssache C 35/96, Urteil vom 18. Juni 1998, Kommission gegen Italien, (Slg. 1998, S. I-3851) sowie Rechtssachen C 180/98 – 184/98, Pavlov (Slg. 2000, S. I-6451).

<sup>22</sup> Rechtssachen C-159/91 und C-160/91, Urteil vom 17. Februar 1993, Poucet und Pistre gegen AGF und Cancava (Slg. 1993, S. I-637).

<sup>23</sup> Rechtssache T-128/98, Urteil vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Slg. S. II-3929), bestätigt in der Rechtssache C-82/01, Urteil vom 24. Oktober 2002, Nummern 75-79 (Slg. 2002, S. I-09297).

<sup>24</sup> Rechtssache C-364/92, Urteil vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft mbH gegen Eurocontrol (Slg. 1994, S. I-43).

<sup>25</sup> Rechtssache C-343/95, Urteil vom 18. März 1997, Cali & Figli gegen Servizi Ecologici Porto di Genova (Slg. 1997, S. I-1547).

Beschluss der Kommission vom 19. März 2003, N 309/2002, Luftsicherheit - Ausgleich der Betriebsverluste nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001.

10. Oktober 2001 über die Folgen der Attentate des 11. September stellt die Kommission fest: „Wenn bestimmte Maßnahmen auch direkt den Luftfahrtunternehmen sowie anderen Beteiligten der Branche wie Flughäfen, Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten und Anbieter von Flugsicherungsdienstleistungen auferlegt werden, so darf ihre Finanzierung durch den Staat selbstverständlich nicht zu Betriebsbeihilfen Anlass geben, die mit dem EG-Vertrag unvereinbar sind.“

### 5.2.2. *Tätigkeiten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*

43. Einige der Flughafentätigkeiten könnten von den zuständigen Behörden als notwendige Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden. Die Behörden erlegen dann dem Flughafenbetreiber eine Reihe gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf, um sicherzustellen, dass dem allgemeinen öffentlichen Interesse angemessen gedient wird. In diesem Fall können dem Flughafenbetreiber als Ausgleich für die zusätzlichen Kosten, die ihm im Rahmen seiner gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehen, Zuschüsse gewährt werden. So kann in Ausnahmefällen auch der Betrieb eines Flughafens insgesamt als ein Dienst von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrachtet werden. Einem solchen Flughafen – beispielsweise in einer abgelegenen Region – könnten dann von den Behörden gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt und gegebenenfalls entsprechende Ausgleichsleistungen gewährt werden.
44. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Altmark<sup>26</sup> hin, das in diesem Bereich für Rechtssicherheit gesorgt hat. Der Gerichtshof stellte fest, dass Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen keine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 EG-Vertrag darstellen, wenn die folgenden vier Bedingungen erfüllt sind:
- (1) Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.
  - (2) Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, wurden zuvor objektiv und transparent aufgestellt.
  - (3) Der Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.
  - (4) Wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, dass die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der

---

Beschluss der Kommission vom 16. Januar 2002, N 438/02, Subventionen zugunsten der Hafenverwaltungen für die Durchführung hoheitlicher Aufgaben.

<sup>26</sup> Rechtssache C-280/00, Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark (Slg. 2003, S. I-7747).

Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.

45. Gemäß den Bedingungen des Altmark-Urteils stellen Leistungen, die einem Flughafenbetreiber als Ausgleich für die ihm auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gewährt werden, keine staatlichen Beihilfen dar.

46. Öffentliche Zuschüsse für andere als die oben aufgeführten Flughäfen können eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 darstellen, wenn sie sich auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel auswirken.

### 5.2.3. *Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten*

47. Der Wettbewerb zwischen den Flughäfen lässt sich ermessen, indem Faktoren wie wirtschaftliche Einzugsgebiete und Bevölkerungseinzugsgebiete, Überlastung, Zufahrtswege, Flughafendienste und Höhe der für die Inanspruchnahme von Flughafeninfrastruktur und -diensten erhobenen Entgelte miteinander verglichen werden. Die Höhe der Abgaben ist insofern von Bedeutung, als staatliche Beihilfen dazu verwendet werden können, die Flughafenabgaben künstlich niedrig zu halten und so größere Verkehrsanteile zu gewinnen. Dies kann erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben. Die Wettbewerbssituation der Flughäfen muss in jedem Einzelfall beurteilt werden. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass mit Hilfe der in Abschnitt 3 aufgestellten Kategorien festgestellt werden kann, inwieweit die Flughäfen miteinander konkurrieren und ein einzelner Flughafen den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigen kann.

48. Die großen Gemeinschaftsflughäfen und nationalen Flughäfen entsprechen den Kategorien A und B. Generell wird die Ansicht vertreten, dass öffentliche Zuschüsse zugunsten dieser Flughäfen die Gefahr einer Wettbewerbsverfälschung oder Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten in sich bergen. Alle öffentlichen Zuschüsse für Flughäfen müssen notifiziert und daraufhin beurteilt werden, ob sie eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 des Vertrags darstellen.

49. Kleine und abgelegene Regionalflughäfen der Kategorie D haben keinen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Handels und den Wettbewerb. Die Kommission beabsichtigt deshalb, öffentliche Zuschüsse für diese Flughäfen von der Vorschrift der obligatorischen Vorabinformation gemäß Artikel 88 Absatz 3 des Vertrags auszunehmen<sup>27</sup>.

50. Für die Flughäfen der Kategorie C mit 1 bis 5 Mio. Passagieren jährlich gibt es keine Bewertungsmethode, die der Verschiedenartigkeit der Flughäfen dieser Kategorie

---

<sup>27</sup> Vorschlag einer Entscheidung der Kommission über die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten Unternehmen als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden.

von vornherein gerecht würde. Deshalb muss hier auf Einzelfallbasis entschieden werden.

### **5.3. Finanzierung und Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen**

51. Die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen umfasst die Errichtung der eigentlichen Flughafeninfrastruktur und –ausrüstung sowie der dazugehörigen Zusatzeinrichtungen (vgl. Abschnitt 5.1). Die Kommission verfolgt hier eine konsequente Linie, die mit der Definition dieser Einrichtungen gemäß Punkt 38 (i) im Einklang steht.
52. Infrastruktureinrichtungen sind sowohl eine Notwendigkeit als auch die Grundlage der wirtschaftlichen Tätigkeit von Flughafenbetreibern. Werden Luftfahrtunternehmen und anderen Nutzern Flughafeneinrichtungen zur Verfügung gestellt, so stellt dies eine wirtschaftliche Tätigkeit dar. Zugleich bietet sie einem Staat die Möglichkeit, Einfluss auf die regionale Wirtschaftsentwicklung zu nehmen sowie raumordnungs- und verkehrspolitisch tätig zu werden.
53. Wenn ein Staat oder eine sonstige Gebietskörperschaft als Flughafeneigner den Bau oder die Erneuerung von Flughafeninfrastruktur bzw. deren Finanzierung beschließt, so gehört dies nach Ansicht der Kommission zur Ausübung hoheitlicher Gewalt und dient der Verwirklichung der vorgenannten politischen Ziele. Ausgesprochen typisch ist hier das Beispiel eines Flughafenneubaus am Rande einer Großstadt mit dem Ziel, die bestehende Luftverkehrsanbindung zu entlasten oder eine große Region an den Luftverkehr anzubinden. Wie bereits in den Leitlinien von 1994 vorgesehen, blieben Maßnahmen dieser Art grundsätzlich von den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen ausgenommen.
54. Dieser Ansatz muss jedoch an die veränderten Marktbedingungen angepasst werden und steht unter dem Vorbehalt der Rechtsprechung des Gerichtshofs.
55. Erstens wird die Kommission besonders wachsam bleiben, damit durch solche langfristigen Infrastrukturfinanzierungen nicht bestimmte Flughafenbetreiber, ob de facto oder de jure, in unzulässiger Weise begünstigt werden, und damit die betreffende Infrastruktur nicht einzelnen anderen Nutzern, ob de facto oder de jure, weitgehend vorbehalten bleibt oder für diese bestimmt ist, beispielsweise einem oder mehreren Luftfahrtunternehmen. Generell ist die Kommission der Ansicht, dass keine staatliche Beihilfe vorliegt, wenn die Genehmigung für den Infrastrukturbetrieb im Rahmen eines Verfahrens erfolgt, das den Regeln und Grundsätzen für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen entspricht. Erfolgt der Betrieb der Infrastruktur aufgrund einer Dienstleistungskonzession, so muss das entsprechende Vergabeverfahren transparent sein, Diskriminierungen ausschließen und die Gleichbehandlung der Bieter gewährleisten, so dass der Markt dem Wettbewerb geöffnet wird und geprüft werden kann, ob das Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt wurde<sup>28</sup>.
56. Zweitens werden Finanzhilfen, bei denen bereits von vornherein die Absicht der Behörden erkennbar ist, einen bestimmten Betreiber zu begünstigen und seine

---

<sup>28</sup> Rechtssache C-324/98, Urteil vom 7. Dezember 2000, Telaustria Verlagsgesellschaft mbH gegen Post & Telekom Austria (Slg. 2000, S. I-10745).

Wettbewerbsposition zu stärken, grundsätzlich als staatliche Beihilfen untersucht und sind der Kommission deshalb zu notifizieren.

57. Werden einem Flughafenbetreiber von den Behörden gegen Entgelt zusätzliche Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung gestellt, wobei die Höhe des Entgelts den tatsächlichen Gesamtkosten für den Bau und die Finanzierung der betreffenden Infrastruktur entspricht, so handelt es sich um keine staatliche Beihilfe. Wird die Infrastruktur vom Betreiber nicht über den gesamten Abschreibungszeitraum genutzt, so kann der zu zahlende Betrag anteilig verringert werden. Erfolgt die Nutzung von Flughafeneinrichtungen aufgrund eines Vertrags und erweisen sich zusätzliche Einrichtungen als notwendig, so liegt nach Ansicht der Kommission keine staatliche Beihilfe vor, wenn das entsprechende Vergabeverfahren transparent ist, Diskriminierungen ausschließt und die Gleichbehandlung der Bieter gewährleistet und die gemeinschaftlichen Regeln und Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen beachtet werden, und wenn der Konzessionsvertrag unter Berücksichtigung der neuen Situation entsprechend der vorliegenden Mitteilung angepasst wird. In allen anderen Fällen geht die Kommission von einer möglichen staatlichen Beihilfe aus und verlangt eine Notifizierung der jeweiligen Maßnahme.

58. Bei ihrer Prüfung, ob eine unzulässige Vorteilsgewährung vorliegt oder nicht, stützt sich die Kommission vor allem auf Artikel 86 Absatz 2 und Artikel 87 und achtet auf die Erfüllung der folgenden Bedingungen:

Alle potenziellen Nutzer erhalten einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur. Wird die Infrastruktur ganz oder zum Teil nur einem einzigen Nutzer zur Verfügung gestellt, so wird die Kommission die diesbezüglichen Investitionen kritisch unter die Lupe nehmen.

Die Beihilfe beschränkt sich auf das für die Finanzierung der eigentlichen Flughafeninfrastruktur und der dazugehörigen Zusatzeinrichtungen notwendige Minimum, nachdem zuvor alle anderen möglichen Finanzquellen des Flughafens ausgeschöpft wurden.

Die Investition ist zur Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig (Regionalentwicklung, Beschäftigung, Zugänglichkeit usw.). Für die Beurteilung der Notwendigkeit einer Beihilfe wird normalerweise ein Geschäftsplan gefordert, in dem die erwarteten Fortschritte für den Flughafen und/oder die Region dargelegt werden.

dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufende Wettbewerbsverzerrung findet nicht statt.

Zur genauen Verbuchung von Einnahmen und Kosten wird eine getrennte Rechnungsführung vorgenommen, damit die Beihilfe nicht für ihrem Verwendungszweck fremde Aktivitäten des Begünstigten eingesetzt wird.

59. Ferner liegt nach Auffassung der Kommission keine staatliche Beihilfe vor, wenn die Flughafeninfrastruktur von den Behörden im Rahmen einer Börseneinführung oder einer teilweisen bzw. vollständigen Privatisierung an den Flughafenbetreiber

veräußert wird und der Preis ihrem Marktwert<sup>29</sup> sowie mindestens den vom Staat getragenen Baukosten entspricht.

60. Die Kommission weist nochmals darauf hin, dass kleine und abgelegene Regionalflughäfen der Kategorie D keinen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Handels und den Wettbewerb haben. Die Kommission beabsichtigt deshalb, öffentliche Zuschüsse für die Infrastruktur dieser Flughäfen von der Vorschrift der obligatorischen Vorabinformation gemäß Artikel 88 Absatz 3 des Vertrags auszunehmen, sofern die für diese Kategorie geltende Höchstkapazität nicht überschritten wird.

#### **5.4. Beihilfen für den Betrieb von Flughafeninfrastruktur**

61. Die Nutzung der Infrastruktur eines Flughafens gemäß ihrer Definition in Abschnitt 5.1 gehört zum laufenden Flughafenbetrieb. Die Kommission ist grundsätzlich der Ansicht, dass ein Flughafenbetreiber wie jeder andere Marktteilnehmer die im Rahmen des Infrastrukturbetriebs üblicherweise anfallenden Kosten aus eigener Kraft bestreiten muss. Die Finanzierung dieser Dienste mit öffentlichen Mitteln würde den Flughafenbetreiber von Ausgaben entlasten, die er bei der Ausübung seiner üblichen Tätigkeiten normalerweise zu bestreiten hätte. Nach gängiger Auffassung können Betriebsbeihilfen den Wettbewerb erheblich beeinträchtigen, da sie keinen strukturellen Wandel herbeiführen, sondern vielmehr die Tätigkeit gegebenenfalls defizitärer Unternehmen künstlich aufrechterhalten. Wie in Abschnitt 2 bereits dargelegt, können daher unter Artikel 87 Absatz 1 des Vertrags fallende Betriebsbeihilfen nur in Ausnahmefällen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden<sup>30</sup>.
62. Als Beispiel seien hier gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen genannt, die die Mitgliedstaaten zur Sicherstellung des Infrastrukturbetriebs gemäß den Bedingungen des Altmark-Urteils auferlegen können<sup>31</sup>.
63. Werden die Bedingungen des Altmark-Urteils nicht erfüllt und handelt es sich um Ausgleichsleistungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so untersucht die Kommission die Beihilfen insbesondere im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 86 Absatz 2 des Vertrags.
64. Laut Artikel 86 Absatz 2 gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, die Vorschriften des Vertrags, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.

---

<sup>29</sup> Weitere Informationen in der Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (ABl. C 209 vom 10.7.1997, S. 3 - 5).

<sup>30</sup> In Gebieten in äußerster Randlage können Beihilfen auch dann genehmigt werden, wenn die Bedingungen der Degressivität beziehungsweise zeitlichen Begrenzung nicht erfüllt sind, soweit sie die aufgrund der in Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag genannten Faktoren, die als ständige Gegebenheiten und durch ihr Zusammenwirken die Entwicklung dieser Gebiete schwer beeinträchtigen, entstehenden Mehrkosten bei der Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit ausgleichen (ABl. C 258 vom 9.9.2000, S. 5).

<sup>31</sup> Vgl. Fußnote 26.



65. Eine gemäß Artikel 86 Absatz 2 genehmigte Beihilfe darf das erforderliche Maß im Grunde nicht überschreiten. Außerdem muss sie zum einen in angemessenem Verhältnis zu den Kosten stehen, die mit der dem Betreiber übertragenen Aufgabe verbunden sind, und zum anderen begrenzt sein, damit der Betreiber die Möglichkeit hat, die Aufgabe unter finanziell ausgewogenen Bedingungen und Berücksichtigung aller in Frage kommenden Einnahmen und Gewinne zu erfüllen. Darüber hinaus darf die Beihilfe den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten nicht in einer Weise beeinträchtigen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
66. Die Zulässigkeit einer Beihilfe kann nur dann ordnungsgemäß geprüft werden, wenn die dem Betreiber und dem Staat obliegende gemeinwirtschaftliche Verpflichtung zuvor in einem offiziellen Instrument festgelegt worden ist, sei es in einem Rechtsakt, einer sonstigen Vorschrift oder einem Vertrag. Darin müssen alle Angaben enthalten sein, die zur Bestimmung der mit dem Dienst verbundenen Kosten notwendig sind, insbesondere:
- die genaue Art der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung
  - die betroffenen Betreiber und Gebiete
  - die Art der den Betreibern zuerkannten Sonder- bzw. Exklusivrechte
  - die Kriterien und Instrumente zur Berechnung und Änderung der Beihilfe
  - die Modalitäten der Rückerstattung zuviel geleisteter Zahlungen sowie eines eventuellen staatlichen Eingriffs bei zu geringer Ausgleichsleistung.
67. Zur Berechnung des Ausgleichs sind mindestens die aus dem Dienst von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erzielten Gesamteinnahmen zu berücksichtigen. Genießt der begünstigte Flughafenbetreiber noch weitere mit dem Dienst direkt oder indirekt im Zusammenhang stehende Sonder- oder Exklusivrechte, so sind auch die in diesen geschlossenen Märkten erwirtschafteten Einnahmen zu berücksichtigen. Deshalb bedarf es einer transparenten Rechnungsführung und einer getrennten Verbuchung der verschiedenen Tätigkeiten des Betreibers.
68. Die Finanzierung besonderer Flughafendienste, z. B. Feuerwehr- und Notfalldienste, sowie von Diensten, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig ist, z. B. Flugverkehrskontrolle und Sicherheitsdienste, gilt nicht als staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1, wenn diese Dienste vom Flughafenbetreiber selbst erbracht werden. Auch wenn diese Dienste von einem Dritten erbracht werden, geht die Kommission von keiner staatlichen Beihilfe aus, sofern dessen Auswahl im Rahmen eines offenen und diskriminierungsfreien Verfahrens erfolgte.
69. Zur Erbringung von Flughafendiensten gewährte Beihilfen, die aufgrund des Altmark-Urteils oder des Artikels 86 Absatz 2 unzulässig sind, werden von der Kommission als Betriebsbeihilfen kritisch geprüft, da sie mit dem Vertrag grundsätzlich unvereinbar sind.

## 5.5. Beihilfen für die Erbringung von Flughafendiensten

70. Unter den Flughafendiensten ist die Bodenabfertigung besonders hervorzuheben, da es sich um eine gewerbliche Tätigkeit handelt, die gemäß der Richtlinie 96/67/EG ab einer Fluggastschwelle von jährlich 2 Millionen dem Wettbewerb geöffnet ist<sup>32</sup>. Dieser Schwellenwert wird auf dem Flughafen Charleroi wahrscheinlich 2004-2005 erreicht und ist mit Flughäfen wie Leeds, Cork, Straßburg, Frankfurt-Hahn und Verona vergleichbar.
71. Unterhalb dieser Schwelle sind Rabatte auf die Bodenabfertigungsentgelte, die Luftfahrtunternehmen von einem Flughafenbetreiber gewährt werden, nicht verboten<sup>33</sup>, sofern sie durch Kosteneinsparungen gerechtfertigt sind und nicht im Widerspruch zu Artikel 82 EG-Vertrag stehen, also keine missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung mit einer auf Verdrängung oder Diskriminierung ausgerichteten Preisbildung stattfindet. Sie sind jedoch unzulässig, wenn ein Dienstleistungsunternehmen anhaltend Verluste erwirtschaftet und diese Verluste direkt oder indirekt mit öffentlichen Mitteln gedeckt werden, die der Betreiber beispielsweise in seiner Eigenschaft als Flughafenleitung oder Erbringer einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht<sup>34</sup>. Bis diese Schwelle von zwei Millionen Fluggästen erreicht ist, kann der Flughafen, wenn er einem Luftfahrtunternehmen diese Dienstleistungen nicht kostendeckend erbringt, selbstverständlich seine verschiedenen Gewinn- und Verlustquellen aus rein gewerblichen Tätigkeiten ausgleichen; dies wäre beispielsweise der Fall bei Verlusten aus der „Handling-Tätigkeit“ und Überschüssen aus dem Parkplatzgeschäft. Diese Verluste dürfen nicht durch Einnahmen ausgeglichen werden, die der Flughafen als Flughafenleitung oder als Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht. Dies setzt voraus, dass die Aufgaben, die einem Flughafen als Flughafenleitung, Erbringer eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse oder gewerblicher Dienstleister obliegen, sowie die damit zusammenhängenden Finanzflüsse klar festgelegt und abgegrenzt sind.

---

<sup>32</sup> Vgl. Fußnote 28.

<sup>33</sup> Randnr. 85 des Beschlusses über die Einleitung des Verfahrens bezüglich der Niederlassung von Ryanair in Charleroi: „Hinsichtlich der Bodenabfertigungsentgelte versteht die Kommission, dass Größenvorteile erzielt werden können, wenn ein Flughafenutzer die Bodenabfertigungsdienste eines Unternehmens in erheblichem Umfang einsetzt. Deshalb überrascht es nicht, dass der für bestimmte Unternehmen geltende Preis unter dem allgemeinen Preis liegt, wenn diese Unternehmen weniger umfangreiche Dienstleistungen als andere Kunden in Anspruch nehmen.“

<sup>34</sup> Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36 – 45.

Die Richtlinie 96/67/EG zog die Gefahr von Quersubventionen ausdrücklich in Erwägung, indem sie eine buchmäßige Trennung zwischen den Bodenabfertigungsdiensten und den anderen Flughafentätigkeiten forderte. In Artikel 4 heißt es:

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

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

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

72. Ab der Schwelle von zwei Millionen Fluggästen oder 50 000 Tonnen Fracht jährlich ist der Markt der Bodenabfertigungsdienste für den Wettbewerb geöffnet. Die Richtlinie 96/67/EG soll diesbezüglich einen wirksamen und lauterer Wettbewerb gewährleisten<sup>35</sup>, und die für das reibungslose Funktionieren der Flughafeneinrichtungen erlassenen Vorschriften müssen mit den Grundsätzen der Objektivität, Transparenz und Nichtdiskriminierung in Einklang stehen<sup>36</sup>. Der Gerichtshof vertrat in seinem Urteil vom 16. Oktober 2003<sup>37</sup> die Auffassung, dass es, wenn es sich um ein Entgelt handelt, das als Gegenleistung für den Zugang zu Flughafenanlagen erhoben wird, der Richtlinie 96/67/EG nicht zuwider läuft, „[...] dieses Entgelt so festzusetzen, dass das Leitungsorgan des Flughafens nicht nur seine Kosten für das Zurverfügungstellen der Flughafeneinrichtungen decken, sondern auch eine Gewinnspanne erzielen kann.“ Das Erreichen der Schwelle von zwei Millionen Fluggästen oder eine von den Behörden verfügte Wettbewerbsöffnung unterhalb dieser Schwelle erfordert nach Artikel 4 der Richtlinie 96/67/EG eine strikte buchmäßige Trennung, um sicherzustellen, dass diese dem Wettbewerb unterliegende Tätigkeit nicht durch andere Flughafentätigkeiten, ob gewerblicher Art oder von allgemeinem Interesse, ausgeglichen wird. Sobald diese Schwelle erreicht ist, können ein oder mehrere unabhängige Unternehmen Bodenabfertigungsdienste anbieten, und es ist offensichtlich, dass eine tatsächliche Öffnung für den Wettbewerb nicht realisierbar wäre und die Richtlinie wirkungslos bliebe, wenn einer der Anbieter, in diesem Fall der Flughafenbetreiber, durch seine anderen Einnahmequellen in der Lage wäre, mit Dumpingpreisen zu arbeiten. Die Kommission weist nochmals nachdrücklich darauf hin, dass sie weiter auf eine wirksame Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste hinwirken wird<sup>38</sup>.
73. Weder in dem einen noch im anderen Fall scheint hier die Notwendigkeit einer öffentlichen finanziellen Intervention gegeben zu sein, eher im Gegenteil. Die kürzliche Liberalisierung des Sektors der Bodenabfertigung und die Notwendigkeit der wirksamen Umsetzung dieser Liberalisierung führen dazu, dass die Kommission, wenn Rabatte auf Bodenabfertigungsdienste eine staatliche Beihilfe zugunsten eines Luftfahrtunternehmens darstellen können, die Auffassung vertritt, dass diese Beihilfen als nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen sind. Sie scheinen in einem liberalisierten Rahmen in der Tat weder notwendig zu sein noch einen Anreiz für die Entwicklung einer Flughafenstruktur darzustellen.
74. Lediglich im Fall kleiner Regionalflughäfen der Kategorie D könnte ein Ausgleich für Kosten im Zusammenhang mit Bodenabfertigungsdiensten in Frage kommen. Dieser dürfte aber nicht isoliert, sondern im Rahmen einer Gesamtaufgabe von allgemeinem Interesse betrachtet werden, nämlich der Erbringung eines umfassenden Flughafendienstes, für den im Einklang mit den oben beschriebenen, sich aus dem Altmark-Urteil ergebenden Regeln ein Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährt wird.

---

<sup>35</sup> Erwägungsgrund 16 der Richtlinie 96/67/EG.

<sup>36</sup> Erwägungsgrund 25 der Richtlinie 96/67/EG.

<sup>37</sup> Rechtssache C-363/01, Urteil vom 16. Oktober 2003, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH gegen Deutsche Lufthansa AG (noch nicht in der Sammlung veröffentlicht).

<sup>38</sup> Hierzu weist die Kommission auf die Anrufungen des Gerichtshofs am 12. September 2003 und am 19. Dezember 2002 gegen Deutschland und Italien wegen der nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG hin, die direkte Folgen für den Markteintritt neuer Wirtschaftsteilnehmer auf den wichtigsten Flughäfen dieser Mitgliedstaaten hatte.

## 6. STARTBEIHILFEN

### 6.1. Ziele

75. Die Kommission hat wiederholt deutlich gemacht, dass eine erhöhte Transparenz der staatlichen Beihilfen notwendig ist, damit nicht nur einzelstaatliche Behörden im weitesten Sinne, sondern auch Unternehmen und Einzelpersonen über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet sind. Die vorliegenden Leitlinien sollen die Transparenz verbessern und die Voraussetzungen klären, unter denen die Gewährung von Startbeihilfen zulässig ist.
76. Die erste Voraussetzung für die Gewährung einer Beihilfe ist, dass sie ihren Zweck erfüllt, d. h. dass sie sich in eine kohärente Politik der Flughafenförderung einfügt und durch das offensichtliche Bestreben, die Rentabilität von bisweilen unrentablen Infrastrukturen zu fördern, gekennzeichnet ist.
77. Die Folge dieser kohärenten Politik, die in erster Linie der nachhaltigen Entwicklung der Flughafentätigkeit dient, wird dann die Förderung der regionalen Entwicklung, des Fremdenverkehrs, der lokalen Wirtschaft oder des Images einer Region sein.
78. Während sich staatliche Beihilfen für große Flughafenplattformen und auch mittelgroße Flughäfen nur schwer und nur in Ausnahmefällen rechtfertigen lassen, können sie bei kleineren Flughäfen notwendig sein. Ohne öffentliche Beihilfen könnten kleine Flughäfen, die die Rentabilitätsschwelle nicht erreicht haben, nicht überleben. Um fortbestehen zu können, benötigen sie öffentliche Finanzmittel, und diese Notwendigkeit wurde von der Kommission insbesondere in ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über Flughafenengebühren<sup>39</sup> anerkannt: *„Für viele der kleinen Flughäfen, die eine bedeutende Rolle für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft spielen, sind umfangreiche und regelmäßige Beihilfen des Staates oder der Gebietskörperschaften oder in bestimmten Fällen finanzielle Unterstützung durch größere Flughäfen erforderlich [...]“*.
79. Regionalflughäfen könnten darüber hinaus auch ein verkehrspolitisches Problem lösen, nämlich dass die größeren Flughäfen an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen.
80. Die Kommission bekräftigte in ihrem Weißbuch über die europäische Verkehrspolitik<sup>40</sup>, dass *„angesichts des Verkehrsanstiegs [...] die Nutzung der Flughäfen im Hinblick auf eine optimale Nutzung der Kapazitäten überdacht werden“* muss.
81. Wie die Kommission in ihrem Verkehrsweißbuch ausführt, ist die Entwicklung der Regionalflughäfen aus folgenden Gründen umso interessanter: *„Aufgrund der derzeitigen Struktur des Luftverkehrssystems konzentrieren die Luftverkehrsgesellschaften ihre Aktivitäten auf die Großflughäfen als Drehkreuze ihrer innergemeinschaftlichen und internationalen Tätigkeit. Die Überlastung konzentriert sich auf die großen Luftverkehrsknotenpunkte mit entsprechenden*

---

<sup>39</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Flughafenengebühren, KOM(97) 154 endg. (ABl. C 257 vom 22.8.1997, S. 2).

<sup>40</sup> Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370 endg.

*Auswirkungen in Bezug auf Lärmbelästigung und Flugverkehrsmanagement. Die Überlastung des Luftraums ist zwar bereits Gegenstand eines konkreten Aktionsplans, doch der Überlastung am Boden wird noch nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet. Mehr als die Hälfte der 50 größten europäischen Flughäfen hat die Kapazitätsgrenze am Boden jedoch bereits erreicht oder steht kurz davor.“*

82. Wenn öffentliche Beihilfen in Form von Beihilfen für den Bau von Infrastrukturen oder Betriebsbeihilfen für den Fortbestand bestimmter kleiner Flughäfen auch oft erforderlich sind, bedingt doch eine nachhaltige Flughafenförderung die Ausweitung des Flugverkehrs und die Steigerung des Passagieraufkommens. Kleinere Flughäfen verfügen im Allgemeinen nicht über das zum Erreichen der kritischen Größe und der Rentabilitätsschwelle notwendige Fluggastaufkommen. Erst wenn sie die kritische Größe erreicht haben, können sie wie wirkliche kommerzielle Unternehmen auftreten und die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel einschränken.
83. Absolute Zahlen für die Rentabilitätsschwelle liegen nicht vor. Der Ausschuss der Regionen schätzt diese Schwelle auf 1,5 Millionen Passagiere pro Jahr; die Studie der Universität Cranfield nennt dagegen eine Zahl von 500 000 oder gar 1 Mio. Fluggästen pro Jahr und zeigt damit, dass es je nach Land und Organisationsform der Flughäfen Unterschiede gibt<sup>41</sup>.
84. Das Erreichen dieser kritischen Größe und der Rentabilitätsschwelle ist für kleine Flughäfen ein aussichtsloses Unterfangen, da traditionelle Luftfahrtunternehmen, Billigfluggesellschaften und Chartergesellschaften unentschlossen sind, sich dort niederzulassen. Traditionelle Luftfahrtunternehmen bevorzugen eingespielte, günstig gelegene Plattformen, die eine schnelle Anbindung ermöglichen, mit denen die Verbraucher vertraut sind und auf denen sie über Zeiträume verfügen, die sie nicht aufgeben wollen. Genauso wie die traditionellen Unternehmen, die sich im Allgemeinen auf bekannten Plattformen niederlassen, sind auch Billigfluggesellschaften nicht immer bereit, ohne entsprechenden Anreiz das Risiko einzugehen, Flugverbindungen von unbekanntem oder noch nicht getesteten Flughäfen aus zu eröffnen.
85. In gewisser Weise bekommen die europäischen Regionalflughäfen die über Jahre betriebenen flughafen- und luftverkehrspolitischen Maßnahmen zu spüren, die zu einer Konzentration des Verkehrs auf die großen nationalen Metropolen führten. Sie haben es nicht leicht, sich angesichts der Anziehungskraft der zentral gelegenen Flughäfen zu entwickeln, die neben ihres Einzugsgebiets und ihrer geografischen Lage von jahrelangen Investitionen in Infrastrukturen und von der Niederlassung der nationalen Luftfahrtunternehmen profitieren. Einige Flughäfen können eine echte Konkurrenz aufbauen, wenn Luftfahrtunternehmen, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen, ein entsprechendes Fluggastaufkommen bringen<sup>42</sup> oder

---

<sup>41</sup> „Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules“, Cranfield University, September 2002, S. 5.33 und 6.11.

<sup>42</sup> Vgl. Seite 5-27 der Studie der Universität Cranfield: „In gewisser Hinsicht können im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gewährte Beihilfen für Luftverkehrsdienste als indirekte Unterstützung von Flughäfen interpretiert werden. Manche abgelegene Flughäfen in Schottland und Irland sind fast ausschließlich von Flugdiensten abhängig, die aufgrund gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durchgeführt und bezuschusst werden.“

wenn von den einzelstaatlichen Behörden Regelungen für Beihilfen sozialer Art eingeführt werden.

86. Die Gemeinschaft fördert die Entwicklung der Flughäfen und insbesondere die der Regionalflughäfen schon jetzt, indem sie im Rahmen der europäischen Regionalpolitik Finanzierungen für den Ausbau von Flughafeninfrastrukturen bewilligt und Darlehen der Europäischen Investitionsbank einsetzt. In dieser Hinsicht misst die Kommission in ihrem Verkehrsweißbuch der Intermodalität mit der Eisenbahn eine große Bedeutung bei. Die Gemeinschaft hat in den letzten Jahren sowohl politisch als auch finanziell die ehrgeizigen Programme für den Bau eines Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes tatkräftig unterstützt. Der Hochgeschwindigkeitszug ist eine in Bezug auf Zeitaufwand, Preis, Komfort und nachhaltige Entwicklung äußerst interessante Alternative zum Flugzeug. Daher sollte man die Kapazitäten der Hochgeschwindigkeitszüge als Alternative zum Flugzeug nutzen und die Akteure des Eisenbahn- und des Luftverkehrssektors ermutigen, auf der Grundlage von Artikel 81 EG-Vertrag die Zusammenarbeit (und nicht den unmittelbaren Wettbewerb) zwischen Schiene und Luftverkehr anzustreben.
87. Wenn die betreffenden Infrastrukturen effizient genutzt werden sollen und die dazu oft bewilligten Haushaltsmittel sich auszahlen sollen, ist die Zahlung von staatlichen Beihilfen an Luftfahrtunternehmen, ob direkt oder über die Flughäfen, unter Umständen ein notwendiges Mittel, um ein Fluggastaufkommen anzuziehen, das es diesen Flughäfen anschließend ermöglicht, die Rentabilitätsschwelle zu erreichen und ohne öffentliche Gelder auszukommen. Da die meisten Hochgeschwindigkeitsstrecken aber in erheblichem Maße mit öffentlichen Geldern, auch aus dem Gemeinschaftshaushalt, gefördert werden, ist es nicht hinnehmbar, Startbeihilfen für neue Flugverbindungen zu gewähren, auf denen bereits Hochgeschwindigkeitszugverbindungen bestehen. Beispielsweise könnte es notwendig sein, die Infrastruktur eines Flughafens einer Regionalmetropole auszubauen, um das steigende Verkehrsvolumen zu bewältigen. Die Kommission wird in Zukunft alle öffentlichen Beihilfen auf der Grundlage dieser Leitlinien beurteilen. Sie hält es jedoch für ausgeschlossen, die Einrichtung einer neuen Flugverbindung durch eine Startbeihilfe zu fördern, wenn bereits eine wettbewerbsfähige Hochgeschwindigkeitszugverbindung besteht.
88. Für die Gebiete in äußerster Randlage, die mit einer Reihe ständiger Nachteile konfrontiert sind, die das Problem der unzureichenden Anbindung noch verschlimmern, bleibt die Verkehrspolitik ein wichtiges Instrument.

In den Mitteilungen der Kommission vom 26. Mai 2004 (KOM(2004) 343 endg.) und 6. August 2004 (SEK(2004) 1030) über eine verstärkte Partnerschaft für die Regionen in äußerster Randlage werden Leitlinien für eine ausgewogene Entwicklung dieser Gebiete festgelegt. Die Strategie für die Entwicklung dieser Regionen umfasst drei Schwerpunkte: Förderung der Anbindung, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und regionale Einbindung der Gebiete, die vom europäischen Festland zwar weit entfernt sind, aber in großer Nähe zu den geografischen Märkten der Karibik, Amerikas und Afrikas liegen. Die Einbindung dieser Gebiete in ihr regionales Umfeld muss gefördert werden, damit die sich aus der Entfernung zur europäischen Wirtschaft ergebenden Nachteile ausgeglichen werden können.

Mit Blick auf den Handel mit den angrenzenden Drittländern ist somit die Einbindung der Regionen in äußerster Randlage in ihren geografischen Raum von größter Bedeutung. In diesem Zusammenhang wird die Kommission keine Einwände gegen Startbeihilfen für neue Verkehrsdienste zwischen den Gebieten in äußerster Randlage und den benachbarten Drittländern erheben (vgl. KOM(2004) 343 endg.).

## 6.2. Voraussetzungen

89. Die Handelsbedingungen könnten durch diese Art von Beihilfen in zweierlei Hinsicht verändert werden. Zum einen betrifft dies die Beeinträchtigung des Handels auf dem Markt der Luftverkehrsdienste. Die einem Luftfahrtunternehmen gezahlten Beihilfen führen unmittelbar zu Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Luftverkehrsraum, gleich ob die Unternehmen von denselben Flughäfen aus fliegen oder nicht, da sie die Betriebskosten dieser Unternehmen senken.
90. Zum anderen betrifft dies die Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt der Flughafendienste. Die Beihilfen könnten indirekt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen großen Gemeinschaftsflughäfen (Kategorie A), nationalen (B) und regionalen Flughäfen (C und D) führen und für ein Unternehmen einen Anreiz darstellen, seine Aktivitäten von einem Flughafen an einen anderen zu verlagern und eine Flugverbindung von einem Gemeinschafts- auf einen Regionalflughafen zu verlegen.
91. Die Kommission erkennt jedoch an, dass die Einrichtung neuer Strecken auf Regionalflughäfen mit großen finanziellen Schwierigkeiten verbunden sein kann, die die Mitgliedstaaten gegebenenfalls verringern möchten, um die Entwicklung dieser Flughäfen zu fördern.
92. Die Kommission kann in solchen Fällen entsprechende Beihilfen genehmigen, wenn diese zuvor notifiziert wurden und folgende Voraussetzungen erfüllt sind:
- (a) Empfänger der Beihilfen sind Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen<sup>43</sup>.
  - (b) Die Beihilfen werden für Flugdienste gewährt, die von Regionalflughäfen der Kategorien C und D und in Ausnahmefällen von nationalen Flughäfen der Kategorie B ausgehen, beispielsweise wenn diese einen starken Rückgang ihrer normalen Tätigkeit verzeichnen.
  - (c) Die Beihilfen werden Luftfahrtunternehmen für Flugverbindungen gezahlt, die von Flughäfen in äußerst abgelegenen Regionen gleich welcher Kategorie aus in benachbarte Drittländer führen. Über die Beihilfen wird auf Einzelfallbasis entschieden, damit auf den betreffenden Strecken der Wettbewerb mit gemeinschaftsfremden Luftfahrtunternehmen nicht verzerrt wird.

---

<sup>43</sup> Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, ABl. L 240 vom 24.8.1992.

- (d) Die Beihilfen werden den Luftfahrtunternehmen nur für die Eröffnung neuer Flugverbindungen oder für neue Frequenzen gezahlt, die einen Anstieg des vom betreffenden Flughafen ausgehenden Nettofluggastaufkommens bewirken. Die Beihilfen dürfen nicht gezahlt werden, wenn die Strecke bereits bedient wird, sei es im Luft- oder im Hochgeschwindigkeitsbahnverkehr. Auch dürfen einem Luftfahrtunternehmen keine Beihilfen für eine neue Verbindung gezahlt werden, die eine andere, zuvor bediente Verbindung ersetzt, für die bei der Eröffnung Startbeihilfen gewährt wurden. Wenn dagegen während des Beihilfezeitraums eine Verbindung durch eine andere Verbindung ersetzt wird, die ebenfalls von demselben Flughafen abgeht und diesem mindestens genauso viele Fluggäste verschafft, steht der Fortzahlung der Beihilfe für den gesamten Beihilfezeitraum nichts im Wege. Ferner dürfen auch keine Beihilfen mehr für eine Flugverbindung gewährt werden, die ein Luftfahrtunternehmen als Ersatz für eine andere Verbindung eröffnen sollte, die es zuvor von einem anderen Flughafen desselben wirtschaftlichen Einzugsgebiets oder Bevölkerungseinzugsgebiets aus bedient hat und für die ebenfalls Beihilfen gewährt wurden. Schließlich dürfen Beihilfen auch nicht dazu verwendet werden, einen neuen Anbieter dabei zu unterstützen, eine bereits existierende Flugverbindung zu eröffnen und sich damit in einen unmittelbaren Wettbewerb mit einem Unternehmen zu begeben, das diese Verbindung bereits von demselben Flughafen oder einem anderen Flughafen desselben wirtschaftlichen Einzugsgebiets oder Bevölkerungseinzugsgebiets aus bedient.
- (e) Eine Beihilfe muss einen Anreiz schaffen, d. h. sie soll es einem Unternehmen ermöglichen, eine Tätigkeit zu entfalten, die es ohne staatliche Unterstützung nicht in Angriff genommen hätte. Diese Tätigkeit muss jedoch langfristig ohne Beihilfe rentabel sein. Deshalb müssen Beihilfen zur Aufnahme neuer Flugverbindungen oder zur Verstärkung von Frequenzen befristet sein. Im Luftverkehr könnte hierfür ein Zeitraum von maximal fünf Jahren angesetzt werden. In jedem Fall muss die Laufzeit einer Startbeihilfe kürzer sein als der Zeitraum, für den das Luftfahrtunternehmen sich verpflichtet, seine Flugdienste von dem betreffenden Flughafen aus durchzuführen.
- (f) Die Beihilfen müssen degressiv gestaffelt sein. Mit derartigen Beihilfen können Luftfahrtunternehmen bei der Eröffnung einer Verbindung unterstützt und dann dazu bewegt werden, sie aus eigener Kraft zu betreiben. Eine degressive Staffelung könnte auch von der Größe des Flughafens abhängig gemacht werden, so dass für die Anlaufphase von Flughäfen der untersten Kategorien eine höhere Beihilfeintensität zur Verfügung steht, die dann mit steigenden Fluggastzahlen abnimmt.
- (g) Die Beihilfen müssen verhältnismäßig sein:
- Erstens muss zwischen dem Ziel der Flughafenförderung, das die Nettoentwicklung des Fluggastverkehrs bedingt, und der Höhe der an das Luftfahrtunternehmen gezahlten Beihilfe ein direkter Bezug bestehen. Der Beihilfebetrug muss daher je Fluggast berechnet werden. So wird ein Luftfahrtunternehmen, das einem Flughafen nicht die zu seiner Entwicklung



erforderlichen Fluggastzahlen verschaffen kann, nicht ungerechtfertigterweise begünstigt.

- Zweitens muss die Verhältnismäßigkeit der Beihilfe anhand der vom Beihilfeempfänger bestrittenen Kosten beurteilt werden. Beihilfefähig sind nur die zusätzlichen Anlaufkosten, die dem Luftfahrtunternehmen nicht dauerhaft entstehen und einen öffentlichen Beitrag erfordern, um das Risiko, dass die Verbindung nach der Anlaufzeit nicht bestandsfähig sein sollte, zu teilen. Sie betreffen beispielsweise die Marketing- und Werbeausgaben zur Bekanntmachung einer neuen Flugverbindung und die dem Luftfahrtunternehmen am betreffenden Regionalflughafen entstandenen Einrichtungskosten. Nicht beihilfefähig sind dagegen regelmäßige Betriebskosten wie Miete oder Abschreibung der Flugzeuge, Kraftstoff, Gehälter der Besatzungen und Catering-Kosten.
  - Drittens muss das begünstigte Luftfahrtunternehmen sich verpflichten, seine Flugdienste von dem betreffenden Flughafen aus während eines bestimmten Mindestzeitraums durchzuführen.
- (h) Für die kleineren Flughäfen betragen Beihilfeintensität und –dauer maximal 50 % und 5 Jahre, wobei diese Werte je nach Flughafenkategorie variieren können:
- Eine Deckung von 30 – 50 % der zusätzlichen Anlaufkosten über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ist im Allgemeinen akzeptabel.
  - In besonders benachteiligten Regionen, insbesondere jene in äußerster Randlage, kann der Zeitraum von drei Jahren auf maximal fünf Jahre verlängert werden. Dabei wird die Liste der Gebiete berücksichtigt, wie sie im Rahmen der Beihilfen mit regionaler Zielsetzung<sup>44</sup> verwendet wird. Diese Liste enthält entsprechende Angaben zu den einzelnen Regionen in der EU. Für Flughäfen in Ziel-1-Gebieten ist ein Zeitraum von fünf Jahren gerechtfertigt.
  - In den anderen Regionen, einschließlich der Ziel-2-Gebiete, entscheidet der jeweilige Mitgliedstaat über Dauer und Intensität der Beihilfe, wobei die Laufzeit in jedem Fall nicht länger als fünf Jahre betragen darf.
- (i) Der Dienst, der Gegenstand des Vorhabens ist, muss nach Ablauf des Förderzeitraums kommerziell lebensfähig sein.
- (j) Der einem Luftfahrtunternehmen zur Entwicklung von Flugdiensten gewährte Beihilfebetrag muss transparent sein. Er sollte je einsteigenden Fluggast berechnet werden, um eindeutig feststellbar zu sein, und festgestellt werden.
- (k) Wenn ein Staat bereit ist, als Gegenleistung für wirtschaftliche Leistungen wie die Aufnahme neuer Flugverbindungen Beihilfen zu gewähren, sei es

---

<sup>44</sup> Vgl. „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ (ABl. C 74 vom 10.3.1998) sowie die nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte „Fördergebietskarte 2000-2006“. ([http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/regional/2000/](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/2000/))

über einen Flughafen oder anderweitig, so muss dies so bekannt gemacht werden, dass alle interessierten Luftfahrtunternehmen Interesse bekunden und Beihilfen erhalten können. Die Regeln und Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen sind dabei gegebenenfalls zu beachten. Ein Flughafen, der die Entwicklung von Flugverkehrsdiensten fördern möchte, muss objektive Kriterien für den Höchstbetrag und die Dauer der Beihilfen aufstellen, damit die Gleichbehandlung der Luftfahrtunternehmen gewährleistet ist.

- (l) Neben den Rechtsmitteln, wie sie in den Vergaberichtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG<sup>45</sup> vorgesehen sind (sofern anwendbar), müssen in den einzelnen Mitgliedstaaten Nachprüfungsverfahren vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass bei der Gewährung der Beihilfen nicht diskriminiert wird.
- (m) Für den Fall, dass ein Luftfahrtunternehmen den Verpflichtungen, die es gegenüber einem Flughafen bei der Zahlung der Beihilfe eingegangen ist, nicht nachkommen sollte, müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen werden. Über ein System zur Rückforderung der Beihilfe oder zur Inanspruchnahme einer vom Luftfahrtunternehmen hinterlegten Sicherheit kann der Flughafen sicherstellen, dass das Luftfahrtunternehmen seinen Verpflichtungen nachkommt.
- (n) Hinsichtlich der Kumulierung von Beihilfen finden die von der Kommission festgelegten allgemeinen Regeln und die diesbezügliche Rechtsprechung Anwendung. So dürfen die gewährten Beihilfen nicht mit anderen Subventionen kumuliert werden, beispielsweise Beihilfen sozialer Art oder Ausgleichszahlungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Derartige Beihilfen dürfen auch dann nicht gewährt werden, wenn der Zugang zu einer Strecke nach Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, insbesondere Absatz 1 Buchstabe d, einem einzigen Luftfahrtunternehmen vorbehalten wird. Entsprechend den Verhältnismäßigkeitsregeln dürfen sie auch nicht mit anderen Beihilfen für dieselben Kosten kumuliert werden, auch dann nicht, wenn diese Beihilfen in einem anderen Mitgliedstaat gezahlt werden. Die Summe aller Beihilfen für eine neu aufgenommene Flugverbindung darf in keinem Fall den nach diesen Leitlinien zulässigen Höchstbetrag überschreiten, also mehr als 50 % der Anlaufkosten für die beiden betreffenden Flughäfen zusammen betragen. Gleichsam dürfen die für einen der beiden Flughäfen gezahlten Beiträge nie mehr als 50 % der auf diesem Flughafen entstehenden Anlaufkosten betragen. Um den Anreizcharakter der Startbeihilfen für Flugverbindungen als Instrument zur Förderung der Entwicklung von ausschließlich sekundären Flughäfen, d. h. Regionalflughäfen, zu wahren, muss nach Ansicht der

---

<sup>45</sup> Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, ABl. L 395 vom 30.12.1989, S. 33 - 35.

Richtlinie 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 14 - 20.

Kommission sichergestellt werden, dass derartige Beihilfen den großen Flughäfen, die dem internationalen Flugverkehr und dem Wettbewerb bereits in hohem Maße geöffnet sind, keine indirekten Vorteile verschaffen können. Besonderes Augenmerk muss daher der Begrenzung der beihilfefähigen Kosten gelten, wenn durch eine Flugverbindung ein Regionalflughafen mit einem größeren Flughafen, z. B. der Kategorie A, verbunden wird und/oder mit einem koordinierten Flughafen, auf denen die Luftfahrtunternehmen wegen der bestehenden Engpässe zum Starten und Landen eine vom Koordinator zugewiesene Zeitschlücke benötigen<sup>46</sup>.

## 7. ÜBERGANGSREGELUNGEN UND INKRAFTTRETEN

93. Diese Leitlinien treten zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft. Die Kommission schlägt gemäß Artikel 88 Absatz 1 des Vertrags vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Beihilferegeln, sofern sie unter die vorliegenden Leitlinien fallen, spätestens bis zum [...] mit diesen in Einklang bringen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihre Zustimmung zu diesen Vorschlägen bis zum [...] schriftlich zu bestätigen.
94. Sollte ein Mitgliedstaat bis zu dem genannten Zeitpunkt seine Zustimmung nicht schriftlich bestätigt haben, so wendet die Kommission den Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) 659/1999 an und leitet gegebenenfalls das darin vorgesehene Verfahren ein.
95. Diese Leitlinien werden [...] Jahre nach ihrem Inkrafttreten überarbeitet.

---

<sup>46</sup> Nach den Begriffsbestimmungen und der Einstufung in der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitschlücken auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. L 14 vom 22.1.1993, S. 1). Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1554/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 221 vom 4.9.2003, S. 1).