II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2015/1824 DER KOMMISSION

vom 23. Juli 2014

über die Maßnahmen Deutschlands zugunsten des Flughafens Niederrhein (Weeze) und der Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 und SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 5084)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung nach den vorgenannten Artikeln ([2]) und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Im Zeitraum von 2003 bis 2006 hat die Kommission mehrere Beschwerden erhalten, denen zufolge die regionalen Behörden rechtswidrige staatliche Beihilfen für den Airport Weeze/Niederrhein (im Folgenden „Flughafen“ bzw. „Flughafen Weeze“) gewährt haben.

(2) Mit Schreiben vom 13. Oktober 2005, 2. März 2007, 3. August 2007, 19. Oktober 2010 und 1. April 2011 forderte die Kommission Informationen im Zusammenhang mit diesen Beschwerden von Deutschland an.

(3) Deutschland beantwortete die Auskunftsersuchen mit Schreiben vom 21. Dezember 2005, 2. Februar 2006, 14. Juni 2007, 18. Oktober 2007, 11. November 2010 und 30. Mai 2011. Die Antwort von Deutschland vom 30. Mai 2011 war jedoch unvollständig, da nicht auf Fragen zu Problemen im Zeitraum vor Juli 2009 eingegangen wurde. Deutschland gab an, die Antwort auf diese Probleme zu verweigern, da diese Probleme bereits Gegenstand einer Untersuchung waren, die die Kommission angeblich im Juli 2009 abgeschlossen hatte.

([1]) Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag die Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) getreten. Die beiden Artikel sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieses Beschlusses sind Bezugnahmen auf die Artikel 107 und 108 AEUV als Bezugnahme auf die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist. Der AEUV hat auch bestimmte terminologische Änderungen, wie zum Beispiel die Ersetzung von „Gemeinschaft“ durch „Union“ und von „Gemeinsamer Markt“ durch „Binnenmarkt“, mit sich gebracht. In diesem Beschluss wird durchgehend die Terminologie des AEUV verwendet.

([2]) ABl. C 279 vom 14.9.2012, S. 1.

(4) Am 24. August 2011 sendete die Kommission gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ([3]) (im Folgenden „Verfahrensverordnung") eine Erinnerung an Deutschland mit der Möglichkeit, die Informationen bis zum 19. September 2011 bereitzustellen. Die Kommission fügte hinzu, dass sie eine Anordnung zur Auskunftserteilung in Betracht ziehen werde, wenn innerhalb dieser Frist keine Antwort eingeht.

(5) Deutschland bat mit E-Mail vom 13. September 2011 um eine Verlängerung der Frist bis zum 19. Oktober 2011. Die Kommission bewilligte die erbetene Fristverlängerung.

(6) Deutschland sendete die Antwort am 19. Oktober 2011. Sie war jedoch weiterhin unvollständig, da Deutschland an der Weigerung festhielt, auf Probleme in Zeiträumen vor Juli 2009 zu antworten.

(7) Die Kommission teilte Deutschland mit Schreiben vom 25. Januar 2012 ihren Beschluss zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV") in Bezug auf die vorgenannte unrechtmäßig gewährte Beihilfe mit (im Folgenden „Eröffnungsbeschluss").

(8) Mit E-Mail vom 1. Februar 2012 beantragte Deutschland eine Verlängerung der im Eröffnungsbeschluss genannten Frist zur Stellungnahme. Diese Verlängerung wurde von den Kommissionsdienststellen mit E-Mail vom 10. Februar 2012 bewilligt.

(9) Deutschland übermittelte seine Anmerkungen am 13. März 2012 an die Kommission und ergänzte sie am 4. März 2013 durch weitere Dokumente.

(10) Eine Berichtigung des Eröffnungsbeschlusses wurde am 13. Juli 2012 beschlossen.

(11) Der Eröffnungsbeschluss wurde am 14. September 2012 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ([4]). Die Kommission hat die Beteiligten aufgefordert, ihre Stellungnahmen zu den fraglichen Maßnahmen innerhalb von einem Monat ab dem Datum der Veröffentlichung abzugeben.

(12) Die Kommission hat Stellungnahmen vom Flughafen Düsseldorf, vom Kreis Kleve, der FN GmbH und mehreren anderen Beteiligten erhalten, insbesondere von Unternehmen, deren Betrieb von der Existenz des Flughafens Weeze abhängt. Am 18. April 2013, 3. Mai 2013 bzw. 19. Juni 2014 leitete die Kommission diese Stellungnahmen an Deutschland weiter. Mit Schreiben vom 19. August 2013 und 3. Juli 2014 übermittelte Deutschland seine Anmerkungen zu diesen Stellungnahmen der Beteiligten.

(13) Mit Schreiben vom 18. April 2013, 29. Oktober 2013, 17. März 2014 und 16. Mai 2014 forderte die Kommission weitere Informationen an. Deutschland antwortete mit Schreiben vom 19. August 2013, 17. Dezember 2013, 15. Januar 2014, 16. April 2014, 8. Mai 2014 und 25. Mai 2014.

(14) Mit Schreiben vom 18. Juni 2014 hat Deutschland akzeptiert, dass dieser Beschluss in englischer Sprache erlassen wird. Daher ist nur der englische Wortlaut verbindlich.

2. **ALLGEMEINER KONTEXT**

2.1. **Allgemeine Präsentation des Flughafens Weeze**

(15) Der Flughafen Weeze liegt in Deutschland im Land Nordrhein-Westfalen im Landkreis Kleve zwischen den Gemeinden Weeze und Kevelaer nahe der deutsch-niederländischen Grenze. In südlicher Richtung ist die nächste größere Stadt Duisburg in etwa 60 km Entfernung. In nördlicher Richtung ist die Stadt Nijmegen (Niederlande) etwa 50 km entfernt.

([3]) Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 734/2013 des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 204 vom 31.7.2013, S. 15).

([4]) ABl. C 279 vom 14.9.2012, S. 1.

(16) Die zehn nächstgelegenen Flughäfen sind:

— Düsseldorf (51 Minuten Autofahrt — 76 km Entfernung),

— Eindhoven, NL (1 Stunde 12 Minuten — 88 km),

— Maastricht, NL (1 Stunde 14 Minuten — 98 km),

— Köln-Bonn (1 Stunde 23 Minuten — 133 km),

— Dortmund (1 Stunde 25 Minuten — 120 km),

— Lüttich, BE (1 Stunde 41 Minuten — 152 km),

— Antwerpen, BE (1 Stunde 54 Minuten — 153 km),

— Rotterdam, NL (1 Stunde 44 Minuten — 172 km),

— Münster-Osnabrück (1 Stunde 46 Minuten — 175 km) und

— Brüssel, BE (2 Stunden 10 Minuten — 200 km).

(17) Zwischen 1954 und 1999 wurde der Flughafen Weeze von der Royal Air Force von Großbritannien als Militärflughafen genutzt. Nach seiner Konversion in einen zivilen Flughafen wurde der Passagierflugverkehr 2003 aufgenommen.

(18) Der Flughafen verfügt über eine Startbahn von 2 440 Metern Länge. Sein Terminal ist für bis zu 3,5 Mio. Passagiere im Jahr ausgelegt. Das Passagieraufkommen hat sich folgendermaßen entwickelt:

Tabelle 1

Passagieraufkommen am Flughafen Weeze zwischen 2003 und 2012

Jahr	Anzahl der Passagiere (gesamt)	Wachstumsindex
2003	207 992	100
2004	796 745	383
2005	591 744	285
2006	585 403	281
2007	848 852	408
2008	1 524 955	733
2009	2 403 115	1 155
2010	2 896 999	1 392

Jahr	Anzahl der Passagiere (gesamt)	Wachstumsindex
2011	2 421 720	1 164
2012	2 200 000	1 058

Quelle: für die Jahre 2003-2011: Deutschlands Anmerkungen zum Eröffnungsbeschluss; für 2012: http://unternehmen.airport-weeze.com/de/historie.html

(19) Der Flughafen wird derzeit von Ryanair und Transavia angeflogen ([5]). Die Luftfahrtgesellschaften fliegen mehr als 50 internationale Ziele an. Das gesamte Passagieraufkommen wird derzeit von zwei Billig- Luftfahrtgesellschaften (Low COST Carriers — im Folgenden „LCCs“) generiert. Der Anteil von Ryanair am gesamten Passagieraufkommen am Flughafen beträgt [80-99] (*) %. Ryanair ist am Flughafen seit seiner Eröffnung präsent und hat den Flughafen in der Zwischenzeit zu einer ihrer deutschen Basen gemacht und neun Flugzeuge ständig dort stationiert (Stand Sommer 2013).

(20) Bis 2010 kamen mehr als 50 % der Passagiere des Flughafens aus den Niederlanden, die anderen hauptsächlich aus den umliegenden deutschen und z. T. belgischen Regionen. Gemäß den letzten veröffentlichten Informationen ([6]) ist der Anteil der niederländischen Passagiere auf rund 40 % gefallen.

2.2. **Entwicklung des Flughafens Weeze**

2.2.1. *Entwicklung der Eigentumsverhältnisse des Flughafens*

(21) Der Flugplatz wurde 1954 von der Royal Air Force zur militärischen Verwendung gegründet. Anfang der 1990er Jahre teilte die Royal Air Force ihre Absicht mit, sich bis 1999 von dem Flugplatz zurückzuziehen. Das Eigentum am Flughafen sollte auf die Bundesregierung übertragen werden. Mit Blick auf den erwarteten Verlust von etwa 400 zivilen Arbeitsplätzen planten der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze 1993, auf dem früheren Militärflugplatz einen zivilen Flughafen (Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe — „EuZZLG“) zu schaffen. Dazu gründeten sie ein Unternehmen, die Flughafen Niederrhein GmbH (im Folgenden „FN GmbH“), um die Konversion des früheren Militärflugplatzes für eine spätere zivile Nutzung durchzuführen.

(22) Die FN GmbH wurde im Jahr 1993 als private Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit einem Eigenkapital von 50 000 DM (= 25 564 EUR) gegründet. Die Gründungsgesellschafter waren der Kreis Kleve (52 %) und die Gemeinde Weeze (48 %).

(23) Von Anfang an beabsichtigten die Gemeinde und der Kreis Kleve, dass der Flughafen von einem privaten Unternehmen betrieben wird. Zur Förderung dieses Ziel wurden vier Schritte identifiziert:

a) Suche nach dem privaten Investor, der für die Vorbereitung und den Betrieb des Flughafens verantwortlich sein soll;

b) Einholen der erforderlichen Genehmigung für die Konversion des Militärflugplatzes in einen zivilen Flughafen;

c) Abschluss eines Abkommens mit den Niederlanden über die Nutzung ihres Luftraums;

d) Ankauf des Geländes von der Bundesregierung.

(24) Die Royal Air Force übertrug das Eigentum am Flughafen am 30. November 1999 auf die Bundesregierung.

(25) Am 16. Dezember 1999 gründeten der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze ein weiteres Unternehmen, die Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH („EEL GmbH“). 52 % der Geschäftsanteile der EEL GmbH werden vom Kreis Kleve und 48 % von der Gemeinde Weeze gehalten.

([5]) Außer von Ryanair und Transavia wurde der Flughafen Weeze früher von Air Berlin, Wizz Air, XL Airways, Sky Airlines, Corendon Airlines und Bulgaria Air sowie den Charter-Unternehmen Tailwind und Solid Executive (siehe Erwägungsgrund 11 des Eröffnungsbeschlusses) angeflogen.

(*) Geschäftsgeheimnis.

([6]) *Quelle:* http://unternehmen.airport-weeze.com/de/kurzportrait.html

(26) Die damaligen Aufgaben der EEL GmbH unterschieden sich von den Aufgaben der FN GmbH. Während die FN GmbH gegründet wurde, um die Konversion des früheren Militärflughafens durchzuführen, wurde die EEL GmbH insbesondere mit der Verwaltung der Einrichtungen zwischen der Schließung des Militärflughafens im Jahr 1999 und dessen Kauf durch einen privaten Investor beauftragt.

(27) Dazu musste die EEL GmbH die Infrastruktur und die Einrichtungen auf der Liegenschaft des früheren Militärflughafens für eine spätere kommerzielle Nutzung abreißen.

(28) Nachdem das Land Nordrhein-Westfalen am 23. August 2000 den Plan zur Konversion des Militärflugplatzes, den der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze eingereicht hatten, genehmigt hatte und der FN GmbH von der Bezirksregierung Düsseldorf am 20. Juni 2001 die Genehmigung zum Betrieb eines zivilen Flughafens erteilt wurde ([7]), erfolgte die Privatisierung des Flughafenbetriebs und der Liegenschaft in zwei Schritten:

a) *Schritt 1:* Am 1. Juli 2001 zogen der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze sich aus der FN GmbH durch den Verkauf von 99,261 % der Geschäftsanteile des Kreises Kleve und der Gemeinde Weeze am Unternehmen für [0,5-3] EUR an einen privaten Investor, die Airport Niederrhein Holding GmbH, („ANH GmbH") zurück. Die ANH GmbH ist eine 100 %ige Tochter des niederländischen Unternehmens Airport Network B.V. Bis zum 31. Dezember 2011 hielten der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze 0,0459 % bzw. 0,0279 % der Geschäftsanteile. Zum Zeitpunkt des Verkaufs der FN GmbH von der Behörde an die ANH GmbH verfügte die FN GmbH über praktisch keine materiellen Vermögenswerte […].

b) *Schritt 2:* Am 14. März 2002 verkaufte die Bundesregierung die Liegenschaft, auf der der Flughafen erbaut ist, für [5-15] Mio. EUR an die FN GmbH. Vor dem Verkauf dieser Liegenschaft an die FN GmbH hatte die Bundesregierung informellen Kontakt mit anderen potenziellen Käufern aufgenommen. Nur ein anderer Investor zeigte Interesse und bot einen Preis von […] Mio. EUR und weitere […] Mio. EUR, falls bestimmte Gewinnziele bis 2009 erreicht würden.

(29) Die Bundesregierung legte den Verkaufspreis der Liegenschaft, auf der der Flughafen erbaut ist, gemäß Artikel 63 Absatz 3 der Bundeshaushaltsordnung und der Wertermittlungsverordnung fest. Diese Bestimmung verpflichtet die Bundesregierung, Eigentum zu dessen Zeitwert zu verkaufen, d. h. seinem Marktpreis, wie von einem unabhängigen Gutachter gemäß den in der Wertermittlungsverordnung festgelegten Regeln ermittelt. Im vorliegenden Fall wurde die Liegenschaft von einem unabhängigen Gutachter auf [11-20] Mio. EUR geschätzt, während die Gebäude auf der Liegenschaft auf [4-10] Mio. EUR geschätzt wurden, basierend auf dem vorgeschlagenen Entwicklungs- und Nutzungskonzept für die Liegenschaft. Von diesen Werten subtrahierte der Gutachter [4-10] Mio. EUR für den Abriss der Kasernen im Rahmen der Konversionsarbeiten sowie weitere [2-5] Mio. EUR für die Kosten für die Ergreifung von Maßnahmen, die durch geltende Umwelt- und Planungsgesetze gefordert sind. Ab 2001 wurden die ersten Baumaßnahmen umgesetzt (Abriss von Bunkern, Infrastruktur für Kläranlagen usw.), um den Flughafen auf die zivile Nutzung vorzubereiten

2.2.2. *Die wirtschaftliche Entwicklung der EEL GmbH und der FN GmbH*

(30) Sofort nach ihrer Gründung im Jahr 1999 übernahm die EEL GmbH die Verwaltung der Liegenschaft des Flughafens durch einen Pachtvertrag. Die ersten Entwicklungsmaßnahmen und die ersten Baumaßnahmen wurden zwischen 2000 und 2001 ausgeführt.

(31) Nachdem die Bezirksregierung Düsseldorf der FN GmbH die Genehmigung zum Betrieb eines zivilen Flughafens nach deutschem Luftfahrtrecht erteilte und nach Abschluss des Kaufs der FN GmbH durch die private Investorengruppe ANH am 1. Juli 2001 erstattete die Gruppe ANH der EEL GmbH die Kosten, die der letzteren durch die Verwaltung der Flughafeninfrastruktur und einige Konversionsarbeiten entstanden sind.

(32) Im Verlauf des Jahres 2002 übertrug die EEL GmbH die Verwaltung der Flughafeninfrastruktur auf die FN GmbH. Im Jahr 2002 machte die FN GmbH einen Verlust von 0,3 Mio. EUR. Ab 2003 führt die EEL GmbH keine Aufgaben in Verbindung mit der Verwaltung der Flughafen-Liegenschaften mehr aus. Dessen ungeachtet haben der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze die EEL GmbH im Jahr 2003 nicht aufgelöst.

([7]) Interessenvertreter formulierten vor Beginn des Betriebs, der darum erst am 1. Mai 2003 aufgenommen werden konnte, mehr als 1 000 Beschwerden gegen die Gewährung der Betriebsgenehmigung für die FN GmbH. Im Jahr 2006 wurde die Betriebsgenehmigung erneut juristisch angefochten, was zu einer rechtlichen Unsicherheit für den Flughafenbetrieb führte. Die Rechtssache konnte erst durch die Genehmigung des Flugbetriebs durch das Bundesverwaltungsgericht am 1. Februar 2007 beigelegt werden. Die vollständige Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen wurde durch die Änderung der Betriebsgenehmigung durch die regionalen Behörden am 1. Mai 2009 erreicht.

(33) Die FN GmbH verzeichnete zunächst finanzielle Verluste, bevor sie Gewinne erzielte, wie in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 2

Jahresergebnis und EBITDA 2003-2011

(in Tausend EUR)

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jahresgewinn	– 6 960	– 8 336	– 7 914	– 4 822	663	707	426	34
EBITDA	– 4 805	– 4 718	– 4 399	– 1 172	4 372	5 508	6 108	6 286

Quelle: Deutschland.

3. BESCHREIBUNG DER IN REDE STEHENDEN MASSNAHMEN UND DEREN KONTEXT

3.1. Maßnahme 1: Darlehen der EEL GmbH zugunsten der FN GmbH

(34) Anfang 2003 hatte die FN GmbH mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen, die den Beginn des kommerziellen Flugverkehrs (für den 1. Mai 2003 erwartet) und dadurch die gesamte Flughafenkonversion und das Entwicklungsprojekt gefährdeten. Die öffentlichen Eigentümer der EEL GmbH beschlossen darum, die Tätigkeit ihres Unternehmens fortzuführen. Am 11. April 2003 gewährte die EEL GmbH ein erstes Darlehen („Darlehen 1“) in Höhe von [11-20] Mio. EUR zu einem Zinssatz von [1-5] % über dem Basiszinssatz zugunsten der FN GmbH. Gemäß den Angaben Deutschlands war der Basiszinssatz, der für das Darlehen galt, der normale Satz, wie in Artikel 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) festgelegt, der zum Stichtag 1,97 % betrug ([8]). Die Fälligkeit des Darlehens wurde auf den 30. Juni 2005 festgesetzt. Als Sicherheit wurde eine Grundschuld auf die Liegenschaft und die Gebäude des Flughafens zugunsten der EEL GmbH in Höhe des Darlehens, nämlich [11-20] Mio. EUR eingetragen. Für den Fall, dass die Sicherheit im Fall eines Zahlungsausfalls verwendet wird, wurden dieser Summe Zinsen in Höhe von [15-23] % p. a. aufgeschlagen. Darüber hinaus leistete […] eine selbstschuldnerische Bürgschaft bis zu einer maximalen Höhe von [5-15] Mio. EUR. Deutschland machte keine detaillierten Angaben bezüglich des Werts dieser selbstschuldnerischen Bürgschaft. Diese selbstschuldnerische Bürgschaft wurde am 8. Juni 2003 durch eine selbstschuldnerische Bürgschaft des […] in Höhe von [5-15] Mio. EUR ersetzt. Darüber hinaus verpfändeten die privaten Anteilseigner der FN GmbH sowohl ihre Geschäftsanteile an Geschäftsanteilen der ANH GmbH am Kapital der FN GmbH (auf [20-30] Mio. EUR geschätzt) als auch die Geschäftsanteile der Airport Network BV am Kapital der ANH GmbH. Deutschland machte keine vollständigen detaillierten Angaben bezüglich des Werts der bereitgestellten Sicherheiten.

(35) Den Angaben Deutschlands zufolge wollten die öffentlichen Eigentümer der EEL GmbH der FN GmbH eine Überbrückungsfinanzierung bereitstellen, um ihr die Möglichkeit zu geben, den Erwerb und die Einrichtung der erforderlichen Vermögenswerte abzuschließen, die für den rechtzeitigen Beginn des Flughafenbetriebs erforderlich sind.

(36) Im Jahr 2003 begann der Flughafenbetrieb und die FN GmbH erlitt einen Verlust in Höhe von 7 Mio. EUR. Nur ein Jahr, nachdem der Flughafen den kommerziellen Flugverkehr aufgenommen hatte, stellte V-Bird, die wichtigste Luftfahrtgesellschaft für den Flughafen, im Jahr 2004 den Betrieb aufgrund von Insolvenz ein. Angesichts der dadurch anhaltenden finanziellen Probleme der FN GmbH gewährte die EEL GmbH im Verlauf des Jahres 2004 der FN GmbH weitere Darlehen:

a) Am 17. Juni 2004 gewährte die EEL GmbH der FN GmbH ein zweites Darlehen („Darlehen 2“) in Höhe von [2-5] Mio. EUR mit dem gleichen Fälligkeitstermin wie das im Jahr 2003 gewährte Darlehen (d. h. bis zum 30. Juni 2005). Als Zinssatz wurde ein Wert von [1-5] Prozentpunkten über dem geltenden Basiszinssatz festgelegt. Nach den Angaben Deutschlands handelte es sich bei dem auf diese Darlehen angewendeten Basiszinssatz um jenen, der zu diesem Zeitpunkt in Artikel 247 BGB festgelegt war, d. h. 1,14 %. Als

([8]) Der Basiszinssatz ändert sich am 1. Januar und 1. Juli jedes Jahres um die Prozentpunkte, um die der Referenzsatz sich seit der letzten Änderung des Basiszinssatzes geändert hat. Der Referenzsatz ist der Zinssatz für das jüngste Hauptrefinanzierungsgeschäft der Europäischen Zentralbank vor dem ersten Kalendertag des jeweiligen Zeitraums von sechs Monaten. Die Deutsche Bundesbank gibt den effektiven Basiszinssatz im Bundesanzeiger unverzüglich nach dem 1. Januar und dem 1. Juli bekannt.

Sicherheit wurde eine Grundschuld auf die Liegenschaft und die Gebäude des Flughafens zugunsten der EEL GmbH in Höhe des Darlehens von [2-5] Mio. EUR eingetragen. Für den Fall, dass die Sicherheit im Fall eines Zahlungsausfalls verwendet wird, wurden zusätzlich Zinsen in Höhe von [15-23] % p. a. aufgeschlagen. Darüber hinaus wurden die Geschäftsanteile von Airport Network BV am Kapital der ANH GmbH und die Geschäftsanteile der ANH GmbH an der FN GmbH verpfändet. Deutschland machte keine vollständigen detaillierten Angaben bezüglich des Werts der bereitgestellten Sicherheiten.

b) Einen Monat später, am 28. Juli 2004 gewährte die EEL GmbH der FN GmbH ein drittes Darlehen („Darlehen 3“) in Höhe von [2-5] Mio. EUR. Die Fälligkeit wurde auf den 31. Dezember 2007 festgelegt, und ein Zinssatz von [3-8] Prozentpunkten über dem geltenden Basiszinssatz wurde vereinbart. Nach den Angaben Deutschlands handelte es sich bei dem auf diese Darlehen angewendeten Basiszinssatz um jenen, der zu diesem Zeitpunkt in Artikel 247 BGB festgelegt war, d. h. 1,13 %. Als Sicherheit wurde eine Grundschuld auf die Liegenschaft und die Gebäude des Flughafens zugunsten der EEL GmbH in Höhe des Darlehens von [2-5] Mio. EUR eingetragen. Für den Fall, dass die Sicherheit im Fall eines Zahlungsausfalls verwendet wird, wurden zusätzlich Zinsen in Höhe von [15-23] % p. a. aufgeschlagen ([9]). Darüber hinaus wurden die Geschäftsanteile von Airport Network BV am Kapital der ANH GmbH und die Geschäftsanteile der ANH GmbH an der FN GmbH verpfändet. Darüber hinaus wurde ebenfalls eine Verpfändung der Firma FN GmbH festgelegt. Deutschland machte keine vollständigen detaillierten Angaben bezüglich des Werts der bereitgestellten Sicherheiten.

(37) Insgesamt erhielt die FN GmbH allein im Jahr 2004 Darlehen in Höhe von [4-10] Mio. EUR von der EEL GmbH (zusätzlich zu der zweiten Reihe von Maßnahmen, die untersucht werden und die direkt vom Kreis Kleve gewährt wurden, siehe Abschnitt 3.2). Nach den Angaben Deutschlands wurden diese Darlehen für die Entwicklung und Konversion des früher militärisch genutzten Flughafens gewährt, nicht für Betriebskosten.

(38) Ende 2004 waren der FN GmbH erneut Verluste entstanden, dieses Mal in Höhe von 8,3 Mio. EUR. Die FN GmbH schien weitere Liquidität zu benötigen. Die Rückzahlung von Darlehen 1 und Darlehen 2 (zusammen in Höhe von [10-20] Mio. EUR), die von der EEL GmbH gewährt wurden, wäre am 30. Juni 2005 fällig gewesen. Zu diesem Zeitpunkt hatte die FN GmbH einen Teil der Zinsen auf zuvor gewährte Darlehen gezahlt. Nach Angaben Deutschlands wurden die Verluste der FN GmbH im Zeitraum von 2002 bis 2006 jedoch von ihren privaten Eigentümern getragen.

(39) In diesem Kontext gewährte die EEL GmbH der FN GmbH am 1. Juli 2005 ein viertes Darlehen („Darlehen 4“), dieses Mal in Höhe von [4-10] Mio. EUR, fällig am 31. Dezember 2010. Absatz 1 Punkt 2 der Darlehensvereinbarung besagte, dass dieses Darlehen ausschließlich für Investitionen bestimmt war. Darüber hinaus ist die FN GmbH (und auf Antrag auch die EEL GmbH) nach Absatz 2 verpflichtet zu prüfen, dass die Rechnungen strikt mit der Fertigstellung des Flughafens in Verbindung stehen und dass die EEL GmbH (und nicht die FN GmbH) die Rechnungen aus dem Darlehen bezahlt. Darüber hinaus wurden die Darlehen 1, Darlehen 2 und Darlehen 3 in einer Gesamthöhe von [15-30] Mio. EUR (ausschließlich Zinsen) verlängert („Verlängerung 1“). Die Fälligkeit dieser Darlehen wurde harmonisiert und bis zum 31. Dezember 2010 verlängert. Ein fester Zinssatz von [1-5] % wurde für alle diese Darlehen ab dem 1. Juli 2005 festgesetzt. Dadurch verringerte sich der Zinssatz für Darlehen 1, Darlehen 2 und Darlehen 3. Als Sicherheit wurde eine Grundschuld auf die Liegenschaft und die Gebäude des Flughafens zugunsten der EEL GmbH in Höhe des vierten Darlehens ([4-10] Mio. EUR) eingetragen, zusätzlich zur Verlängerung der früheren Verpfändungen für Darlehen 1, Darlehen 2 und Darlehen 3 (zuzüglich Zinsen in Höhe von [15-23] % p. a., falls diese Sicherheit im Fall eines Zahlungsausfalls verwendet wird). Zusätzlich und zur Sicherung aller Ansprüche der EEL GmbH aus allen Krediten wurde eine selbstschuldnerische Bürgschaft des […] am 1. Juli 2005 bereitgestellt in Höhe von maximal [20-30] Mio. EUR (zzgl. Zinsen und Zinseszinsen). Diese Bürgschaft erweiterte die vorhergehende Bürgschaft von […] am 8. Juni 2003 in Verbindung mit Darlehen 1. Schließlich wurden die Geschäftsanteile von Airport Network BV am Kapital der ANH GmbH verpfändet und die Geschäftsanteile der ANH GmbH an der FN GmbH verpfändet. Deutschland machte keine vollständigen detaillierten Angaben bezüglich des Werts der bereitgestellten Sicherheiten.

(40) Des Weiteren vereinbarten die EEL GmbH und die FN GmbH, dass die FN GmbH die Zinsen am Fälligkeitstermin zu zahlen hat, d. h. spätestens am 31. Dezember 2010, und dass in dem Fall, in dem die FN GmbH vor diesem Zeitpunkt kostendeckend arbeitet und einen Gewinn erzielt, die FN GmbH verpflichtet wäre, ab diesem Datum, an dem ihr keine Verluste mehr entstehen, mit der Zahlung der Zinsen zu beginnen. Im Hinblick auf die für die ersten drei Darlehen vor ihrer Harmonisierung mit der Darlehensvereinbarung vom 1. Juli 2005 fälligen Zinssätze erwähnt der Darlehensverlängerungsvertrag vom 29. November 2010 in Abschnitt 5 (5.4.), dass für jedes der vier Darlehen im Fall eines Zahlungsausfalls ein Zinssatz von [15-23] % p. a. gilt ([10]).

([9]) Die Differenz in Höhe von [1-3] Million Euro zwischen der Kredithöhe und der Grundschuld beruht darauf, dass die FN GmbH und die EEL GmbH am 14. Juli 2004 einen Überbrückungskredit vereinbart hatten, für den eine Grundschuld in Höhe von [1-3] Mio. EUR eingetragen wurde. Dieser Überbrückungsvertrag wurde schließlich durch die dritte Darlehensvereinbarung vom 27. Juli 2004 ersetzt, aber die Grundschuld wurde nicht gelöscht und blieb gültig, sodass für die dritte Darlehensvereinbarung nur eine Sicherheit in Höhe von [1-5] Mio. EUR erforderlich war.

([10]) Keiner dieser Verträge enthält eine spezifische Bestimmung in Verbindung mit Verzugszinsen, da diese in Artikel 288 BGB gesetzlich festgelegt und darum auf alle Kreditvereinbarungen anwendbar sind.

(41) Deutschland gab an, dass die EEL GmbH in eine Rangrücktrittserklärung bezüglich des Zugriffs auf die Grundschuld-Sicherheit im Zeitraum von März 2009 bis zum 31. Dezember 2010 einwilligte, um es der FN GmbH zu ermöglichen, ein kurzfristiges Darlehen von der [Bank] zu erhalten (siehe Erwägungsgrund 73).

(42) Obwohl die FN GmbH ab dem Jahr 2007 Gewinne erzielte, begann die FN GmbH entgegen den früheren vertraglichen Vereinbarungen nicht mit der Rückzahlung der Darlehen oder der Zahlung der Zinsen. Mit Stand vom 31. Dezember 2010, dem von den Parteien vertraglich vereinbarten Fälligkeitstermin, schuldete die FN GmbH der EEL GmbH [20-30] Mio. EUR an Krediten sowie [7-10] Mio. EUR Zinsen, d. h. insgesamt [24-40] Mio. EUR. Die EEL GmbH willigte zum zweiten Mal in eine Verlängerung aller vier Darlehen sowie der kumulierten Zinszahlungen ein (Verlängerung 2). Am 29. November 2010 unterzeichneten die FN GmbH und die EEL GmbH eine fünfte Darlehensvereinbarung und verlängerten damit die Fälligkeit aller Darlehen bis zum 31. Dezember 2016.

(43) Der Zinssatz für diese zweite Verlängerung der Darlehen wurde auf [1-5] % p. a. festgesetzt. Deutschland gab an, dass der Zinssatz für die Darlehensvereinbarung vom 29. November 2010 festgesetzt wurde, indem […] Basispunkte zum Referenzsatz von 1,24 % addiert wurden ([11]). Die EEL GmbH und die FN GmbH vereinbarten, dass die bis zum 31. Dezember 2010 fälligen Zinsen zum Darlehensbetrag hinzuaddierte wurden, wodurch sich der Darlehensbetrag auf [24-40] Mio. EUR erhöhte. Darüber hinaus wurde die FN GmbH verpflichtet, vierteljährlich Zinsen zu zahlen, und die erste Zinszahlung würde am Ende des ersten Quartals 2011 fällig.

(44) Die folgende Tabelle fasst die Hauptmerkmale der fünf Kreditvereinbarungen, die geprüft werden, zusammen:

Tabelle 3

Überblick über die öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen der EEL GmbH zugunsten der FN GmbH

Volumen (in Mio. EUR)	Datum der Darlehensvereinbarung	Zinssatz	Fälligkeit/Verlängerung des Darlehens	Sicherheit	Finanzierungsweise (EEL)
[11-20]	11.4.2003	[1-5] % über dem Basiszinssatz (1,97 %)	Erste Fälligkeit: 30.6.2005, erste Verlängerung bis zum 31.12.2010, zweite Verlängerung bis zum 31.12.2016	— Belastung der Liegenschaft und Gebäude (Grundschulden) — Selbstschuldnerische Bürgschaft von […] (selbstschuldnerische Bürgschaft) — Verpfändung der Geschäftsanteile an der ANH GmbH und der Geschäftsanteile an der FN GmbH	Vom Kreis Kleve gewährtes Darlehen: ([5-15] Mio. EUR zu [1-5)] %); Darlehen in Höhe von [2-5] Mio. EUR von der [Bank], (öffentlicher Gewährträger: Gemeinde Weeze). Das Darlehen in Höhe von [2-5] Mio. EUR wird am 30.6.2005 umgewandelt, und [Bank] übernimmt es als neuer Gläubiger.
[2-5]	17.6.2004	[1-5] % über dem Basiszinssatz (1,14 %)	Erste Fälligkeit: 30.6.2005, erste Verlängerung bis zum 31.12.2010, zweite Verlängerung bis zum 31.12.2016	— Belastung der Liegenschaft und Gebäude (Grundschulden) — Geschäftsanteile an der ANH GmbH und Geschäftsanteile an der FN GmbH	Darlehen zugunsten der EEL GmbH, gewährt vom Kreis Kleve (Kassenkredite)
[2-5]	28.7.2004	[3-8] % über dem Basiszinssatz (1,13 %)	Erste Fälligkeit: 31.12.2007, erste Verlängerung bis zum 31.12.2010, zweite Verlängerung bis zum 31.12.2016	— Belastung der Liegenschaft und Gebäude (Grundschulden) — Verpfändung der Geschäftsanteile an der ANH GmbH und der Geschäftsanteile an der FN GmbH — Verpfändung des Unternehmens FN GmbH	Darlehen zugunsten der EEL GmbH, gewährt vom Kreis Kleve (Kassenkredite) Der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze führten Kapital in Höhe von [0,4-1] Mio. EUR der EEL GmbH zu.

([11]) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

Volumen (in Mio. EUR)	Datum der Darlehensvereinbarung	Zinssatz	Fälligkeit/Verlängerung des Darlehens	Sicherheit	Finanzierungsweise (EEL)
[4-10]	1.7.2005	[1-5] %	Erste Fälligkeit 31.12.2010, verlängert bis zum 31.12.2016	— Belastung der Liegenschaft und Gebäude (Grundschulden) — Selbstschuldnerische Bürgschaft von […] (selbstschuldnerische Bürgschaft) Verpfändung der Geschäftsanteile an der ANH GmbH und der Geschäftsanteile an der FN GmbH	Der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze führten der EEL GmbH Kapital in Höhe von [0,4-1] Mio. EUR zu.
[24-40] (= [20-30] (Summe aller vier Darlehen) plus aufgelaufene Zinsen in Höhe von (= [4-10])	29.11.2010	[1-5] %	31.12.2016	— Belastung der Liegenschaft und Gebäude (Grundschulden) — Selbstschuldnerische Bürgschaft von […] (selbstschuldnerische Bürgschaft) — Verpfändung der Geschäftsanteile an der ANH GmbH und der Geschäftsanteile an der FN GmbH	Verlängerung aller früheren Darlehen, die der EEL vom Kreis Kleve gewährt wurden (Kassenkredite) und des von der [Bank] gewährten Darlehens, möglicherweise mit einer weiter bestehenden öffentlichen Garantie der Gemeinde Weeze.

(45) Die FN GmbH war am Ende des ersten Quartals 2011 erneut nicht in der Lage, die erste Zinszahlung zu leisten, die im *Darlehensverlängerungsvertrag* vom 29. November 2010 vereinbart worden war. Der Kreis Kleve nahm im März 2011 das Angebot des Anteilseigners der FN GmbH an, Geschäftsanteile der FN GmbH im Rahmen eines Schuldenswaps für ein weiteres Moratorium der Zahlung von Zinsen und Kapital zu erhalten ([12]). Dieser Schuldenswap wurde jedoch erst Ende 2012 rechtsgültig unterzeichnet. Der Kreis Kleve hält derzeit 1,88 % des Anteilskapitals der FN GmbH ([13]).

3.2. **Maßnahme 2: Unterstützung durch das Land Nordrhein-Westfalen**

(46) Am 15. Oktober 2002 wurde der FN GmbH eine öffentliche Beihilfe in Höhe von 3,525 Mio. EUR vom Land Nordrhein-Westfalen zur Finanzierung von 50 % der folgenden Kosten gewährt: Abfertigungsvorfeld, Betankungsbereich, Verbreiterung der Rollbahnen und Renovierung vorhandener Vorfeld-Bereiche, Befeuerung für Präzisions-Anflugsystem, Randbefeuerung, Start- und Landebahn-Befeuerung.

(47) Die Rechtsgrundlage für diese Unterstützung war der Runderlass des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen über Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen auf Flugplätzen (Infrastruktur-Investitionen) in Nordrhein-Westfalen (Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen auf Flugplätzen, MBl.NRW.1993 S. 617) („Erlass von 1993"). Diese Richtlinien wurden später durch die Richtlinien vom 25. November 2002 mit dem Aktenzeichen VA 5-10-60/195- ersetzt ([14]), die vom 1. Januar 2003 bis zum 1. Januar 2008 in Kraft waren.

(48) Gemäß dem Erlass von 1993 war die Gewährung von finanzieller Unterstützung zur Deckung von Investitionskosten für bestimmte Arten von Flughafeninfrastruktur möglich, darunter Landebahnen, Rollbahnen, Vorfelder, Schutzstreifen, Flugsicherungsinfrastruktur (Tower, Radar, optische Warnsysteme), Befeuerungen, optische Landeunterstützungsvorrichtungen, hohe Gebäude (Terminals, Hangars usw.), Parkplätze, Umzäunung,

([12]) Infolge der Vereinbarung vom 31. März 2011 wurden die Geschäftsanteile am 31. Dezember 2011 auf die EEL GmbH übertragen. Diese wurden später auf den Kreis Kleve übertragen

([13]) Dieser Beschluss deckt diesen Schuldenswap oder andere Maßnahmen, die von Deutschland bis 2011 zugunsten der FN GmbH gewährt wurden, nicht ab.

([14]) https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=9&ugl_nr=96&bes_id=1284&val=1284&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1

Infrastruktur für die Flugsicherheit, Ver- und Entsorgung, Lärmschutz, Brandschutz, Winter- und Rettungsdienste sowie Investitionskosten für Kompensationsmaßnahmen für Landschaftspflege und Umweltschutz. Durch den Erlass von 1993 leistete das Land Nordrhein-Westfalen Unterstützung für bis zu 40 % der beihilfefähigen Kosten für die obengenannten Flughafeninfrastrukturarten. Internationale und regionale Flughäfen konnten eine Unterstützung in Höhe von bis zu 65 % der beihilfefähigen Kosten erhalten. Für Parkplätze, Umzäunung und Infrastruktur für die Flugsicherheit konnten bis zu 80 % der beihilfefähigen Kosten auf Antrag des Flughafens gewährt werden.

3.3. **Maßnahme 3: Vom Kreis Kleve direkt der FN GmbH gewährte Unterstützung zum Erwerb der Liegenschaften des Flughafens**

(49) Wie in Erwägungsgrund 28 beschrieben, verkaufte die Bundesregierung die Liegenschaft des Flughafens Weeze am 14. März 2002 für [5-15] Mio. EUR an die FN GmbH. Am gleichen Tag schloss der Kreis Kleve eine Vereinbarung mit der FN GmbH über die Bereitstellung einer Überbrückungsfinanzierung eines Teils der Erwerbskosten der Liegenschaft des Flughafens ab. Die Überbrückungsfinanzierung wurde mittels eines zinslosen Darlehens gewährt, das vollständig durch die Liegenschaften des Flughafens abgesichert war (darum betrug der Wert am Datum der Gewährung des Darlehens [5-15] Mio. EUR). Es wurde vereinbart, dass ein Betrag in Höhe von [4-10] Mio. EUR von diesen [5-15] Mio. EUR, vom Kreis Kleve vorfinanziert würde. Airport Network B.V., die Muttergesellschaft der ANH GmbH, musste eine erste Tranche in Höhe von [2-5] Mio. EUR dieses zinslosen Darlehens bis zum 30. Dezember 2003 an den Kreis Kleve zurückzahlen; diese Rückzahlung erfolgte auch. Die zweite Tranche in Höhe von [2-5] Mio. EUR war fünf Jahre nach Beginn des Flugbetriebs am Flughafen und spätestens am 31. Dezember 2007 fällig, soweit eine Arbeitsplatzklausel der Vereinbarung (350 Arbeitsplätze) zwischen dem Kreis Kleve und der FN GmbH nicht erfüllt wurde.

(50) Am 8. Juli 2004 beschloss der Kreis Kleve, dass die FN GmbH diese zweite Tranche in Höhe von [2-5] Mio. EUR nicht zurückzahlen muss, da bereits mehr als 350 Arbeitsplätze geschaffen wurden.

3.4. **Maßnahme 4: Öffentliche Unterstützung für die EEL GmbH**

(51) Damit die EEL GmbH Darlehen zugunsten der FN GmbH ausreichen konnte, musste die EEL GmbH selbst refinanziert werden. Die EEL GmbH hat sich selbst refinanziert, indem sie Darlehen in folgender Höhe aufgenommen hat:

a) [5-15] Mio. EUR und [2-5] Mio. EUR zu Zinssätzen von [1-5] % p. a. mit Fälligkeit am 30. Juni 2005. Diese beiden Darlehen wurden vom Kreis Kleve am 11. April 2003 bzw. am 16. Juni 2004 gewährt.

b) [1-5 Mio.] EUR zu einem Zinssatz von [2-5] % p. a. mit Fälligkeit am 30. Dezember 2007. Dieses Darlehen wurde am 28. Juli 2004 vom Kreis Kleve gewährt ([15]).

(52) Im Juli 2005 wurde die Kapitalstruktur der EEL GmbH von ihren Anteilseignern geändert, die beschlossen, Kapital in Höhe von [5-15] Mio. EUR zuzuführen und einen Schuldenswap in Höhe von [1-4] Mio. EUR durchzuführen, was die Schulden aus dem ersten Darlehen auf [3-13] Mio. EUR senkte. Die EEL GmbH zahlte ein zweites Darlehen in Höhe von [2-5] Mio. EUR zurück. Schließlich wurden die verbleibenden Darlehensverträge in Höhe von [3-13] Mio. EUR und [2-5] Mio. EUR bis zum 31. Dezember 2010 verlängert. Der Zinssatz wurde dann auf [3-8] % ab dem 1. Juli 2005 und auf [3-8] % ab dem 1. November 2005 festgelegt. Am 29. November 2010 wurden diese beiden Darlehen mit einem Zinssatz von [3-8] % erneut bis zum 31. Dezember 2016 verlängert.

(53) Der Kreis Kleve führte der EEL GmbH im Jahr 2006 ([1-5] Mio. EUR) und im Jahr 2007 ([2-6] Mio. EUR) erneut Kapital zu. Diese Beträge wurden in der Firma als Kapitalrücklage verbucht und ihre Rückzahlung ist zusammen mit den Darlehensrückzahlungen Ende 2016 fällig. Insgesamt haben die beiden öffentlichen Anteilseigner der EEL GmbH [24-40] Mio. EUR ([15-25] Mio. EUR an Kapitalzuführungen einschließlich der Schuldenswap-Maßnahmen und [10-20] Mio. EUR an Darlehen) gewährt.

(54) Parallel dazu erhielt die EEL GmbH am 2. Mai 2003 ein Darlehen in Höhe von [2-5] Mio. EUR von der privaten [Bank]. Die Fälligkeit dieses Darlehens wurde auf den 30. Juni 2005 mit einem Zinssatz von [1-5] % festgelegt. Die Gemeinde Weeze stellte eine 100 %ige öffentliche Garantie für dieses Darlehen zugunsten der EEL GmbH bzw. der [Bank] bereit. Am 30. Juni 2005 wurde dieses Darlehen umgewandelt und die öffentliche [Bank] (eine Tochtergesellschaft der [Bank]) ersetzte die [Bank] als Gläubiger. Die Fälligkeit wurde ein erstes Mal bis zum 30. Dezember 2010 (Zinssatz von [1-5] %) und im Jahr 2010 ein zweites Mal bis zum 31. Dezember 2016 (Zinssatz von [1-5] %) verlängert.

([15]) Dies impliziert, dass, als die EEL GmbH die der FN GmbH gewährten Darlehen verlängerte, ihre eigenen, vom Kreis Kleve gewährten Darlehen sowie das von der [Bank] der EEL GmbH gewährte Darlehen in Höhe von [1-5] Mio. EUR entsprechend verlängert wurden.

4. GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

4.1. Maßnahme 1 — Darlehen der EEL GmbH zugunsten der FN GmbH

(55) Im Eröffnungsbeschluss äußerte die Kommission jedoch Zweifel daran, dass die von der EEL GmbH der FN GmbH gewährten Darlehen zu marktüblichen Bedingungen gewährt und verlängert wurden. Die Kommission stellte fest, dass Deutschland erstens für den Darlehensnehmer weder eine Bonitätsgeschichte noch ein Rating vorgelegt hat. Darüber hinaus konnte die Kommission nicht ausschließen, dass es sich bei der FN GmbH um ein Unternehmen in Schwierigkeiten handelte. Die Kommission hat ferner unterstrichen, dass Deutschland keine Angaben zu den auf die einzelnen Darlehen angewandten Zinssätze oder Angaben zu deren Besicherung gemacht hat. Die Kommission stellte zudem das Fehlen von Erklärungen dazu fest, weshalb der öffentliche Darlehensgeber sich wiederholt bereit erklärte, die Darlehen zu verlängern und ihre Fälligkeit immer wieder zu verlängern, und weshalb bislang weder die Rückzahlung des Darlehensbetrags noch die Zahlung der fälligen Zinsen durchgesetzt wurde.

(56) Auf der Grundlage dieser Beobachtungen vertritt die Kommission die vorläufige Auffassung, dass die EEL GmbH sich bei der Gewährung und Verlängerung der Darlehen zugunsten der FN GmbH nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber oder Gläubiger verhielt. Angesichts der Tatsache, dass die FN GmbH in diesem gesamten Zeitraum offenbar als Unternehmen in Schwierigkeiten einzustufen war, das sich bis mindestens Ende 2010 nicht bei Geschäftsbanken finanzieren konnte, vertritt die Kommission die vorläufige Auffassung, dass der Gesamtbetrag der Darlehen zuzüglich der ausstehenden Zinsen als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist.

(57) Da diese Maßnahmen durchgeführt wurden, ohne zuvor bei der Kommission angemeldet worden zu sein, schloss die Kommission vorläufig, dass es sich hierbei um rechtswidrige staatliche Beihilfen handelt.

(58) Schließlich äußerte die Kommission Zweifel an der Vereinbarkeit der beanstandeten Vereinbarungen mit dem Binnenmarkt, wenn sie als staatliche Beihilfen betrachtet werden, insbesondere im Hinblick auf die in den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen festgelegten Regeln ([16]).

4.2. Maßnahme 2 — Unterstützung der FN GmbH durch das Land Nordrhein-Westfalen

(59) Im Eröffnungsbeschluss merkte die Kommission an, dass die Unterstützung der FN GmbH durch das Land Nordrhein-Westfalen eine selektive Maßnahme darstellte, da nicht alle Flughäfen im Land Anspruch auf solche Unterstützung hatten. Da die Unterstützung aus öffentlichen Mitteln erfolgte und dem Flughafen durch die Gewährung von Unterstützung für Investitionen einen Vorteil verschaffte, konnte nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei der Unterstützung um eine staatliche Beihilfe handelt.

(60) Da diese Maßnahmen durchgeführt wurden, ohne zuvor bei der Kommission angemeldet worden zu sein, schloss die Kommission vorläufig, dass es sich hierbei um rechtswidrige staatliche Beihilfen handelt.

(61) Schließlich äußerte die Kommission Zweifel an der Vereinbarkeit der beanstandeten Maßnahme mit dem Binnenmarkt, wenn sie als staatliche Beihilfe betrachtet wird, insbesondere im Hinblick auf die in den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen festgelegten Regeln ([17]).

4.3. Maßnahme 3 — Direkte Unterstützung der FN GmbH durch den Kreis Kleve

(62) Im Hinblick auf die direkte Unterstützung der FN GmbH durch den Kreis Kleve vertritt die Kommission die vorläufige Auffassung, dass kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber ein solches Darlehen ohne Vergütung bereitgestellt hätte. Außerdem hat die Kommission Zweifel daran geäußert, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber bereit wäre, angesichts der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region auf einen Teil der Rückzahlung eines ausstehenden Darlehens zu verzichten.

(63) Da diese Maßnahmen durchgeführt wurden, ohne zuvor bei der Kommission angemeldet worden zu sein, schloss die Kommission vorläufig, dass es sich hierbei um rechtswidrige staatliche Beihilfen handelt.

(64) Schließlich äußerte die Kommission Zweifel an der Vereinbarkeit der beanstandeten Maßnahme mit dem Binnenmarkt, wenn sie als staatliche Beihilfe betrachtet wird, insbesondere im Hinblick auf die in den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen festgelegten Regeln ([17]).

([16]) Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2).

([17]) Siehe Fußnote 16.

4.4. **Maßnahme 4 — Kapitalzuführungen und Darlehen zugunsten der EEL GmbH**

(65) Im Eröffnungsbeschluss äußerte die Kommission Zweifel daran, dass die der EEL GmbH von ihren öffentlichen Anteilseignern gewährte Finanzierung zu marktüblichen Bedingungen gewährt und verlängert wurde.

(66) Da diese Maßnahmen durchgeführt wurden, ohne zuvor bei der Kommission angemeldet worden zu sein, schloss die Kommission vorläufig, dass es sich hierbei um rechtswidrige staatliche Beihilfen handelt.

(67) Schließlich äußerte die Kommission Zweifel an der Vereinbarkeit der beanstandeten Maßnahmen mit dem Binnenmarkt, wenn sie als staatliche Beihilfe betrachtet werden.

5. **STELLUNGNAHMEN DEUTSCHLANDS**

5.1. **Allgemeine Bemerkungen**

5.1.1. *Hintergrund des Projekts*

(68) Deutschland erinnert an den Hintergrund des Projekts, wie in den Abschnitten 2.1 und 2.2 oben beschrieben. Der Grundpfeiler des „Euroregionalen Zentrums für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe" war die Entwicklung eines in privatem Eigentum stehenden und privat betriebenen Flughafens auf dem früheren Militärflugplatz.

(69) Deutschland vertritt den Standpunkt, dass das Verkehrswachstum durch externe Faktoren behindert wurde. Zunächst führte die Insolvenz der Luftfahrtgesellschaft V-Bird im Oktober 2004, deren operative Basis sich am Flughafen Weeze befand, zu einem signifikanten Verlust an Luftverkehrsaufkommen, der nicht durch die zusätzlichen Flüge von Ryanair und Hapagfly ausgeglichen werden konnte, bis das Verkehrsaufkommen 2008 wieder das Niveau von 2004 erreichte. Zweitens führte eine Reihe von Klagen, die bei nationalen Gerichten erhoben wurden, zu Rechtsunsicherheit für die Luftfahrtgesellschaft ([18]) und zogen unvorhersehbare Kosten für die FN GmbH nach sich. Bis zum Erhalt der endgültigen Betriebsgenehmigung im Jahr 2009 konnte die FN GmbH ihre Strategie aufgrund der anhaltenden Rechtsstreitigkeiten nicht umsetzen und entschied sich für eine außergerichtliche Einigung. Der Preis für den erfolgreichen Vergleich waren jedoch Kompensationszahlungen an die Parteien dieser Verfahren in Höhe von [5-10] Mio. EUR. Drittens wurde das Verkehrsaufkommen am Flughafen Weeze im Jahr 2010 durch die Störung des Flugverkehrs aufgrund des Ausbruchs des Vulkans Eyjafjallajokull in Island beeinträchtigt. Viertens trägt Deutschland vor, das es im September 2010 eine Luftverkehrssteuer einführte, die die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Weeze gegenüber anderen europäischen Flughäfen, die dieser Steuer nicht unterlagen, beeinträchtigte. Nach Angaben Deutschlands führte dies dazu, dass Ryanair ihren Betrieb ab dem Flughafen Weeze reduzierte, wodurch sich das Passagieraufkommen in den Jahren 2011 und 2012 verringerte.

(70) Deutschland gibt an, dass trotz dieser widrigen Ereignisse, die außerhalb der Kontrolle der FN GmbH, der EEL GmbH oder ihrer Anteilseigner lagen, der Erfolg des Projekts durch das im untersuchten Zeitraum ständig wachsende Verkehrsaufkommen belegt ist (siehe Erwägungsgrund 18), das die Verkehrsprognosen der verschiedenen Gutachter-Studien erreichte oder sogar übertraf (außer im Jahr 2011). Darüber hinaus unterstreicht Deutschland, dass die FN GmbH zudem im Laufe der Zeit auch ihre flugunabhängigen Erlöse steigern und damit ihre Rentabilität verbessern konnte.

5.1.2. *Die Logik der privaten Finanzierung des Flughafens*

(71) Deutschland unterstreicht, dass es sich bei dem Flughafen Weeze um einen Flughafen mit einer „Erfolgsgeschichte" handelt, da er nicht nur der drittgrößte Flughafen in Nordrhein-Westfalen sondern auch ein einzigartiges Beispiel für eine zum Marktpreis veräußerte Infrastruktur ist. Deutschland fügt hinzu, dass die Investitionen in den Flughafen stetig hoch waren. Im Zeitraum von 2002 bis 2011 beliefen sich die gesamten Investitionen der FN GmbH auf [60-90] Mio. EUR, wovon [20-30] Mio. EUR für die Entwicklung von Gewerbebauten, [10-20] Mio. EUR für Flug- und Vorfeld-Einrichtungen und [5-10] Mio. EUR für Start und Erweiterungsprojekte verwendet wurden. Deutschland gibt an, dass die FN GmbH sich seit ihrer Privatisierung ständig auf private Ressourcen stützen konnte, um diese signifikanten Investitionen zu finanzieren, nämlich: i) Darlehen und Kapitalzufuhr von Anteilseignern, ii) Darlehen von Geschäftsbanken und iii) die eigenen Betriebsgewinne der FN GmbH.

(72) Im Hinblick auf die Unterstützung durch den mehrheitlichen Anteilseigner vertritt Deutschland den Standpunkt, dass die ANH GmbH und ihre eigenen Anteilseigner ihre Tochtergesellschaft FN GmbH wiederholt unterstützt

([18]) Siehe Fußnote 7.

haben, um ihre ersten betrieblichen Verluste sowie ihre Investitionen in die Flughafen-Infrastruktur abzudecken. Diese Unterstützung erfolgte in Form von Kapitalzuführungen und Darlehen, für die die Mehrheit der Anteilseigner sich zu einer Rangrücktrittserklärung bereit erklärte. Dadurch wandelten die Mehrheits-Anteilseigner Forderungen in Eigenkapital um, das nicht mehr Teil der Insolvenzmasse sein konnte. Deutschland merkt jedoch an, dass private Anteilseigner alleine nicht in der Lage gewesen wären, die gesamte finanzielle Belastung einer solchen kostspieligen Investition zu tragen, und zusätzliche Finanzierungsquellen benötigten, die nur Behörden zu Marktbedingungen bereitstellen konnten. Diese externe Unterstützung wurde bereit im Geschäftsplan von 2003 berücksichtigt (Erwägungsgrund 95).

(73) Im Hinblick auf die Darlehen von Geschäftsbanken behauptet Deutschland, dass die FN GmbH aufgrund ihres wirtschaftlichen Erfolgs sehr schnell Kredite von Geschäftsbanken erhalten konnte. Nach Angaben Deutschlands hat der Zugang zu Banken die Nachhaltigkeit eines auf privater Finanzierung beruhenden Geschäftsmodells belegt. In der ersten Hälfte des Jahres 2009 konnte die FN GmbH eine Darlehensvereinbarung über [0-10] Mio. EUR mit der [Bank] unterzeichnen. Der Zinssatz dieses Darlehens betrug [2-6] %, aber unter der Bedingung der Nachstellung der Ansprüche der EEL GmbH bezüglich der Darlehen, die letztere der FN GmbH gewährt hatte (was die Rangrücktrittserklärung der EEL GmbH erforderlich machte). Die Fälligkeit des Darlehens wurde auf den 31. Dezember 2010 festgelegt. Nach den Angaben Deutschlands waren die Besicherungsbedingungen und die Zinssätze der Verträge dadurch für die FN GmbH vergleichsweise günstig. FN GmbH hat das Darlehen der [Bank] am Fälligkeitstermin vollständig zurückgezahlt. Deutschland fügt hinzu, dass die [Bank] der FN GmbH zwei Kreditfazilitäten ([8-15] Mio. EUR und [1-5] Mio. EUR) zu einem indikativen Zinssatz von [1-5] % angeboten hat ([19]) und dass eine Darlehensfinanzierung über etwa [0-3] Mio. EUR mit [Bank] unterzeichnet werden konnte.

(74) Im Hinblick auf die Eigenfinanzierung unterstreicht Deutschland, dass die FN GmbH ihre eigenen Investitionen zunehmend durch den positiven operativen Cashflow finanzieren konnte. Der erste positive EBITDA (Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände) wurde im Jahr 2006 verzeichnet, und der erste Nettogewinn im Jahr 2007, nur wenige Jahre nach Aufnahme des Betriebs. Darüber hinaus wirft Deutschland der Kommission vor, den Umsatz und die Kostenaufstellungen der FN GmbH im Eröffnungsbeschluss fehlerhaft und irreführend dargestellt zu haben. Deutschland legte dementsprechend folgende Informationen zum Vergleich der Entwicklung von Umsatz und Kosten im Zeitraum 2003 bis 2010 vor:

Tabelle 4

Umsätze und Kosten der FN GmbH im Zeitraum 2003-2010

(in Tausend EUR)

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Umsatz	2 225	7 968	7 364	7 136	8 281	13 338	19 900	23 759
Sonstige betriebliche Erträge	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— einschließlich der steuerbezogenen Grundstückstransaktion	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Materialaufwendungen	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Personalaufwendungen	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Sonstige betriebliche Aufwendungen	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)

([19]) Dieses Angebot ist jedoch nie zustande gekommen.

(75) Deutschland vertritt den Standpunkt, dass die Kommission insbesondere alle Kosten im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen (Kosten für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten), die nicht zum operativen Tagesgeschäft des Flughafens zu rechnen sind, nicht berücksichtigt und so den betrieblichen Gewinn künstlich verringert hat. Deutschland vertritt die Ansicht, dass die folgende Tabelle die tatsächliche betriebliche Rentabilität der FN GmbH widerspiegelt:

Tabelle 5

Angepasste Kostenstruktur der FN GmbH (um Kosten im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen bereinigt)

(in Tausend EUR)

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gewinn gemäß dem Jahresbericht	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Öffentlicher Auftrag	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
a) Sicherheit und Sicherung, wovon:	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— Brandschutz (Personal)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— Amortisierung der Investitionskosten (Brandschutz)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— Amortisierung der Kosten (Videoüberwachung)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— Patrouillen	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— Sicherheitspersonal	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
b) Schutz von Luftfahrzeugen und Fluggästen	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— Kontrollgeräte (Personen und Objekte)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— Flugsicherung DFS TTC	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
— Amortisierung (Kontrollturm)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Angepasster Jahresgewinn	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Angepasster EBITDA	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)

5.1.3. *Begriff der Beihilfe — Flughafenbau wird als nichtwirtschaftliche Tätigkeit betrachtet*

(76) Deutschland vertrat den Standpunkt, dass der Bau eines Flughafens grundsätzlich keine wirtschaftliche Tätigkeit ist, die private Investoren bereit sind, alleine zu unternehmen, und dass es kein derartiges Beispiel in Europa gibt (siehe nächster Abschnitt). Nach den Angaben Deutschlands wären private Investoren wesentlich stärker daran interessiert, eine Flughafeninfrastruktur zu betreiben, die bereits besteht, da die Risiken bei einem solchen Vorhaben geringer und überschaubar sind.

(77) Deutschland empfiehlt, dass der Bau von Flughafeninfrastruktur angesichts des Fehlens privater Investitionen in diesem Bereich nicht mehr Gegenstand der üblichen beihilferechtlichen Prüfungen sein sollte. Nach Ansicht Deutschlands stellt der Bau einer solchen Infrastruktur ein Werkzeug dar, mit dem der Staat die wirtschaftliche Entwicklung steuern und die Raumplanung durch die Verkehrspolitik strukturieren kann.

(78) Deutschland vertritt darüber hinaus den Standpunkt, dass die öffentliche Unterstützung in diesem Fall hauptsächlich auf Tätigkeiten im öffentlichen Auftrag ausgerichtet war, die nicht in den Anwendungsbereich beihilferechtlicher Prüfungen fallen. Von den [20-30] Mio. EUR seien [20-30] Mio. EUR in Brandschutz und Sicherheitssysteme investiert worden. Deutschland fügte hinzu, dass die verbleibenden [2-5] Mio. EUR im Jahr 2011 vollständig zur Finanzierung anderer Tätigkeiten verwendet wurden.

5.1.4. *Begriff der Beihilfe — Fehlen eines hypothetischen Vergleichsinvestors*

(79) Deutschland ist der Meinung, dass es in Europa keinen Markt für die Finanzierung von in Privateigentum stehender Flughafeninfrastruktur gibt. Nach Angaben Deutschlands gibt es in Europa nur wenige vollständig privatisierte Flughäfen. Glasgow-Prestwick oder Luton sind Beispiele für solche Flughäfen. Obwohl bezüglich dieser vollständig privaten Flughäfen keine beihilferechtliche Prüfung eröffnet wurde, zweifelt Deutschland an, dass diese Flughäfen keinerlei öffentliche Unterstützung erhalten haben. Deutschland hebt hervor, das selbst im Beispiel des Flughafens Lübeck-Blankensee die Gemeinde Lübeck das Eigentum an der Plattform im Jahr 2009 wieder übernommen hat. Diese Seltenheit des privaten Eigentums ist nach Ansicht Deutschlands auf die hohen Fixkosten zurückzuführen, die beim Bau einer Flughafeninfrastruktur entstehen, was von der Kommission im Entwurf für die Luftverkehrsleitlinien von 2014 bestätigt wurde, der während des förmlichen Prüfverfahrens in dieser Sache ausgearbeitet wurde ([20]). Darüber hinaus führt Deutschland an, dass die rechtlichen Unsicherheiten, die durch den obligatorischen Zertifizierungsprozess des Flughafens, die gleichzeitige Verkündigung des Urteils in der Rechtssache *Aéroports de Paris* und die Unterzeichnung eines internationalen Vertrags zwischen Deutschland und den Niederlanden entstanden, private Investoren davon abhielten, sich an einem solchen Projekt zu beteiligen. Gemäß den Angaben Deutschlands wurde in der ursprünglichen Beurteilung im Eröffnungsbeschluss der Kommission fälschlicherweise nicht berücksichtigt, dass die Geschäftsbanken einer Finanzierung privater Flughäfen ablehnend gegenüberstanden und dass in diesem Bereich kein funktionierender Markt besteht.

(80) Deutschland vertritt den Standpunkt, dass die vorläufige Beurteilung der Kommission sich nicht auf klare Kriterien stützte, um die Marktkonformität der in Rede stehenden Maßnahmen zu beurteilen. Nach Angaben Deutschlands hätte sich die Kommission stattdessen auf die ständige Rechtsprechung ([21]) in Bezug auf Universalpostdienste stützen sollen, die bestätige, dass die Schaffung und Pflege eines Netzes nicht mit einem rein kommerziellen Ansatz vereinbar ist. Deutschland schlägt ferner vor, sich auf die bestehende Praxis der Kommission zu stützen, in der die Kommission ähnliche Unterstützungsmaßnahmen genehmigt habe. Um diese Ansicht zu stützen, führte Deutschland das Beispiel der Finanzierung der Flughafeninfrastruktur von Kassel-Calden an.

(81) Deutschland schloss, dass angesichts der erfolgreichen Entwicklung des Flughafens Weeze jeder private Investor in den Flughafen investiert hätte, wie Deutschland es getan hat.

5.1.5. *Die FN GmbH kann nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten betrachtet werden*

(82) Deutschland widerspricht der vorläufigen Schlussfolgerung der Kommission, dass die FN GmbH als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (den „Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien“) betrachtet werden kann ([22]).

(83) Deutschland führt dazu fünf Gründe an. Erstens habe die FN GmbH bereits nach einer sehr kurzen Startphase Gewinne erzielt (erster positiver EBITDA im Jahr 2006 — ausschließlich Kosten für öffentliche Aufträge — und erster Nettogewinn im Jahr 2007). Deutschland merkt an, dass die Kommission bei der Bewertung finanzieller Maßnahmen zugunsten regionaler Flughäfen einen Begünstigten, der Verluste verzeichnete, in der Startphase nie als Unternehmen in Schwierigkeiten betrachtet hat. Nach Angaben Deutschlands wäre, wenn die Kommission bei dieser Argumentation bleibt, keine Finanzierung einer Flughafeninfrastruktur mehr möglich.

(84) Zweitens trägt Deutschland das Argument vor, dass zu keinem Zeitpunkt ein „hartes“ Kriterium für ein Unternehmen in Schwierigkeiten erfüllt war. Deutschland streitet die Stellungnahmen im Eröffnungsbeschluss in

([20]) Nähere Ausführungen zu den Luftverkehrsleitlinien von 2014 sind Erwägungsgrund 38 zu entnehmen.

([21]) Siehe verbundene Rechtssachen Chronopost SA, La Poste und Französische Republik/Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC und CRIE SA, C-83/01 P, C-93/01 P und C-94/01, Slg. 2003, I-6993, EU:C:2003:388, Randnummer 37.

([22]) Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2).

Bezug auf negatives Eigenkapital ab und fügt hinzu, dass der mehrheitliche Anteilseigner das Unternehmen finanziell über Wasser gehalten habe — durch ein Darlehen, eine neue Kapitalzufuhr und die Einwilligung in eine Rangrücktrittserklärung. Darüber hinaus bestreitet Deutschland die Auslegung der Kommission hinsichtlich der Urteile des Gerichts der Europäischen Union in den Rechtssachen T-102/07 und T-120/07, *Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH und MB System GmbH & Co. KG gegen Europäische Kommission*, soweit sie einen automatischen Mechanismus zwischen negativem Eigenkapital und der Einstufung als Unternehmen in Schwierigkeiten impliziert. Deutschland führt an, dass das Kriterium des negativen Eigenkapitals nur eines von mehreren Kriterien ist, die das Gericht ausgewiesen hat, um festzulegen, ob ein Unternehmen sich in Schwierigkeiten befindet.

(85) Drittens erklärt Deutschland, dass es bei der FN GmbH keine Anzeichen dafür gibt, dass sich das Unternehmen in Schwierigkeiten befindet, da die geschäftliche Entwicklung der FN GmbH seit ihrer Gründung positiv war. Insbesondere deute die Tatsache, dass sich die Zinsbelastung der FN GmbH erhöht, nicht auf finanzielle Schwierigkeiten wie eine Überschuldung hin, sondern spiegle die wiederholten Investitionen des Hauptanteilseigners in die FN GmbH wider.

(86) Viertens vertritt Deutschland den Standpunkt, dass die FN GmbH ihre finanziellen Schwierigkeiten dank ihrer eigenen betrieblichen Gewinne, Darlehen von Geschäftsbanken und Mitteln ihres mehrheitlichen Anteilseigners selbst lösen kann.

(87) Schließlich bringt Deutschland vor, dass die FN GmbH nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien betrachtet werden kann, da nach diesen Leitlinien Unternehmen innerhalb der ersten drei Jahre nach ihrer Gründung (wie die FN GmbH) nicht als in Schwierigkeiten befindlich eingestuft werden können.

5.1.6. *Wettbewerbsverzerrung*

(88) Deutschland vertritt den Standpunkt, dass die Kommission es im Eröffnungsbeschluss versäumt hat, die Auswirkungen der Unterstützungsmaßnahmen auf den Wettbewerb auf dem relevanten Markt zu belegen, den sie nicht definiert hat.

(89) Nach diesen allgemeinen Stellungnahmen nahm Deutschland zu den verschiedenen in Rede stehenden Maßnahmen Stellung:

5.2. **Maßnahme 1: Die Unterstützung der EEL GmbH für die FN GmbH**

5.2.1. *Die Kontrolle der EEL GmbH über die FN GmbH*

(90) Deutschland führt an, dass alle mit den der FN GmbH von der EEL GmbH gewährten Darlehen finanzierten Zahlungen von der EEL GmbH streng kontrolliert wurden, die deren direkte Übertragung an die Gläubiger der FN GmbH treuhänderisch beaufsichtigte.

(91) Nach Angaben Deutschlands konnte die EEL GmbH dadurch sicherstellen, dass ihre Ressourcen ausschließlich für Investitionen und nicht für das Tagesgeschäft eingesetzt wurden.

(92) Deutschland führt zusätzlich an, dass dem Kreis Kleve und der Gemeinde Weeze als Anteilseigner der EEL GmbH im Geschäftsvertrag der FN GmbH mehrere ausschließliche Rechte eingeräumt wurden, so etwa das Recht, den Geschäftsführer der FN GmbH zu ernennen (im Jahr 2004 ausgeübt), sowie mehrere Veto-Rechte in Bezug auf einzelne Verwaltungsmaßnahmen sowie Veränderungen oder die Veräußerung des Kapitals der FN GmbH. Diese Rechte bleiben bestehen, bis die FN GmbH alle Schulden bei diesen beiden Anteilseignern beglichen hat.

5.2.2. *Ex-ante-Bewertung der Marktbedingungen und der erforderlichen Investitionen*

(93) Deutschland führt das Argument an, dass im in Rede stehenden Zeitraum alle Investitionsentscheidungen durch Marktstudien gestützt wurden, deren Schlussfolgerungen systematisch auf die Notwendigkeit der Investition hinwiesen.

(94) Diesbezüglich führt Deutschland zunächst eine Studie aus dem Jahr 1998 (durchgeführt von […]) an, der zufolge das Projekt Flughafen Weeze wirtschaftlich solide und nachhaltig schien. Deutschland führt weitere Studien an, die kurz danach vorgelegt wurden und die die Spezialisierung dieser neuen Flughafeninfrastruktur auf das Segment LCC empfahlen, das damals als die erfolgversprechendste Wachstumsquelle in den späten 1990er Jahren identifiziert wurde. Der Bau einer speziell für LCC-Verkehr konzipierten Infrastruktur, die geografische Lage des Flughafens (mit einem Einzugsbereich mit etwa 35 Mio. Einwohnern), die Auslastung der nahegelegenen Flughäfen Amsterdam und Düsseldorf wurden damals als Wettbewerbsvorteile beschrieben.

(95) Deutschland bezieht sich des Weiteren auf weitere Geschäftspläne, die auf dem erwarteten Wachstum des LCC-Verkehrs, der Auslastung der benachbarten Flughafen-Plattformen, der Unterzeichnung von Vereinbarungen mit Ryanair fußten, um den finanziellen Erfolg des Flughafens vorherzusagen. Angesichts der Notwendigkeit, Umweltschutzbestimmungen durchzusetzen, gab die FN GmbH zeitgleich eine Luftverkehrsprognose bei […] („[…]-Studie") in Auftrag, die für 2010 mit einem Passagieraufkommen von 2,88 Mio. und für 2020 mit einem Passagieraufkommen zwischen 3,1 und 4,85 Mio. rechnete. Deutschland merkt an, dass die Verkehrsstatistiken zeigen, dass der Geschäftsplan bis 2010 exakt eingehalten wurde, und dies trotz der oben beschriebenen widrigen Ereignisse.

(96) Deutschland erklärt weiter, dass die FN GmbH angesichts des ausgeweiteten Umfangs der Tätigkeiten von Ryanair am Flughafen einen weiteren Geschäftsplan in Auftrag gab, der die Jahre 2009-2020 abdeckt („Geschäftsplan von 2009"). Dieser Geschäftsplan wurde an die [Bank] weitergeleitet, die die Studie dieses Experten bei der Entscheidung über die Gewährung eines geschäftlichen Darlehens für die FN GmbH berücksichtigen konnte.

(97) Angesichts dieser Erwägungen bestreitet Deutschland die vorläufige Auffassung der Kommission, dass das Geschäftsmodell der FN GmbH nicht nachhaltig war und dass die Privatisierung unter politischen Gesichtspunkten und nicht anhand rein wirtschaftlicher Kriterien durchgeführt wurde.

5.2.3. *Marktkonformität der Darlehen der EEL GmbH zugunsten der FN GmbH*

(98) Deutschland gab an, dass im Eröffnungsbeschluss für die Beurteilung der Marktkonformität der Zinssätze der von der EEL GmbH gewährten Darlehen eine inkorrekte juristische Grundlage herangezogen wird. Nach Angaben Deutschlands stützte die Kommission ihre Beurteilung auf die Mitteilung von 2008 der Kommission über die Überarbeitung der Methode für die Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze („Referenzzinssatz-Mitteilung von 2008") ([23]). Deutschland argumentiert, dass, da die meisten der in Rede stehenden Maßnahmen zwischen 2003 und 2005 gewährt wurden, die Kommission stattdessen ihre Mitteilung von 1997 über die Methode für die Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze („Referenzzinssatz-Mitteilung von 1997") hätte anwenden müssen ([24]).

(99) Darüber hinaus und unabhängig davon, welche der beiden Mitteilungen *ratione temporis* anwendbar wäre, stellte Deutschland die Anwendbarkeit eines Referenzsatzes der Kommission in dieser Sache basierend darauf in Frage, dass kein funktionierender Finanzmarkt für den Bau von Flughafeninfrastruktur bestehe.

(100) Deutschland fügte hinzu, dass die von den Behörden gewährten Darlehen aus den folgenden Gründen vollkommen marktkonform waren:

a) alle Darlehensvereinbarungen sahen die Rückzahlung des Kapitals zuzüglich der marktkonformen und/oder gesetzlich anwendbaren Zinsen vor;

b) alle der FN GmbH gewährten Darlehen waren jederzeit vollständig abgesichert durch i) erstrangige Grundschuld auf sämtliche Liegenschaften, ii) die Geschäftsanteile der Airport Network BV am Kapital der ANH GmbH und iii) die Geschäftsanteile der ANH GmbH am Kapital der FN;

c) die Zinssätze für die der FN GmbH gewährten Darlehen von [1-8] % waren jederzeit marktkonform, unter Berücksichtigung des signifikanten Anfangsbeitrags von privaten Kapitalzufuhren (rund [20-50] %) zur gesamten Projektfinanzierung und der hohen Besicherung;

d) diese Zinssätze sind mit jenen Zinssätzen gleichwertig, die für Darlehen mit 10-jähriger Laufzeit und 80 %iger Absicherung durch Immobilieneigentum gewährt werden.

(101) Was den Privatinvestor-Test angeht, so verweist Deutschland auf die Rechtsprechung in der Rechtssache *Italienische Republik gegen Kommission* ([25]), in der das Gericht erklärte: „*Um festzustellen, ob solche Maßnahmen den Charakter staatlicher Beihilfen haben, ist zu prüfen, ob ein privater Investor von vergleichbarer Größe wie die Einrichtungen des öffentlichen Sektors in vergleichbarer Lage hätte veranlasst werden können, Kapitalhilfen dieses Umfangs zu gewähren.*" Deutschland argumentierte, dass ein privater Investor anstelle der EEL die Verpflichtung zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen berücksichtigt sowie akzeptiert hätte, dass sich die Rentabilität der Investition aufgrund der Kosten für die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen verzögern kann, wie von der Kommission

([23]) Mitteilung der Kommission über die Überarbeitung der Methode für die Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6).
([24]) Mitteilung der Kommission über die Methode für die Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (ABl. C 273 vom 9.9.1997, S. 3).
([25]) Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991 in der Rechtssache Italienische Republik/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-305/89, EU:C:1991:142, Randnummer 19.

in der früheren Rechtssache *Einzelbeihilfe für Wasserwerke* ([26]) bereits anerkannt. Deutschland fügte ferner hinzu, dass ein privater Investor auch die strategische Natur/Ausrichtung des Geschäftsmodells berücksichtigen kann, um seine Rentabilitätsprognosen anzupassen. Gemäß Abschnitt 3.2 fünfter Gedankenstrich des Standpunkts der Kommission vom 14. September 1984 über Beteiligungen der öffentlichen Hand am Kapital von Unternehmen ([27]) *„kann der strategische Charakter der Investition (Absatzmärkte, Versorgung) [in bestimmten Fällen] dem normalen Verhalten eines Kapitalgebers gleichgestellt werden […], obwohl die Investition erst zu einem späteren Zeitpunkt rentabel werden wird"*. Daraus schlussfolgerte Deutschland, dass diese Bestimmung das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils aufgrund staatlicher Beihilfen ausschließt.

5.3. **Maßnahme 2: Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen zugunsten der FN GmbH**

(102) Gemäß den Angaben Deutschlands stellt die durch eine Entscheidung des Landes Nordrhein-Westfalen zugunsten der FN GmbH vom 15. Oktober 2002 bewilligte Unterstützungsmaßnahme in Höhe von 3,525 Mio. EUR tatsächlich keine Beihilfe oder zumindest eine bestehende Beihilfe im Sinne der Verfahrensverordnung dar. Deutschland argumentiert, dass die Maßnahme auf der Grundlage des Erlasses von 1993 verabschiedet wurde. Nach Angaben Deutschlands wurde der Erlass vor der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags und Artikel 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr („Luftverkehrsleitlinien von 1994") ([28]) verabschiedet

(103) Deutschland fügte hinzu, dass die Finanzierung von Flughafeninfrastrukturen erst zu einem späteren Zeitpunkt als staatliche Beihilfe eingestuft und von der Kommission geprüft wurde, nachdem: a) die Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen („Luftverkehrsleitlinien von 2005") von der Kommission im Jahr 2005 angenommen worden waren, b) Grundsatzentscheidungen in diesem Bereich vom Gericht und vom Gerichtshof der Europäischen Union ([29]) angenommen wurden.

(104) Deutschland argumentierte diesbezüglich ferner, dass die Kommission im Eröffnungsbeschluss eine inkorrekte juristische Grundlage für die vorläufige Beurteilung von Maßnahme 2 verwendete. Der Eröffnungsbeschluss ([30]) beruhte nämlich auf der neuen Fassung des Erlasses von 1993, der am 1. Januar 2003 und somit nach der Gewährung der Maßnahme in Kraft trat.

(105) Schließlich vertritt Deutschland den Standpunkt, dass es nicht erforderlich ist, dass die Kommission die Bestimmungen der Verfahrensverordnung in Bezug auf bestehende Beihilfen anwendet, da der Erlass von 1993, auf dessen Grundlage die in Rede stehende Beihilfemaßnahme angenommen wurde, aufgehoben wurde

5.4. **Maßnahme 3: Direkte Unterstützung des Kreises Kleve für die FN GmbH**

(106) Deutschland vertritt den Standpunkt, dass die Gewährung der Überbrückungsfinanzierung erforderlich war, um die private Investition in den Flughafen in der Startphase zu begleiten. Im Hinblick auf den Verzicht auf die Verpflichtung der FN GmbH, die zweite Tranche des Darlehens zurückzuzahlen, vertritt Deutschland die Meinung, dass der Kreis Kleve diese Entscheidung bewusst traf, da die FN GmbH ihre gesetzliche Verpflichtung, mindestens 350 Arbeitsplätze zu schaffen, erfüllt hatte.

5.5. **Maßnahme 4: Öffentliche Refinanzierung der EEL GmbH**

(107) Deutschland bestreitet, dass die Refinanzierung der EEL GmbH eine Transaktion darstellt, an der der Staat beteiligt ist, da es sich lediglich um eine Kapitalzuführung der Anteilseigner der EEL GmbH handelt. Deutschland unterstreicht, dass die Refinanzierung der EEL GmbH von den öffentlichen Eigentümern und privaten Banken durchgeführt wurde.

(108) Deutschland bringt vor, dass der Eröffnungsbeschluss die mutmaßliche staatliche Beihilfe (die Refinanzierung der FN GmbH durch die EEL GmbH und die Refinanzierung der EEL GmbH durch ihre öffentlichen Anteilseigner) doppelt berücksichtigt, obwohl sie nur eine einzige Maßnahme darstellt. Deutschland erinnert daran, dass die Kommission auf eine doppelte Würdigung in der ähnlich gelagerten Rechtssache *Leipzig/Halle* verzichtet hat ([31]).

([26]) Beschluss der Kommission vom 15. Juni 2011, N 322/10, Erwägungsgrund 49. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237041/237041_1243261_83_3.pdf

([27]) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/transparency_extract_de.pdf

([28]) 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).

([29]) Insbesondere Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-128/98, EU:T:2000:290, Urteil des Gerichtshofs vom 17. Dezember 2008, Ryanair Ltd/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-196/04, EU:T:2008:585, sowie Urteil des Gerichtshofs vom 24. März 2011, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt u. a./Europäische Kommission, T-443/08, EU:T:2011:117.

([30]) Erwägungsgrund 42.

([31]) SA.30743 — Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen am Flughafen Leipzig/Halle (ABl. C 284 vom 28.9.2011, S. 6).

(109) Deutschland bestreitet, dass die EEL GmbH an einer wirtschaftlichen Tätigkeit beteiligt war, und argumentiert, dass die EEL GmbH stattdessen als temporäre Zweckgesellschaft betrachtet werden sollte, die zur Verwaltung und Entwicklung der Flughafeninfrastruktur gegründet wurde. Deutschland vertritt die Ansicht, dass die EEL GmbH gegründet wurde, da diese das Projekt effizienter verwalten könne als ihre beiden getrennten Anteilseigner (der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze) und die von letzteren bereitgestellte Anlaufunterstützung transparenter weiterleiten könne. Nach Angaben Deutschlands hätte kein privater Investor dieselben Tätigkeiten wie die EEL GmbH durchgeführt.

(110) Schließlich fügte Deutschland hinzu, dass die EEL GmbH aufgrund der Differenz zwischen den Zinssätzen der von ihren Anteilseignern erhaltenen Darlehen und jenen, die der FN GmbH gewährt wurden, eine Gewinnspanne erzielt.

5.6. **Würdigung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt**

(111) Deutschland zweifelt an, dass die Kommission die Vereinbarkeit der Unterstützungsmaßnahmen im Eröffnungsbeschluss eingehend geprüft hat. Deutschland fügt hinzu, dass die Kommission angesichts des unten näher ausgeführten Einwands des Vertrauensschutzes weder mit der Untersuchung fortfahren noch eine Rückforderungsanordnung in Bezug auf die Fördermaßnahme in Betracht ziehen sollte. Schließlich merkt Deutschland an, dass die Kommission die Fördermaßnahmen, die dem Flughafen Kassel-Calden gewährt wurden und die jenen ähnlich sind, die dem Flughafen Weeze gewährt wurden, bereits genehmigt hat. Deutschland folgert daraus, dass die Kommission letztere für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären sollte.

5.7. **Vertrauensschutz**

(112) In seinen Stellungnahmen zum Eröffnungsbeschluss wiederholte Deutschland frühere Argumente zum Vertrauensschutz. Nach Angaben Deutschlands hat die Kommission Deutschland im Juli 2009 ([32]) darüber informiert, dass sie nicht beabsichtigt, den Fall weiter zu untersuchen, und dadurch Vertrauensschutz geschaffen. Deutschland schloss daraus, dass die Kommission dann durch den Grundsatz der guten Verwaltung gebunden war und die vorläufige Untersuchung hätte einstellen sollen. Zur Stützung ihres Standpunkts führte Deutschland an, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache *Salzgitter* ([33]) entschieden hat, dass eine Verzögerung der Ausübung ihrer Aufsichtsbefugnisse und der Anordnung der Rückerstattung von staatlichen Beihilfen durch die Kommission einen Rückforderungsbeschluss nicht unzulässig macht, außer in besonderen Fällen (wie diesem), in denen die Kommission eindeutig nicht gehandelt und ihre Sorgfaltspflicht eindeutig verletzt habe.

(113) Deutschland argumentierte, dass im förmlichen Prüfverfahren andere Beschlüsse der Kommission nicht berücksichtigt wurden, so etwa der Beschluss Konver II von 2005 (der 14,9 Mio. ECU für die Konversion ehemaliger Militärflughäfen in Nordrhein-Westfalen bewilligte) und der Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa ([34]), die ausdrücklich zur Schaffung neuer Flughafeninfrastrukturen aufrufen.

6. **STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN**

6.1. **Flughafen Düsseldorf GmbH**

(114) Die Flughafen Düsseldorf GmbH („Flughafen Düsseldorf"), der Betreiber des Flughafens Düsseldorf, vertritt den Standpunkt, dass die vier in Rede stehenden Maßnahmen den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigt haben und für nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden sollten. Nach Angaben des Flughafens Düsseldorf hat sich der Verkehr am Flughafen Weeze nur deshalb in weniger als zehn Jahren verzehnfacht, weil die Kostenstruktur des Flughafens durch die öffentliche Unterstützung künstlich abgesenkt worden sei. Bei der Aufnahme des Flugbetriebs am Flughafen Weeze habe Ryanair missbräuchlich die Marke „Düsseldorf" in ihren Marketing-Kampagnen verwendet, was potenzielle Kunden irregeführt und zulasten des Flughafens Düsseldorf zum Flughafen Weeze umgeleitet habe.

6.2. **Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg**

(115) Die Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg („Niederrheinische IHK"), die örtliche Industrie- und Handelskammer, betont, dass die Schließung des Militärflughafens zu einem Verlust von 400 Arbeitsplätzen und etwa 100 Mio. EUR Einnahmen jährlich für den Kreis geführt habe, während

([32]) Siehe Erwägungsgrund 54 des Eröffnungsbeschlusses.
([33]) Urteil des Gerichtshofes vom 22. April 2008, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Salzgitter AG, C-408/04, EU:C:2008:236, Randnummer 106.
([34]) KOM(2006) 819.

die geschäftliche Entwicklung des Flughafens Weeze im Gegenzug extrem positiv war und zur Schaffung von mehr als 1 200 Arbeitsplätzen in der Region geführt habe. Die Niederrheinische IHK betont des Weiteren, dass der Flughafen gemäß den Prognosen aus dem Geschäftsplan von 2003 gewachsen ist und zum drittgrößten regionalen Flughafen im Land geworden ist. Der jüngste Rückgang des Passagieraufkommens sei in erster Linie auf die Einführung der Luftverkehrssteuer in Deutschland zurückzuführen.

6.3. **Erlebe-Fernreisen und Atlasreisen**

(116) Erlebe-Fernreisen GmbH („Erlebe-Fernreisen") und Atlasreisen Partnerunternehmen („Atlasreisen"), zwei örtliche Reisebüros, drücken ihre Unterstützung für den Standpunkt des Flughafens Weeze in diesem Verfahren aus. Erlebe-Fernreisen vertritt den Standpunkt, dass die Renovierung des Militärflughafens und die Zusammenarbeit mit der Leitung des Flughafens Weeze das Wachstum des Unternehmens gefördert hat. Atlasreisen erinnert an die Fähigkeit des Flughafens, den schwierigen Zertifizierungsprozess zu durchlaufen, und an die Einführung der Luftverkehrssteuer in Deutschland.

6.4. **Agello**

(117) Agello Service GmbH („Agello"), ein Anbieter von Flughafendienstleistungen, ist der Ansicht, dass die positive Geschäftsentwicklung des Flughafens Weeze ihn zum drittgrößten Regionalflughafen im Land gemacht hat und betrachtet ihn als erfolgreiches europäisches Projekt. Seiner Ansicht nach ist der jüngste Rückgang des Passagieraufkommens in erster Linie auf die Einführung der Luftverkehrssteuer in Deutschland zurückzuführen.

6.5. **Pro:niederrhein**

(118) Pro:niederrhein, eine lokale Bürgerinitiative, die den Flughafen Weeze unterstützt, vertritt die Ansicht, dass die in Rede stehenden Maßnahmen nicht rechtswidrig sind und dass der Flughafen für die Region wichtig ist, wie durch eine im Jahr 2006 von mehr als 20 000 Personen unterzeichnete Petition hervorgehoben.

6.6. **Tower Company und STI**

(119) Die Tower Company GmbH („Tower Company"), der mit der Flugsicherung beauftragte Anbieter von Flughafendienstleistungen, und STI Security Training International GmbH („STI"), der Dienstleister für die Fluggastkontrolle, vertreten den Standpunkt, dass die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten im öffentlichen Auftrag im Fall der Schließung des Flughafens Weeze nicht relokalisiert werden können. Sie fordern die Kommission auf, die Arbeitsplätze bei ihrer Würdigung zu berücksichtigen.

6.7. **Serve2fly und I-Punkt**

(120) Serve2fly Heico Losch Airport Service GmbH („Serve2fly"), der Dienstleister für Bodenabfertigung, und I-Punkt GmbH („I-Punkt"), ein örtliches Bauunternehmen, sind der Meinung, dass die geschäftliche Entwicklung des Flughafens Weeze extrem positiv war und mehr als 1 000 Arbeitsplätze in dieser strukturschwachen Region von Nordrhein-Westfalen geschaffen hat. Serve2fly argumentiert, dass die im Eröffnungsbeschluss von der Kommission vertretenen Standpunkte gegen ihre eigenen Leitlinien verstoßen, da lokale Flughäfen daran gehindert werden, als Wettbewerber auf dem Markt aufzutreten. Serve2fly erinnert an die externen widrigen Ereignisse, die der Flughafen bewältigen musste, und bittet die Kommission, diese zu berücksichtigen.

6.8. **Gaetan Data**

(121) Gaetan Data GmbH („Gaetan Data"), ein lokales Schulungsinstitut, argumentiert, dass der Flughafen eine einzigartige Ressource im Hinblick auf Flughafen-Schulungen bietet, und vertritt den Standpunkt, dass die Kommission diesen Fall rasch genehmigen sollte.

6.9. **Van Boekel, RAS und SOV**

(122) Van Boekel GmbH („Van Boekel"), ein lokales Unternehmen, das unter anderem im Straßenbau und in der Landschaftsgestaltung tätig ist, die Rheinland Air Service Werft & Handel GmbH („RAS"), der Dienstleister für die Flugzeugbetankung, und die Schilling Omnibusverkehr GmbH („SOV"), die den Flughafen Weeze von Köln und Düsseldorf aus mit Bussen anfährt, argumentieren, dass der Flughafen Weeze jetzt ein rentabler privater Flughafen mit wahrhaft europäischer Dimension ist.

6.10. **NRN Energie**

(123) NRN Energie GmbH („NRN Energie“) gibt an, dass der Flughafen Weeze von einem privaten Investor finanziert wurde, im Gegensatz zum Flughafen Eindhoven, der sich auf die zusätzliche Finanzierung von militärischen Operationen der Niederlande stützen konnte. Was die öffentliche Beteiligung angeht, so vertritt NRN Energie den Standpunkt, dass die öffentlichen Darlehen zu Marktbedingungen gewährt wurden. NRN Energie teilt die Bedenken Deutschlands bezüglich der Verletzung des Vertrauensschutzes.

6.11. **KPP**

(124) Die KPP Steuerberatungsgesellschaft mbH („KPP“), ein Steuerberatungsunternehmen, verweist auf die erhebliche Kapitalrendite der FN GmbH ([10-20] %) im Jahr 2010. KPP argumentiert, dass die von der FN GmbH erhaltenen Darlehen zu einem Großteil als beteiligungsähnlich betrachtet werden sollten und in jedem Fall vollständig abgesichert sind.

6.12. **Der Kreis Kleve**

(125) Der Kreis Kleve unterstützt alle Stellungnahmen von Deutschland, insbesondere jene in Verbindung mit der Verletzung des Vertrauensschutzes. Er betont ebenfalls die wachsende Nachfrage nach regionalen Flughäfen in Nordrhein-Westfalen, einem der am dichtesten bevölkerten Gebiete in Europa, die von dem naheliegenden und fast voll ausgelasteten Flughafen Düsseldorf nicht vollständig erfüllt werden kann. Der Kreis Kleve fügt hinzu, dass die Finanzierung des Flughafens Weeze die Luftverkehrsleitlinien von 2005 streng befolgt, da dieser (bis einschließlich 2007) als Flughafen der Kategorie D galt.

6.13. **FN GmbH**

(126) Die FN GmbH unterstützt alle Stellungnahmen von Deutschland zum Eröffnungsbeschluss, zu denen sie beigetragen hat. Die FN GmbH betont, dass die in Rede stehenden Maßnahmen keine staatlichen Beihilfen darstellen, insbesondere nicht die der EEL GmbH gewährten Darlehen, die zu Marktbedingungen gewährt worden seien. Nach Angaben der FN GmbH konnte die FN GmbH trotz Investitionen in die Flughafeninfrastruktur in signifikanter Höhe ([50-100] Mio. EUR) eine hohe Eigenkapitalquote (über [20-50] %) beibehalten und den Anteil der in Rede stehenden Finanzierungsmaßnahmen auf unter [20-50] % der Gesamtfinanzierung begrenzen. Die FN GmbH fügt hinzu, dass das Verkehrsaufkommen und der operative Gewinn seit dem Start des Betriebs im Jahr 2003 ständig steigen, sodass die FN GmbH seit 2007 jedes Jahr Gewinne erzielt habe. Die FN GmbH merkt des Weiteren an, dass der operative Umsatz weiter steige und die Betriebskosten deutlich übersteige, die stabil geblieben seien. Nach Angaben der FN GmbH wäre diese solide operative Leistung sogar besser, wenn die Kosten in Verbindung mit Ausgaben für öffentliche Aufträge von den Gewinn- und Verlustrechnungen abgezogen würden.

(127) Die FN GmbH betont, dass sie kein Unternehmen in Schwierigkeiten ist und dass alle Darlehen zu Marktbedingungen gewährt wurden. Die FN GmbH gibt an, dass für solche Kreditrisiken die in den der EEL GmbH gewährten Darlehen festgelegten Zinssätze höher als die Zinssätze der Bundesbank für neue abgesicherte Darlehen oder die Zinssätze des Pfandbriefindex ([35]) (zzgl. einer üblichen Marge von 80 bis 120 Basispunkten) sind.

6.14. **Andere Drittparteien**

(128) Fünf Einzelpersonen zweifeln an, dass:

a) die von Deutschland bereitgestellten Informationen den tatsächlichen Beträgen entsprechen, die der EEL GmbH und der FN GmbH gewährt wurden;

b) der Flughafen in der Lage war, ohne öffentliche Darlehen zu überleben;

c) kein funktionierender Finanzmarkt vorlag, der Projekte wie das des Flughafens Weeze hätte finanzieren können;

d) die FN GmbH in der Lage wäre, alle Darlehen und Zinsen an den Rückzahlungsterminen im Jahr 2016 zurückzuzahlen; die Dritten argumentieren, dass Deutschland diesbezüglich gezwungen wäre, den Schuldenswap zu akzeptieren, der 2011 in Betracht gezogen wurde und der eine unzulässige Beihilfe und eine Transaktion darstellen würde, die kein privater Investor durchgeführt hätte;

([35]) Der Index gibt die Zinssätze für die meisten deutschen Bank-Anleihen mit Triple-A-Rating an.

e) die von Deutschland der FN GmbH auferlegten Zinsen der Marktwirklichkeit entsprechen;

f) die FN GmbH 350 Arbeitsplätze geschaffen hat (was die Vorbedingung dafür war, dass die FN GmbH die zweite Tranche von [2-5] Mio. EUR im Jahr 2004 nicht an Deutschland zurückzahlen musste);

g) der Realwert der von der Airport Network B.V. für die der FN GmbH gewährten Darlehen bereitgestellten Sicherheiten hoch ist ([36]);

h) ein Investor das Risiko eingegangen wäre, einem Flughafen, der noch keine Betriebsgenehmigung erhalten hat, von Anfang an Darlehen zu gewähren.

7. **STELLUNGNAHME DEUTSCHLANDS ZU DEN STELLUNGNAHMEN DRITTER**

(129) Deutschland vertrat nicht den Standpunkt, dass die von Herrn Kleinschnittger vorgelegten Informationen in dem Verfahren verwendet werden dürfen, da es sich dabei um vertrauliche Informationen aus den Beratungen des Kreistags Kleve handle, die auf gesetzwidrige Weise beschafft und an die Kommission weitergeleitet wurden.

(130) Bezüglich der Stellungnahmen einiger Einzelpersonen verwies Deutschland auf seine Schriftsätze vom 18. März 2013 und vom 19. August 2013, die in Abschnitt 5 zusammengefasst sind.

8. **BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHMEN**

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

(132) Die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten Tatbestandsmerkmale sind kumulativ. Folglich stellt eine Maßnahme nur dann eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn jede der folgenden Bedingungen erfüllt ist. Die finanzielle Unterstützung muss:

— vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden,

— bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen,

— den Wettbewerb verfälschen oder drohen, ihn zu verfälschen und

— Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben.

(133) Im vorliegenden Fall argumentierte Deutschland, dass die EEL GmbH und ihre Anteilseigner stets als umsichtige, marktwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsteilnehmer gehandelt haben, die von Rentabilitätszielen geleitet werden, und dass die in Rede stehenden Maßnahmen keinen wirtschaftlichen Vorteil mit sich brachten, die das Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Wenn dies tatsächlich der Fall ist, stellen die Maßnahmen Deutschlands keine staatliche Beihilfe dar.

8.1. **Vertrauensschutz**

(134) Im Gegensatz zu dem Vorbringen Deutschlands hat die Kommission keinen Anspruch auf Vertrauensschutz bezüglich der Einstellung des Vorprüfverfahrens geschaffen. Erstens ist das Argument, dass die Kommission untätig geblieben sei, nicht relevant. In den verbundenen Rechtssachen *Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa)* und *Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften* ([37]) hat das Gericht bestätigt, dass eine scheinbare Untätigkeit nicht relevant ist, wenn eine Beihilfe nicht bei ihr angemeldet wurde. Da Deutschland es versäumt hat, die Beihilfe anzumelden (siehe Erwägungsgrund 247), kann Deutschland keinen Vertrauensschutz geltend machen. Die Kommission merkt an, dass die Bezugnahme auf die Rechtsprechung in der Rechtssache *Salzgitter* nicht relevant ist, da dieses Urteil sich nur auf den Rückerstattungszeitraum im Fall einer durch einen Beschluss der Kommission als nicht vereinbar erklärten Beihilfe bezieht, und nicht auf den Zeitraum der vorläufigen Untersuchung, den die Stellungnahme von Deutschland abdeckt. Schließlich merkt die Kommission an, dass sie, da sie Deutschland nie über die Einstellung des vorliegenden Falls informiert hat, berechtigt ist, mit dessen förmlicher Prüfung fortzufahren.

([36]) Die betroffenen Drittparteien begründen ihre diesbezüglichen Zweifel mit der Angabe, dass die Airport Network B.V. ständig Verluste machte.

([37]) Urteil des Gerichtshofes vom 11. November 2004, Demesa und Territorio Histórico de Álava/Kommission, verbundene Rechtssachen C-183/02 P und C-187/02 P, EU:C:2004:701, Randnummer 52.

8.2. **Unternehmen in Schwierigkeiten**

(135) Im Eröffnungsbeschluss stellte die Kommission fest, dass nicht ausgeschlossen werden konnte, dass sich die FN GmbH in finanziellen Schwierigkeiten befand. Angesichts der von Deutschland bereitgestellten Informationen ist die Kommission jedoch der Meinung, dass sich die finanzielle Situation der FN GmbH mittlerweile verbessert hat:

a) das Unternehmen hat weniger als 5 Jahre nach Aufnahme des Betriebs positive Cashflows erzielt (siehe Tabelle 5) und bis Ende 2010, dem Jahr der letzten in Rede stehenden Maßnahme, einen Gewinn erzielt;

b) das Unternehmen wurde stets von ihren privaten Anteilseignern unterstützt (siehe Erwägungsgrund 72) und hatte schließlich Zugang zu Geschäftsbankkrediten (siehe Erwägungsgrund 73);

c) die Leitung der FN GmbH hat in diesem Zeitraum zu keinem Zeitpunkt erwogen, Insolvenz anzumelden.

(136) Darum vertritt die Kommission die Ansicht, dass sich das Unternehmen nie in der unter Randnummer 9 der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien beschriebenen Situation befand, in der es *„nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln, die ihm von seinen Eigentümern/Anteilseignern oder Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben werden, wenn der Staat nicht eingreift“*. Die Kommission schloss, dass die FN GmbH nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten eingestuft werden kann.

8.3. **Vorliegen einer Beihilfe bei den der FN GmbH gewährten Darlehen (Maßnahme 1)**

8.3.1. *Begriffe „Unternehmen“ und „Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit“*

(137) Bis vor kurzem beruhten Entscheidungen über die Entwicklung von Flughäfen ausschließlich auf raumplanerischen Gesichtspunkten oder, in einigen Fällen, auf militärischen Anforderungen. Der Betrieb von Flughäfen wurde im Rahmen der Verwaltung und nicht als wirtschaftliche Unternehmung organisiert. Der Wettbewerb zwischen Flughäfen und Flughafenbetreibern war ebenfalls begrenzt und entwickelte sich nach und nach.

(138) Diese Situation hat sich in den vergangenen Jahren jedoch verändert. Auch wenn diese Gesichtspunkte der Raumnutzungsplanung und diese Verwaltungsstrukturen in einigen Fällen weiter bestehen, wurden die meisten Flughäfen dem Handelsrecht unterworfen, um in einem immer stärker von Wettbewerb geprägten Umfeld zu Marktbedingungen tätig sein zu können. Die Übertragung in die Privatwirtschaft erfolgte meist in Form einer Privatisierung oder einer schrittweisen Öffnung des Kapitals. In den vergangenen Jahren haben Private-Equity-Gesellschaften und Investmentfonds und Pensionsfonds großes Interesse am Erwerb von Flughäfen gezeigt, wie der vorliegende Fall zeigt.

(139) Wie unter Randnummer 44 der Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (im Folgenden „Luftverkehrsleitlinien von 2014“) ([38]) angegeben, ist es aufgrund der allmählichen Entwicklung der Marktkräfte in der Flughafenbranche nicht möglich, ein genaues Datum zu bestimmen, ab dem der Betrieb eines Flughafens zweifelsfrei als wirtschaftliche Tätigkeit betrachtet werden sollte. Die Gerichte der Union haben die Entwicklung der Art der Flughafenaktivitäten anerkannt. In der Rechtssache *Flughafen Leipzig/Halle* ([39]) vertrat das Gericht die Auffassung, dass ab dem Datum der Urteilsverkündigung in der Rechtssache *Aéroports de Paris* die Anwendung der Beihilfevorschriften auf die Finanzierung von Flughafeninfrastruktur nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Folglich müssen ab dem Datum der Urteilsverkündigung in *Aéroports de Paris* (12. Dezember 2000) der Betrieb und der Bau von Flughafeninfrastruktur als in den Anwendungsbereich beihilferechtlicher Prüfungen fallend betrachtet werden.

(140) Im Hinblick auf die vorliegende Rechtssache wurden die verschiedenen Darlehen, die der FN GmbH von der EEL GmbH gewährt wurden, um den Bau des Flughafens Weeze zu finanzieren, und die Gegenstand dieses förmlichen Prüfverfahrens sind, nach 2003, also nach dem Urteil zu *Aéroports de Paris*, gewährt. Darum schließt die Kommission, dass sie berechtigt ist, alle der FN GmbH von der EEL GmbH gewährten Darlehen zu untersuchen.

([38]) Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3).

([39]) Urteil des Gerichts (Achte Kammer) vom 24. März 2011, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt und Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Europäische Kommission, verbundene Rechtssachen T-443/08 und T-455/08, EU:T:2011:117, insbesondere Randnummern 93 und 94; bestätigt durch Urteil des Gerichtshofes vom 19. Dezember 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Europäische Kommission, Rechtssache C-288/11 P, EU:C:2012:821.

8.3.2. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat*

(141) Der Begriff der staatlichen Beihilfe bezeichnet jeden direkt oder indirekt gewährten Vorteil, der aus staatlichen Mitteln finanziert oder vom Staat selbst oder von einer zwischengeschalteten Stelle im Auftrag des Staates gewährt wird.

(142) Im vorliegenden Fall steht der Beihilfegeber, die EEL GmbH, vollständig im Eigentum öffentlicher Körperschaften, und zwar des Kreises Kleve einerseits und der Gemeinde Weeze andererseits. Aus diesem Grund ist sie ein öffentliches Unternehmen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission ([40]) über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen.

(143) Der beherrschende Einfluss des Kreises Kleve und der Gemeinde Weeze zu diesem Zeitpunkt ist klar aus der Beteiligungsstruktur ersichtlich, da der Kreis Kleve (52 %) und die Gemeinde Weeze (48 %) die einzigen Anteilseigner der EEL GmbH sind. Darüber hinaus besteht der Vorstand der EEL GmbH aus zwei Vertretern öffentlicher Körperschaften, nämlich dem Bürgermeister der Gemeinde Weeze und dem Landrat des Kreises Kleve.

(144) Der beherrschende Einfluss der Behörden auf die EEL GmbH gilt auch für den finanziellen Bereich; dies ist an der obengenannten Tatsache ersichtlich, dass die EEL GmbH in den Jahren 2004-2005 von ihren Anteilseignern verschiedene Subventionen erhalten hat („Liquiditätsvorteile" und Kapitalzuführungen). Darum bestand eine direkte finanzielle Unterstützung der EEL GmbH durch die öffentliche Verwaltung.

(145) Deshalb geht die Kommission davon aus, dass die EEL GmbH ein öffentliches Unternehmen ist und ihre Ressourcen als staatliche Mittel einzustufen sind.

(146) Dem Gericht zufolge kann, auch wenn der Staat in der Lage ist, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben, nicht ohne Weiteres davon ausgegangen 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. Daher genügt die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen unter staatlicher Kontrolle steht, nicht, um Maßnahmen dieses Unternehmens wie die in Rede stehenden Darlehen dem Staat zuzurechnen. Das Gericht gab an, dass die Zurechenbarkeit einer Beihilfemaßnahme seitens eines öffentlichen Unternehmens zum Staat aus einer Reihe von Indizien abgeleitet werden kann.

(147) Solche Indizien können die Eingliederung des Unternehmens in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung umfassen, 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.

(148) Zunächst ist anzumerken, dass wesentliche Investitionsprojekte, die einen Flughafen betreffen, für die lokalen Behörden von Interesse sind, die oft in gewissem Umfang an solchen Projekten beteiligt sind. Der Grund dafür ist, dass ein Flughafen eine grundlegende Rolle für verschiedene politische Bereiche spielt: Verkehrspolitik, regionale oder nationale wirtschaftliche Entwicklungspolitik oder Stadt- und Raumplanungspolitik. Im vorliegenden Fall wird der Flughafen von einem privaten Unternehmen betrieben. Die Entscheidung, den früheren Militärflughafen in einen zivilen Flughafen umzuwandeln und an einen privaten Investor zu verkaufen, war jedoch politischer Natur. Darüber hinaus spielten der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze bei dieser Konversion eine wichtige Rolle.

(149) Die Kommission merkte an, dass die EEL GmbH von zwei regionalen öffentlichen Körperschaften gegründet wurde, um die Flughafen-Liegenschaft auf die weitere kommerzielle Nutzung als ziviler Flughafen vorzubereiten und die Liegenschaft bis zu ihrer Übernahme durch einen privaten Investor zu verwalten, wie in Artikel 2 des Gesellschaftsvertrags ([41]) vom 16. Dezember 1999 festgelegt. Wie in Erwägungsgrund 32 dargelegt, wurde diese Tätigkeit ausgesetzt, bis die Tätigkeit des Unternehmens im April 2003 wieder auflebte. Seitdem beschränkt sich die Tätigkeit der EEL GmbH darauf, neue Investitionen in den Flughafen Weeze zu leiten, was mit ihrer ursprünglichen Aufgabe übereinstimmt.

([40]) Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (ABl. L 318 vom 17.11.2006, S. 17).

([41]) *„Gegenstand des Unternehmens ist die Entwicklung und Erschließung des ehemaligen NATO-Flugplatzes Weeze-Laarbruch im Hinblick auf die erforderlichen technischen und Infrastruktur-Einrichtungen und die Unterhaltung und Herrichtung des Geländes zur Vorbereitung einer späteren gewerblichen Nutzung."*

(150) Darüber hinaus wurde der Flughafen zwischen 1999 und 2001 vom Kreis Kleve und der Gemeinde Weeze (durch die FN GmbH, die sich damals im öffentlichen Eigentum befand) betrieben, und die EEL GmbH wurde speziell gegründet, um den späteren Betrieb des zivilen Flughafens sicherzustellen.

(151) Aus den vorstehenden Erwägungen geht hervor, dass die EEL GmbH als Zweckgesellschaft einzustufen ist (vgl. Erwägungsgrund 109), die vom Kreis Kleve und der Gemeinde Weeze gegründet wurde, um deren strategische Ziele in Bezug auf den Flughafen Weeze und insbesondere seine Konversion von der militärischen zur zivilen Nutzung zu verwirklichen, und die in Rede stehenden Maßnahmen sollten dies finanzieren und begleiten. Dies sind starke Anhaltspunkte dafür, dass die in Rede stehenden Maßnahmen dem Kreis Kleve und der Gemeinde Weeze zuzurechnen sind.

(152) Darüber hinaus wurde die Entscheidung, der FN GmbH über die EEL GmbH Darlehen und Verlängerungen zu gewähren, von den Anteilseignern der EEL GmbH getroffen, die die Behörden vertritt. Die Kommission stellt ferner fest, dass die beiden öffentlichen Anteilseigner den Umfang, den Inhalt und die Bedingungen jedes einzelnen der Darlehen festgelegt haben, die die EEL GmbH zugunsten der FN GmbH gewährte, wie aus dem Protokoll der Gesellschafterversammlung der EEL GmbH hervorgeht.

(153) Außerdem wurden alle Darlehen, die die EEL GmbH der Flughafenbetreibergesellschaft FN GmbH gewährte, vom Kreis Kleve refinanziert ([42]). Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Entscheidungen, der FN GmbH Darlehen und Verlängerungen zu gewähren, von den Behörden ausgingen.

(154) Darüber hinaus hat die EEL GmbH keinen Verwaltungsrat. Die beiden Geschäftsführer sind Vertreter der öffentlichen Anteilseigner. Ein Geschäftsführer des Unternehmens ist der Landrat, also der Leiter des Kreises Kleve, und der andere Geschäftsleiter ist der Bürgermeister der Gemeinde Weeze. Darüber hinaus hat die EEL GmbH keine Stammbelegschaft und wird von einem einzigen Beamten des Kreises Kleve verwaltet. Aus diesen Umständen geht hervor, dass jede Entscheidung der EEL GmbH von Vertretern der öffentlichen Anteilseigner getroffen wird, die das Tagesgeschäft führen und in ihren Lenkungsorganen sitzen. Dies bestätigt, dass die in Rede stehenden Maßnahmen den öffentlichen Anteilseignern zuzurechnen sind.

(155) Darüber hinaus, hat die EEL GmbH zwar die Rechtsform eines privaten Unternehmens, unterliegt jedoch dem öffentlichen Rechnungswesen ([43]).

(156) Schließlich ist geplant, die EEL GmbH aufzulösen, sobald die FN GmbH alle ihr geschuldeten Darlehen und Zinsen zurückgezahlt hat. Darum sollte, wie von Deutschland argumentiert, die EEL GmbH als Zweckgesellschaft betrachtet werden, die von ihren beiden öffentlichen Anteilseignern gegründet wurde und deren einzige Funktion darin besteht, Mittel zu sammeln, die zu Investitionszwecken an die FN GmbH geleitet werden. Dies bestätigt ebenfalls, dass die Maßnahmen diesen beiden öffentlichen Anteilseignern zugerechnet werden können.

(157) Darum vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die Entscheidungen der EEL GmbH, der FN GmbH Darlehen und Verlängerungen der Rückzahlungsfristen zu gewähren, die Maßnahme 1 darstellen, eine Übertragung von staatlichen Mitteln darstellen und dem Staat zuzurechnen sind.

8.3.3. *Selektiver wirtschaftlicher Vorteil — Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Investors/Kapitalgebers*

(158) Um zu überprüfen, ob ein Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhielt, der durch die Gewährung eines Darlehens zu Vorzugsbedingungen entstanden ist, wendet die Kommission den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers an. Diesem Grundsatz zufolge ist Kapital, das einem Unternehmen vom Staat direkt oder indirekt sowie unter Umständen bereitgestellt wird, die marktüblichen Bedingungen entsprechen, nicht als staatliche Beihilfe anzusehen ([44]).

(159) Darum muss die Kommission zunächst prüfen, ob die Bedingungen der vier Darlehen und der zwei Darlehensverlängerungen, die die EEL GmbH der FN GmbH bereitgestellt hat, der FN GmbH einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen, den diese unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Im vorliegenden Fall erklärte Deutschland bezüglich der vier Darlehen, dass Darlehenszusagen zugunsten der FN GmbH von Geschäftsbanken in diesem Zeitraum (2003-2005) sehr unwahrscheinlich waren, wie oben dargelegt.

([42]) Die einzige finanzielle Unterstützung durch die Gemeinde Weeze bestand in der ersten Kapitalzufuhr anlässlich der Gründung der EEL GmbH, aber sie stimmte allen Entscheidungen der EEL GmbH und des Kreises Kleve zu.

([43]) Aufgrund von Artikel 53 des Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), der die Budgetierungs- und Buchhaltungsgrundsätze für öffentliche Körperschaften in Deutschland festlegt.

([44]) Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten: Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie (ABl. C 307 vom 13.11.1993, S. 3), Randnummer 11. Diese Mitteilung bezieht sich zwar auf die verarbeitende Industrie, sie hat jedoch auch für die anderen Wirtschaftszweige Gültigkeit. Vgl. Rechtssache T-16/96, Cityflyer Express Ltd/Kommission, Slg. 1998, II-00757, Randnummer 51.

(160) Die Prüfung des Beihilfecharakters der Maßnahmen erfolgt anhand des Begriffs der staatlichen Beihilfe; nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs muss der Begriff der staatlichen Beihilfe auf eine objektive Situation angewendet werden, die zu dem Zeitpunkt zu bewerten ist, an dem die Kommission ihren Beschluss erlässt. Um zu beurteilen, ob Darlehen aus öffentlichen Quellen zu Marktbedingungen gewährt wurden oder ob sie einen Vorteil für den Kreditgeber darstellen, kann die Kommission sich bei Fehlen eines vergleichbaren Marktzinssatzes auf Referenzzinssätze stützen. Infolgedessen vertritt die Kommission die Auffassung, dass für die Prüfung des Beihilfecharakters das Verfahren anzuwenden ist, das in der Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze der Kommission („Referenzzinssatz-Mitteilung von 2008“) ([45]) beschrieben wird, die am 1. Juli 2008 in Kraft trat. Die Kommission schlägt vor, die in Rede stehenden Maßnahmen auf der Grundlage dieser Mitteilung zu prüfen ([46]).

(161) Gemäß der Referenzzinssatz-Mitteilung von 2008 hängt die Zinsmarge eines Darlehens von der Höhe der Besicherung und der Bonität des Darlehensnehmers ab. Dementsprechend muss die Kommission zur Ermittlung des entsprechenden marktkonformen Zinssatzes die Bonität der FN GmbH und den Wert der Sicherheit, mit der das Darlehen besichert wurde, berücksichtigen.

Die Bonität der FN GmbH

(162) In dem Zeitraum, in dem die ersten vier Darlehen gewährt wurden, wurde die FN GmbH nicht von einer Ratingagentur bewertet und es lag auch keine interne Bonitätsprüfung einer Bank vor. Aus diesem Grund hat Deutschland das Beratungsunternehmen […] (der „Berater“) beauftragt, eine Ratingschätzung für die FN GmbH für jedes der Jahre zu erstellen, in denen die Darlehen 1 bis 4 gewährt wurden. Der Berater erstellte eine Schätzung der 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit (PD) und des Ratings. Diese Schätzungen wurden dann von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft […] verifiziert und bestätigt.

(163) Die Schätzungen des Beraters erfolgten auf der Grundlage der Solvabilitätsverordnung von 2006 ([47]), mit der die Basel-II-Regeln in Deutschland umgesetzt wurden. Gemäß der Solvabilitätsverordnung sollen die Banken die 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit im Rahmen des sogenannten auf internen Ratings beruhenden Ansatz (IRBA) berechnen. Einige Finanzierungsarten, sogenannte Spezialfinanzierungen, sind jedoch von der Verpflichtung ausgenommen, eine PD zu berechnen. Für solche Finanzierungsarten sieht die Solvabilitätsverordnung stattdessen eine einfache Risikogewichtung vor. Der Berater stützte seine Schätzung der PD und des Ratings auf dieses vereinfachte Bewertungsverfahren. Nach diesem Verfahren werden die folgenden fünf Faktoren bewertet: Finanzielle Stärke des Darlehensnehmers; politisches und rechtliches Umfeld; Merkmale des Geschäfts; Stärke des Eigentümers; Besicherung.

(164) Die Bewertung der PD jedes dieser Darlehen ergab einen Wert zwischen [0,5-3] % und [1-5] %. Nach Angaben des Beraters entspricht diese PD einem Rating von […]. Es ist anzumerken, dass dieses Rating eine Schätzung des Umfangs der Besicherung und damit die Verlustquote bei Ausfall (LGD) in Verbindung mit jedem der Darlehen berücksichtigt. Die bedeutet, dass das vom Berater angegebene Rating bereits eine potenzielle Anpassung für die Bereitstellung von Sicherheiten berücksichtigt und dem Emissionsrating (im Gegensatz zum Emittentenrating) Rechnung trägt. Der Bericht des Beraters enthält jedoch keine Informationen zum Wert der für das Darlehen bereitgestellten Sicherheit und macht keine Angaben zur tatsächlichen LGD in Verbindung mit jedem Darlehen.

(165) Wenn nur die ersten vier der vom Berater bewerteten Faktoren berücksichtigt werden (und der letzte, die Besicherung, ausgeschlossen wird), sollten die Schätzungen des Beraters ein Rating ergeben, das sich dem Emittentenrating annähert. Der Durchschnitt der Werte für die ersten vier Faktoren beträgt zum Beispiel [1-5], was als nahe dem Rating […] interpretiert werden kann. Dieses Emittentenrating gilt für die Darlehen 1, 2 und 3. Für Darlehen 4 ist das mit diesem Ansatz geschätzte Emittentenrating […].

(166) Die Kommission stellt fest, dass der vom Berater erstellte Bericht Zweifel bezüglich der Qualität des Ratings aufkommen lässt. Darüber hinaus muss diese Rating-Schätzung mit Vorsicht betrachtet werden, da der Berater keine Kreditbeziehung mit dem Darlehensnehmer hat. Die Rating-Schätzung ist jedoch auf der von Ratingagenturen verwendeten Skala relativ niedrig und scheint mit der von der [Bank] für einen späteren Zeitraum erstellten geschätzten Bonität nicht unvereinbar zu sein.

([45]) Mitteilung der Kommission über die Überarbeitung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6).

([46]) Diese Referenzzinssatzmitteilung von 2008 legt ein Verfahren fest, mit dem Referenz- und Abzinsungssätze festgelegt werden, die als Ersatzgröße für den Marktsatz verwendet werden. Obwohl es sich bei dem Referenzsatz der Kommission nur um eine Ersatzgröße handelt, verfügt die Kommission nicht über andere beweiskräftige Daten, um den Zinssatz zu ermitteln, den der Darlehensnehmer auf dem Markt erhalten könnte.

([47]) Solvabilitätsverordnung — SolvV vom 14. Dezember 2006, veröffentlicht am 20. Dezember 2006 im Bundesgesetzblatt (Teil I Nr. 61, S. 2926).

(167) Darüber hinaus übermittelte Deutschland die Schätzung der 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit (PD) der FN GmbH, die von der [Bank] für die Jahre 2009 und 2010 verwendet wurden. Die [Bank] hat der FN GmbH im Jahr 2009 ein Darlehen mit einer Laufzeit von zwei Jahren in Höhe von [4-10] Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Die [Bank] schätzte die 1-Jahres-PD im Jahr 2009 sowie im Jahr 2010 auf [1-5] %. Nach Schätzungen der durchschnittlichen Ausfallwahrscheinlichkeiten, die von Ratingagenturen veröffentlicht wurden ([48]), entspricht eine 1-Jahres- PD von [1-5] % einem Rating zwischen […] und […].

Sicherheit und Verlustquote bei Ausfall (LGD) ([49])

(168) Das erste Darlehen war zum Zeitpunkt der Bewilligung des Darlehens (11. April 2003) durch die folgende Sicherheit besichert:

a) Grundschuld auf die Liegenschaft und die Gebäude des Flughafens (etwa 6,2 Mio. m²). Die FN GmbH erwarb die Liegenschaft von Deutschland im Jahr 2002 zum Preis von [5-20] Mio. EUR. Dem Bericht eines unabhängigen Gutachters vom September 2002 zufolge betrug der Marktwert der Liegenschaft etwa [5-20] Mio. EUR. Der Buchwert der Anlagevermögen des Flughafens Ende 2002 (einschließlich der Investitionen in die Liegenschaft und die Gebäude) betrug etwa [5-20] Mio. EUR. Zum Zeitpunkt der Gewährung des Darlehens 1 lastete eine erstrangige Grundschuld zugunsten der […] in Höhe von [1-6] Mio. EUR auf der Liegenschaft.

b) Selbstschuldnerische Bürgschaft von Herrn […]; Deutschland machte keine Angaben zum Wert des Vermögens des Bürgen.

c) Verpfändung der Geschäftsanteile der Airport Network (AV) B.V. an der Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile.

d) Verpfändung der Geschäftsanteile der ANH GmbH an der FN GmbH; Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile.

(169) Wenn der Buchwert der Anlagevermögen des Flughafens ([5-20] Mio. EUR) berücksichtigt und der vorrangige Anspruch der […] ([1-6] Mio. EUR) davon subtrahiert wird, verbleiben etwa [5-15] Mio. EUR, um die Ansprüche des Gläubigers ([5-15] Mio. EUR) abzudecken. Die LGD wird darum auf etwa […] % geschätzt ([50]). Dies ist wahrscheinlich eine vorsichtige Schätzung der LGD, da der selbstschuldnerischen Bürgschaft und der Verpfändung von Geschäftsanteilen, für die Angaben fehlen, ebenfalls ein zusätzlicher Wert zugeschrieben werden kann.

(170) Das zweite Darlehen war zum Zeitpunkt der Bewilligung des Darlehens (17. Juni 2004) durch die folgende Sicherheit besichert:

a) Verpfändung der Liegenschaft und der Gebäude des Flughafens. Der Buchwert der Anlagevermögen des Flughafens Ende 2003 (einschließlich der Investitionen in die Liegenschaft und die Gebäude) betrug etwa [20-40] Mio. EUR. Zum Zeitpunkt der Gewährung des Darlehens 2 bestanden eine vorrangige Grundschuld zugunsten der […] in Höhe von [1-6] Mio. EUR und eine vorrangige Grundschuld zugunsten der EEL GmbH für das erste Darlehen in Höhe von [11-20] Mio. EUR (siehe Darlehen 1 oben).

b) Verpfändung der Geschäftsanteile der Airport Network (AV) B.V. an der Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH. Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile.

c) Verpfändung der Geschäftsanteile der ANH GmbH an der FN GmbH. Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile.

(171) Wenn der Buchwert des Anlagevermögens des Flughafens ([20-40] Mio. EUR) sowie die beiden vorrangigen Forderungen der […] und der EEL GmbH ([1-6] Mio. EUR und [11-20] Mio. EUR) berücksichtigt werden, verbleiben etwa [10-25] Mio. EUR, um Forderungen der EEL GmbH aus Darlehen 2 ([1-5] Mio. EUR) abzudecken. Die geschätzte Rückflussquote ist in diesem Fall nahe […] %. Die LGD wird darum auf […] geschätzt.

([48]) Siehe die „2012 Annual Global Corporate Default Study and Rating Transitions" von Standard and Poor's, 18. März 2013, S. 29, und die „Corporate Default and Recovery Rates 1920-2010" von Moody's, 28. Februar 2011, S. 31.

([49]) Der Umfang der Besicherung lässt sich als Verlustquote bei Ausfall (LGD) angeben; dies ist die erwartete Höhe des Verlusts in Prozent der Forderung an den Schuldner, unter Berücksichtigung der aus den Sicherheiten und dem Konkursvermögen eintreibbaren Beträgen; infolgedessen ist die Verlustquote bei Ausfall umgekehrt proportional zum Wert der Sicherheiten.

([50]) LGD = 1 – Rückflussquote = 1 – EUR […] Mio./EUR […] Mio. = […] %.

(172) Das dritte Darlehen war zum Zeitpunkt der Bewilligung des Darlehens (28. Juli 2004) durch die folgende Sicherheit besichert:

a) Verpfändung der Liegenschaft und der Gebäude des Flughafens. Der Buchwert der Anlagevermögen des Flughafens Ende 2003 (einschließlich der Investitionen in die Liegenschaft und die Gebäude) betrug etwa [20-40] Mio. EUR. Zum Zeitpunkt der Gewährung des Darlehens 3 belasteten eine vorrangige Grundschuld zugunsten der […] in Höhe von [1-6] Mio. EUR und eine vorrangige Grundschuld zugunsten des Gläubigers für das erste und das zweite Darlehen in Höhe von insgesamt [10-20] Mio. EUR die Liegenschaft.

b) Verpfändung der Geschäftsanteile der Airport Network (AV) B.V. an der Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH. Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile.

c) Verpfändung der Geschäftsanteile der ANH GmbH an der FN GmbH. Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile.

d) Verpfändung des Unternehmens FN GmbH. Es liegen keine Angaben zum Wert dieser Sicherheit vor.

(173) Wenn der Buchwert der Anlagevermögen des Flughafens ([20-40] Mio. EUR) berücksichtigt wird und die beiden vorrangigen Ansprüche der […] und der EEL GmbH ([1-6] Mio. EUR und [10-20] Mio. EUR) subtrahiert werden, verbleiben etwa [10-20] Mio. EUR, um die Ansprüche des Gläubigers aus Darlehen 3 ([2-5] Mio. EUR) abzudecken. Die Rückflussquote beträgt in diesem Fall etwa […] %. Die LGD wird darum auf […] geschätzt.

(174) Zum Zeitpunkt der Gewährung von Darlehen 4 (1. Juli 2005) wurden alle früheren Darlehen zusammen mit den nicht gezahlten und noch fälligen Zinsen in Höhe von etwa [0,5-3] Mio. EUR mit derselben Fälligkeit (31. Dezember 2010) verlängert. Der gesamte Darlehensbetrag belief sich auf [20-30] Mio. EUR plus [0,5-3] Mio. EUR für nicht gezahlte Zinsen. Die vereinbarte Sicherheit zur Besicherung dieser Forderungen der EEL GmbH war folgende:

a) Verpfändung der Liegenschaft und der Gebäude des Flughafens. Der Buchwert der Anlagevermögen des Flughafens Ende 2004 (einschließlich der Investitionen in die Liegenschaft und die Gebäude) betrug etwa [20-40] Mio. EUR. Zum Zeitpunkt der Gewährung von Darlehen 4 bestand eine vorrangige Forderung zugunsten des Gläubigers für das erste, zweite und dritte Darlehen in eine Gesamthöhe von [10-25] Mio. EUR. Es bestand keine vorrangige Forderung für das von der […] gewährte Darlehen mehr ([51]).

b) Verpfändung der Geschäftsanteile der Airport Network (AV) B.V. an der Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile.

c) Verpfändung der Geschäftsanteile der ANH GmbH an der FN GmbH; Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile.

d) Zusätzlich stellte […] zur Absicherung aller Forderungen der EEL GmbH aus allen Darlehen am 1. Juli 2005 eine selbstschuldnerische Bürgschaft bereit. Diese Bürgschaft verlängerte eine frühere Bürgschaft von […] in Verbindung mit dem ersten Darlehen vom 8. Juni 2003. Deutschland stellte eine Schätzung des Werts des persönlichen Vermögens von […] ausschließlich des Werts seiner Geschäftsanteile an der Airport Niederrhein Holding GmbH und der FN GmbH bereit, um eine doppelte Einbeziehung als Sicherheit zu vermeiden. Ende 2004 wurde der Wert des persönlichen Vermögens des Bürgen auf etwa [20-40] Mio. EUR geschätzt ([52]).

(175) Der Buchwert des Anlagevermögens des Flughafens ([20-40] Mio. EUR) und die selbstschuldnerische Bürgschaft von […] ([20-40] Mio. EUR) decken mehr als 100 % des gesamten Darlehensbetrags und der fälligen Zinsen ([20-30] Mio. EUR plus [0,5-3] Mio. EUR) ab. Die Rückflussquote beträgt also […] % und die LGD ist […].

(176) Am 29. November 2010 wurden alle gewährten Darlehen in Gesamthöhe von [20-30] Mio. EUR zuzüglich der aufgelaufenen und geschuldeten Zinsen in Höhe von [5-10] Mio. EUR um weitere 6 Jahre bis zum 31. Dezember 2016 verlängert. Der fällige Betrag wurde durch die folgende Sicherheit besichert:

a) Verpfändung der Liegenschaft und der Gebäude des Flughafens. Der Buchwert der Anlagevermögen des Flughafens Ende 2009 (einschließlich der Investitionen in die Liegenschaft und die Gebäude) ist der Kommission nicht bekannt. Der letzte bekannte Buchwert des Anlagevermögens betrug Ende 2005 [20-40] Mio. EUR. Deutschland gab den Buchwert der Liegenschaft und der Gebäude Ende 2010 mit [30-70] Mio. EUR an ([53]). Da dieser Wert in den Büchern kurz nach der zweiten Darlehensverlängerung

([51]) Siehe S. 22 und 23 der Darlehensvereinbarung vom 1. Juli 2005.
([52]) Siehe S. 2 der Anlage 2 zum Schreiben von Deutschland vom 23. Mai 2014.
([53]) Die Wertsteigerung im Zeitraum von 2005 bis 2010 beruht hauptsächlich auf […].

berichtet wurde, kann er als Wert der verfügbaren Sicherheit akzeptiert werden. Zu diesem Zeitpunkt waren die Liegenschaft und die Gebäude durch eine vorrangige Grundschuld belastet, um die Forderungen der [Bank] in Höhe von [0,5-3] Mio. EUR zu besichern.

b) Verpfändung der Geschäftsanteile der Airport Network B.V. am Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile zum Zeitpunkt der zweiten Verlängerung.

c) Verpfändung der Geschäftsanteile der ANH GmbH an der FN GmbH; Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile zum Zeitpunkt der zweiten Verlängerung.

d) Verpfändung der Geschäftsanteile der FN GmbH an der FN Gewerbe GmbH und der FN Grundbesitzgesellschaft; Deutschland machte keine Angaben zum Wert dieser Geschäftsanteile zum Zeitpunkt der zweiten Verlängerung.

e) Selbstschuldnerische Bürgschaft […] mit einem geschätzten Wert von etwa [30-70] Mio. EUR ([54]).

(177) Der Buchwert des Anlagevermögens des Flughafens ([30-70] Mio. EUR) und die selbstschuldnerische Bürgschaft mit einem geschätzten Wert von etwa [30-70] Mio. EUR minus der vorrangigen Grundschuld zugunsten der [Bank] ([0,5-3] Mio. EUR) decken etwa […] % des gesamten Darlehensbetrags und der fälligen Zinsen ([20-30] Mio. EUR plus [5-10] Mio. EUR) ab, so dass die LGD […] ist.

(178) Die untenstehende Tabelle fasst die Informationen und Sicherheiten für jedes der Darlehen zusammen:

Tabelle 6

Rating und Sicherheit jedes der Darlehen

Darlehen	Datum	Betrag in Mio. EUR (Darlehen + fällige Zinsen)	Emittenten-Rating	Wert der Sicherheit (Liegenschaft, Gebäude und selbstschuldnerische Bürgschaft	Vorrangige Forderung […]	Vorrangige Forderung […]	Rückflussquote	LGD
Darlehen 1	11.4.2003	[11-20]	(…)	[5-20]	[1-6]	(…)	(…)	(…)
Darlehen 2	17.6.2004	[2-5]	(…)	[20-40]	[1-6]	(…)	(…)	(…)
Darlehen 3	28.7.2004	[2-5]	(…)	[20-40]	[1-6]	(…)	(…)	(…)
Darl. 4 & Verl. 1	1.7.2005	[20-33]	(…)	[40-100]	(…)	(…)	(…)	(…)
Verlängerung 2	29.11.2010	[24-40]	(…)	[70-120]	(…)	[1-3]	(…)	(…)

(179) Gemäß dem RRC des Jahres 2008 werden die Referenzzinssätze festgelegt, indem zum 1-Jahres-Basiszinssatz ein angemessener Risikozuschlag addiert wird. Die entsprechenden Risikozuschläge sind im Raster im RRC des Jahres 2008 festgelegt und berücksichtigen das Rating des Darlehensnehmers und die Höhe der Besicherung des Darlehens. Die zweite Verlängerung des Darlehens wurde mit hoher Besicherung gewährt, und das Rating der FN GmbH liegt zwischen […] und […]. Zur Wahrung größtmöglicher Vorsicht geht die Kommission von dem Rating […] aus. Demzufolge fällt die FN GmbH in die Bewertungsgruppe „([…])“ ([55]) im Raster in der Mitteilung zu Referenzzinssätzen des Jahres 2008. Die Risikomarge, die dieser Rating-Gruppe und hoher Besicherung entspricht, beträgt […] Basispunkte. Der zum Zeitpunkt der Gewährung der Darlehensverlängerung (am 29. November 2010) geltende Basiszinssatz beträgt 1,24 % ([56]).

([54]) Siehe S. 2 der Anlage 2 zur Mitteilung vom 23. Mai 2014.
([55]) Diese Gruppe umfasst die Ratings […].
([56]) Eine Liste der geltenden Basiszinssätze wird von der Kommission auf der folgenden Website veröffentlicht: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf

(180) Die folgende Tabelle fasst die Informationen zu den tatsächlichen Darlehenszinssätzen und den Referenzzinssätzen zusammen, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Darlehen gemäß der Mitteilung zu Referenzzinssätzen des Jahres 2008 galten:

Tabelle 7

Referenzzinssätze im Vergleich zum berechneten Zinssatz

Darlehen	Datum	Laufzeit	Emittenten-Rating	LGD	1-Jahres-Basiszinssatz EURIBOR (3-Monats-Durchschnitte) (%)	Risikomarge RRC	Referenzzinssatz gesamt	Berechneter Zinssatz
Darlehen 1	11.4.2003	(…)	(…)	(…)	2,50	(…)	[1-6]	[3-7]
Darlehen 2	17.6.2004	(…)	(…)	(…)	2,30	(…)	[1-6]	[3-7]
Darlehen 3	28.7.2004	(…)	(…)	(…)	2,35	(…)	[1-6]	[6-9]
Darl. 4 & Verl. 1	1.7.2005	(…)	(…)	(…)	2,20	(…)	[1-6]	[1-5]
Verlängerung 2	29.11.2010	(…)	(…)	(…)	2,20	(…)	[1-6]	[1-5]

(181) Gemäß den obenstehenden Schätzungen wurden die Darlehen 1, 2 und 3 zu Zinssätzen gewährt, die deutlich über den anwendbaren Referenzzinssätzen lagen. Darum geht die Kommission davon aus, dass die FN GmbH durch diese Maßnahmen keinen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat.

(182) Was die Verlängerung 2 betrifft, so deuten die obenstehenden Daten ebenfalls darauf hin, dass sie zu Marktbedingungen gewährt wurde, da der Zinssatz dieser Verlängerung höher als der geschätzte Referenzzinssatz ist. Mehrere Elemente lassen jedoch Zweifel daran aufkommen, dass bei der Verlängerung 2 keine staatliche Beihilfe vorlag, so etwa die Tatsache, dass der Darlehensnehmer frühere Darlehen noch nicht zurückgezahlt hatte, das Vorliegen einer Beihilfe in Darlehen 4 und Verlängerung 1 und der kurze Zeitraum zwischen der Gewährung der Verlängerung 2 und der vorläufigen Vereinbarung zwischen den Behörden und der FN GmbH über den Schuldenswap, auf den in Erwägungsgrund 45 Bezug genommen wird. In jedem Fall vertritt die Kommission den Standpunkt, dass aus den in Abschnitt 9.4 angegebenen Gründen zur Vereinbarkeit der Beihilfe in Verlängerung 1 mit dem Binnenmarkt, wenn die Verlängerung 2 als staatliche Beihilfe gilt, eine solche Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden kann.

(183) Das Darlehen 4 und die Verlängerung 1 wurden zu einem Zinssatz von […] Basispunkten unterhalb des Referenzzinssatzes gewährt. Darum vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die FN GmbH im Hinblick auf Darlehen 4 und Verlängerung 1 einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte ([57]).

8.3.4. *Selektivität*

(184) Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass Maßnahme 1 (Darlehen 4, Verlängerung 1 und möglicherweise Verlängerung 2) eine einzelne Beihilfemaßnahme ist, die nur der FN GmbH gewährt wurde, und es sich nicht um eine allgemeine Maßnahme handelt.

(185) Darum ist der Vorteil, der der FN GmbH durch Maßnahme 1 (Darlehen 4, Verlängerung 1 und möglicherweise Verlängerung 2) entsteht, selektiv.

([57]) Die Differenz von […] Basispunkten stellt grob geschätzt einen Vorteil in Höhe von etwa […] EUR über die Laufzeit von Darlehen 4 und Verlängerung 1 dar.

8.3.5. *Wettbewerbsverzerrung und Auswirkungen auf den Handel*

(186) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union verzerrt finanzielle Unterstützung den Wettbewerb insofern, als sie die Stellung eines Unternehmens im Vergleich mit anderen Unternehmen stärkt ([58]). Im Allgemeinen muss, wenn ein von einem Mitgliedstaat gewährter Vorteil die Stellung eines Unternehmens im Vergleich mit anderen Unternehmen in einem bestimmten Markt der Union stärkt, der Handel zwischen den Mitgliedstaaten als durch diesen Vorteil beeinträchtigt betrachtet werden ([59]).

(187) Flughafenverwalter stehen auf europäischer Ebene im Wettbewerb um die Anwerbung von Luftfahrtgesellschaften, damit diese neue Strecken ab ihren Flughäfen eröffnen oder auf bestehenden Strecken mehr Flüge durchführen. Bei der Auswahl der Flughäfen, auf denen sie Strecken eröffnen oder auf bestehenden Strecken mehr Flüge durchführen, vergleichen die Luftfahrtgesellschaften Flughäfen basierend auf Faktoren wie der Art der angebotenen Flughafendienstleistungen und der betroffenen Kunden, der Bevölkerung, der wirtschaftlichen Tätigkeit, der etwaigen Überlastung des Flughafens, der Landverkehrsanbindung sowie der Höhe der Gebühren und der allgemeinen geschäftlichen Bedingungen für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur und -dienstleistungen ([60]). Indem der FN GmbH Finanzierung günstiger bereitgestellt wurde als zu normalen Marktbedingungen, hat Deutschland ihr ermöglicht, aggressiver mit anderen Flughafenverwaltern in Wettbewerb zu treten, als wenn sie Kapitalkosten gemäß den normalen Marktbedingungen zu tragen gehabt hätte.

(188) Darum bestand bei Maßnahme 1 (Darlehen 4 und Verlängerung 1 und möglicherweise 2) die Möglichkeit einer Wettbewerbsverzerrung und einer Beeinträchtigung des Handels innerhalb der EU.

8.3.6. *Schlussfolgerung*

(189) Der Vergleich der tatsächlichen Darlehenszinssätze mit den Referenzsätzen nach der Referenzzinssatz-Mitteilung von 2008 zeigt, dass alle Darlehen und Darlehensverlängerungen außer Darlehen 4 und Verlängerung 1 zu Zinssätzen über den Referenzzinssätzen gewährt wurden.

(190) Die Kommission kann darum schlussfolgern, dass die Darlehen 1, 2 und 3 im Einklang mit den Marktbedingungen gewährt wurden, während dies bei Darlehen 4 und Verlängerung 1 nicht der Fall war. Die Kommission lässt offen, ob die Verlängerung 2 im Einklang mit den Marktbedingungen gewährt wurde.

(191) Da die kumulativen Kriterien nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind, vertritt die Kommission den Standpunkt, dass Darlehen 4, Verlängerung 1 und möglicherweise Verlängerung 2 in Bezug auf Maßnahme 1 staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV umfassen.

8.4. **Vorliegen einer Beihilfe bei der vom Land Nordrhein-Westfalen erhaltenen Unterstützung (Maßnahme 2)**

8.4.1. *Begriffe „Unternehmen" und „Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit"*

(192) Es gilt dieselbe Begründung bezüglich des Beihilfecharakters von Maßnahme 1 (siehe Abschnitt 8.3.1 oben), obwohl Deutschland argumentierte, dass es sich um eine bestehende Beihilfe handelt (siehe Erwägungsgrund 102). Im Urteil *Leipzig/Halle* bestätigte der Europäische Gerichtshof, dass der Bau der Flughafeninfrastruktur ab dem Jahr 2000, also vor dem Datum der Gewährung von Maßnahme 2 am 15. Oktober 2002, unter die Beihilfevorschriften fallen sollte. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Maßnahme darum zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens eine Beihilfe darstellte. Im Gegensatz zu dem von Deutschland vertretenen Standpunkt wirkt sich die Tatsache, dass die Maßnahme im Rahmen des Erlasses von 1993 angenommen wurde, nicht auf die Würdigung aus. Der Erlass von 1993 schuf nur eine gesetzliche Grundlage, die es dem Land Nordrhein-Westfalen ermöglichte, ab 1993 Fördermaßnahmen für regionale Flughäfen einzuführen. Er sieht jedoch keine unwiderrufliche Verpflichtung gegenüber der FN GmbH zur Gewährung von Maßnahme 2 vor und bewirkt selbst keinen rechtlichen Anspruch des Begünstigten (wie in Artikel 1 des Erlasses von 1993 ausdrücklich festgelegt). Bei Maßnahme 2 handelt es sich tatsächlich um eine individuelle Anwendung der Regelung, die durch den Erlass von 1993 geschaffen wurde.

(193) Darum schließt die Kommission, dass sie berechtigt ist, die in Frage gestellte Maßnahme 2 nach den Beihilfevorschriften zu untersuchen, da zum Zeitpunkt ihrer Gewährung klar war, dass die FN GmbH eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

([58]) Urteil des Gerichtshofs vom 1. April 2004, Kommission/Italienische Republik, C-99/02, EU:C:2004:207, Randnummer 65.
([59]) Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark"-Urteil), Rechtssache C-280/00, EU:C:2003:415.
([60]) Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 43.

8.4.2. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat*

(194) Wie in Erwägungsgrund 111 des Eröffnungsbeschlusses erwähnt, wurde eine öffentliche Unterstützung direkt aus dem Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen zugunsten der FN GmbH gewährt. Somit wurde die vom Land Nordrhein-Westfalen gewährte Finanzierung aus staatlichen Mitteln finanziert und ist dem Staat zuzurechnen.

8.4.3. *Wirtschaftlicher Vorteil*

(195) Um zu beurteilen, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe darstellt, muss ermittelt werden, ob das begünstigte Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.

(196) In dem in Rede stehenden Fall hat das Land Nordrhein-Westfalen öffentliche Mittel in Form einer direkten Unterstützung zur Unterstützung von Infrastrukturmaßnahmen am Flughafen Weeze gewährt. Diese Mittel erhielt die FN GmbH als Flughafenbetreiber, um Investitionen am Flughafen zu finanzieren. Die Kommission merkt an, dass kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber ein solches Darlehen ohne Vergütung und ohne die Möglichkeit einer Rendite bereitgestellt hätte.

(197) Folglich reduziert diese Investitionsförderung die Investitionskosten, die der Flughafenbetreiber normalerweise zu tragen gehabt hätte, ohne Vergütung und stellt somit einen wirtschaftlichen Vorteil für die FN GmbH dar.

8.4.4. *Selektivität*

(198) Im vorliegenden Fall merkt die Kommission an, dass es sich bei der Maßnahme 2 um eine individuelle Anwendung einer Regelung handelt, auf dessen Grundlage nicht nur dem Flughafen Weeze, sondern auch anderen Flughäfen im Land Nordrhein-Westfalen Vorteile gewährt wurden. Die fragliche Regelung ist jedoch keine allgemeine Maßnahme für alle Flughäfen in Nordrhein-Westfalen, da die größeren Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn keinen Anspruch auf diese Fördermaßnahme des Landes haben. Eine solche branchengebundene Maßnahme wäre ohnehin selbst dann als selektiv einzustufen, wenn alle Flughäfen in Nordrhein-Westfalen anspruchsberechtigt gewesen wären, da sie nur einer bestimmten Branche in einer bestimmten Region zugutekam.

(199) Darum ist der der FN GmbH durch die Maßnahme 2 verliehene Vorteil selektiv.

8.4.5. *Wettbewerbsverzerrung und Auswirkungen auf den Handel*

(200) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union verzerrt eine finanzielle Unterstützung den Wettbewerb insofern, als sie die Stellung eines Unternehmens im Vergleich mit anderen Unternehmen stärkt ([61]). Im Allgemeinen muss, wenn ein von einem Mitgliedstaat gewährter Vorteil die Stellung eines Unternehmens im Vergleich mit anderen Unternehmen in einem bestimmten Markt der Union stärkt, der Handel zwischen den Mitgliedstaaten als durch diesen Vorteil beeinträchtigt betrachtet werden ([62]).

(201) Flughafenverwalter stehen auf europäischer Ebene im Wettbewerb, um die Anwerbung von Luftfahrtgesellschaften anzuwerben, damit diese neue Strecken ab ihren Flughäfen eröffnen oder auf bestehenden Strecken mehr Flüge durchführen. Bei der Auswahl der Flughäfen, auf denen sie Strecken eröffnen oder auf bestehenden Strecken mehr Flüge durchführen, vergleichen die Luftfahrtgesellschaften Flughäfen basierend auf Faktoren wie der Art der angebotenen Flughafendienstleistungen und der betroffenen Kunden, der Bevölkerung, der wirtschaftlichen Tätigkeit, der etwaigen Überlastung des Flughafens, der Landverkehrsanbindung sowie der Höhe der Gebühren und der allgemeinen geschäftlichen Bedingungen für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur und -dienstleistungen ([63]). Indem der FN GmbH Finanzierung günstiger bereitgestellt wurde als zu normalen Marktbedingungen, hat Deutschland ihr ermöglicht, aggressiver mit anderen Flughafenverwaltern in Wettbewerb zu treten, als wenn sie Kapitalkosten gemäß den normalen Marktbedingungen zu tragen gehabt hätte.

(202) Somit war die Maßnahme 2 geeignet, den Wettbewerb zu verzerren und den Handel innerhalb der EU zu beeinträchtigen.

8.4.6. *Schlussfolgerung*

(203) Die Maßnahme 2 stellt eine Beihilfe zugunsten der FN GmbH im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar.

([61]) Urteil in der Rechtssache Kommission/Italienische Republik, EU:C:2004:207, Randnummer 65.
([62]) „Altmark"-Urteil, EU:C:2003:415.
([63]) Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 43.

8.5. **Vorliegen einer Beihilfe bei der vom Kreis Kleve erhaltenen Unterstützung (Maßnahme 3)**

8.5.1. *Begriffe „Unternehmen" und „Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit"*

(204) Es gilt dieselbe Begründung bezüglich des Beihilfecharakters der von der im öffentlichen Eigentum befindlichen EEL GmbH gewährten Darlehen (siehe Abschnitt 8.3.1 oben). Die verschiedenen Maßnahmen, aus denen die Maßnahme 3 besteht, wurden am 14. März 2002 gewährt, also nach der Urteilsverkündigung in der Rechtssache *Aéroports de Paris*. Gemäß Absatz 1 Punkt 4 der Darlehensvereinbarung ist das Datum der Gewährung der Maßnahme das Datum, an dem der Begünstigte den Kauf der Flughafeninfrastruktur von der Bundesregierung abschließt, in diesem Fall also der 14. März 2002.

(205) Darum schließt die Kommission, dass sie berechtigt ist, die Maßnahme 3 zu untersuchen und ihre Vereinbarkeit mit den Beihilfevorschriften zu prüfen, da zum Zeitpunkt ihrer Gewährung klar war, dass die FN GmbH eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

8.5.2. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat*

(206) Die Unterstützung wurde der FN GmbH direkt aus dem Haushalt des Kreises Kleve gewährt. Somit wurde die Maßnahme 3 aus staatlichen Mitteln finanziert und ist dem Staat zuzurechnen.

8.5.3. *Wirtschaftlicher Vorteil*

(207) Um zu beurteilen, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe darstellt, muss ermittelt werden, ob das begünstigte Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Diesbezüglich muss die Kommission analysieren, ob der Kreis Kleve wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber gehandelt hat, als er auf die Rückzahlung einer Tranche der Überbrückungsfinanzierung verzichtete, die der FN GmbH zuvor gewährt worden war.

(208) Das Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers ist von der Aussicht auf Rendite geleitet ([64]). Der Test in Bezug auf den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers gilt normalerweise als bestanden, wenn die Struktur und die Zukunftsaussichten des Unternehmens so beschaffen sind, dass innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Rendite (durch Dividendenzahlungen oder Wertzuwachs) zu erwarten ist, die mit derjenigen eines vergleichbaren Privatunternehmens vergleichbar ist.

(209) In dem in Rede stehenden Fall hat der Kreis Kleve der FN GmbH ein zinsloses Darlehen in Höhe von [4-10] Mio. EUR gewährt und auf die Verpflichtung der FN GmbH zur Rückzahlung einer Tranche in Höhe von [2-5] Mio. EUR verzichtet, ohne eine weitere Vergütung zu erhalten. Diese letztgenannte Entscheidung stellte die Umsetzung der Klausel in Absatz 4 Punkt 1 der Darlehensvereinbarung dar, der zufolge die fragliche Tranche nicht zurückgezahlt werden musste, wenn das Ziel der Schaffung von 350 Arbeitsplätzen erreicht würde. Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber ein zinsloses Darlehen gewährt und auf die Rückzahlung eines erheblichen Anteils dieses Darlehens ohne Vergütung verzichtet hätte.

(210) Darüber hinaus sollten bei der Beurteilung nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der Region, in der sich der Flughafen befindet, nicht berücksichtigt werden, auch nicht Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, da die Kommission untersucht, ob die vorliegende Maßnahme eine Beihilfe darstellt, indem sie prüft, ob „ein privater Gesellschafter in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte" ([65]). Im vorliegenden Fall war die einzige Gegenleistung für den Verzicht auf die Rückzahlungsverpflichtung eine bestimmte Anzahl von geschaffenen Arbeitsplätzen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte in Verbindung mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers nicht berücksichtigt werden. Mit anderen Worten hätte kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber angesichts von in der Region geschaffenen Arbeitsplätzen auf die Rückzahlung von [2-5] Mio. EUR verzichtet.

([64]) Urteil des Gerichts vom 12.12.2000, Allitalia — Linee aeree italiane SpA/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, T-296/97, EU:T:2000:289, Randnummer 84; Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 1991, Italienische Republik/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-305/89, EU:C:1991:142, Randnummer 20.

([65]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2005, Randnummer 46.

(211) Folglich haben die Zinslosigkeit des Darlehens und der teilweise Rückzahlungsverzicht des Kreises Kleve die Kosten reduziert, die der Flughafenbetreiber normalerweise zu tragen gehabt hätte und verliehen der FN GmbH somit einen wirtschaftlichen Vorteil, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.

8.5.4. *Selektivität*

(212) Der fragliche Vorteil wurde nur der FN GmbH gewährt. Da die öffentliche Finanzierung sich nur an ein einziges Unternehmen richtete, ist sie selektiv im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

8.5.5. *Wettbewerbsverzerrung und Auswirkungen auf den Handel*

(213) In Bezug auf Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel gilt dieselbe Argumentation wie in Abschnitt 8.4.5 dargelegt.

8.5.6. *Schlussfolgerung*

(214) Aus den oben dargelegten Gründen vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die Mittel, die der Kreis Kleve der FN GmbH im Rahmen der Vereinbarung über die Überbrückungsfinanzierung eines Teils der Erwerbskosten für die Flughafen-Liegenschaft bereitgestellt hat, eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV enthalten.

8.6. **Vorliegen einer Beihilfe bezüglich der von der EEL GmbH vom Kreis Kleve und der Gemeinde Weeze erhaltenen Unterstützung (Maßnahme 4)**

8.6.1. *Begriffe „Unternehmen" und „Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit"*

(215) Deutschland argumentiert dass die EEL GmbH eine Zweckgesellschaft ist, deren Ziel darin besteht, Mittel effizient und wirtschaftlich der FN GmbH zuzuführen.

(216) Wie in Erwägungsgrund 25 dargelegt, wurde die EEL GmbH vom Kreis Kleve und von der Gemeinde Weeze gegründet, um die Flughafen-Liegenschaft vor ihrer Privatisierung zu verwalten. Später begann die EEL GmbH, der FN GmbH Darlehen zu gewähren. Die Gewährung von Darlehen an Dritte ist an sich eine wirtschaftliche Tätigkeit. Darum übte die EEL GmbH durch die Gewährung der verschiedenen Maßnahmen, aus denen die Maßnahme 4 besteht, eine wirtschaftliche Tätigkeit aus.

(217) Nach Artikel 101 AEUV umfasst der Begriff *Unternehmen* alle eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübenden Organisationen, unabhängig von ihrem Rechtsstatus und der Art ihrer Finanzierung. Die EEL GmbH fungiert nur als Zweckgesellschaft der Behörden und übt selbst keine wirtschaftlichen Tätigkeiten als solche aus; ihr einziger Zweck besteht darin, die Mittel zweier Behörden für die Finanzierung der Entwicklung des Flughafens Weeze zusammenzuführen.

(218) Da die kumulativen Kriterien nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV nicht erfüllt sind, vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die Maßnahme 4 keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV beinhaltet.

(219) Auch wenn die EEL GmbH als Unternehmen anzusehen wäre, das in dem Zeitraum, in dem die Einzelmaßnahmen der Maßnahme 4 gewährt wurden, dem EU-Wettbewerbsrecht unterlag (was nicht der Fall ist), würde die Würdigung der Kommission zur selben Schlussfolgerung kommen, dass die Maßnahme 4 keine staatliche Beihilfe darstellt, wie in den folgenden Abschnitten dargelegt.

8.6.2. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat*

(220) Die EEL GmbH hat das Kapital, die Liquiditätsvorteile und die Kapitalzuführungen, die unter die Maßnahme 4 fallen, von ihren Anteilseignern erhalten, die diese Maßnahmen aus ihren jeweiligen Haushalten finanzierten. Die Maßnahme 4 umfasste ferner eine 100 %ige Garantie der Gemeinde Weeze zulasten des Haushalts der Gemeinde. Darum wurden alle Maßnahmen, aus denen die Maßnahme 4 besteht, durch Haushaltsressourcen von zwei lokalen Behörden finanziert, die darüber hinaus die Entscheidung trafen, diese verschiedenen Maßnahmen zu gewähren.

(221) Darum wurde die Maßnahme 4 aus staatlichen Mitteln finanziert und ist dem Staat zuzurechnen.

8.6.3. *Wirtschaftlicher Vorteil*

(222) Um zu beurteilen, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe darstellt, muss ermittelt werden, ob das begünstigte Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.

(223) Diesbezüglich muss die Kommission analysieren, ob der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze bei der Gewährung der Kapitalmaßnahmen, Garantien, Darlehen und Verlängerungen der Darlehens-Rückzahlungsfrist zugunsten der EEL GmbH, aus denen die Maßnahme 4 besteht, ebenso gehandelt haben wie ein umsichtiger, marktwirtschaftlich handelnder, von Rentabilitätszielen geleiteter Wirtschaftsteilnehmer ([66]), unter denselben Bedingungen gehandelt hätte.

(224) Zunächst muss daran erinnert werden, dass die EEL GmbH gemäß der Schlussfolgerung in Abschnitt 8.3.2 eine Zweckgesellschaft darstellt, die von ihren beiden öffentlichen Anteilseignern gegründet wurde, um die Liegenschaft des Flughafens Weeze zu verwalten, und die seit 2003 ausschließlich verwendet wird, um diesem Flughafen Finanzierungsmittel bereitzustellen. Dies wird dadurch bestätigt, dass diese beiden öffentlichen Anteilseigner in ihrer (schriftlichen) Hauptversammlung vom 10. und 11. April 2003 die neue Finanzierungsaktivität der EEL GmbH streng auf Investitionen in den Flughafen Weeze beschränkt haben. Dieses Ziel entspricht dem Zweck der EEL GmbH, wie in Artikel 2 ihres Gesellschaftsvertrags vom 16. Dezember 1999 festgehalten ([67]). Darüber hinaus und wie bereits in Erwägungsgrund 153 dargelegt, hat die EEL GmbH keinen Verwaltungsrat. Die beiden Geschäftsführer sind Vertreter der öffentlichen Körperschaften. Ein Geschäftsführer des Unternehmens ist der Landrat, also der Leiter des Kreises Kleve, und der andere Geschäftsleiter ist der Bürgermeister der Gemeinde Weeze. Darüber hinaus hat die EEL GmbH keine Stammbelegschaft und wird von einem einzigen Beamten des Kreises Kleve verwaltet. Aus diesen Umständen geht hervor, dass jede Entscheidung der EEL GmbH von Vertretern der öffentlichen Anteilseigner getroffen wird, die das Tagesgeschäft führen und in ihren Lenkungsorganen sitzen. Dies bestätigt, dass die in Rede stehenden Maßnahmen den öffentlichen Anteilseignern zuzurechnen sind

(225) Bei der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers auf Maßnahme 4 muss ausreichend berücksichtigt werden, dass der Begünstigte dieser Maßnahme eine Zweckgesellschaft ist, die von den Körperschaften gegründet wurde, von denen die Maßnahme 4 ausgeht, sich in deren Eigentum befindet und nur für ein klar definiertes Ziel verwendet wird, das von diesen Körperschaften verfolgt wird. Darüber hinaus ist es in diesem Zusammenhang erforderlich, den Zweck ausreichend zu berücksichtigen, zu dem die Zweckgesellschaft verwendet und in Betrieb gehalten wird.

(226) Zweckgesellschaften werden von privaten Unternehmen häufig und unter verschiedenen Umständen gegründet und verwendet. Zweckgesellschaften werden beispielsweise eingesetzt, wenn zwei unabhängige Unternehmen ein Gemeinschaftsunternehmen gründen, um ein bestimmtes Projekt zu entwickeln oder eine bestimmte Tätigkeit oder Funktion (z. B. Forschung und Entwicklung, Fertigung, Vertrieb) ([68]) zugunsten jedes der Unternehmen auszuüben. Die Zweckgesellschaft ist somit eine Rechtsperson, der die beiden Unternehmen Ressourcen (Finanzierung, Personal, Anlagevermögen usw.) bereitstellen, die für das gemeinsame Projekt, die Funktion oder Tätigkeit erforderlich sind und mittels deren sie dieses gemeinsame Projekt umsetzen oder die gemeinsame Funktion oder Tätigkeit ausüben. In bestimmten Situationen, in denen die Zweckgesellschaft zum Beispiel nur eine Fertigungs- oder Forschungs- und Entwicklungsfunktion hat, erhält sie Mittel von ihren Mutterunternehmen, ohne selbst Gewinn zu erzielen, wobei der Gewinn an die Anteilseigner, etwa in Form von Dividenden, ausgeschüttet werden kann. Anstatt einen solchen Gewinn zu erzielen, trägt sie zur Leistung des Betriebs bei, den ihre Mutterunternehmen mit Blick auf ihre Ziele als erforderlich betrachten.

([66]) Siehe Fußnummer 65.
([67]) Siehe Fußnote 49.
([68]) Siehe Konsolidierte Mitteilung der Kommission zu Zuständigkeitsfragen in der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. C 95 vom 16.4.2008, S. 1, Randnummer 95).

(227) Darum ist klar, dass, wenn zwei unabhängige Unternehmen eine Zweckgesellschaft mit einem klar definierten Ziel gründen und verwenden und ihr Finanzierung bereitstellen, sie diese Finanzierung nicht unbedingt mit dem Ziel bereitstellen, eine Rendite in Form von Dividenden oder Zinszahlungen zu erhalten, wie dies bei einem Kapitalgeber oder einer Bank der Fall wäre. Stattdessen stellen sie diese Finanzierung mit dem Ziel zur Verfügung, den Zweck zu verfolgen, für den die Zweckgesellschaft verwendet wird.

(228) Angesichts dieser Umstände sollte das Verhalten des Kreises Kleve und der Gemeinde Weeze gegenüber der EEL GmbH unter Berücksichtigung der Tatsache analysiert werden, dass diese beiden Behörden die alleinigen Anteilseigner der EEL GmbH sind und dass das der EEL GmbH ab 2003 ausschließlich zugewiesene Ziel darin besteht, der FN GmbH die verschiedenen Darlehen und Verlängerungen der Fälligkeitstermine zu gewähren, aus denen die Maßnahme 1 besteht. Diesbezüglich sollte daran erinnert werden, dass die verschiedenen Maßnahmen, aus denen die Maßnahme 1 besteht, wie in Abschnitt 8.3.2 angegeben, eindeutig dem Kreis Kleve und der Gemeinde Weeze zuzurechnen sind. Mit anderen Worten haben die beiden Behörden die Maßnahme 1 konzipiert und entschieden, sie umzusetzen und zu diesem Zweck die EEL GmbH zu verwenden.

(229) Darum muss bei der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers auf Maßnahme 4 die Tatsache, dass der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze entschieden haben, die Maßnahme 1 umzusetzen und die EEL GmbH zu diesem Zweck zu verwenden, als Ausgangspunkt verwendet werden. Die relevante Frage, die die Kommission beantworten muss, ist folgende: Wenn zwei hypothetische marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber entschieden haben, Maßnahmen wie jene umzusetzen, aus denen die Maßnahme 1 zum Teil besteht, hätten sie dann eine Zweckgesellschaft wie die EEL GmbH verwendet und hätten sie ihr eine ähnliche Finanzierung wie jene von Maßnahme 4 bereitgestellt, um dieses Ziel zu erreichen?

(230) Vor diesem Hintergrund würde die Tatsache, dass der EEL GmbH bestimmte Darlehen von ihren Anteilseignern zu Zinssätzen bereitgestellt wurden, die niedriger als die auf dem Markt üblichen Zinsen waren, oder dass Kapital ohne klare Renditeaussichten zugeführt wurde, nicht zwingend zu der Schlussfolgerung führen, dass der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze gegenüber der EEL GmbH nicht so gehandelt haben wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber. Die relevante Frage ist vielmehr, ob die der EEL GmbH im Rahmen von Maßnahme 4 zugeführte Finanzierung aus der Perspektive eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers mit Blick auf das von den Anteilseignern der EEL GmbH verfolgte Ziel der Umsetzung von Maßnahme 1 angemessen ist.

(231) Zwei umsichtigen, marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmern, die dasselbe Ziel wie die öffentlichen Anteilseigner der EEL GmbH verfolgen, stehen im Grunde zwei Optionen zur Verfügung: Eine Zweckgesellschaft zu gründen, die der EEL GmbH ähnlich ist (Option 1), oder der FN GmbH direkt ohne eine eigens geschaffene Einrichtung Darlehen zu gewähren (Option 2). Ein umsichtiger, marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer hätte keine andere Option, wie etwa den Einsatz von privaten Finanzmittlern, die eine Gebühr für die Bereitstellung einer solchen Dienstleistung berechnet hätten, in Betracht gezogen. Diese Option hätte die Kosten für die Zuführung von Mitteln in die FN GmbH aufgrund dieser Gebühren erhöht.

(232) Die Kommission stellt fest, dass die öffentlichen Anteilseigner, als sie die Entscheidung trafen, die EEL GmbH selbst zu finanzieren, anstatt Finanzmittler einzusetzen, ihre finanzielle Exposition auf das Maß begrenzt haben, das streng genommen erforderlich war, um die FN GmbH im Rahmen von Maßnahme 1 zu finanzieren:

a) die Höhe der Finanzierung, die der EEL GmbH bis 2010 direkt von ihren öffentlichen Anteilseignern bereitgestellt wurde ([20-40] Mio. EUR ([69])), war angesichts der Mittel, die die EEL GmbH der FN GmbH bereitstellte ([20-40] Mio. EUR ([70])), angemessen;

b) die Bedingungen der Finanzierung der EEL GmbH (Datum, Betrag und Fälligkeit) wurden an der Finanzierung der FN GmbH durch die EEL GmbH ausgerichtet:

Betrag (in Mio. EUR)	Datum der Darlehensvereinbarung, die der FN GmbH von der EEL GmbH gewährt wurde	Datum der öffentlichen Maßnahmen die der EEL GmbH von Deutschland gewährt wurden	Betrag (in Mio. EUR)
[11-20]	11.4.2003	11.4.2003	[5-15] (+ [2-5] erhalten im Rahmen eines Bankdarlehens am 2. Mai 2003)
[2-5]	17.6.2004	16.6.2004	[2-5]

([69]) Siehe Erwägungsgrund 53.
([70]) Siehe Tabelle 3.

Betrag (in Mio. EUR)	Datum der Darlehensvereinbarung, die der FN GmbH von der EEL GmbH gewährt wurde	Datum der öffentlichen Maßnahmen die der EEL GmbH von Deutschland gewährt wurden	Betrag (in Mio. EUR)
[2-5]	28.7.2004	28.7.2004	[2-5]
Darlehensverlängerung bis zum 31.12.2010	1.7.2005	1.7.2005	Darlehensverlängerung bis zum 31.12.2010 und Umschuldung
Darlehensverlängerung bis zum 31.12.2016	29.11.2010	29.11.2010	Darlehensverlängerung bis zum 31.12.2016

c) Die EEL GmbH verfügt in ihrer Bilanz über keine anderen Vermögenswerte als ihre Forderungen gegenüber der FN GmbH. Die (geringen) Gewinne, die ihr aus den Finanzierungsaktivitäten der FN GmbH entstehen, erscheinen nur in der Kontoführung der EEL GmbH, entsprechen jedoch keinen Barmitteln oder Liquiditäten, da die FN GmbH ihre Verbindlichkeiten gegenüber der EEL GmbH nicht zurückgezahlt hat.

d) Angesichts der Strategie der EEL GmbH zur Finanzierung der FN GmbH haben diese Zinsen nur den Zweck, es der EEL GmbH zu ermöglichen, die Kosten zu decken und die Zinsen der verlängerten Darlehen, die von den öffentlichen Anteilseignern und der [Bank] gewährt wurden, zu zahlen, wie belegt durch das Protokoll der Gesellschafterversammlung der EEL GmbH.

e) Die EEL GmbH ist daher nicht in der Lage, ihre Verbindlichkeiten gegenüber ihren beiden Anteilseignern und der [Bank] zurückzuzahlen, solange die FN GmbH die der EEL GmbH geschuldeten Darlehen und Zinsen nicht zurückgezahlt hat. Dies bedeutet, dass die EEL GmbH, wie von Deutschland vorgetragen, keine anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten ausüben kann.

(233) Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die Wahl von Option 1 durch die beiden Anteilseigner darum ihrem erklärten Ziel entsprach, die Ressourcen der EEL GmbH ausschließlich zur Finanzierung der FN GmbH einzusetzen.

(234) Darüber hinaus berücksichtigt die Kommission, dass bei Option 1 die Kosten für Verwaltung und Leitung einer Zweckgesellschaft wie der EEL GmbH auf das notwendige Mindestmaß reduziert sind (keine Immobilisierung von anderen Vermögenswerten als den Forderungen gegenüber der FN GmbH, keine ständigen Mitarbeiter und Leitung, kaum Betriebskosten, keine anderen finanziellen Belastungen als die Rückzahlung des von der [Bank]) gewährten Darlehens. Dies gilt umso mehr, als zu dem Zeitpunkt, zu dem die beiden öffentlichen Anteilseigner beschlossen, die Maßnahme 1 umzusetzen, die EEL GmbH bereits als ruhende Struktur bestand und nicht *ex nihilo* gegründet werden musste. Die Wahl einer Zweckgesellschaft ermöglichte ebenfalls die Verwaltung der Finanztransaktionen mit Dritten (wie der FN GmbH oder einer privaten Bank) und minimierte die Kosten der Transaktionen zwischen den beiden Anteilseignern. Im Gegensatz dazu würde die Wahl der Option 2 zur Duplizierung der Mechanismen führen, die eingerichtet wurden, um die FN GmbH zu unterstützen, was zu einer Erhöhung der Verwaltungs- und Rechtskosten für die Zuführung von Finanzierung zur FN GmbH (z. B. Duplizierung von rechtlichen Verträgen) führen und möglicherweise die Qualität der Aufsicht und Koordinierung des Projekts beeinträchtigen würde.

(235) Darum wäre es für zwei umsichtige, marktwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsteilnehmer, die von mittel- bis langfristigen Rentabilitätszielen geleitet werden und die anstelle der öffentlichen Anteilseigner der EEL GmbH handeln, vernünftig gewesen, Option 1 gegenüber Option 2 vorzuziehen. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass der Test in Bezug auf den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers erfüllt ist und der EEL GmbH somit kein wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist.

8.6.4. *Wettbewerbsverzerrung und Auswirkungen auf den Handel*

(236) Bis 2003 beschränkte sich die Tätigkeit der EEL GmbH ausschließlich auf die Bereitstellung von Finanzierung für die FN GmbH. Die EEL GmbH konnte keine andere Tätigkeit aufnehmen. Sie konnte zum Beispiel keiner anderen Körperschaft Darlehen gewähren.

(237) Darum ist die einzige Tätigkeit, für die die Maßnahme 4 die Wettbewerbsdynamik beeinträchtigt haben könnte, die Bereitstellung von Finanzierung für die FN GmbH. Eine solche Auswirkung auf den Wettbewerb hätte vorgelegen, wenn ohne das Vorliegen der Maßnahme 4 andere Finanzierungsanbieter als die EEL GmbH wie Banken oder andere Investoren eine bessere Möglichkeit gehabt hätten, der FN GmbH Finanzierung mit dem Ziel der Renditeerzielung bereitzustellen.

(238) Wie in Abschnitt 8.5.3 angegeben, war es jedoch das erklärte Ziel des Kreises Kleve und der Gemeinde Weeze, die Maßnahme 1 selbst umzusetzen, um der FN GmbH Finanzierung bereitzustellen. Also ist die einzige Begründung für die Maßnahme 4 die Umsetzung der Maßnahme 1.

(239) Ohne das Vorliegen der Maßnahme 4 wäre die EEL GmbH nicht in der Lage gewesen, die Maßnahme 1 an sich umzusetzen. Das Fehlen der Maßnahme 4 würde jedoch einfach bedeuten, dass der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze entschieden hätten, die Maßnahme 1 umzusetzen, ohne die EEL GmbH zu verwenden, zum Beispiel durch eine direkte Rechtsbeziehung zwischen ihnen und der FN GmbH. Darum hätten beim Fehlen der Maßnahme 4 Banken oder andere Investoren keine bessere Möglichkeit gehabt, der FN GmbH Finanzierung mit dem Ziel der Renditeerzielung bereitzustellen, da die erforderliche Finanzierung in jedem Fall vom Kreis Kleve und der Gemeinde Weeze bereitgestellt worden wäre.

(240) Darum hätte unter der Annahme, dass die Maßnahme 4 einen wirtschaftlichen Vorteil für die EEL GmbH umfasste (*quod non*), dieser Vorteil keine Auswirkung auf Wettbewerb und Handel gehabt und würde darum keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

8.6.5. *Schlussfolgerung*

(241) Aus den oben angegebenen Gründen umfasst die Maßnahme 4 keine staatliche Beihilfe für die EEL GmbH im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV.

8.7. **Neue beihilfe oder bestehende beihilfe**

(242) Die Situationen, in denen eine Maßnahme eine bestehende Beihilfe darstellt, sind in Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 ([71]) umfassend aufgeführt.

(243) Es ist unstrittig, dass die in Rede stehenden Maßnahmen nicht in Kraft traten, bevor Deutschland Mitglied der EU wurde (Artikel 1 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung (EG) Nr. 659/1999), dass sie nicht als aufgrund der Unterlassung der Kommission, innerhalb der vorgeschriebenen Fristen für das Verfahren einen Beschluss zu erlassen, genehmigt gelten (Artikel 1 Buchstabe b Ziffer iii) und dass sie nicht aufgrund des Ablaufs der Verjährungsfrist als bestehende Beihilfe betrachtet werden können (Artikel 1 Buchstabe b Ziffer iv). Sie wurden auch nicht aufgrund der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu Beihilfen, ohne dass sie eine Änderung durch den betreffenden Mitgliedstaat erfahren haben (Artikel 1 Buchstabe b Ziffer v Satz1) ([72]).

(244) Diese Würdigung gilt insbesondere für Maßnahme 2, obwohl Deutschland argumentierte dass diese eine bestehende Beihilfe darstellt (siehe Erwägungsgrund 102). Im Urteil *Leipzig/Halle* bestätigte der Gerichtshof der Europäischen Union, dass der Bau der Flughafeninfrastruktur ab dem Jahr 2000 ([73]), also vor dem Datum der Gewährung von Maßnahme 2 am 15. Oktober 2002 (siehe Erwägungsgrund 46), unter die Beihilfevorschriften fallen sollte. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Maßnahme darum zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens eine Beihilfe darstellte. Im Gegensatz zu dem von Deutschland vertretenen Standpunkt wirkt sich die Tatsache, dass die Maßnahme im Rahmen des Erlasses von 1993 angenommen wurde, nicht auf die Würdigung aus. Der Erlass von 1993 schuf nur eine gesetzliche Grundlage, die es dem Land Nordrhein-Westfalen ermöglichte, ab 1993 Fördermaßnahmen für regionale Flughäfen in Betracht einzuführen, bewirkte aber selbst keinen rechtlichen Anspruch dieser Flughäfen, wie in Artikel 1 des Erlasses von 1993 ausdrücklich festgelegt.

(245) Das Datum der Gewährung der Maßnahme 2 ist darum der 15. Oktober 2002, also nach dem Urteil in der Rechtssache *Aéroports de Paris*. Darum stellte die Maßnahme 2 bereits bei ihrer Bewilligung eine staatliche Beihilfe dar, wie in Abschnitt 8.4.6 dargelegt, und wurde nicht aufgrund der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu einer staatlichen Beihilfe. Des Weiteren wurde die Maßnahme 2 weniger als zehn Jahre vor der Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens der Kommission bewilligt und wurde somit nicht durch Ablauf der Verjährungsfrist zu einer bestehenden Beihilfe. Demzufolge ist Maßnahme 2 nicht als bestehende Beihilfe anzusehen.

([71]) In Artikel 1 Buchstabe b Ziffer v der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 heißt es: „Werden bestimmte Maßnahmen im Anschluss an die Liberalisierung einer Tätigkeit durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zu Beihilfen, so gelten derartige Maßnahmen nach dem für die Liberalisierung festgelegten Termin nicht als bestehende Beihilfen."

([72]) „Beihilfen gelten als bestehende Beihilfen, weil nachgewiesen werden kann, dass sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eingeführt wurden, keine Beihilfe waren und später aufgrund der Entwicklung des Europäischen Wirtschaftsraums zu Beihilfen wurden, ohne dass sie eine Änderung durch den betreffenden EFTA-Staat erfahren haben. Werden bestimmte Maßnahmen im Anschluss an die Liberalisierung einer Tätigkeit durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zu Beihilfen, so gelten derartige Maßnahmen nach dem für die Liberalisierung festgelegten Termin nicht als bestehende Beihilfen".

([73]) Erwägungsgründe 38 und 39.

8.8. **Rechtmässigkeit der Beihilfen**

(246) Gemäß Artikel108 Absatz 3 AEUV müssen die Mitgliedstaaten alle Vorhaben zur Gewährung oder Änderung von Beihilfen bei der Kommission anmelden und dürfen die geplanten Maßnahme erst durchführen, wenn in dem Anmeldeverfahren ein endgültiger Beschluss erlassen wurde.

(247) Da Deutschland nicht alle in Rede stehenden öffentlichen Maßnahmen bei der Kommission angemeldet hat, stellen die Maßnahmen 1, 2 und 3 rechtswidrige staatliche Beihilfen dar.

9. **VEREINBARKEIT MIT DEM BINNENMARKT**

9.1. **Anwendbarkeit der Luftverkehrsleitlinien von 2014 und 2005**

(248) Die fraglichen Maßnahmen sollten auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV geprüft werden; der besagt, dass „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden können.

(249) Diesbezüglich bilden die Luftverkehrsleitlinien von 2014 einen Rahmen für die Prüfung, ob Beihilfen für Flughäfen gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden können.

(250) Gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2014 vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die Bestimmungen ihrer Mitteilung zur Ermittlung der anwendbaren Regeln für die Würdigung von rechtswidrigen staatlichen Beihilfen nicht auf anhängige Fälle rechtswidriger Betriebsbeihilfen angewandt werden soll, die vor dem 4. April 2014 gewährt wurden. Stattdessen wird die Kommission die in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 festgelegten Grundsätze auf alle Fälle von Betriebsbeihilfen (anhängige Anmeldungen und nicht angemeldete rechtswidrige Beihilfen) für Flughäfen auch dann anwenden, wenn die Beihilfe vor dem 4. April 2014 und dem Beginn des Übergangszeitraums gewährt wurde ([74]).

(251) Im Hinblick auf Investitionsbeihilfen für Flughäfen wendet die Kommission gemäß der Mitteilung der Kommission zur Ermittlung der anwendbaren Regeln für die Würdigung von rechtswidrigen staatlichen Beihilfen auf rechtswidrige Investitionsbeihilfen für Flughäfen jene Regeln an, die zu dem Zeitpunkt gültig waren, als die Beihilfe gewährt wurde. Dementsprechend wird sie die Grundsätze, die in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 festgelegt sind, im Fall von rechtswidrigen Investitionsbeihilfen für Flughäfen, die vor dem 4. April 2014 bewilligt wurden, anwenden ([75]).

(252) Die Kommission hat bereits geschlussfolgert, dass die Maßnahmen 2 und 3 rechtswidrige staatliche Beihilfen darstellen, die vor dem 4. April 2014 bewilligt wurden, während die Maßnahmen 1 und 4 keine staatliche Beihilfe darstellen.

(253) Mit Blick auf die Bestimmungen der Leitlinien von 2014, auf die in den Erwägungsgründen 250 und 251 Bezug genommen wird, ist die Kommission sodann verpflichtet, zu ermitteln, ob die in Rede stehenden Maßnahmen rechtswidrige Betriebsbeihilfen oder Investitionsbeihilfen darstellen.

9.2. **Investitionsbeihilfe oder Betriebsbeihilfe**

9.2.1. *Maßnahme 1*

(254) Wie in Abschnitt 8.3.6 geschlussfolgert, hat die FN GmbH im Rahmen der Maßnahme 1 staatliche Beihilfen erhalten, die Teil von Darlehen 4 sowie der Verlängerung 1 und möglicherweise der Verlängerung 2 waren. Die Kommission wird die Beschaffenheit jeder dieser Teilmaßnahmen getrennt prüfen.

(255) Die Kommission stellt fest, dass das Darlehen 4 gewährt wurde, um von der FN GmbH getätigte Investitionen zu finanzieren: Wie in Erwägungsgrund 39 angegeben, besagte Absatz 1 Punkt 2 der am 1. Juli 2005 unterzeichneten Darlehensvereinbarung, dass das Darlehen ausschließlich für Investitionen bestimmt ist. Die Kommission stellt fest, dass die EEL GmbH in Absatz 2 der Darlehensvereinbarung Kontrollmechanismen eingerichtet hat, wonach die FN GmbH (und auf eigenen Antrag auch die EEL GmbH) prüfen muss, dass die

([74]) Randnummer 172 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([75]) Randnummer 173 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

Rechnungen strikt mit der Fertigstellung des Flughafens in Verbindung stehen und dass die EEL GmbH (und nicht die FN GmbH) die Rechnungen aus dem Darlehen bezahlt. Diese Kontrollmechanismen haben sich als wirksam erwiesen, da Deutschland belegen konnte, dass die Teilauszahlungen des Darlehens ausschließlich dazu beitrugen, Investitionskosten abzudecken. Darum vertritt die Kommission den Standpunkt, dass das Darlehen 4 eine rechtswidrige Investitionsbeihilfe darstellt, die vor dem 4. April 2014 bewilligt wurde und auf der Grundlage der Luftverkehrsleitlinien von 2005 geprüft werden muss.

(256) Im Hinblick auf die Verlängerung 1 stellt die Kommission fest, dass sie eine Verlängerung der Darlehen 1, 2 und 3 darstellt. Diese Verlängerung an sich zielt nicht auf die Finanzierung neuer Investitionen ab, was Deutschland nicht belegen konnte. Die Kommission vertritt stattdessen die Sichtweise, dass die Verlängerung nur gewährt wurde, um die FN GmbH von ihrer kurzfristigen Verpflichtung zu entlasten, alle kumulierten Darlehen und Zinsen zurückzuzahlen. Dadurch wollten die EEL GmbH und ihre öffentlichen Anteilseigner sicherstellen, dass bei der FN GmbH kein Liquiditätsengpass entsteht, der dazu hätte führen können, dass sie ihre Investitionen einschränkt oder zu einem Unternehmen in Schwierigkeiten wird. Aus diesen Gründen vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die Verlängerung 1 eine rechtswidrige Betriebsbeihilfe darstellt, die vor dem 4. April 2014 bewilligt wurde und auf der Grundlage der Luftverkehrsleitlinien von 2014 geprüft werden muss.

(257) Ähnliche Erwägungen gelten für die Verlängerung 2, sofern sie als staatliche Beihilfe zu betrachten ist.

9.2.2. *Maßnahme 2*

(258) Der FN GmbH wurde die Maßnahme 2 gewährt, damit sie die Kosten für den Erwerb und die Einrichtung von Sachanlagevermögen aufbringen konnte, das in Erwägungsgrund 46 beschrieben ist. Gemäß Randnummer 25 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 bezeichnet der Begriff „'Investitionsbeihilfe' eine Beihilfe zur Finanzierung von Sachanlagevermögen, insbesondere zur Abdeckung der Finanzierungslücke von Kapitalkosten". Darum stellen alle im Rahmen der Maßnahme 2 getragenen Kosten Investitionskosten dar. Die Maßnahme 2 stellt somit eine rechtswidrige Investitionsbeihilfe dar, die vor dem 4. April 2014 bewilligt wurde und deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage der Luftverkehrsleitlinien von 2005 geprüft werden muss.

9.2.3. *Maßnahme 3*

(259) Wie in Abschnitt 3.3 beschrieben, wurde die in Rede stehende Maßnahme 3 bewilligt, um der FN GmbH eine Überbrückungsfinanzierung für einen Teil der Erwerbskosten der Flughafen-Liegenschaft (615 ha und etwa 650 Gebäude verschiedener Arten, die in einen zivile Flughafen umkonfiguriert werden mussten), bereitzustellen. Wie in Punkt 3 der Präambel und in Artikel 1 der Darlehensvereinbarung vom 14. März 2002 angegeben, wurde die Überbrückungsfinanzierung mittels eines zinslosen Darlehens gewährt, das ausdrücklich zur Finanzierung der Investitionsausgaben bestimmt war, die für die Fertigstellung des EuZZLG erforderlich waren (siehe Radnummer 21).

(260) Darum stellt die Überbrückungsfinanzierung eine rechtswidrige staatliche Investitionsbeihilfe dar, die vor dem 4. April 2014 bewilligt wurde und deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage der Luftverkehrsleitlinien von 2005 geprüft werden muss.

9.2.4. *Schlussfolgerung*

(261) Wie oben dargelegt, vertritt die Kommission den Standpunkt, dass Darlehen 4 von Maßnahme 1, Maßnahme 2 und Maßnahme 3 staatliche Investitionsbeihilfen darstellen, während die Verlängerung 1 und möglicherweise 2 von Maßnahme 1 als Betriebsbeihilfen betrachtet werden müssen.

9.3. **Vereinbarkeit der Investitionsbeihilfemaßnahmen**

(262) Nach Randnummer 61 der Luftverkehrsleitlinien von 2005 muss die Kommission prüfen, ob

a) der Bau und Betrieb der Infrastruktur einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse dient (Regionalentwicklung, Zugänglichkeit usw.),

b) die Infrastruktur für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig und angemessen ist,

c) die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden, zufriedenstellend sind,

d) alle potenziellen Nutzer der Infrastruktur einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur erhalten,

e) die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderläuft.

(263) Zusätzlich zu der Anforderung, spezifische Kompatibilitätskriterien zu erfüllen, die in den Luftverkehrsleitlinien von 2005 genannt sind, müssen staatliche Beihilfen für Flughäfen wie alle anderen staatlichen Beihilfemaßnahmen erforderlich und angesichts des gesetzten legitimen Ziels verhältnismäßig sein, um als mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen genehmigt zu werden ([76]).

9.3.1. *Der Bau und Betrieb der Infrastruktur erfüllt ein klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse (regionale Entwicklung, Anbindung usw.)*

(264) Die in Rede stehenden Investitionsbeihilfemaßnahmen zielen auf die Finanzierung der Konversion der früheren britischen Militärbasis Weeze in einen zivilen Flughafen und der substanziellen Entwicklung des Flughafens ab. Diese Maßnahmen leisten einen wesentlichen Beitrag zur regionalen Entwicklung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in einem Gebiet, das wirtschaftlich durch die Schließung der britischen Militärbasis beeinträchtigt wurde. Wie von Deutschland unterstrichen, führte die Schließung der britischen Militärbasis dazu, dass etwa 6 300 Personen das Gebiet verlassen haben, was zum Verlust von 400 zivilen Arbeitsplätzen führte, die in direkter Verbindung mit dem Betrieb der Militärbasis standen, sowie zum Verlust von etwa 102 Mio. EUR Umsatz in etwa 80 Unternehmen. Darüber hinaus blieben durch den Rückzug der britischen Truppen 1 600 leere Wohneinheiten zurück, allein in der Gemeinde Weeze betraf dies mehr als 30 % des gesamten Wohnungsbestands.

(265) Die Kommission stellt fest, dass nach Angaben Deutschlands die Einrichtung und Entwicklung des zivilen Flughafens zur Schaffung von mehr als 1 200 Arbeitsplätzen im Kreis Kleve und zur Ansammlung von Dienstleistungsunternehmen auf dem Gelände des Gewerbeparks des Flughafens geführt hat.

(266) Wie Deutschland hervorgehoben hat, wurde der Beitrag dieses Projekts zur regionalen wirtschaftlichen Entwicklung — und dadurch zur wirtschaftlichen Kohäsion, einem wichtigen Ziel der Union — in gewissem Umfang bereits von der Kommission bestätigt. Die Kommission hat Nordrhein-Westfalen nämlich Strukturfonds im Rahmen des Programms Konver II bereitgestellt, die ausdrücklich für die Finanzierung der Rekonversion früherer Militäreinrichtungen in Kleve bestimmt waren.

(267) Die in Rede stehenden Investitionsbeihilfemaßnahmen trugen auch zur Verbesserung der Verkehrsanbindung der Region bei. Die dem Flughafen Weeze am nächsten liegenden Flughäfen sind Düsseldorf (Entfernung vom Flughafen Weeze: 76 km bzw. 51 Minuten Fahrtzeit mit dem Pkw) und Eindhoven, NL (88 km, 1 Stunde 12 Minuten Pkw-Fahrtzeit) ([77]).

(268) Der Verkehr an den Flughäfen Düsseldorf und Eindhoven ist seit 2003 stetig gestiegen: Das Passagieraufkommen in Düsseldorf stieg von 14,3 Mio. Passagieren im Jahr 2003 auf etwa 21 Mio. Passagiere im Jahr 2013, während sich das Passagieraufkommen am Flughafen Eindhoven von 0,4 Mio. im Jahr 2003 auf 3,4 Mio. im Jahr 2013 erhöhte. In diesem Zeitraum wurde ihr konstantes Wachstum lediglich durch ihre eigene Überlastung und Kapazitätsbeschränkungen (insbesondere die unzureichende Anzahl von verfügbaren Slots in Düsseldorf) beeinträchtigt. Die Kapazität des Flughafens Düsseldorf erreichte ihre Kapazitätsobergrenze von 22 Mio. Passagieren im Jahr 2013, während der Flughafen Eindhoven im Jahr 2012 nur 2,5 Mio. Passagiere abfertigen konnte. Trotz des Verkehrswachstums am Flughafen Weeze hat die Kommission beobachtet, dass seit 2012 an den beiden anderen Flughäfen Erweiterungsarbeiten abgeschlossen oder begonnen wurden, um deren Kapazitäten auszubauen ([78]).

(269) Darum schlussfolgert die Kommission, dass die Investition am Flughafen Weeze keine Duplizierung von vorhandener, nichtrentabler Infrastruktur darstellt. Ganz im Gegenteil hat der Flughafen Weeze eine wichtige Rolle zur Entlastung von Düsseldorf gespielt, ohne die Pläne zur Erweiterung der Flughäfen Düsseldorf und Eindhoven zu beschränken. Ohne das in Rede stehende Projekt bestand das Risiko, dass die Region unterversorgt wäre.

(270) Die Kommission kann daher schlussfolgern, dass der Bau und Betrieb der Infrastruktur eindeutig ein klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse erfüllt, nämlich die regionale wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung der Verkehrsanbindung der Region.

([76]) Siehe zum Beispiel die Beihilfe SA.34586 (12/N) — Griechenland — Modernisierung des Flughafens Chania, Erwägungsgrund 49.

([77]) Obwohl der Flughafen Maastricht weniger als 100 km (98 km) vom Flughafen Weeze entfernt ist, beträgt die Pkw-Fahrtzeit 1 Stunde und 14 Minuten. Die Kommission vertritt die Meinung, dass der Flughafen nicht als im Einzugsbereich des Flughafens Weeze liegend betrachtet werde sollte.

([78]) Nach der Erweiterung in den Jahren 2012-2013 wurde die Kapazität des Flughafens Eindhoven auf 5 Mio. Passagiere erhöht; es wird erwartet, dass Erweiterungsarbeiten am Flughafen Düsseldorf im Sommer 2014 beginnen.

9.3.2. *Die Infrastruktur ist erforderlich und angesichts des gesetzten Ziels verhältnismäßig*

(271) Nach Angaben Deutschlands war die geplante Modernisierung des Flughafens Weeze erforderlich, um die Konversion einer früheren militärischen Flugbasis in einen Flughafen für die zivile Luftfahrt abzuschließen. Der Bau und die Modernisierung der Rollbahnen und Vorfelder mussten erfolgen, um mit dem zivilen Flugbetrieb zu beginnen.

(272) Wie Deutschland argumentierte, wurde das Infrastrukturprojekt nur in dem Umfang ausgeführt, der erforderlich war, um die gesetzten Ziele zu erreichen: während die Infrastruktur für ein maximales Passagieraufkommen von 3,5 Mio. Passagieren gebaut wurde, zeigen die in Tabelle 1 dargestellten Verkehrsstatistiken, dass der Verkehr bis 2010 ständig bis zu einem Rekord von 2,9 Mio. Passagieren stieg, bevor er im Jahr 2012 auf 2,2 Mio. sank. Dies bedeutet, dass die erwartete Verkehrsnachfrage weitgehend der aktuellen Nachfrage entspricht und dass das Projekt nicht übermäßig groß oder umfassend ist.

(273) Die Kommission kann daher schlussfolgern, dass die in Rede stehende Infrastruktur erforderlich und angesichts der gesetzten Ziele verhältnismäßig ist.

9.3.3. *Die Infrastruktur bietet zufriedenstellende mittelfristige Nutzungsaussichten, insbesondere im Hinblick auf die Auslastung bestehender Infrastruktur*

(274) Wie bereits dargelegt, hat der Flughafen Weeze im Jahr 2010 eine Passagieranzahl (2,9 Mio. Passagiere) erreicht, die sich seiner Kapazitätsgrenze (3,5 Mio. Passagiere) nähert. Dieses Passagieraufkommen wurde innerhalb von nur 6 Jahren nach Aufnahme des Betriebs und somit wesentlich schneller als bei anderen deutschen Flughäfen erreicht, die dieselbe LCC-Strategie verfolgen (wie Kassel oder Hahn). Das erhebliche Wachstum des Flughafens Weeze resultiert aus der wichtigen Rolle des Flughafens zur Entlastung der Flughäfen Düsseldorf und Eindhoven und der Bevölkerungsdichte im Einzugsbereich (mehr als 35 Mio. Einwohner).

(275) Auf der Grundlage der obengenannten Angaben zu den Passagierzahlen bot das Entwicklungsprojekt für den Flughafen Weeze gute Nutzungsperspektiven, insbesondere im Verhältnis zur ursprünglichen militärischen Infrastruktur am Flughafen, dessen Konversion in eine zivile Plattform die ersten Investitionen unterstützt haben.

9.3.4. *Alle potenziellen Nutzer der Infrastruktur haben einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zu der Infrastruktur*

(276) Die Kommission stellt fest, dass die bestehende zivile Infrastruktur stets allen potenziellen Nutzern diskriminierungsfrei offenstand.

9.3.5. *Die Entwicklung des Handelsverkehrs wird nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem Interesse der EU zuwiderläuft*

(277) Zum Zeitpunkt der Bewilligung der Beihilfe am 15. Oktober 2002 wurden am Flughafen Weeze weniger als 1 Mio. Passagiere pro Jahr abgefertigt, so dass er gemäß den Luftverkehrsleitlinien von 2005 als kleiner Regionalflughafen (Kategorie D) einzustufen war ([79]).

(278) Das Einzugsgebiet des Flughafens Weeze umfasst die westlichen Regionen Deutschlands und die östlichen Regionen der Niederlande. Wie zuvor dargelegt, hat der Flughafen Weeze den Wettbewerb im Einzugsgebiet, also die Flughäfen Düsseldorf und Eindhoven, nicht wesentlich beeinträchtigt, die unter schweren Problemen aufgrund von Überlastung und unzureichenden Slots litten (siehe Erwägungsgrund 268).

(279) Darüber hinaus verfügt der Flughafen Weeze im Gegensatz zu seinen Wettbewerbern weder über eine Zuganbindung noch über eine Anbindung an das Autobahnnetz.

(280) Des Weiteren stellt die Kommission fest, dass das Segment der Geschäftsreisenden am Flughafen Düsseldorf einen erheblichen Marktanteil von 40 % ausmacht, während es deren Anteil am Flughafen Weeze nur 7 % beträgt.

(281) Im Hinblick auf den Flughafen Eindhoven stellt die Kommission fest, dass diese Einrichtung den zivilen und militärischen Flugbetrieb bedient und dass die Finanzierung der Infrastrukturkosten dementsprechend zwischen den zivilen Flughafenbetreibern und den niederländischen Streitkräften aufgeteilt wird. In den Jahren 2010 und 2011 zahlte der Flughafen Eindhoven rund 1 Mio. EUR jährlich an die niederländischen Streitkräfte, hauptsächlich als Kompensation für die Wartung der Infrastruktur, Sicherheit und Flugverkehrskontrolle, wobei ihm nicht die ursprünglichen Investitionskosten entstanden, die der Flughafen Weeze (teilweise) zu tragen hatte.

([79]) Siehe Randnummer 15 der Leitlinien.

(282) Darüber hinaus war die Beihilfeintensität (siehe Abschnitt zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfe unten) auf die Finanzierungslücke beschränkt. Die Anteilseigner des Flughafenbetreibers finanzieren mehr als 50 % der Investitionskosten.

(283) Auf der Grundlage des Vorstehenden kann die Kommission daher schlussfolgern, dass die Entwicklung des Handels nicht in einem Maße beeinflusst wird, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

9.3.6. *Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfe*

(284) Die Kommission muss ermitteln, ob die der FN GmbH gewährte staatliche Beihilfe das Verhalten des begünstigten Unternehmens derart beeinflusst hat, dass es eine Tätigkeit ausübt, die zum Erreichen eines Ziels im öffentlichen Interesse beiträgt, die i) es ohne die Beihilfe nicht ausüben würde oder ii) die es ohne die Beihilfe auf eingeschränkte oder andere Weise ausüben würde. Darüber hinaus wird die Beihilfe nur dann als verhältnismäßig angesehen, wenn dasselbe Ergebnis nicht durch weniger Beihilfen und weniger Wettbewerbsverfälschung hätte erzielt werden können. Dies bedeutet, dass Beihilfebetrag und Beihilfeintensität auf das für die Durchführung der geförderten Tätigkeit absolut erforderliche Minimum beschränkt sein müssen.

(285) Nach Angaben Deutschlands war die Beihilfe notwendig, da die Entwicklung des Flughafens aufgrund der angespannten finanziellen Lage der FN GmbH zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe gefährdet war. Deutschland fügt ferner hinzu, dass, wenn das Projekt direkt von öffentlichen Behörden unternommen worden wäre, diese Behörden die Baukosten sowie die betrieblichen Anfangsverluste zu tragen gehabt hätten. Die Kommission teilt diese Ansicht und stellt fest, dass die öffentliche Unterstützung in einem Zeitraum gewährt wurde, in dem die privaten Anteilseigner der FN GmbH in der Anfangsphase des Projekts sehr umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur vornahmen ([20-60] Mio. EUR in den Jahren 2002-2003), während sie die betrieblichen Anfangsverluste trugen. Es ist zweifelhaft, ob die lokalen Behörden wie der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze mit ihren begrenzten finanziellen Ressourcen die finanzielle Belastung eines derart umfangreichen Projekts selbst hätten tragen können, während sie dasselbe Ergebnis mit einer begrenzten Beteiligung durch Stützung einer privaten Initiative erreichen konnten. Angesichts des riskanten Charakters des Projekts, das einen der sehr wenigen Fälle von privaten Flughäfen in Europa darstellt, scheint eine begrenzte öffentliche Unterstützung darum in der Anfangsphase gerechtfertigt zu sein.

(286) Nach Angaben Deutschlands hätten die Investitionen ohne die Beihilfe nicht im gleichen Umfang erfolgen können, wie ohne die Maßnahmen 1, 2 und 3. Wie von Deutschland zu Recht argumentiert, hätte nur eine begrenzte Anzahl von Investitionen durchgeführt werden können, wie die Verbreiterung der Landebahn. Es wäre erforderlich gewesen, bestimmte Investitionen deutlich aufzuschieben, was den Flughafen vor schwere betriebliche Schwierigkeiten gestellt oder verhindert hätte, dass er die erwartete Nachfrage von Luftfahrtgesellschaften und Passagieren im Einzugsbereich erfüllt. Darum kann geschlussfolgert werden, dass die Beihilfemaßnahmen 1, 2 und 3 einen Anreizeffekt haben, da sie es dem Begünstigten ermöglichten, die Investition vorzunehmen.

(287) Was die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahme 2 betrifft, so belief sich die Höhe der dem Flughafen tatsächlich gewährten öffentlichen Finanzierung auf [2-5] Mio. EUR. Wie in Erwägungsgrund 46 dargelegt, entspricht diese Unterstützungsmaßnahme der Finanzierung von 50 % der beihilfefähigen Kosten gemäß dem Erlass von 1993. Der verbleibende Betrag ([2-5] Mio. EUR) wurde von der FN GmbH finanziert. Demzufolge betrug die Beihilfeintensität 50 %.

(288) Da die Luftverkehrsleitlinien von 2005 den Aspekt der Beihilfeintensität offenlassen, muss der maximal zulässige Betrag darauf begrenzt werden, was streng genommen notwendig ist. Die Kommission stellt fest, dass die durch Maßnahme 2 getragenen Investitionen unter Pari-passu-Bedingungen finanziert wurden. Darum scheint die Beihilfeintensität von 50 % im vorliegenden Fall gerechtfertigt zu sein.

(289) Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit des Darlehens 4 der Maßnahme 1 und der Maßnahme 3 stellt die Kommission fest, dass die Gewährung eines zinslosen oder niedrig verzinsten Darlehens den Wettbewerb weniger stark verzerrt als eine direkte Subvention. Darüber hinaus war die finanzielle Beteiligung der Behörden sehr begrenzt, da sie die Darlehen vollständig besichert haben. Bezüglich der Verhältnismäßigkeit des Verzichts auf die Verpflichtung zur Rückzahlung der Hälfte der Überbrückungsfinanzierung stimmt die Kommission mit Deutschland überein, dass die Bedingung der Schaffung von 350 Arbeitsplätzen für die privaten Eigentümer des Flughafens einen Anreiz darstellt, den Bau und die Entwicklung der Flughafeninfrastruktur abzuschließen. Die Kommission stellt fest, dass dieser Anreiz wirksam war, da zum Zeitpunkt des Rückzahlungsverzichts (im Jahr 2004) 445 Arbeitsplätzen geschaffen wurden, lange bevor die vertragliche Frist (Ende 2007) ablief.

9.3.7. *Schlussfolgerung zu Maßnahmen 1 (Darlehen 4), 2 und 3*

(290) Angesichts der obenstehenden Würdigung schlussfolgert die Kommission, dass die Maßnahmen 1 (Darlehen 4), 2 und 3 auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

9.4. **Vereinbarkeit der Betriebsbeihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt**

(291) In Abschnitt 5.1.2 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 sind die Kriterien festgelegt, die die Kommission bei der Würdigung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen mit dem Binnenmarkt gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV heranzieht. Insbesondere wendet die Kommission diese Kriterien gemäß Randnummer 172 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 auf alle Fälle von Betriebsbeihilfen für Flughäfen (anhängige Anmeldungen und nicht angemeldete rechtswidrige Beihilfen) an, auch wenn die Beihilfe vor dem 4. April 2014, also vor dem Inkrafttreten der Luftverkehrsleitlinien von 2014, gewährt wurde. Die Vereinbarkeitskriterien für Betriebsbeihilfen, die für einen Übergangszeitraum von 10 Jahren ab dem Datum der Veröffentlichung der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gewährt werden können, lauten wie folgt:

a) *Beitrag zu einem klar definierten Ziel von gemeinsamen Interesse*: Diese Bedingung ist unter anderem dann erfüllt, wenn die Beihilfe die Mobilität der EU-Bürger und die Anbindung der Regionen erhöht oder die regionale Entwicklung fördert ([80]).

b) *Notwendigkeit einer staatlichen Intervention*: Die Beihilfe sollte auf Situationen abzielen, wenn eine solche Beihilfe eine materielle Verbesserung mit sich bringen kann, die der Markt selbst nicht bieten kann ([81]).

c) *Vorliegen eines Anreizeffekts*: Diese Bedingung ist erfüllt, wenn wahrscheinlich ist, dass ohne die Betriebsbeihilfe und unter Berücksichtigung eines möglichen Vorliegens von Investitionsbeihilfen und des Passagieraufkommens die wirtschaftliche Tätigkeit des Flughafens deutlich reduziert wäre ([82]).

d) *Verhältnismäßigkeit des Beihilfebetrags (Beihilfe auf das erforderliche Minimum beschränkt)*: Um verhältnismäßig zu sein, muss die Betriebsbeihilfe auf das erforderliche Minimum beschränkt werden, damit die durch die Beihilfe unterstützte Tätigkeit stattfinden kann ([83]).

e) *Vermeidung der übermäßigen Beeinträchtigung von Wettbewerb und Handel* ([84])

(292) Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Betriebsbeihilfe, die die Verlängerung 1 und möglicherweise die Verlängerung 2 von Maßnahme 1 darstellt, vollständig vor dem Inkrafttreten der Luftverkehrsleitlinien von 2014 gewährt wurde, werden diese Vereinbarkeitskriterien im Licht der Aspekte angewendet, die unter Randnummer 137 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 genannt sind (d. h. bestimmte Bedingungen finden keine Anwendung).

9.4.1. *Die Betriebsbeihilfe trägt zu einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse bei*

(293) Die in Rede stehende Betriebsbeihilfe hatte das Ziel, ein angemessenes Betriebsniveau am Flughafen Weeze aufrechtzuerhalten.

(294) Gemäß Randnummer 113 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 werden Betriebsbeihilfen für Flughäfen als Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse betrachtet, wenn sie die Mobilität der Bürger der Union und die Anbindung von Gebieten erhöhen, der Überlastung an großen Drehkreuzflughäfen in der Union entgegenwirken oder die regionale Entwicklung fördern.

(295) Wie in Erwägungsgrund 270 geschlussfolgert, erfüllen der Bau und Betrieb des Flughafens Weeze klar definierte Ziele von öffentlichem Interesse, nämlich die regionale wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung der Anbindung der Region.

9.4.2. *Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen*

(296) Gemäß den Randnummern 116 ff. der Luftverkehrsleitlinien von 2014 werden Betriebsbeihilfen für Flughäfen als erforderlich betrachtet, wenn sie eine wesentliche Verbesserung bewirken, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann. In den Leitlinien wird zudem anerkannt, dass der Bedarf an öffentlichen Mitteln zur Betriebskostenfinanzierung aufgrund der hohen Fixkosten bei kleineren Flughäfen in der Regel verhältnismäßig höher ist und dass Flughäfen mit einem jährlichen Passagieraufkommen zwischen 200 000 und 700 000 Passagieren oftmals nicht in der Lage sind, einen erheblichen Teil ihrer Betriebskosten selbst zu tragen.

([80]) Erwägungsgründe 137 und 113 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([81]) Erwägungsgründe 137 und 116 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([82]) Erwägungsgründe 137 und 124 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([83]) Erwägungsgründe 137 und 125 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.
([84]) Erwägungsgründe 137 und 131 der Luftverkehrsleitlinien von 2014.

(297) Seit der Aufnahme des Betriebs des neuen Terminals im Jahr 2003 lag das Passagieraufkommen am Flughafen Weeze im Jahr 2003 bei 207 992, im Jahr 2004 bei 796 745 und im Jahr 2005 bei 591 744 (siehe Tabelle 1). Die Kommission stellt fest, dass das Passagieraufkommen in dieser Anfangsphase starken Schwankungen unterlag (z. B. Rückgang um 34 % im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr). Die Kommission geht daher davon aus, dass das durchschnittliche Passagieraufkommen in diesen drei Jahren zwischen 200 000 und 700 000 lag. Gleichzeitig stellt die Kommission fest, dass die FN GmbH stets Verluste verzeichnete (siehe Tabelle 5) und noch nicht einmal ihre Betriebskosten selbst tragen konnte (das angepasste EBITDA war in den Jahren 2004 und 2005 negativ), was den Luftverkehrsleitlinien von 2014 zufolge bei Flughäfen dieser Größe oftmals der Fall ist.

(298) Darum betrachtet die Kommission die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Weeze als erforderlich.

9.4.3. *Geeignetheit einer staatlichen Beihilfen als politisches Instrument*

(299) Gemäß Randnummer 120 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 sollten Betriebsbeihilfen ein geeignetes politisches Instrument sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen oder die jeweilige Schwierigkeit zu beseitigen. Da der Flughafen Weeze betriebliche Verluste verzeichnete, war das einzige angemessene Instrument eine Betriebsbeihilfe, die es dem Flughafen ermöglichte, den Betrieb fortzusetzen und die Anbindung der Region Niederrhein sicherzustellen. Andere Instrumente wie Investitionsbeihilfen oder Regulierungsmaßnahmen scheinen nicht angemessen zu sein, um die auf betrieblicher Ebene bestehenden finanziellen Probleme des Flughafens Weeze zu beseitigen. Darum betrachtet die Kommission die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Weeze als ein angemessenes Instrument.

9.4.4. *Vorliegen eines Anreizeffekts und Verhältnismäßigkeit des Beihilfebetrags (Beihilfe auf das erforderliche Minimum beschränkt)*

(300) Gemäß Randnummer 124 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 hat die Betriebsbeihilfe einen Anreizeffekt, wenn ohne die Betriebsbeihilfe und unter Berücksichtigung möglicherweise vorhandener Investitionsbeihilfen und des Verkehrsaufkommens der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit des betreffenden Flughafens wahrscheinlich wesentlich geringer ausfallen würde.

(301) Der Flughafen Weeze erhielt Investitionsbeihilfen, um einen neuen Terminal zu bauen und neue Sicherheits- und Sicherungsanforderungen umzusetzen. Dies ermöglichte es dem Flughafen, die Anbindungs- und Verkehrsbedürfnisse der Region Niederrhein zu erfüllen, die sich in einem in den vergangenen Jahren steigenden Passagieraufkommen ausdrückten. Trotz des tendenziell steigenden Passagieraufkommens kann der Flughafen seine Betriebskosten nicht selbst tragen. Ohne die staatliche Betriebsbeihilfe könnte der Flughafen die derzeitige Höhe des Passagieraufkommens und der Investitionen nicht aufrechterhalten und seine wirtschaftliche Tätigkeit müsste reduziert werden. Gleichzeitig überstieg die Beihilfe nicht den Betrag, der zur Deckung der operativen Verluste erforderlich war, so dass der Beihilfebetrag auf das erforderliche Minimum beschränkt ist.

(302) Darum vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die Betriebsbeihilfe für den Flughafen Weeze einen Anreizeffekt hat und verhältnismäßig ist.

9.4.5. *Vermeidung der Beeinträchtigung von Wettbewerb und Handel*

(303) Gemäß Randnummer 131 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 berücksichtigt die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Betriebsbeihilfen für den Flughafen die Verfälschungen des Wettbewerbs und die Auswirkungen auf den Handel. Ein Anhaltspunkt für eine mögliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs oder des Handels kann die Tatsache sein, dass sich ein Flughafen im Einzugsbereich eines anderen Flughafens mit ungenutzten Kapazitäten befindet.

(304) Wie in Erwägungsgrund 276 ff. dargelegt hat die Kommission bereits geschlussfolgert, dass die Entwicklung des Handels in keiner Weise beeinflusst wird, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

9.5. **Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt**

(305) Alle Maßnahmen, die Gegenstand dieser Würdigung sind und als staatliche Beihilfen eingestuft werden, sind auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar. Diese Schlussfolgerung lässt die Würdigung anderer staatlicher Beihilfemaßnahmen, die die Behörden möglicherweise der FN GmbH gewährt haben und die die Kommission möglicherweise in Zukunft würdigen wird, unberührt.

10. **SPRACHE**

(306) Mit Schreiben vom 18. Juni 2014 hat Deutschland akzeptiert, dass dieser Beschluss in englischer Sprache erlassen wird. Darum ist nur der englische Wortlaut verbindlich —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die der FN GmbH von der EEL GmbH am 11. April 2004, 17. Juni 2004 und 28. Juli 2004 gewährten Darlehen und die Fördermaßnahmen, die der EEL GmbH vom Kreis Kleve und der Gemeinde Weeze gewährt wurden, stellen keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

Artikel 2

(1) Das der FN GmbH von der EEL GmbH am 1. Juli 2005 gewährte Darlehen sowie die am 1. Juli 2005 gewährte Verlängerung aller Darlehen, die die FN GmbH von der EEL GmbH erhalten hatte, die Fördermaßnahme, die der FN GmbH vom Land Nordrhein-Westfalen gewährt wurde, sowie die Unterstützungsmaßnahme, die der FN GmbH direkt vom Kreis Kleve für den Erwerb der Liegenschaft des Flughafens Weeze gewährt wurde, stellen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

(2) Die Verlängerung aller bestehender Darlehen, die der FN GmbH von der EEL GmbH am 29. November 2010 gewährt wurde, ist, wenn sie eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstellt, mit dem Binnenmarkt im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vereinbar.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 23. Juli 2014

Für die Kommission
Joaquín ALMUNIA
Vizepräsident