BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 25. Juli 2012

über die staatliche Beihilfe SA.29064 (11/C, ex 11/NN) — Differenzierte Fluggaststeuersätze in Irland

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2012) 5037)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2013/199/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

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

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

nachdem die Beteiligten entsprechend diesen Bestimmungen zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert wurden [1] und gestützt auf diese Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Im Jahr 2009 erhielt die Kommission eine Beihilfebeschwerde von einer Luftfahrtgesellschaft (im Folgenden „der Beschwerdeführer") betreffend mehrere Aspekte einer von Irland eingeführten Fluggaststeuer, die einen separaten Steuersatz für Flüge zu Zielen beinhaltete, die maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernt lagen, wodurch Aer Arann mutmaßlich begünstigt wurde.

(2) Mit Schreiben vom 13. Juli 2011 teilte die Kommission Irland ihren Beschluss mit, wegen der unterschiedlichen Sätze der irischen Fluggaststeuer das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV zu eröffnen. Die Kommission forderte Irland auf, den Begünstigten eine Kopie des Beschlusses zu übermitteln.

(3) Am 9. August 2011 und am 5. September 2011 wandte sich die Luftfahrtgesellschaft Ryanair Ltd. (im Folgenden „Ryanair") bezüglich des Beschlusses der Kommission zur Verfahrenseröffnung schriftlich an die Kommission. Die Kommission beantwortete diese Schreiben am 5. Oktober 2011. Am 17. Oktober 2011 übermittelte Ryanair erneut eine Stellungnahme.

(4) Nach einer Verlängerung der Antwortfrist übermittelte Irland am 15. September 2011 seine Bemerkungen zum Beschluss der Kommission.

(5) Am 18. Oktober 2011 wurde der Beschluss der Kommission zur Eröffnung des Verfahrens im *Amtsblatt der Europäischen Union* [2] veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, ihre Stellungnahme zu der Maßnahme abzugeben.

(6) Am 17. November 2011 kam Ryanair dieser Aufforderung nach. Mit Schreiben vom 28. November 2011 erkundigte sich die Kommission, ob das Vorbringen von Ryanair vertrauliche Angaben enthalte, die gegenüber den irischen Behörden nicht offengelegt werden dürfen. Am 30. November 2011 bestätigte Ryanair schriftlich, dass das Vorbringen vom 17. November 2011 an Irland weitergeleitet werden dürfe.

(7) Mit Schreiben vom 12. Dezember 2011 leitete die Kommission die Stellungnahme von Ryanair an Irland weiter, dessen Antwort darauf am 13. Januar 2012 erfolgte.

2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

(8) Am 30. März 2009 meldete Irland eine Verbrauchsteuer für den Personenluftverkehr an. Die nationale Rechtsgrundlage der Steuer ist Abschnitt 55 des Finanzgesetzes (Nr. 2) von 2008 (Finance (No. 2) Act 2008), dem zufolge eine Verbrauchssteuer unter der Bezeichnung „air travel tax" (Fluggaststeuer) eingeführt wird, die die Luftfahrtgesellschaften *„bei jedem Abflug eines Fluggastes mit einem Flugzeug von einem [in Irland befindlichen] Flughafen"* [*„every departure of a passenger on an aircraft from an airport" located in Irland*] [3] abführen müssen. Die Steuer wird fällig, wenn ein Fluggast von einem Flughafen mit einem Flugzeug abfliegt, das mehr als 20 Fluggäste befördern kann und nicht für staatliche oder militärische Zwecke genutzt wird. Obgleich die Steuer letztlich über den Ticketpreis auf die Fluggäste abgewälzt werden soll, sind es die Luftfahrtgesellschaften, die sie erheben und abführen müssen. [4]

[1] ABl. C 306 vom 18.10.2011, S. 10.

[2] Vgl. Fußnote 1.

[3] Flugzeuge mit weniger als 20 Fluggastplätzen sowie für staatliche oder militärische Zwecke genutzte Flugzeuge sind vom Anwendungsbereich der Steuer ausgenommen. Dasselbe gilt für den Abflug von Flughäfen mit weniger als 10 000 Flugreisenden pro Jahr.

[4] Jede steuerpflichtige Luftverkehrsgesellschaft muss sich beim Finanzamt anmelden und innerhalb von 20 Tagen oder einer anderen vom Finanzamt festzusetzenden Frist einen Beleg über die Anzahl der Abflüge nach Fluggästen im Vormonat einreichen.

(9) Zum Zeitpunkt der Einführung der Steuer wurde diese auf der Grundlage der Entfernung zwischen dem Startflughafen und dem Zielflughafen berechnet und betrug i) 2 EUR für Reisen zu Zielflughäfen, die maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernt lagen, und ii) 10 EUR in allen anderen Fällen.

(10) Nachdem die Kommission geprüft hatte, ob möglicherweise eine Verletzung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft ([5]) und von Artikel 56 des Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr vorlag, wurden die Steuersätze ab 1. März 2011 zu einer einheitlichen, entfernungsunabhängigen Steuer von 3 EUR auf alle Flüge zusammengefasst. ([6])

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

(11) Die Kommission leitete das förmliche Verfahren für die Prüfung des niedrigeren Steuersatzes für bestimmte Flugrouten im Zeitraum 30. März 2009 bis 1. März 2011 ein, weil sie der Ansicht war, dass er eine staatliche Beihilfe darzustellen schien, über deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt Zweifel bestanden.

(12) Im Rahmen der Beurteilung der Maßnahme auf ihre Selektivität ermittelte die Kommission zunächst im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung ([7]) das maßgebliche steuerliche Referenzsystem und prüfte anschließend, ob die Maßnahme eine Abweichung von diesem System darstellte und ob Irland gegebenenfalls nachweisen konnte, dass eine etwaige Abweichung der Logik und dem Wesen des Steuersystems entsprach.

(13) Sie gelangte zu dem Schluss, dass die Besteuerung von Fluggästen, die von einem in Irland befindlichen Flughafen abfliegen, als Referenzsystem heranzuziehen ist.

(14) Der Kommission fiel auf, dass bei dem Fluggaststeuersystem neben einem allgemeinen bzw. normalen und auf nahezu alle Flüge anwendbaren Steuersatz ein reduzierter Steuersatz für Flüge zu Zielen, die maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernt lagen, vorgesehen war. Sie kam zu dem Schluss, dass der normale Steuersatz das Referenzsystem ist. Der reduzierte Steuersatz, der nur auf eine eng begrenzte Kategorie von Flügen anwendbar war, schien dagegen eine Ausnahme von diesem Referenzsystem darzustellen.

(15) Die Kommission zweifelte daran, dass dieser reduzierte Steuersatz auf der Grundlage der Entfernung zwischen Start- und Zielflughafen gerechtfertigt war.

(16) Erstens orientierte er sich nicht an der tatsächlichen Länge der Flugreise, sondern an der Entfernung zwischen Flughafen Dublin und Zielflughafen.

(17) Zweitens schien die Steuer ihrem Aufbau und ihrer objektiven Beschaffenheit nach nicht mit der Flugentfernung in Zusammenhang zu stehen, sondern mit der Tatsache, dass von einem irischen Flughafen aus geflogen wird. Die Verbindung mit der Finanzbehörde, der Steuertatbestand (Abflug von einem irischen Flughafen) und die negativen externen Effekte für die irische Gesellschaft (Lärm und Umweltverschmutzung) waren exakt dieselben für alle von einem irischen Flughafen aus abfliegenden Fluggäste – unabhängig vom Flugziel und der zurückgelegten Entfernung. Die betroffenen Luftfahrtgesellschaften befanden sich diesbezüglich in derselben rechtlichen und faktischen Situation.

(18) Drittens war das Steuersystem nicht dadurch charakterisiert, dass die Höhe der Steuer anhand der Flugentfernung festgelegt wurde, sondern es enthielt nur zwei Steuersätze: einen für Kurzstreckenflüge und einen für alle übrigen Flüge. Bei der Anlegung dieses Maßstabs schienen Flüge innerhalb Irlands und in bestimmte westliche Teile des Vereinigten Königreichs im Vorteil zu sein und folglich schien eine Diskriminierung zwischen Inlandsflügen und Flügen innerhalb der Union vorzuliegen. Im vorliegenden Fall argumentierte Irland damit, dass höhere Abgaben auf Ziele, für die der niedrigere Satz galt, im Vergleich zum Preis nicht verhältnismäßig seien. Die Kommission stellte fest, dass der Ticketpreis für inländische Ziele nicht notwendigerweise niedriger ausfällt als der Preis für Flüge zu anderen Zielen in der Union. Der niedrigere Steuersatz schien daher nicht logisch bzw. durch die Beschaffenheit des Fluggaststeuersystems gerechtfertigt werden zu können und daher eine selektive Maßnahme darzustellen.

(19) Da auch alle anderen Kriterien des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt zu sein schienen, schien die Maßnahme eine staatliche Beihilfe für die Luftfahrtgesellschaften darzustellen, die die Flugrouten betrieben hatten, die in den Genuss des reduzierten Satzes kamen.

(20) Die Beihilfe schien nicht in den Anwendungsbereich von Leitlinien der Kommission für die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt zu fallen. Da es sich um eine Betriebsbeihilfe zu handeln schien, bei der eine Diskriminierung zwischen Flügen innerhalb der Europäischen Union vorlag, konnte diese nicht als unmittelbar mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar angesehen werden. Auch fiel die Beihilfe nicht unter eine der anderen in Artikel 107 Absatz 2 oder 3 AEUV genannten Ausnahmen.

([5]) ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3.

([6]) Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens übersandte die Kommission am 18. März 2010 ein Mahnschreiben, in dem sie die Ansicht vertrat, dass Irland mit den verschiedenen Steuersätzen für Flugreisen die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und Artikel 56 des Vertrags verletzt habe. Infolge des Mahnschreibens änderte Irland das Steuersystem.

([7]) Vergleiche zum Beispiel die Urteile in der Rechtssache C-88/2003 *Portugal/Kommission*, Slg. 2006, I-115, Randnr. 56, und in der Rechtssache C-487/2006 P *British Aggregates/Kommission*, Slg. 2008, I-10505, Randnrn. 81-83.

(21) Folglich zweifelte die Kommission an der Vereinbarkeit der Fördermaßnahme mit dem Binnenmarkt und entschied sich daher zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags, ([8]) in dessen Rahmen Irland und andere Beteiligte aufgefordert wurden, ihre Stellungnahme abzugeben.

4. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

(22) Als Antwort auf die Bekanntmachung im *Amtsblatt* ([9]) erhielt die Kommission Stellungnahmen von Irland und von Ryanair.

4.1. Stellungnahme Irlands

4.1.1. *Bei der Steuer handelt es sich um eine Abgabe für Verbraucher*

(23) Irland gibt an, dass es sich bei der Fluggaststeuer von der Art der Steuer her im Wesentlichen um eine Steuer handele, die die Kunden zu entrichten hätten. Um die Anwendung zu erleichtern, verpflichteten die irischen Behörden jede Luftverkehrsgesellschaft, den entsprechenden Betrag für jeden von einem irischen Flughafen mit einer Maschine dieser Luftverkehrsgesellschaft abreisenden Fluggast an das Finanzamt zu entrichten. Die Luftfahrtgesellschaften wiederum dürften jedoch die Steuer auf ihre Fluggäste abwälzen.

(24) Des Weiteren sei die Fluggaststeuer normalerweise beim Ticketpreis und/oder in den Vertragsbedingungen der Luftfahrtgesellschaften zusammen mit anderen Steuern und Abgaben als solche aufgeführt. Daher stelle die Steuer keinen Vorteil für bestimmte Luftfahrtgesellschaften dar, weil sie lediglich eine weitere Steuer oder Abgabe sei, die tatsächlich vom Verbraucher erhoben werde.

4.1.2. *Fehlen eines Vorteils für bestimmte Luftfahrtunternehmen*

(25) Nach Ansicht Irlands ist die Erzielung eines Vorteils durch bestimmte Luftfahrtunternehmen eine Grundvoraussetzung dafür, dass die Fluggaststeuer in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV fällt. Wenn es sich bei der Fluggaststeuer im Wesentlichen um eine Verbrauchssteuer handelt, kann sie laut Irland unabhängig davon, ob sie nun 10 EUR oder 2 EUR beträgt, schwerlich als Vorteil für bestimmte Luftfahrtunternehmen angesehen werden.

(26) Dass alle Luftfahrtunternehmen, unabhängig davon, ob sie nun 10 EUR oder 2 EUR Steuern erheben müssen, gleich zu behandeln seien, stehe nicht zur Debatte. Die Frage sei, ob die Luftfahrtunternehmen, die nur die 2-EUR-Steuer erheben müssten, dadurch im Vorteil seien. Nach Ansicht Irlands könnte die Fluggastesteuer höchstens dann eine Beihilfe darstellen, wenn die Luftfahrtgesellschaften, die Flugrouten zu maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernten Zielen betreiben, die Fluggaststeuer in Höhe von EUR 10 erheben müssten, aber die Differenz zwischen dem 10-EUR-Satz und dem 2-EUR-Satz einbehalten dürften. Dies sei jedoch nicht der Fall gewesen. In dieser Hinsicht muss betont werden, dass Irland bei der Ausgestaltung der in Rede stehenden Steuer kein bestimmtes Luftverkehrsunternehmen oder Geschäftsmodell vor Augen hatte.

4.1.3. *Keine Vorteile für die irischen Luftfahrtgesellschaften*

(27) Zunächst ist anzumerken, dass Irland keine nationalen Fluggesellschaften *per se* mehr hat, da der Staat seine Beteiligung an Aer Lingus, ursprünglich die staatliche Fluggesellschaft, in eine Minderheitsbeteiligung umgewandelt hat.

(28) Wenn die Steuer Auswirkungen auf irische Luftfahrtgesellschaften hätte, wären diese für die einzelnen Unternehmen sehr unterschiedlich. Irland führt an, dass die Flugrouten innerhalb der EU, für die der höhere Satz von 10 EUR galt, im Wesentlichen von denselben irischen Fluggesellschaften bedient worden seien. Im relevanten Zeitraum hielten die drei Luftfahrtgesellschaften etwa [93-97] (*) % des Markts für Flüge, für die der niedrigere Satz galt, aber sie dominierten auch den Markt für Flugreisen innerhalb der Union mit [82-87] (*) % all dieser Flüge.

(29) Irland führt insbesondere an, dass jegliche von Ryanair geltend gemachten Nachteile eindeutig unhaltbar seien, weil Ryanair ca. [56-63] (*) % aller Fluggäste auf Routen befördert habe, für die der niedrigere Satz gelte (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Marktanteile irischer Fluggesellschaften, die von irischen Flughäfen abfliegen

Marktanteile		
	Maximal 300 km	Über 300 km ([1])
Ryanair	[56-63] (*) %	[42-47] (*) %
Aer Lingus	[16-23] (*) %	[35-40] (*) %
Aer Arann	[10-17] (*) %	[0.5-2.5] (*) %
GESAMT	[93-97] (*) %	[82-85] (*) %

([1]) Ausschließlich innerhalb der Union.

Quelle: Von Irland auf der Grundlage der Angaben der drei irischen Fluggesellschaften bereitgestellte Daten sowie Daten des irischen Amts für Statistik (Central Statistics Office).

([8]) ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

([9]) Vgl. Fußnote 1.

(*) Zur Wahrung des Geschäftsgeheimnisses wird nur eine Spanne angegeben.

(30) Aus Tabelle 1 geht hervor, dass Aer Lingus als einzige Fluggesellschaft, die aufgrund der staatlichen Minderheitenbeteiligung als staatliche Fluglinie eingestuft werden könnte, einen wesentlich größeren Anteil an Flügen, auf die der höhere Satz anwendbar war, zu bedienen hatte ([35-40] (*) %), als Flüge, für die der niedrigere Satz galt ([16-23] (*) %). Daher wäre Aer Lingus, wenn der niedrigere Steuersatz eine Auswirkung auf Fluggesellschaften gehabt hätte, deutlich benachteiligt gewesen.

(31) Was Aer Arann anbelangt, die laut dem Beschwerdeführer ebenfalls einen Vorteil aus der mutmaßlichen Beihilfe gezogen haben soll, gibt Irland an, dass die Fluggesellschaft zwischen 2007 und 2010 einen deutlich geringeren Umsatz und signifikant weniger Fluggäste zu verzeichnen hatte. Nach Einführung der Steuer verbuchte Aer Arann Verluste von 18 Mio. EUR. Es sieht daher so aus, als sei die Fluggesellschaft vor Einführung der Steuer am profitabelsten gewesen. Irland führt ferner an, dass es nur eine einzige inländische Flugroute gebe, auf der der Beschwerdeführer und Aer Arann miteinander konkurrierten, und dass auf dieser Route nahezu [37-42] (*) % der Flüge vom Beschwerdeführer durchgeführt würden. Was Flüge zu ausländischen Zielen anbelange, die von dem niedrigeren Satz profitierten (westliches Vereinigtes Königreich), habe der Beschwerdeführer über [37-42] (*) % der Linienflüge durchgeführt, während die Anteile von Aer Arann und Aer Lingus kleiner gewesen seien.

(32) Darüber hinaus habe es nicht irischen Fluggesellschaften stets freigestanden, Flüge, für die der niedrigere Steuersatz galt, durchzuführen. Der Staat habe hier nicht nach freiem Ermessen entscheiden können. Irland wendet ein, dass sich, wenn aus den Flügen mit dem niedrigeren Steuersatz ein Vorteil zu ziehen gewesen sei, ausländische (bzw. nicht irische) Fluggesellschaften dafür entschieden hätten, solche Flüge durchzuführen. Das fehlende Angebot solcher Flüge durch ausländische Fluggesellschaften sei ein Indiz dafür, dass der niedrigere Steuersatz nicht mit einem Vorteil verbunden gewesen sei.

4.1.4. *Der niedrigere Steuersatz wurde eingeführt, um zu vermeiden, dass die Steuer im Vergleich zum Ticketpreis unverhältnismäßig hoch ausfällt*

(33) Irland betont, dass die Differenzierung der Steuersätze vorgenommen worden sei, um die Höhe der Steuer im Vergleich zur Entfernung verhältnismäßig zu gestalten, da die Preise normalerweise bei näheren Zielen niedriger seien. Obgleich man zustimme, dass die Korrelation zwischen Entfernung und Preis nicht optimal sei, scheine der Zusammenhang doch ausreichend vorhanden zu sein, um ein Aufsplitten der Steuer in zwei verschiedene Sätze zu rechtfertigen. Irland vertritt die Ansicht, dass eine präziser an der Entfernung orientierte steuerliche Differenzierung die Besteuerung außergewöhnlich verkompliziert und aus der Sicht der Verwaltung aufwändig gestaltet hätte.

4.1.5. *Keine Wettbewerbsverzerrung*

(34) Irland vertritt die Auffassung, dass der niedrigere Steuersatz nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung geführt und sich nicht auf den Handel ausgewirkt habe. Erstens habe die Steuer, da es sich ihrer Art nach um eine Verbrauchssteuer handelte, keine merkliche Auswirkung auf die Fluggesellschaften gehabt. Zweitens sei bei der Differenzierung der Steuersätze keine Unterscheidung zwischen dem irischen Markt und den Märkten anderer Mitgliedstaaten vorgenommen worden. Die Flüge, für die der niedrigere Satz galt, seien größtenteils keine Inlandsflüge (68 % im Vergleich zu 32 % reine Inlandsflüge). Drittens hätten die Fluggesellschaften ihr Geschäft auf einem Markt betrieben, der offen für den Wettbewerb gewesen sei, was bedeute, dass der Markt neu eintretenden Unternehmen offen gestanden habe, für die der niedrigere Steuersatz zu denselben Bedingungen gegolten habe wie für andere Fluggesellschaften. Wenn der niedrigere Steuersatz bestimmten Luftfahrtgesellschaften einen Vorteil verschafft hätte, hätten sich nicht irische Fluggesellschaften vermutlich dafür entschieden, Flugrouten zu bedienen, für die der niedrigere Steuersatz galt. Dass keine neuen Marktteilnehmer vorhanden gewesen seien, sei ein Indiz dafür, dass der niedrigere Satz nicht für bestimmte Luftfahrtgesellschaften mit Vorteilen behaftet gewesen sei.

4.1.6. *Jegliche Beihilfe wäre eine De-minimis-Beihilfe bzw. sie hätte eine unbedeutende Auswirkung für die beteiligten Fluggesellschaften*

(35) Irland vertritt die Auffassung, dass der niedrigere Steuersatz, selbst wenn er als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV gelte, als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden sollte, da er entweder eine *De-minimis*-Beihilfe sei oder jedenfalls nur eine unbedeutende Auswirkung für die beteiligten Fluggesellschaften habe.

4.2. **Stellungnahmen Dritter**

4.2.1. *Ryanair*

(36) Bezüglich des Beihilfecharakters des niedrigeren Steuersatzes stimmt Ryanair mit der vorab in ihrem Beschluss vom 13. Mai 2011 geäußerten Ansicht der Kommission überein, dass der niedrigere Steuersatz für bestimmte Luftfahrtgesellschaften mit einem Vorteil verbunden ist und eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Ryanair erklärt sich jedoch nicht mit der Auffassung der Kommission einverstanden, dass (i) der höhere Satz von 10 EUR als der „normale" Satz zu betrachten sei und dass (ii) Ryanair durch diese Maßnahme einen Vorteil erhalten habe.

(37) Was die Schaffung des „normalen" bzw. des „Standard"-Satzes im Rahmen des Steuersystems anbelangt, vertritt Ryanair die Ansicht, dass die Auffassung der Kommission, dass der höhere Satz von 10 EUR der normale Satz sei und alle Luftfahrtgesellschaften, für die der niedrigere Satz von 2 EUR gegolten habe, dadurch im Vorteil gewesen seien, willkürlich ist. Laut Ryanair gibt es keinen Grund, warum der höhere Satz und nicht der niedrigere als der normale Satz angesehen werden sollte. Da ferner der zweistufige Satz inzwischen durch einen einzigen Satz ersetzt wurde, sei der neue Satz wahrscheinlich ein Kompromiss zwischen den beiden ursprünglichen Sätzen. Daher wäre der neue Satz ein angemessener Maßstab zur Bewertung potenzieller Vor- oder Nachteile des zweistufigen Systems.

(38) Ryanair gibt des Weiteren an, dass es durch die zweistufige Fluggaststeuer keinen Vorteil erlangt habe. Bei der

Prüfung einer Maßnahme, die möglicherweise eine staatliche Beihilfe darstelle, müsse die Kommission deren Gesamtauswirkungen auf den potenziell Begünstigten prüfen und insbesondere die Vor- und Nachteile der mutmaßlichen Beihilfe gegeneinander abwägen. In dem Zeitraum, als das zweistufige Steuersystem galt, hat Ryanair die in Tabelle 2 genannten Steuern gezahlt.

Tabelle 2

Beförderte Fluggäste und gezahlte Steuern im Zeitraum 30. März 2009 bis 1. März 2011

Zielkategorie vom Flughafen Dublin aus	Steuerpflichtige Fluggäste	Entrichtete Steuern	Anteil
Maximal 300 km innerhalb des Staates (2-EUR-Satz)	[…] (*)	[…] (*) EUR	[0.5-2.5] (*) %
Maximal 300 km außerhalb des Staates (2-EUR-Satz)	[…] (*)	[…] (*) EUR	[1.5-4.5] (*) %
Über 300 km innerhalb der EU	[…] (*)	[…] (*) EUR	[93-98] (*) %
Über 300 km außerhalb der EU	[…] (*)	[…] (*) EUR	[0.3-2.5] (*) %
GESAMT	[…] (*)	[…] (*) EUR	100 %

(39) Da Ryanair der Ansicht ist, dass der neue Einheitssatz von 3 EUR als der normale Satz angesehen werden sollte, hätte Ryanair im Zeitraum 30. März 2009 bis 1. März 2011 eigentlich den Betrag von […] (*) EUR ([10]) an Fluggaststeuern zahlen müssen. Dies sind […] (*) EUR weniger als der tatsächlich entrichtete Betrag (siehe Tabelle 2). Ryanair gibt daher an, dass es keinen Vorteil durch die niedrigere Steuer erlangt, sondern eher einen Nachteil erlitten habe.

4.3. **Anmerkungen Irlands zur Stellungnahme Dritter**

(40) Am 13. Januar 2012 übermittelte Irland seine Bemerkungen zur Stellungnahme von Ryanair: *Erstens* widerspricht Irland der Beschreibung der Steuer durch Ryanair, da die Steuer im Wesentlichen eine Verbrauchssteuer sei und der niedrigere Steuersatz nicht mit einem Vorteil für die Fluggesellschaften verbunden gewesen sei. *Zweitens* kann Irland nicht nachvollziehen, warum Ryanair die Partei sein sollte, die am stärksten negativ von dem niedrigeren Satz betroffen gewesen sein sollte, insbesondere da Ryanair sich für [56-63] (*) % der im Rahmen des niedrigeren Steuersatzes beförderten Fluggäste verantwortlich zeichnet. *Drittens* entbehre die Behauptung, dass der niedrigere Steuersatz zur Förderung von Aer Arann eingerichtet worden sei, jeglicher Grundlage. Irland hat die Fluggaststeuer nicht mit Blick auf eine bestimmte Luftverkehrsgesellschaft eingeführt. *Viertens* sei das Argument von Ryanair, dass der höhere Satz von 10 EUR nicht als der normale Satz der Fluggaststeuer zu betrachten sei, nicht logisch. Unter dem zweistufigen Steuersystem galt der höhere Satz für ca. 85 bis 90 % aller Flüge. Irland wiederholt, dass mit der Abweichung von dem Standardsatz von 10 EUR die Höhe der Steuer im Vergleich zur Entfernung verhältnismäßiger gestaltet werden sollte.

([10]) 3 EUR multipliziert mit […] (*) Fluggästen

5. **WÜRDIGUNG**

5.1. **Vorliegen staatlicher Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV**

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

Selektivität

(42) Damit Artikel 107 Absatz 1 AEUV bei einer Maßnahme greift, muss diese selektiv sein ([11]). Bei der Feststellung, ob eine Maßnahme selektiv ist, muss die Kommission bewerten, ob durch die Maßnahme ‘bestimmte Unternehmen oder die Produktion von bestimmten Waren gegenüber anderen, die sich faktisch und rechtlich in einer vergleichbaren Lage befinden, begünstigt werden. ([12]) Gemäß der ständigen Rechtsprechung ([13]) ist eine steuerliche Maßnahme a priori selektiv, wenn sie von der normalen Anwendung der allgemeinen Steuerregelungen abweicht.

(43) Zunächst muss die Kommission das maßgebliche steuerliche Referenzsystem ermitteln. Im Hinblick auf die Besteuerung stellt die Kommission fest, dass die Festlegung des Besteuerungssystems grundsätzlich in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Bei der Gestaltung ihres Besteuerungssystems haben die irischen Behörden den Abflug eines Fluggastes von einem in Irland gelegenen Flughafen aus als Steuertatbestand der Fluggaststeuer festgelegt. Das Referenzsystem ist daher die Besteuerung von Fluggästen, die von einem in Irland gelegenen Flughafen aus abfliegen. Ziel dieses Systems ist es, Einnahmen für den Staatshaushalt zu erzielen. Die Schlussfolgerung, dass als Referenzsystem die Besteuerung von Fluggästen, die von einem in Irland gelegenen Flughafen aus abfliegen, heranzuziehen ist, wurde von den irischen Behörden in ihrer Antwort auf die Anmerkungen Dritter bestätigt.

([11]) Siehe Rechtssache C-66/02, *Italien/Kommission,* Slg. 2005, I-10901, Randnr. 94.

([12]) Siehe z. B. Rechtssachen C-143/99, *Adria-Wien Pipeline, Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke,* Slg. 2001, I-8365, Randnr. 41, C-308/01, *GIL Insurance u. a.,* Slg. 2004, I-4777, Randnr. 68, und C-172/03, *Heiser,* Slg. 2005, I-1627, Randnr. 40, C-88/03, *Portugal,* Slg. 2006, I-7115, Randnr. 54, und C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna,* Slg. 2009, I-10821, Randnr. 61.

([13]) Siehe z. B. Urteile in der Rechtssache T-210/02, *RENV British Aggregates Association/Kommission,* Slg. 2006, II-2789, Randnr. 107, und Rechtssachen C-88/03, *Portugal,* Randnr. 56, und C-487/06 P, *British Aggregates,* Slg. 2008, Randnr. 81-83.

(44) Zweitens muss die Kommission gemäß der ständigen Rechtsprechung ([14]) bestimmen, ob die betreffende Steuermaßnahme eine Abweichung von dem ermittelten Referenzsystem darstellt.

(45) Ryanair argumentiert, dass der niedrigere Satz von 2 EUR oder alternativ der Einheitssatz von 3 EUR, der am 1. März 2011 eingeführt wurde, als der normale Satz des Fluggaststeuersystems zu betrachten ist. Abgesehen von einigen Flugzielen im Westen des Vereinigten Königreichs galt der niedrigere Satz allerdings nur für inländische Ziele und den irischen Behörden zufolge nur für ungefähr 10–15 % aller besteuerten Flüge. Daher kann dieser Satz nicht als der normale Steuersatz betrachtet werden. Der Satz von 3 EUR war zu dem Zeitpunkt, auf den sich der vorliegende Beschluss bezieht, nicht in Kraft und kann daher nicht als der normale Satz des Fluggaststeuersystems zu diesem Zeitpunkt angesehen werden. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der höhere Satz von 10 EUR der normale Satz des Referenzsystems war, während der reduzierte Satz von 2 EUR, der nur auf eine eng begrenzte Kategorie von Flügen anwendbar war, eine Ausnahme von diesem Referenzsystem darstellte.

(46) Drittens muss die Kommission prüfen, ob solche Ausnahmen aufgrund „der Natur oder des inneren Aufbaus des Systems“ ([15]) in dem Mitgliedstaat gerechtfertigt sind. Ist dies der Fall, wird nicht davon ausgegangen, dass die Maßnahme einen selektiven Vorteil vermittelt und somit staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass gemäß der Rechtsprechung ([16]) die Grund- und Leitprinzipien des Referenzsystems und nicht diejenigen der betreffenden besonderen Maßnahme maßgeblich sind.

(47) Nach Aussage der irischen Behörden wurde der niedrigere Satz eingeführt, um die Höhe der Steuer im Vergleich zur Flugentfernung verhältnismäßig zu gestalten. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich diese Argumentation nicht auf die Grund- und Leitprinzipien des Steuersystems selbst, sondern vielmehr auf die Abweichung selbst bezieht. Die Steuer stand nach ihrem Aufbau und ihrer objektiven Natur nicht mit der Flugentfernung in Zusammenhang, sondern mit der Tatsache, dass von einem irischen Flughafen aus geflogen wird. Die Verbindung mit der Finanzbehörde, der Steuertatbestand (Abflug von einem irischen Flughafen aus) und die negativen externen Effekte für die irische Gesellschaft (Lärm und Umweltverschmutzung) waren für alle von einem irischen Flughafen aus abfliegenden Fluggäste exakt dieselben – unabhängig von Flugziel und zurückgelegter Entfernung. Die betroffenen Fluggesellschaften befanden sich daher diesbezüglich in derselben rechtlichen und faktischen Lage.

(48) Darüber hinaus war das Steuersystem nicht dadurch charakterisiert, dass die Höhe der Steuer anhand der tatsächlichen Länge der Flugreise festgelegt wurde. Erstens orientierte sich der Steuersatz nicht an der tatsächlichen Länge der Flugreise, sondern an der Entfernung zwischen Flughafen Dublin und Zielflughafen, und zwar ungeachtet des Abflugorts. Zweitens enthielt das Steuersystem nur zwei Sätze: einen für ausgesprochene Kurzstreckenflüge vom Flughafen Dublin aus und einen für alle übrigen Flüge.

(49) Auch wenn der Grund für die Abweichung in der Natur und Logik der Prinzipien des Fluggaststeuersystems lag, hat der Gerichtshof im Übrigen entschieden, dass ein Vorteil nicht nur mit den innewohnenden Eigenschaften des betreffenden Steuersystems konsistent sein muss, sondern auch im Hinblick auf die Art und Weise seiner Umsetzung ([17]). Wie in Erwägungsgrund 47 erwähnt, wurden durch das Steuersystem faktisch keine verhältnismäßigen Sätze in Bezug auf die tatsächliche Länge der Flugreise sichergestellt, da der anwendbare Satz auf der Grundlage der Entfernung zwischen Flughafen Dublin und Zielflughafen, ungeachtet des Abflugorts, festgesetzt wurde und da nur zwei Sätze anwendbar waren: einer für ausgesprochene Kurzstreckenflüge vom Flughafen Dublin aus und einer für alle übrigen Flüge. Der Ticketpreis für inländische Ziele fällt nicht notwendigerweise niedriger aus als derjenige für Flüge zu anderen Zielen in der Union. Die Maßnahme verfehlte somit ihr Ziel, die Verhältnismäßigkeit zwischen Besteuerung und Flugentfernung sicherzustellen. Im vorliegenden Fall haben weder die irischen Behörden noch Dritte argumentiert, dass die Abweichung dazu führte, dass die Höhe der Steuer faktisch proportional zur Entfernung war. Im Gegenteil erkennen die irischen Behörden an, dass zwischen Entfernung und Steuersatz keine perfekte Korrelation bestand.

(50) Daher sieht die Kommission keinen Grund, ihre vorab geäußerte Ansicht zu ändern, dass der niedrigere Satz nicht mit der Logik und dem inneren Aufbau des Fluggaststeuersystems im Einklang steht. Dementsprechend vertritt die Kommission die Meinung, dass die Maßnahme selektiv ist und nicht durch die Natur und Logik des Systems gerechtfertigt wird.

Vorteil

(51) Aufwendungen für Steuern stellen Kosten dar, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat.

([14]) Siehe Fußnote 12 oben.

([15]) Siehe z. B. Rechtssache C-173/73, *Italien/Kommission*, Slg. 1974, 709, sowie Randnr. 13ff der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (ABl. C 384 vom 10.12.1998, S. 3).

([16]) Siehe z. B. Urteile in den verbundenen Rechtssachen C-78/08 bis C-80/08 *Amministrazione delle finanze Agenzia delle Entrate* gegen *Paint Graphos scarl Adige Carni scrl, in Liquidation*, gegen *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate and Ministero delle Finanze* gegen *Michele Franchetto*, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht, insbesondere Randnr. 69, sowie in der Rechtssache Case T-210/02, Randnr. 107.

([17]) Siehe z. B. Urteil in den verbundenen Rechtssachen C78-C-80/08, Randnr. 73.

(52) Die Anwendung des Fluggaststeuersystems kann sich auf die Einnahmen der Fluggesellschaften, die diese Steuer zahlen müssen, auswirken, da im Zuge dessen die Ticketpreise, die sie ihren Kunden anbieten können, steigen oder die Marge bei jedem verkauften Ticket schrumpft, sofern die Fluggesellschaften beschließen, die Steuer nicht an die Kunden weiterzugeben. In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof wie folgt entschieden: *„Da die Flughafenabgaben unmittelbar und ohne weiteres den Preis für die Flugstrecke beeinflussen, wirkt sich eine Differenzierung der von den Fluggästen zu tragenden Abgaben automatisch auf die Kosten der Beförderung aus und führt […] zu einer Privilegierung des Zugangs zu nationalen oder regionalen Flügen gegenüber dem Zugang zu innergemeinschaftlichen Flügen“* ([18]).

(53) Ein reduzierter Satz hat daher bei einem bestimmten Typ von Flügen eine geringere Auswirkung auf die Fluggesellschaften, die diesen Typ von Flügen anbieten, als der normale Satz. Diese Fluggesellschaften werden von Kosten befreit, die sie normalerweise tragen müssten, sodass die Kosten, die sie an ihre Kunden weitergeben oder selbst übernehmen müssen, geringer ausfallen.

(54) Dementsprechend ist die Kommission der Auffassung, dass der vorgesehene niedrigere Steuersatz für Fluggesellschaften, die die Flugverbindungen, auf die dieser Satz anwendbar war, bedienen, mit einem Vorteil verbunden war. Die geringeren Kosten, die sie an ihre Kunden weitergeben oder selbst übernehmen mussten, stellten finanzielle Mittel dar, die diese Fluggesellschaften einsparen konnten, und verbesserte somit deren wirtschaftliche Lage gegenüber anderen Fluggesellschaften, die auf dem Luftverkehrsmarkt konkurrieren. Der Vorteil entspricht der Differenz zwischen dem niedrigeren Satz von 2 EUR und dem normalen Steuersatz von 10 EUR während des Zeitraums 30. März 2009 bis 1. März 2011. Die Kommission stellt fest, dass die Flüge, auf die der niedrigere Satz angewandt wurde, überwiegend von Fluggesellschaften mit enger Bindung an Irland durchgeführt wurden (Aer Lingus, Aer Arann und Ryanair wurden in Irland errichtet und haben dort weiterhin ihre Unternehmenszentrale). Daher stellte der reduzierte Satz faktisch einen Vorteil für die irischen Fluggesellschaften gegenüber anderen Fluggesellschaften in der Union dar.

(55) Die Kommission kann das Argument von Ryanair, dass der Vorteil auf die Differenz zwischen dem niedrigeren Satz von 2 EUR und dem am 1. März 2011 eingeführten Satz von 3 EUR begrenzt war, nicht akzeptieren. Ein solcher Satz galt nicht gleichzeitig mit dem niedrigeren Satz und im Falle der Festlegung eines Vorteils in einem System mit einem niedrigeren Satz und einem höheren Satz wird durch die Anwendung eines Bezugswerts, der irgendwo zwischen diesen beiden Sätzen festgesetzt wird, der gesamte gewährte Vorteil nicht vollständig erfasst.

(56) Ryanair argumentiert ferner, dass es weniger von dem niedrigeren Steuersatz profitiert habe als beispielsweise Aer Arann, da die Mehrheit seiner Flüge Flugziele betraf, bei denen der höhere Satz galt. Jedoch entspricht der sich aus der Anwendung des niedrigeren Steuersatzes von 2 EUR ergebende Vorteil der Differenz zwischen diesem Satz und dem Standardsatz von 10 EUR. Im Zuge der Anwendung des niedrigeren Satzes auf bestimmte Flüge hatte Ryanair wie alle anderen Fluggesellschaften, die Flüge, auf die dieser Satz anwendbar war, durchführten, einen Vorteil entsprechend der Differenz zwischen den beiden Sätzen.

(57) Die irischen Behörden argumentieren, dass die Steuer an die Fluggäste weitergegeben werden sollte und daher kein Vorteil für die Fluggesellschaften bestand. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass eine Reduzierung des normalen Satzes einer bestimmten Steuer einen selektiven Vorteil für die Fluggesellschaft, die den reduzierten Satz zu zahlen hat, darstellt, selbst wenn die betreffende Steuer den Rechtsvorschriften zufolge an die Kunden weitergegeben werden muss ([19]). Die Kommission stellt weiterhin fest, dass im vorliegenden Fall kein Mechanismus bestand, durch den sichergestellt wurde, dass die Steuer tatsächlich weitergegeben wurde, sondern dass der Fluggesellschaft die Entscheidung überlassen wurde, ob und wie die Steuer an die Fluggäste weitergegeben wird. In seiner Beschwerde bringt der Beschwerdeführer ein gegenteiliges Argument vor, nämlich, dass er die Kosten der Kosten nicht an seine Kunden weitergeben konnte, da sich dies unverhältnismäßig auf die Ticketpreise ausgewirkt hätte. Die Kommission stimmt daher nicht mit den irischen Behörden überein, dass für die Fluggesellschaften kein Vorteil bestand: Die Fluggesellschaften, die den niedrigeren Steuersatz bei bestimmten Flügen anwenden konnten, hatten geringere Kosten, die sie an ihre Kunden weitergeben mussten, als andere. Im Einklang mit der Praxis der Kommission im Zusammenhang mit Beihilfemaßnahmen auf der Grundlage einer Verbrauchsteuer ([20]) stellt die Befreiung von solchen Abgaben für die zur Zahlung einer solchen Steuer verpflichtete Fluggesellschaft einen Vorteil dar, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass diese juristische Einheit entscheiden kann, ob sie die Kosten an ihre Kunden weitergibt oder nicht.

(58) Dementsprechend ist die Kommission der Auffassung, dass der vorgesehene niedrigere Steuersatz für bestimmte Fluggesellschaften mit einem Vorteil verbunden war. Der Vorteil entspricht der Differenz zwischen dem niedrigeren Satz von 2 EUR und dem normalen Steuersatz von 10 EUR während des Zeitraums 30. März 2009 bis 1. März 2011. Die Flüge, auf die der niedrigere Satz angewandt wurde, wurden überwiegend von Fluggesellschaften mit enger Bindung an Irland durchgeführt (Aer Lingus, Aer Arann und Ryanair). Daher stellte der reduzierte Satz einen Vorteil für die irischen Fluggesellschaften gegenüber anderen Fluggesellschaften in der Union dar.

([18]) Siehe z. B. Rechtssache C-92/01, *Georgios Stylianakis/Elliniko Dimosio*, Slg. I-1291, Randnr. 28, und Rechtssache C-70/99, *Kommission/Portugal*, Slg. 2001, I-4845, Randnr. 20.

([19]) Siehe z. B. Rechtssache C-143/99, insbesondere Randnrn. 5, 54 und 55.

([20]) Siehe Entscheidung der Kommission K(2007) 754 betreffend die staatliche Beihilfe N 892/2006 – Finnland – Änderung des differenzierten Energiesteuersystems (ABl. C 109 vom 15.5.2007, S. 1); Entscheidung der Kommission K(2007) 2416/2 in der Sache N 775/2006 – Deutschland – Ermäßigte Steuersätze für die Fertigungsindustrie, Land- und Forstwirtschaft usw. (ABl. C 152 vom 6.7.2007, S. 3); Entscheidung der Kommission K(2005) 1815/3 in der Sache N 190/A/2005 – Vereinigtes Königreich – Änderung der Klimawandel-Abgabe (ABl. C 146 vom 22.6.2006, S. 8); und Entscheidung der Kommission K(2009) 8093/2 in der Sache N 327/2008 – Dänemark – NO_X-Steuerermäßigungen für starke Verschmutzer und Unternehmen, die für eine Verringerung der Umweltverschmutzung eintreten, sowie Steuerermäßigungen für Biogas und Biomasse (ABl. C 166 vom 25.6.2010, S. 1).

Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit

(59) Die Tatsache, dass die irischen Behörden die Anwendung eines niedrigeren Steuersatzes als den normalen Steuersatz erlaubte, führte zu einem Verlust an Steuereinnahmen für den Staat, sodass diese Maßnahme aus staatlichen Mitteln finanziert wurde. Da der niedrigere Satz von den nationalen Behörden beschlossen wurde, ist die Maßnahme dem Staat zurechenbar.

Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(60) Die Fluggesellschaften, die von dem niedrigeren Satz profitierten, wurden gegenüber ihren Wettbewerbern von Kosten entlastet, die sie ansonsten hätten tragen oder an ihre Kunden weitergeben müssen. Daher verbesserte der niedrigere Satz der Fluggaststeuer ihre wirtschaftliche Lage gegenüber anderen Unternehmen, die auf dem Luftverkehrsmarkt konkurrieren, wodurch der Wettbewerb verzerrt wurde bzw. eine solche Wettbewerbsverzerrung drohte.

(61) Verstärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel, muss dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden ([21]). Es reicht schon aus, dass der Begünstigte auf dem Wettbewerb unterliegenden Märkten mit anderen Unternehmen in Wettbewerb steht. ([22]) Der Luftverkehrssektor ist geprägt von einem harten Wettbewerb zwischen Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten, insbesondere seit Inkrafttreten der dritten Stufe der Liberalisierung des Luftverkehrs („drittes Paket") am 1. Januar 1993, nämlich der Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen ([23]), der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs ([24]) und der Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten ([25]). Der reduzierte Satz war daher geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, da die Stellung einiger Fluggesellschaften, die in einem auf EU-Ebene vollständig liberalisierten Markt in Wettbewerb stehen, gestärkt wurde.

(62) Da auch alle anderen Kriterien aus Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind, stellt die Maßnahme eine staatliche Beihilfe für alle Fluggesellschaften dar, die die Flugrouten betrieben hatten, die in den Genuss des reduzierten Satzes kamen.

5.2. **Rechtmäßigkeit**

(63) Da die irischen Behörden es versäumten, die Maßnahme vor ihrer Umsetzung zu notifizieren, verstießen sie gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV. Die Beihilfemaßnahme stellt daher rechtswidrige staatliche Beihilfe dar.

5.3. **Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Vertrag**

(64) Gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Da es sich bei der Beihilfe um Betriebsbeihilfe handelte, wodurch die laufenden Ausgaben bestimmter Fluggesellschaften gesenkt wurden, ist sie gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs grundsätzlich nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ([26]). Die Beihilfe fällt nicht in den Anwendungsbereich von Leitlinien für die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen, die von der Kommission in diesem Zusammenhang aufgestellt wurden. Insbesondere fällt sie nicht unter die Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen ([27]), da sie nicht mit dem Anlauf neuer Flugverbindungen verknüpft ist. Die irischen Behörden haben keine Argumente oder Informationen vorgelegt, um aufzuzeigen, dass die Beihilfe als mit dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen vereinbar betrachtet werden könnte ([28]), sondern stellten im Gegenteil klar, dass das Ziel der Steuer die Erzielung von Einnahmen und nicht der Umweltschutz ist. Die Tatsache, dass die betreffende Steuer in keiner eindeutigen oder proportionalen Beziehung zur Reduzierung des Energieverbrauchs, der Umweltverschmutzung oder Gasemissionen, der Lärmbelästigung usw. steht, unterstützt diese Argumentation. Daher betrachtet die Kommission die Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

(65) Die betreffende Beihilfe fällt nicht unter eine der anderen in Artikel 107 Absatz 2 oder 3 AEUV genannten Ausnahmen.

(66) Wenn die Beihilfe einer der in Artikel 107 Absatz 2 oder 3 AEUV genannten Ausnahmen entsprechen würde, was aber nicht der Fall ist, hat der Gerichtshof entschieden, dass das Verfahren gemäß Artikel 107 und 108 AEUV niemals ein Ergebnis erbringen darf, das anderen spezifischen Bestimmungen des Vertrags zuwiderläuft. Der Gerichtshof hat weiter entschieden, dass Modalitäten einer Beihilfe, die einen etwaigen Verstoß gegen andere besondere Vertragsbestimmungen als Artikel 107 und 108 enthalten, derart untrennbar mit dem Zweck der Beihilfe verknüpft sein können, dass sie nicht für sich allein beurteilt werden können. ([29]) In diesem speziellen Fall wurden die differenzierten Sätze, wie in Erwägungsgrund 10 erläutert, einer Untersuchung durch die Kommission

([21]) Siehe insbesondere Rechtssache 730/79, *Philip Morris/Kommission*, Slg. 1980, 2671, Randnr. 11, Rechtssache C-53/00, *Ferring*, Slg. 2001, I-9067, Randnr. 21, und Rechtssache C-372/97, *Italien/Kommission*, Slg. 2004, I-3679, Randnr. 44.

([22]) Rechtssache T-214/95, *Het Vlaamse Gewest/Kommission*, Slg. 1998, II-717.

([23]) ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 1.

([24]) ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8.

([25]) ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 15.

([26]) Rechtssache T-459/93, *Siemens SA/Kommission*, Slg. 1995, II-1675, Randnr. 48. Siehe auch Urteil in der Rechtssache T-396/08, *Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission*, Slg. 2010 (Widerspruch erhoben), Randnr. 46-48, Rechtssache C-156/98, *Deutschland/Kommission*, Slg. 1980, I-6857, Randnr. 30 und darin zitierte Rechtsprechung.

([27]) ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

([28]) ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1.

([29]) Siehe z. B. Urteile in den Rechtssachen C-225/91 *Matra* gegen *Kommission* [1993] Slg. I-3203, Randnr. 41, und T-156/98 *RJB Mining* gegen *Kommission* [2001] Slg. II-337, Randnr. 112, und die darin zitierte Rechtsprechung.

unterzogen, wobei festgestellt wurde, dass sie gegen die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und Artikel 56 des Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr verstoßen, da der Betrieb von Flugdienstleistungen innerhalb der Union durch die Differenzierung härteren Bedingungen unterworfen wurde, als dies bei inländischen Flugdienstleistungen der Fall war. Der Gerichtshof hat in Fällen betreffend die Flughafensteuern ausdrücklich erklärt, dass die Bestimmungen des Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr auch für den Verkehrssektor gelten ([30]). Im vorliegenden Fall resultiert die staatliche Beihilfe aus der Differenzierung der Steuersätze selbst. Da die Steuer und die Beihilfe zwei Elemente derselben steuerlichen Maßnahme darstellen, sind sie voneinander untrennbar ([31]), sodass die staatliche Beihilfe nicht ohne Verletzung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs gewährt werden kann. Demzufolge kann die Beihilfe keinesfalls als mit dem Vertrag vereinbar erklärt werden, da dies zwangsläufig gegen die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und Artikel 56 des Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr verstoßen würde.

(67) Daher gelangt die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass die Beihilfe nicht als mit dem Vertrag vereinbar betrachtet werden kann.

6. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(68) Die Kommission stellt fest, dass der in Anwendung von Abschnitt 55 Absatz 2 des Finanzgesetzes (Nr. 2), insbesondere dessen Artikel 2 Absatz b, im Zeitraum vom 30. März 2009 bis 1. März 2011 gewährte niedrigere Satz der Fluggaststeuer für Flüge zu Zielen in einer Entfernung von maximal 300 km vom Flughafen Dublin eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Irland setzte diese staatliche Beihilfe rechtswidrig unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV um.

(69) Die staatliche Beihilfe entspricht keiner der in Artikel 107 Absatz 2 und 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen. Da für die vorliegende Maßnahme keine anderen Gründe für deren Vereinbarkeit erkennbar sind, ist sie nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar.

(70) Die staatliche Beihilfe entspricht der Differenz zwischen dem niedrigeren Satz der Fluggaststeuer und dem pro Fluggast erhobenen Standardsatz von 10 EUR (d. h. 8 EUR pro Fluggast). Dies betrifft alle Flüge mit einem Flugzeug, das mehr als 20 –Fluggäste befördern kann und nicht für staatliche oder militärische Zwecke genutzt wird und das von einem Flughafen mit einem Fluggastaufkommen von mehr 10 000 Passagieren pro Jahr zu einem Zielflughafen abfliegt, der maximal 300 km vom Flughafen Dublin entfernt liegt. Die Begünstigten sind Ryanair, Aer Lingus, Aer Arann und andere Fluggesellschaften, die noch von Irland anzugeben sind.

([30]) Siehe Rechtssachen C-92/01 *Georgios Stylianakis* gegen *Elliniko Dimosio*, Randnr. 23, und C-70/99 *Kommission* gegen *Portugal* [2001] Slg. I-4845, Randnr. 27 und 28, sowie Rechtssache C-49/89 *Corsica Ferries France* gegen *Direction Générale des Douanes Françaises* [1989] Slg. 4441, Randnr. 10.

([31]) Rechtssache C-526/04, *Laboratoires Boiron gegen ACOSS* [2006] Slg. I-7529, Randnr. 45.

(71) Gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 muss die Kommission bei Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheiden, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe von den Begünstigten zurückzufordern. Irland ist daher aufzufordern, die unvereinbare Beihilfe zurückzufordern –

HAT DEN VORLIEGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die von Irland in Anwendung von Abschnitt 55 des Finanzgesetzes (Nr. 2) 2008 in der Zeit vom 30. März 2009 bis zum 1. März 2011 unter Verletzung des Artikels 108 Absatz 3 AEUV 3 rechtswidrig gewährte staatliche Beihilfe in Form eines geringeren Fluggaststeuersatzes für alle Flüge mit einem Flugzeug, das mehr als 20 Fluggäste befördern kann, nicht für staatliche oder militärische Zwecke genutzt wird und von einem Flughafen mit einem Fluggastaufkommen von mehr 10 000 Passagieren pro Jahr zu einem Zielflughafen abfliegt, der höchstens 300 km vom Flughafen Dublin entfernt liegt, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 2

Einzelbeihilfen, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt werden, stellen keine Beihilfe dar, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen, die in einer nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates ([32]) erlassenen Verordnung vorgesehen sind.

Artikel 3

Einzelbeihilfen, die aufgrund der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt werden und zum Zeitpunkt ihrer Bewilligung die Voraussetzungen erfüllen, die in einer nach Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates erlassenen Verordnung oder in einem Beschluss der Kommission zur Genehmigung einer Beihilferegelung vorgesehen sind, sind bis zu den für derartige Beihilfen geltenden Beihilfehöchstintensitäten mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 4

1. Irland fordert die unvereinbare Beihilfe, die im Rahmen der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt wurde, von den Begünstigten zurück.

2. Die Rückforderungsbeträge umfassen Zinsen, die von dem Zeitpunkt, ab dem die Beihilfe den Begünstigten zur Verfügung stand, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.

3. Die Zinsen werden gemäß Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 ([33]) der Kommission nach der Zinseszinsformel berechnet.

([32]) ABl. L 142 vom 14.5.1998, S. 1.
([33]) ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1

Artikel 5

1. Die Beihilfe, die im Rahmen der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt wurde, wird sofort und tatsächlich zurückgefordert.

2. Irland stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 6

1. Irland übermittelt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:

a) eine Aufstellung der Begünstigten, die Beihilfen im Rahmen der in Artikel 1 genannten Regelung erhalten haben, und des von jedem Begünstigten im Rahmen dieser Regelung erhaltenen Gesamtbetrags;

b) Gesamtbetrag (Hauptforderung und Zinsen), der von jedem Begünstigten zurückzufordern ist;

c) ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;

d) Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass an die Begünstigten eine Rückzahlungsanordnung ergangen ist.

2. Irland unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung des vorliegenden Beschlusses, bis die Rückforderung der Beihilfe, die im Rahmen der in Artikel 1 genannten Regelung gewährt wurde, abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Irland unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Irland ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die von den Begünstigten bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 7

Dieser Beschluss ist an Irland gerichtet.

Brüssel, den 25. Juli 2012

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA

Vizepräsident