

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – NIEMCY

**Pomoc państwa SA 19880 (2012/C) (ex NN40/2007) oraz SA 32576 (2012/C) (ex 2011/NN)
Flughafen Niederrhein / Weeze i Flughafen Niederrhein GmbH**

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2012/C 279/01)

Pismem z dnia 26 stycznia 2012 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Niemcy o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środka pomocy, w odniesieniu do którego Komisja wszczyni postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid Greffe
Office: J-70, 3/225
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Faks +32 22961242

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom niemieckim. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

PROCEDURA

Komisja Europejska otrzymała skargi dotyczące przyznania przez władze regionalne nielegalnej pomocy państwa portowi lotniczemu Niederrhein Weeze (zwanemu dalej „portem lotniczym”) w dniach 15 września 2005 r., 14 marca 2007 r., 30 stycznia 2009 r. i 3 listopada 2010 r.

Komisja zwróciła się do władz niemieckich o udzielenie informacji w dniach 13 października 2005 r., 2 marca 2007 r., 3 sierpnia 2007 r., 19 października 2010 r. i 1 kwietnia 2011 r. Władze niemieckie udzieliły odpowiedzi w dniach 21 grudnia 2005 r. oraz 2 lutego 2006 r., 14 czerwca 2007 r., 18 października 2007 r., 11 listopada 2010 r., 30 maja 2011 r. i 19 października 2011 r.

Odpowiedź władz niemieckich z dnia 30 maja 2011 r. była niekompletna. Dlatego pismem z dnia 24 sierpnia 2011 r.

Komisja wystosowała przypomnienie zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ⁽¹⁾ (zwanego dalej „rozporządzeniem proceduralnym”). Władze niemieckie odpowiedziały w dniu 19 października 2011 r., udzielając po raz kolejny niekompletnej odpowiedzi.

OPIS ŚRODKÓW POMOCY

Port lotniczy Niederrhein Weeze (zwany dalej „portem lotniczym”) jest byłym lotniskiem Królewskich Sił Lotniczych Zjednoczonego Królestwa. W związku ze zwrotem tego lotniska

⁽¹⁾ Dz.U. L 83 z 27 marca 1999 r., s. 1.

przez Królewskie Siły Lotnicze niemieckiemu rządowi federalnemu w 1999 r., lotnisko to przeszło pod administrację przedsiębiorstw należących do okręgu Kleve (niem. *Landkreis Kleve*) i gminy Weeze i zostało przekształcone w cywilny port lotniczy. Jedno z tych przedsiębiorstw państwowych, spółka zarządzająca portem lotniczym Flughafen Niederrhein GmbH (zwana dalej „FN GmbH”), zostało w 2001 r. sprzedane prywatnemu inwestorowi, który następnie w 2002 r. nabył również nieruchomości portu lotniczego od niemieckiego rządu federalnego. W 2003 r. rozpoczęto operacje cywilnego transportu lotniczego.

Przedmiotowy port lotniczy znajduje się w Niemczech na terenie kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia w okręgu (niem. *Landkreis* – obszar administracyjny w Niemczech) Kleve między gminami Weeze i Kevelaer w pobliżu granicy niemiecko-niderlandzkiej. Od strony południowej największym miastem jest oddalony o 60 km Duisburg. Od strony północnej najbliższym miastem jest Nijmegen (Niderlandy), położony w odległości około 50 km.

W niedalekiej odległości od portu lotniczego Niederrhein Weeze znajduje się dziesięć innych portów lotniczych, a mianowicie: Düsseldorf (w odległości 51 minut czasu podróży lub 76 km), Eindhoven, Niderlandy (1 godzina 12 minut lub 88 km), Maastricht, Niderlandy (1 godzina 14 minut lub 98 km), Kolonia-Bonn (1 godzina 23 minuty lub 133 km), Dortmund (1 godzina 25 minut lub 120 km), Liege, Belgia (1 godzina 41 minut lub 152 km), Antwerpia, Belgia (1 godzina 54 minuty lub 153 km), Rotterdam, Niderlandy (1 godzina 44 minuty lub 172 km), Münster-Osnabrück (1 godzina 46 minut lub 175 km) i Bruksela, Belgia (2 godziny 10 minut lub 200 km).

Szacuje się, że w 2011 r. port lotniczy obsłuży około 2,4 mln pasażerów, przy czym znaczącą większość stanowią będą pasażerowie irlandzkiej linii lotniczej Ryanair.

Komisja jest zdania, że następujące środki mogą zawierać pomoc państwa na rzecz zarządzającej portem lotniczym spółki FN GmbH:

Pożyczki udzielone zarządzającej portem lotniczym spółce przez przedsiębiorstwo państwowe (Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH, zwane dalej „EEL GmbH”), których spłata była kilkakrotnie odraczana. Od 2003 r. przedsiębiorstwo EEL GmbH, należące do okręgu Kleve (niem. *Landkreis Kleve*) i gminy Weeze, udzieliło spółce zarządzającej portem lotniczym Niederrhein Weeze czterech pożyczek oraz kilka razy odroczyło spłatę tych pożyczek, przedłużając terminy ich wymagalności. Do końca 2010 r. FN GmbH otrzymało środki finansowe w wysokości [24-40] mln EUR (suma udzielonych pożyczek i zakumulowanych niezapłaconych odsetek). Do chwili obecnej FN GmbH ani nie zwróciła kapitału głównego pożyczki ani nie zapłaciła żadnych odsetek.

Wsparcie państwa udzielone przez Nadrenię Północną-Westfalię. Według informacji otrzymanych od rządu kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia port lotniczy otrzymał wsparcie państwa w kwocie 3,76 mln EUR na cele inwestycyjne pochodzące ze środków finansowych kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia.

Wsparcie bezpośrednio przyznane przez okręg Kleve zarządzającemu portem lotniczym w odniesieniu do nabycia nieruchomości portu lotniczego. W 2003 r. zarządzająca portem lotniczym spółka FN GmbH otrzymała wsparcie publiczne w wyso-

kości [4-10] mln EUR od okręgu Kleve jako finansowanie pomostowe w celu umożliwienia nabycia nieruchomości portu lotniczego będącej własnością niemieckiego rządu federalnego. Spółka FN GmbH miała zwrócić tę dotację w dwóch transzach, każda na kwotę [2-5] mln EUR, do końca 2003 r. (pierwsza transza), oraz po pięciu latach od rozpoczęcia działalności w porcie lotniczym (druga transza), chyba że spełnione zostaną postanowienia klauzuli dotyczącej stworzenia miejsc pracy zapisanej w umowie między okręgiem Kleve i spółką FN GmbH. W 2004 r. okręg Kleve zgodził się zrezygnować z roszczeń dotyczących spłaty pierwszej transzy tej dotacji publicznej wynoszącej [2-5] mln EUR, uznając za spełnione postanowienia klauzuli dotyczącej stworzenia miejsc pracy (w 2004 r. zarządzający portem lotniczym stworzył ponad 450 miejsc pracy w porcie lotniczym). Nie jest jasne, czy termin spłaty drugiej transzy został zmieniony, tak aby transza ta stała się jedną z czterech pożyczek udzielonych przez spółkę publiczną zarządzającemu portem lotniczym.

Ponadto spółka EEL GmbH sama potrzebowała refinansowania, aby móc udzielić pożyczek spółce FN GmbH. W latach 2003–2007 dwóch akcjonariuszy publicznych spółki EEL GmbH podjęło różne środki finansowe na korzyść EEL GmbH. Do 2007 r. okręg Kleve udzielił wsparcia spółce EEL GmbH z wykorzystaniem środków publicznych na łączną kwotę [15-30] mln EUR.

OCENA ŚRODKÓW

Władze niemieckie są zdania, że wszystkie środki pomocy na korzyść zarządzającej portem lotniczym spółki FN GmbH przyznano na warunkach rynkowych, a zatem są one wolne od pomocy państwa. Na obecnym etapie Komisja ma wątpliwości, czy pożyczki przyznano na warunkach rynkowych i czy ich spłata była odraczana na warunkach rynkowych. Dlatego Komisja nie może ostatecznie stwierdzić, że są one wolne od pomocy państwa. Po pierwsze, władze niemieckie nie przedstawiły historii kredytowej ani ratingu pożyczkobiorcy, spółki FN GmbH. Po drugie, nie można wykluczyć, że FN GmbH była i jest spółką mającą problemy finansowe. Po trzecie, władze niemieckie nie przedstawiły żadnego wyjaśnienia dotyczącego stóp oprocentowania zastosowanych do poszczególnych pożyczek ani dotyczącego otrzymanych zabezpieczeń. Po czwarte, nie zostało wyjaśnione, dlaczego pożyczkodawca (przedsiębiorstwo państwowe) kilkakrotnie zgodził się na odroczenie spłaty pożyczek, każdorazowo przedłużając terminy wymagalności, a także dlaczego jak do tej pory nigdy nie została dokonana spłata kapitału głównego pożyczki ani należnych odsetek.

W odniesieniu do wsparcia, jakie zarządzający portem lotniczym otrzymał od kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii Komisja zauważa, że był to środek o charakterze selektywnym, do którego kwalifikowały się nie wszystkie porty lotnicze w Nadrenii Północnej-Westfalii. Nie można wykluczyć, że miała miejsce pomoc państwa, skoro pomoc pochodziła ze środków publicznych i oznaczała korzyść dla portu lotniczego, stanowiąc dla niego wsparcie inwestycyjne.

Jeżeli chodzi o wsparcie udzielone przez okręg Kleve spółce zarządzającej portem lotniczym, Komisja zauważa, że żaden inwestor rynkowy nie przyznałby takiej dotacji, nie uzyskując przy tym żadnych korzyści. Ponadto Komisja wątpi, czy prywatny inwestor zgodziłby się na odstąpienie od częściowej spłaty należnych mu kwot dotacji, bazując na przesłankach dotyczących utworzenia miejsc pracy w danym regionie.

Komisja ma oprócz tego wątpliwości, czy środki finansowe podjęte przez akcjonariuszy publicznych na korzyść EEL GmbH zostały przyznane na warunkach rynkowych oraz czy odroczenie ich spłaty odbyło się na warunkach rynkowych, i czy tym samym nie zawierały elementów pomocy państwa. Wszystkie środki finansowe przyznane EEL GmbH pochodzą ze środków publicznych, z wyjątkiem jednej pożyczki. Jednak w przypadku tej pożyczki gmina Weeze udzieliła 100 % gwarancji państwowej.

ZGODNOŚĆ POMOCY Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

Jeśli chodzi o finansowanie publiczne na rzecz FN GmbH, władze niemieckie nie uznają tego finansowania za pomoc państwa i nie przedstawiło żadnych argumentów dotyczących jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.

Na obecnym etapie Komisja wstępnie przyjmuje pogląd, że pożyczki przyznane FN GmbH przez EEL GmbH, wsparcie inwestycyjne otrzymane od Nadrenii Północnej-Westfalii, dotacje otrzymane jako finansowanie pomostowe od okręgu Kleve na nabycie nieruchomości portu lotniczego, środki wsparcia przyznane przez akcjonariuszy publicznych na rzecz EEL GmbH zawierają pomoc państwa, a Komisja ma wątpliwości odnośnie do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.

W szczególności nie można wykluczyć, że FN GmbH było i jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji. W takim przypadku, tj. jeśli FN GmbH miało otrzymać pomoc państwa, za zgodną z rynkiem wewnętrznym uznana mogłaby zostać jedynie pomoc na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw.

TEKST PISMA

„Die Kommission teilt der Bundesrepublik Deutschland (nachstehend „Deutschland“) mit, dass sie nach Prüfung der von den deutschen Behörden zu der vorstehenden Maßnahme vorgelegten Informationen beschlossen hat, das Verfahren gemäß Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend „AEUV“) einzuleiten.

1. VERFAHREN

- (1) Der Europäische Kommission liegen Beschwerden vom 15. September 2005, 14. März 2007, 30. Januar 2009 und 3. November 2010 vor, wonach Regionalbehörden dem Flughafen Niederrhein / Weeze (nachstehend „der Flughafen“) rechtswidrige staatliche Beihilfen gewährt haben sollen.
- (2) Die Kommission ersuchte die deutschen Behörden am 13. Oktober 2005, 2. März 2007, 3. August 2007, 19. Oktober 2010 und am 1. April 2011 um weitere Auskünfte.
- (3) Die deutschen Behörden antworteten mit Schreiben vom 21. Dezember 2005 und 2. Februar 2006, vom 14. Juni 2007, 18. Oktober 2007, 11. November 2010, 30. Mai 2011. Allerdings war die Antwort der deutschen Behörden vom 30. Mai 2011 unvollständig. Die deutschen Behörden brachten vor, dass die Kommission den vorliegenden Fall bereits im Juli 2009 abgeschlossen hätte und verweigerte daher die Beantwortung jener Fragen, die sich auf Angelegenheiten vor Juli 2009 beziehen (siehe auch Abschnitt 4 weiter unten).
- (4) Daher sandte die Kommission entsprechend Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates⁽²⁾ (nachstehend "Verfahrensverordnung") ein Mahnschreiben datiert 24. August 2011 an die deutschen Behörden, um diesen die Möglichkeit einzuräumen, die ausstehenden Informationen bis zum 19. September 2011 vorzulegen, widrigenfalls die Kommission eine Anordnung zur Auskunftserteilung in Erwägung zöge.
- (5) Mit E-Mail vom 13. September 2011 ersuchten die deutschen Behörden eine Verlängerung der Frist zur Beantwortung bis 19. Oktober 2011, welcher die Kommission mit E-Mail vom 15. September 2011 entsprach.
- (6) Schließlich übersandten die deutschen Behörden ihre Antwort am 19. Oktober 2011, die neuerlich unvollständig

war und wiederholten ihren Standpunkt betreffend einer bereits erfolgten Schließung des Falls im Juli 2009.

2. BESCHREIBUNG DER BEIHILFEREGELUNG

2.1. Allgemeine Angaben zum Flughafen Niederrhein/Weeze

- (7) Der Flughafen liegt in Deutschland im Bundesland Nordrhein-Westfalen im Landkreis Kleve zwischen den Gemeinden Kleve und Kevelaer in der Nähe der deutsch-niederländischen Grenze. Nach Süden liegt die nächste größere Stadt, Duisburg, in 60 km Entfernung, nach Norden liegt Nimwegen (NL) in ca. 50 km Entfernung.
- (8) In der Nähe des Flughafens Niederrhein / Weeze befinden sich 10 weitere Flughäfen:
 - Düsseldorf (Fahrzeit 51 Minuten oder 76 km)
 - Eindhoven, NL (1 Stunde 12 Minuten oder 88 km),
 - Maastricht, NL (1 Stunde 14 Minuten oder 98 km),
 - Köln-Bonn (1 Stunde 23 Minuten oder 133 km),
 - Dortmund (1 Stunde 25 Minuten oder 120 km),
 - Lüttich, BE (1 Stunde 41 Minuten oder 152 km),
 - Antwerpen, BE (1 Stunde 54 Minuten oder 153 km),
 - Rotterdam, NL (1 Stunde 44 Minuten oder 172 km),
 - Münster-Osnabrück (1 Stunde 46 Minuten oder 175 km) und
 - Brüssel, BE (2 Stunden 10 Minuten oder 200 km).
- (9) Von 1954 bis 1999 wurde der Flughafen von der britischen Royal Airforce als Militärstützpunkt genutzt. Nach der Umwandlung in einen Zivilflughafen wurde 2003 der zivile Flugbetrieb aufgenommen.
- (10) Der Flughafen verfügt über eine 2 440 Meter lange Start- und Landebahn. Der Terminal ist für 3,5 Millionen Fluggäste ausgelegt. Die Fluggastzahlen haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Fluggastaufkommen (insgesamt)	Wachstumsindex	Anteil von Ryanair am Gesamtpassagieraufkommen
2003	208 000	100	nicht verfügbar
2004	797 000	383	nicht verfügbar
2005	592 000	285	[80-99] % ⁽¹⁾
2006	585 000	281	[80-99] %

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG Vertrags (jetzt Art. 88 AEUV), ABl. L 83/1 vom 27.3.1999, S. 1-9

Jahr	Fluggastaufkommen (insgesamt)	Wachstumsindex	Anteil von Ryanair am Gesamtpassagieraufkommen
2007	849 000	408	[80-99] %
2008	1 525 000	733	[80-99] %
2009	2 403 000	1 155	[80-99] %
2010	2 897 000	1 392	[80-99] %
2011	2 422 000	1 164	nicht verfügbar

(¹) Kennzeichnung eines Geschäftsgeheimnisses entsprechend der Mitteilung der Kommission C(2003) 4582 vom 1. Dezember 2003 zum Berufsgeheimnis in Beihilfeentscheidungen (ABl. C 297 vom 9.12.2003, S. 6).

- (11) Der Flughafen wird derzeit von Ryanair, Air Berlin, Wizz Air, XL Airways, Transavia, Sky Airlines, Corendon Airlines und Bulgaria Air sowie von den Chartergesellschaften Tailwind und Solid Executive genutzt. Germania wird 2012 einen wöchentlichen Flug nach Burgas (Bulgarien) anbieten. Die Fluglinien fliegen über 50 internationale Bestimmungen an. Der überwiegende Anteil des Fluggastaufkommens am Flughafen entfällt auf die Billigfluggesellschaften (Low Cost Carriers – „LCC“). Der Anteil von Ryanair am Fluggastaufkommen insgesamt auf diesem Flughafen beläuft sich auf [80-99] %. Ryanair war seit der Eröffnung des Flughafens präsent und hat den Flughafen mit der permanenten Stationierung von sieben Flugzeugen inzwischen zu einem seiner Hubs in Deutschland gemacht.
- (12) Bis 2010 kamen mehr als 50 % der Fluggäste des Flughafens aus den Niederlanden, der Rest hauptsächlich aus den umliegenden Regionen in Deutschland und teilweise auch aus belgischen Regionen. Während des Jahres 2011 sank der Anteil der niederländischen Fluggäste auf etwa 40 %.
- 2.2. Entwicklung der Eigentumsverhältnisse und des Betriebs des Flughafens**
- 2.2.1. *Entwicklung der Eigentumsverhältnisse des Flughafens*
- (13) Der Flugplatz wurde 1954 von der Royal Airforce zu militärischen Zwecken angelegt. Anfang der 1990er Jahre kündigte die Royal Airforce ihren Rückzug bis 1999 an. Angesichts des voraussichtlichen Verlustes von ca. 400 zivilen Arbeitsplätzen gründeten der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze 1993 die Flughafen Niederrhein GmbH (nachstehend „FN GmbH“) zur Umwandlung des früheren Militärflughafens zur zivilen Nutzung.
- (14) Die FN GmbH wurde 1993 als privatrechtliches Unternehmen mit einem Geschäftskapital von 50 000 DM (= 25 564 EUR) gegründet. Die Gründungsgesellschafter waren der Landkreis Kleve (52 %) und die Gemeinde Weeze (48 %). Die FN GmbH wurde zur Entwicklung neuer gewerblicher Aktivitäten und Nutzungskonzepte für das Flughafengelände insbesondere im Hinblick auf den zukünftigen privaten Betrieb des Flughafens ins Leben gerufen. Dabei plante die Gemeinde Weeze von Anfang an einen privaten Betrieb des Flughafens. Dieses Ziel sollte in vier Schritten erreicht werden:
- Gewinnung eines privaten Investors für die Vorbereitung und den Betrieb des Flughafens;
 - Einholung einer Genehmigung für die Umwandlung des Flughafens in einen zivilen Verkehrsflughafen;
 - Abschluss eines Vertrags mit den Niederlanden über die Nutzung des niederländischen Luftraums;
 - Erwerb der Liegenschaft vom Bund.
- (15) Am 30. November 1999 schließlich übertrug die Royal Airforce die Liegenschaft des Flughafens auf die Bundesregierung.
- (16) Der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze planten auf dem früheren Militärflughafen die Einrichtung eines Zivilflughafens (Euregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe). Dazu gründeten sie am 16.12.1999 die Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH (nachstehend „EEL GmbH“) zur laufenden Bewirtschaftung des Flughafengeländes. 52 % der Geschäftsanteile der EEL GmbH befinden sich im Besitz des Kreises Kleve und 48 % im Besitz der Gemeinde Weeze.
- (17) Deutschland weist besonders darauf hin, dass die EEL GmbH andere Aufgaben als die FN GmbH hatte. Die Erschließung und der Betrieb des Flughafens im Sinne der oben erwähnten vier Punkte waren Aufgabe der FN GmbH, während die EEL GmbH insbesondere in der Zeit nach der Schließung des Militärflughafens 1999 die Liegenschaft verwalten sollte, bis sie von einem privaten Investor übernommen werden konnte.
- (18) In diesem Sinne sollte die EEL GmbH die technischen Einrichtungen und die Infrastruktur des früheren Militärflughafens im Hinblick auf die voraussichtliche spätere gewerbliche Nutzung des Standorts (als *Euregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe*) vorbereiten und die Liegenschaft auf täglicher Basis verwalten.
- (19) Im Gefolge der Genehmigung des Umwandlungsplanes des Kreises Kleve und der Gemeinde Weeze am 23.8.2000 durch das Land Nordrhein-Westfalen und

der Gewährung einer Lizenz zum Betrieb eines zivilen Verkehrsflughafens am 20.6.2001⁽³⁾ an die FN GmbH durch die Bezirksregierung Düsseldorf erfolgte die Privatisierung des Flughafenbetriebs und der Liegenschaft in zwei Schritten:

- a. *Schritt 1:* Zum 1.7.2001 zogen sich die öffentlichen Anteilseigner aus der FN GmbH zurück, indem der Landkreis Kleve und die Gemeinde Weeze 99,261 % der Anteile an der FN GmbH an die Flughafen Niederrhein Holding GmbH (nachstehend „ANH GmbH“) veräußerten, eine 100 %ige Tochter der niederländischen Gesellschaft Airport Network B.V. Bis heute hält der Kreis Kleve weiterhin 0,0459 % der Anteile an der FN GmbH, während die Gemeinde Weeze weiterhin 0,0279 % der Anteile hält. Zum Zeitpunkt des Verkaufs der FN GmbH vom öffentlichen Eigentümer an die privaten Investoren verfügte die FN GmbH praktisch über keinerlei Vermögenswerte, [...].
- b. *Schritt 2:* Am 14.3.2002 veräußerte der Bund die Liegenschaft für [5-15] Mio. EUR an die FN GmbH. Vor dem Verkauf des Flughafens an die FN GmbH hatte die Bundesregierung andere potenzielle Käufer informell kontaktiert, ohne jedoch ein Ausschreibungsverfahren einzuleiten. Nur ein Investor hatte Interesse angedeutet und einen Preis von [...] Mio. EUR sowie weitere [...] Mio. EUR für den Fall geboten, dass bis [...] bestimmte Gewinnziele erreicht werden. Mit dem Kauf sagte ein privater Investor zu, in die weitere Entwicklung des geplanten Zivilflughafens zu investieren und dieses Vorhaben fortzusetzen.

- (20) Die Bundesregierung hat den Verkaufspreis anhand der Bestimmungen von § 63 Absatz 3 der Bundeshaushaltsordnung und der Wertermittlungsverordnung festgelegt. Danach ist die Bundesregierung verpflichtet, Eigentum zum aktuellen Wert, d. h. zum Marktwert zu veräußern. Der Marktwert wurde von einem unabhängigen Sachverständigen nach den Bestimmungen in der Wertermittlungsverordnung ermittelt. Im vorliegenden Fall schätzte ein unabhängiger Sachverständiger den Wert des Geländes anhand des Nutzungskonzepts auf [11-20] Mio. EUR und den Wert der Gebäude auf [4-10] Mio. EUR. Von diesen Werten zog der Sachverständige [4-10] Mio. EUR für den Abriss der Kasernen ab, der für die Umwandlung in einen Zivilflughafen erforderlich war, sowie weitere [2-5] Mio. EUR für die obligatorischen Maßnahmen gemäß den Umwelt- und Planungsvorschriften. Ab 2001 wurden die ersten Baumaßnahmen (Abriss der Bunkeranlagen, Infrastruktur für Kläranlagen, Trinkwasserversorgung usw.) zur Vorbereitung der Nutzung des Flughafens für die Zivilluftfahrt durchgeführt.

⁽³⁾ Dagegen legten die Anwohner in mehr als 1 000 Fällen Rechtsmittel ein. Somit dauerte es bis zum 1.5.2003, bis der Flugbetrieb aufgenommen werden konnte. 2006 jedoch wurde die Betriebsgenehmigung erneut rechtlich angefochten, was Rechtsunsicherheit für den Betrieb des Flughafens verursachte. Es dauerte dann bis zum 1.2.2007, bis diese Unsicherheit beseitigt wurde, indem das Bundesverwaltungsgericht endgültig zugunsten des Flugbetriebs auf dem Flughafen entschied. Mit einer Änderung an der Betriebsgenehmigung durch die Regionalbehörden waren am 1.5.2009 sämtliche rechtlichen Auflagen erfüllt.

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

- (21) Unmittelbar nach ihrer Gründung 1999 sorgte die EEL GmbH im Wege eines Leasingvertrags für die Bewachung des Flughafengeländes. Ab 2000 bzw. 2001 wurden die ersten Erschließungs- und Baumaßnahmen durchgeführt. Von 1999 bis 2000 erhielt die EEL GmbH ein Entgelt von [...] DM pro Monat (= [...] EUR) vom Bund. Vom Land Nordrhein-Westfalen erhielt die EEL GmbH im Jahr 2000 einen Betrag von [...] DM (= [...] EUR) und 2002 nochmals [...] DM (= [...] EUR) für Planungskosten.
- (22) Nachdem die Bezirksregierung Düsseldorf der FN GmbH die Genehmigung zum Betrieb eines zivilen Verkehrsflughafens nach dem deutschem Luftverkehrsgesetz gewährt hatte und die FN GmbH von der privaten Investorengruppe übernommen wurde, erstattete die private Investorengruppe der EEL GmbH die Kosten für den Betrieb und die Verwaltung der Flughafen-Liegenschaft.
- (23) Im Laufe des Jahres 2002 wurden Betrieb und Verwaltung der Flughafen-Liegenschaft von der EEL GmbH auf die privatisierte FN GmbH übertragen. Diese erzielte 2002 einen Verlust in Höhe von 0,3 Mio. EUR. Ab 2003 stellte die EEL GmbH ihren Beitrag zur weiteren Bewirtschaftung der Flughafen-Liegenschaft ein. Damit wurden die Arbeiten und Leistungen, für die die EEL GmbH ursprünglich eingesetzt worden war, 2002/2003 beendet. Dennoch lösten der Landkreis Kleve und die Gemeinde Weeze ihre EEL GmbH 2003 nicht auf.

2.3. Die öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen

2.3.1. Erste Maßnahme: Darlehen der EEL GmbH an die FN GmbH

- (24) Anfang 2003 geriet die privatisierte FN GmbH in finanzielle Schwierigkeiten, die den geplanten Start des Flugbetriebs am Flughafen, der für den 1.5.2003 vorgesehen war, und damit das gesamte Umwandlungs- und Ausbauvorhaben gefährdeten. Die öffentlichen Träger der EEL GmbH beschlossen daher die Fortsetzung der Tätigkeit ihres Unternehmens. Somit gewährte die EEL GmbH der FN GmbH am 11.4.2003 ein erstes Darlehen über [11-20] Mio. EUR zu einem Zinssatz von [1-5] % über dem Basiszinssatz. Die deutschen Behörden teilten der Kommission den für dieses Darlehen angesetzten Basiszinssatz nicht mit. Die Fälligkeit dieses Darlehen war auf den 30.6.2005 festgelegt. Als Sicherheit wurde eine Grundschuld in unbekannter Höhe zugunsten der EEL GmbH eingetragen. Darüber hinaus stellten die privaten Eigentümer der FN GmbH selbstschuldnerische Bürgschaften. Deutschland legte keine Einzelangaben zu der gestellten Sicherheit vor.
- (25) Mit diesem Darlehen wollten die öffentlichen Träger der EEL GmbH der FN GmbH einen Überbrückungskredit zur Deckung ihrer betrieblichen Liquiditätsengpässe gewähren, damit diese ihre Investitionen in die Schaffung der Voraussetzungen für die rechtzeitige Aufnahme des Flugbetriebs weiter finanzieren konnte.
- (26) 2003 wurde der Flugbetrieb aufgenommen und die FN GmbH erzielte einen Verlust von 7 Mio. EUR. Nur ein

Jahr nach der Aufnahme des Flugbetriebs auf dem Flughafen stellte die damals wichtigste Fluggesellschaft für den Flughafen, die niederländische Gesellschaft V-Bird, ihren Betrieb wegen Zahlungsunfähigkeit ein. Angesichts dieser fortwährenden finanziellen Schwierigkeiten der FN GmbH gewährte ihr die EEL GmbH 2004 weitere Darlehen:

- a. Am 17.6.2004 gewährte die EEL GmbH der FN GmbH ein zweites Darlehen über [2-5] Mio. EUR mit der gleichen Fälligkeit wie im Falle des ersten Darlehens von 2003 (d. h. bis zum 30.6.2005). Der Zinssatz lag um [1-5] % über dem Basiszinssatz. Die deutschen Behörden teilten der Kommission auch den für diesen zweiten Kredit angesetzten Basiszinssatz nicht mit.
 - b. Einen Monat später, am 28.7.2004 gewährte die EEL GmbH der FN GmbH ein drittes Darlehen über [2-5] Mio. EUR. Die Fälligkeit dieses dritten Darlehens wurde auf den 31.12.2007 festgelegt, und der Zinssatz lag [3-8] % über dem Basiszinssatz. Die deutschen Behörden teilten der Kommission auch den bei diesem dritten Darlehen verwendeten Basiszinssatz nicht mit. Für beide Darlehen von 2004 wurden Sicherheiten in Form der Eintragung einer Grundsuld in unbekannter Höhe und selbstschuldnerische Bürgschaften zugunsten der EEL GmbH gestellt.
- (27) Insgesamt erhielt die FN GmbH von der EEL GmbH allein 2004 Zuschussdarlehen in Höhe von [4-10] Mio. EUR. Nach Angaben Deutschlands wurden diese Darlehen zur Entwicklung und Umwandlung des früher zu militärischen Zwecken genutzten Flughafens, nicht jedoch zur Deckung der Betriebskosten gewährt.
- (28) Ende 2004 erzielte die FN GmbH erneut Verluste, diesmal in Höhe von 8,3 Mio. EUR. Damit war die FN GmbH erneut auf weitere Liquiditätsspritzen angewiesen. Das erste und das zweite von der EEL GmbH gewährte Darlehen (die sich zusammen ohne Zinsen auf 16,5 Mio. EUR beliefen) wären zum 30.6.2005 fällig gewesen. Offensichtlich hatte die FN GmbH wegen ihrer finanziellen Schwierigkeiten zu diesem Zeitpunkt weder den Kapitalbetrag eines der zuvor gewährten Darlehen getilgt, noch Zinsen gezahlt.
- (29) Dennoch gewährte die EEL GmbH der FN GmbH am 1.7.2005 ein viertes Darlehen zu Investitionszwecken, diesmal über [4-10] Mio. EUR. Gleichzeitig wurden die Laufzeiten des ersten, des zweiten und des dritten Darlehens, die sich zusammen auf [15-30] Mio. EUR (ohne Zinsen) beliefen, verlängert. Die Laufzeiten dieser Darlehen, die zuvor bei einem Jahr bzw. bei drei Jahren lagen (da sie ursprünglich als Überbrückungskredite für kurzfristige Liquiditätsengpässe gedacht waren), wurden harmonisiert und gleichzeitig deutlich verlängert, d. h. von einem bzw. drei auf fünf Jahre. Neuer Zeitpunkt der Fälligkeit war damit der 31.12.2010. Der Zinssatz wurde für alle noch ausstehenden Darlehen mit [1-5] % über dem Basiszinssatz festgelegt. Damit wurde zumindest für eines der gewährten Darlehen der Zinssatz effektiv verringert.
- Die deutschen Behörden teilten der Kommission wiederum nicht mit, welcher Basiszinssatz für dieses vierte Darlehen festgelegt worden war. Auch für diese zusätzlichen Darlehen von 2005 wurden Sicherheiten in Form der Eintragung weiterer Grundsulden in unbekannter Höhe und selbstschuldnerischer Bürgschaften zugunsten der EEL GmbH gestellt.
- (30) Darüber hinaus vereinbarten die EEL GmbH und die FN GmbH, dass die FN GmbH spätestens zum Zeitpunkt der Fälligkeit, d. h. zum 31.12.2010, Zinsen zu zahlen habe. Für den Fall der Erreichung der Gewinnschwelle und der Erzielung von Erträgen noch vor diesem Zeitpunkt müsste die FN GmbH mit den Zinszahlungen nach Erreichung der Gewinnschwelle beginnen. Hinsichtlich der Zinssätze für die ersten drei Darlehen bis zu ihrer Harmonisierung mit dem für das vierte Darlehen vom 1.7.2005 festgelegten Zinssatz wird im Darlehensverlängerungsvertrag vom 29.11.2010 in Absatz 5 Unterabsatz 4 festgelegt, dass auf jedes der vier Darlehen jährlich [15-23] % Zinsen fällig werden. Weitere Angaben machte Deutschland dazu jedoch nicht.
- (31) Deutschland weist darauf hin, dass alle Ansprüche der EEL GmbH gegenüber der FN GmbH erstrangig dinglich abgesichert sind. Darüber hinaus bestanden u. a. selbstschuldnerische Bürgschaften der privaten Investoren. Die deutschen Behörden machten der Kommission jedoch keine weiteren genaueren Angaben zu den dinglichen Sicherheiten und den bestehenden erstrangigen Bürgschaften, erklärten aber, dass die EEL GmbH einer Rangrücktrittserklärung zum Rückgriff auf die Sicherheit in Form einer eingetragenen Grundsuld für die Zeit von März 2009 bis zum 31.12.2010 zugestimmt habe, damit die FN GmbH einen kurzfristigen Kredit von der [Bank] erhalten konnte (s. u.).
- (32) Nach Angaben Deutschlands wurden die von der FN GmbH in der Zeit von 2002 bis 2006 erwirtschafteten Verluste von den privaten Gesellschaftern getragen. Die FN GmbH erreichte 2007 die Gewinnschwelle. Dennoch begann die FN GmbH offensichtlich entgegen früherer vertraglicher Abmachungen weder mit der Tilgung der Darlehen noch mit den Zinszahlungen. Per 31.12.2010, dem vertraglich vereinbarten Fälligkeitsdatum, schuldete die FN GmbH der EEL GmbH [20-30] Mio. EUR in Form von Darlehenskapital und [4-10] Mio. EUR in Form von Zinsen, d. h. insgesamt [24-40] Mio. EUR.
- (33) Offensichtlich war die FN GmbH Ende 2010 trotz ihrer Gewinne immer noch nicht in der Lage, die Darlehen zu tilgen oder die fälligen Zinsen zu zahlen. Daher stimmte die EEL GmbH einer zweiten Verlängerung der Laufzeiten aller vier Darlehen sowie der angelaufenen kumulierten Zinsen zu. Am 29.11.2010 schlossen die FN GmbH und die EEL GmbH eine weitere Darlehensvereinbarung zur Verlängerung der Laufzeiten aller Darlehen bis zum 31.12.2016 ab. Das heißt, dass die Laufzeit der ersten drei Darlehen mit der ersten Verlängerung von ursprünglich 1 Jahr bzw. drei Jahren um weitere fünf Jahre und mit der zweiten Verlängerung um weitere sechs Jahre verlängert wurde. Somit haben die ersten beiden Darlehen inzwischen eine Laufzeit von 13 bzw. 12 Jahren erreicht.

- (34) Die Zinssätze wurden bei der zweiten Verlängerung auf [1-5] % festgesetzt. Die EEL GmbH und die FN GmbH vereinbarten, dass die bis zum 31.12.2010 fälligen Zinsen auf den Kapitalbetrag aufgeschlagen werden, der sich damit auf [24-40] Mio. EUR erhöhte. Darüber hinaus sollte die FN GmbH Zinszahlungen auf Quartalsbasis vornehmen, wobei die erste Zinszahlung Ende des ersten Quartals 2011 fällig würde. Die deutschen Behörden erklärten, dass der Zinssatz für die Darlehensvereinbarung vom 29.11.2010 durch einen Aufschlag von [100-500] Basispunkten auf den Basiszinssatz von 1,24 % zustande gekommen sei. Des Weiteren erklärten sie, dass die FN GmbH kein Rating habe. Weitere Angaben machten sie nicht, wiesen aber darauf hin, dass der von der EEL GmbH verlangte Zinssatz von [1-5] % der FN GmbH offenbar keinen Vorteil verschaffte. In diesem Zusammenhang führen die deutschen Behörden zwei Beispiele an, in denen private Banken der FN GmbH Darlehen angeboten hatten: (i) ein Darlehen der [Bank] an die FN GmbH und (ii) ein Darlehensangebot von der [Bank].
- (35) Was das Darlehen der [Bank] an die FN GmbH anbelangt, so belief sich der Darlehensbetrag auf [4-10] Mio. EUR. Der zu zahlende Zinssatz betrug [3-8] % bei einer Laufzeit von März 2009 bis zum 31.12.2010. Damit die FN GmbH diesen Kredit in Anspruch nehmen konnte, musste die EEL GmbH einer Rangrücktrittserklärung zustimmen, um der [Bank] eine akzeptable Sicherheit stellen zu können. Die deutschen Behörden sind der Auffassung, dass das Zustandekommen des Darlehens der [Bank] zeigt, dass eine eingetragene Grundschuld als normale Sicherheit dienen kann. Die deutschen Behörden bestätigen, dass die FN GmbH das Darlehen der [Bank] zum Fälligkeitstermin vollständig zurückgezahlt hatte. Die [Bank] bot der FN GmbH zwei Kreditfazilitäten (über [8-15] Mio. EUR und über [1-5] Mio. EUR) zu einem indikativen Zinssatz von [1-5] % an, doch wurde von diesem Angebot nie Gebrauch gemacht.
- (36) Tabelle 1: Überblick über die öffentlichen Fördermaßnahmen der EEL GmbH zugunsten der FN GmbH

Umfang (in Mio. EUR)	Datum der Darlehensverein- barung	Zinssatz	Fälligkeit / Laufzeit- verlängerung	Sicherheit	Finanzierung (EEL GmbH)
[11-20]	11.4.2003	[1-5] % über dem Basiszinssatz (Keine Angaben zum zugrundegelegten Basissatz)	Erste Fälligkeit 30.6.2005, zum ersten Mal verlängert bis zum 31.12.2010, zum zweiten Mal verlängert bis zum 31.12.2016	Eingetragene Grundschuld und selbstschuldnerische Bürgschaften. Keine weiteren Angaben.	Landkreis Kleve: Darlehen ([5-15] Mio. EUR zu [1-5] %); Darlehen über [2-5] Mio. EUR von der [Bank], (öffentlicher Bürge: Gemeinde Weeze). Zinssatz wurde der Kommission nicht mitgeteilt. Das Darlehen über [2-5] Mio. EUR wird am 30.6.2005 umgewandelt. Neuer Gläubiger ist die [Bank], die 100 %ige öffentliche Bürgschaft der Gemeinde Weeze bleibt offenbar bestehen.
[2-5]	17.6.2004	[1-5] % über dem Basiszinssatz (Keine Angaben zum zugrundegelegten Basissatz)	Erste Fälligkeit 30.6.2005, zum ersten Mal verlängert bis zum 31.12.2010, zum zweiten Mal verlängert bis zum 31.12.2016	Eingetragene Grundschuld und selbstschuldnerische Bürgschaften. Keine weiteren Angaben.	Darlehen an die EEL mit Bürgschaft durch den Landkreis Kleve („Kassenkredite“)
[2-5]	28.7.2004	[3-8] % über dem Basiszinssatz (Keine Angaben zum zugrundegelegten Basissatz)	Erste Fälligkeit 30.6.2005, zum ersten Mal verlängert bis zum 31.12.2010, zum zweiten Mal verlängert bis zum 31.12.2016	Eingetragene Grundschuld und selbstschuldnerische Bürgschaften. Keine weiteren Angaben.	Darlehen an die EEL mit Bürgschaft durch den Landkreis Kleve („Kassenkredite“). Landkreis Kleve und Gemeinde Weeze führen der EEL GmbH [0,4-1] Mio. EUR an frischem Kapital zu

Umfang (in Mio. EUR)	Datum der Darlehensverein- barung	Zinssatz	Fälligkeit / Laufzeit- verlängerung	Sicherheit	Finanzierung (EEL GmbH)
[4-10]	1.7.2005	[1-5] % über dem Basiszinssatz (Keine Angaben zum zugrunde- gelegten Basissatz)	Erste Fälligkeit 31.12.2010, ver- längert bis zum 31.12.2016	Eingetragene Grund- schuld und selbst- schuldnerische Bürg- schaften. Keine wei- teren Angaben.	Landkreis Kleve und Gemeinde Weeze füh- ren der EEL GmbH [0,4-1] Mio. EUR an fri- ischem Kapital zu. Keine weiteren Angaben sei- tens der deutschen Be- hörden.
[24-40] (=[20-30 (Summe aller vier Darlehen plus an-ge- fallene Zinsen von [4-10])	29.11.2010	[1-5] % (Basissatz von 1,24 % plus [100- 500] Basispunkte)	31.12.2016	Eingetragene Grund- schuld und selbst- schuldnerische Bürg- schaften. Keine wei- teren Angaben.	Verlängerung aller vor- herigen Darlehen des Landkreises Kleve an die EEL („Kassenkredite“) sowie des Darle- hens der [Bank] mit Fortbestand der 100 %igen öffentlichen Bürgschaft der Ge- meinde Weeze.

(37) Tabelle 2: Entwicklung wichtiger betrieblicher Kennzahlen der FN GmbH

in Mio. EUR	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Umsatz	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	8,28	13,34	19,90
Umsatz pro Fluggast (in EUR)	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	9,75	8,75	8,28
EBITDA	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	4,3	5,4	6
Gewinn (Verlust)	(- 0,3)	(- 7,0)	(- 8,3)	(- 7,9)	(- 4,8)	0,7	0,7	0,4
Eigenkapital	n. v.	n. v.	n. v.	0,4	(- 4,4)	8,8	9,4	9,8
Fremdmittel	n. v.	n. v.	n. v.	37	42	44	51	58,7
Geleistete Zinszahlun- gen	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	1,4	2	2,2
Verschuldungsgrad	n. v.	n. v.	n. v.	9 250 %	Eigenka- pital ne- gativ	500 %	543 %	599 %

(38) Wie aus der obigen Tabelle ersichtlich, erweist sich die wirtschaftliche Entwicklung der FN GmbH in der Zeit von 2002 bis 2009 als nicht tragfähig. Die FN GmbH machte von 2002 bis 2006 zunächst Verluste und erreichte 2007 die Gewinnschwelle. Während der Umsatz insgesamt stieg, ging der Umsatz pro Fluggast in der Zeit von 2007 bis 2009 jedoch zurück. 2006 rutschte das Eigenkapital der FN GmbH wegen sich anhäufender Verluste in den negativen Bereich ab. Infolge einer Umwandlung von Darlehensmitteln in Eigenkapital durch ein verbundenes Unternehmen gelangte die Kapitalausstattung der FN GmbH wieder in den positiven Bereich. Trotz der von 2007 bis 2009 erwirtschafteten Gewinne konnte die FN GmbH eine stetige Zunahme ihrer Verschuldung nicht vermeiden. Somit verschlechterte sich der Schuldenstand der Gesellschaft ständig weiter, und eine immer höhere Zinslast deutet darauf hin, dass die FN GmbH noch immer ein instabiles Geschäftsmodell verfolgt. Schließlich hat die FN GmbH bisher weder Tilgungen der von der EEL GmbH gewährten Darlehen vorgenommen noch Zinszahlungen geleistet.

(39) Presseberichten zufolge⁽⁴⁾ war die FN GmbH Ende des ersten Quartals 2011 erneut nicht in der Lage, wie im Darlehensverlängerungsvertrag vom 29.11.2010 vereinbart, die ersten Zinszahlungen zu leisten. Offenbar erklärte sich der Landkreis Kleve mit dem Angebot des Gesellschafters der FN GmbH einverstanden, für den fortgesetzten Aufschub der Tilgungs- und Zinszahlungen Ende 2011 Anteile an der FN GmbH im Wege einer Umwandlung von Darlehensmitteln in Eigenkapital entgegenzunehmen.

⁽⁴⁾ <http://www.rp-online.de/niederrhein-nord/kleve/nachrichten/Flughafen-weeze-cdu-stimmt-zinsaufschub-zu-1.1194598>
und <http://www.rp-online.de/niederrhein-nord/kleve/nachrichten/kreis-uebernimmt-flughafen-anteile-1.1196891> und
<http://www.derwesten.de/staedte/nachrichten-aus-kleve-und-der-region/kontroverse-diskussion-zu-krediten-id3085932.html>

2.3.2. *Zweite Maßnahme: Unterstützung durch das Land Nordrhein-Westfalen*

- (40) Nach der Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 13.5.2009 auf die große Anfrage 28 der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen (Drucksache 14/8594) ⁽⁵⁾ erhielt der Flughafen öffentliche Fördermittel in Höhe von 3,76 Mio. EUR aus Mitteln des Landes Nordrhein-Westfalen.
- (41) Die Rechtsgrundlage dafür ist wie folgt: am 25.11.2002 erließ das Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen, d.h. Infrastrukturinvestitionen) auf Flugplätzen (RdErl. d. Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung – VA 5 - 10 - 60/195- v. 25.11.2002). ⁽⁶⁾ – für Flughäfen in Nordrhein-Westfalen. Der Erlass war zwischen 1.1.2003 und 1.1.2008 in Kraft.
- (42) Unter den Erlass fallen Investitionskosten für bestimmte Arten von Flughafeninfrastruktur wie befestigte und unbefestigte Flugplatzbetriebsflächen (Start- und Landebahnen, Rollbahnen, Schutzstreifen, Vorfelder), ortsfeste Anlagen für die Flugsicherung sowie von Anlagen und Einrichtungen für die Luftaufsicht (Turm, Luftaufsichtskanzel, technische und betriebliche Räume, Signalfeld, Wolkenhöhenmessgerät, Sichtgerät, optische Warnanlagen), von Befeuerungsanlagen sowie von optischen und elektronischen Anflughilfen, Flugplatzhochbauten einschließlich Außenanlagen (Hallen mit Nebenräumen, Betriebs- und Abfertigungsgebäude), Parkbauten (Freiparkplätze, Parkhäuser), Flugplatzeinzäunungen, ortsfeste Anlagen für Zwecke der Luftsicherheit, Lärmschutzanlagen auf dem Flugplatzgelände, ortsfeste Anlagen für den Brandschutz, den Winterdienst und das Rettungswesen einschließlich zugehöriger Tiefbauten, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Bereich des Natur- und Landschaftschutzes sowie Ausgaben für den Erwerb von flughafenbetriebsnotwendigen Grundstücken unter bestimmten Einschränkungen. Mit diesem Erlass gewährte das Land Nordrhein-Westfalen eine Unterstützung im Ausmaß von bis zu 40 % der förderfähigen Ausgaben für diese Arten von Flughafeninfrastruktur. Für internationale Verkehrsflughäfen und regionale Verkehrsflughäfen und Landeplätze kann der Prozentsatz auf bis zu 65 % der förderfähigen Ausgaben ansteigen. Für Parkbauten (Freiparkplätze, Parkhäuser), Flugplatzeinzäunungen und ortsfeste Anlagen für Zwecke der Luftsicherheit, können bis zu 80 % der förderfähigen Ausgaben als Unterstützung gewährt werden. Deutschland machte zu diesen Unterstützungsmaßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen keine weiteren Angaben.

2.3.3. *Dritte Maßnahme: Direkte Unterstützung der FN GmbH durch den Kreis Kleve für den Erwerb der Flughafen-Liegenschaft*

- (43) Wie vorstehend beschrieben, veräußerte der Bund die Flughafen-Liegenschaft am 14.3.2002 für [5-15] Mio.

EUR an die zu diesem Zeitpunkt bereits privatisierte FN GmbH. Am selben Tag ging der Kreis Kleve eine Vereinbarung mit der FN GmbH über eine Überbrückungsfinanzierung für einen Teil der Kosten für den Kauf der Flughafen-Liegenschaft ein. Die Überbrückungsfinanzierung erfolgte in Form eines zinslosen Darlehens. Vereinbarungsgemäß sollte der Kreis Kleve einen Betrag von [4-10] Mio. EUR der insgesamt [5-15] Mio. EUR vorfinanzieren. Airport Network B.V., die niederländische Muttergesellschaft der ANH GmbH, welche ihrerseits die Eigentümerin der FN GmbH ist, sollte eine erste Tranche in Höhe von [2-5] Mio. EUR dieses zinslosen Darlehens bis zum 30.12.2003 an den Kreis Kleve zurückzahlen. Die zweite Tranche in Höhe von [2-5] Mio. EUR war fünf Jahre nach dem Beginn des Flugbetriebs auf dem Flughafen, spätestens jedoch am 31.12.2007 fällig.

- (44) Am 8.7.2004 beschloss der Kreistag Kleve, der FN GmbH die Rückzahlung der zweiten Tranche über [2-5] Mio. EUR zu erlassen, da im Juli 2004 bereits 450 Arbeitsplätze am Flughafen entstanden waren und somit die Vertragsklausel über die Entstehung von Arbeitsplätzen erfüllt war. Derzeit ist jedoch weiterhin unklar, ob die FN GmbH dem Kreis Kleve die andere Tranche über [2-5] Mio. EUR erstattet hat, da der Kommission keinerlei Informationen der deutschen Behörden zu diesem Vertrag zwischen dem Kreis Kleve und der FN GmbH vorliegen.
- (45) Auf jeden Fall gewährte die EEL GmbH der FN GmbH am 28.7.2004 ein Darlehen in exakt der gleichen Höhe von [2-5] Mio. EUR mit gleicher Laufzeit (d. h. bis zum 31.12.2007), wie es ursprünglich im Vertrag vom 14.3.2002 zwischen dem Kreis Kleve und der FN GmbH vereinbart worden war. Unklar ist jedoch, ob dieses Darlehen der EEL GmbH von der FN GmbH verwendet wurde, um ihren früheren Verpflichtungen aus ihrem Vertrag vom 14.3.2002 mit dem Kreis Kleve nachzukommen.
- (46) Für den Fall, dass die FN GmbH [2-5] Mio. EUR, d. h. eine der beiden Tranchen gemäß Vertrag vom 14.3.2002 zurückgezahlt haben sollte, hätte die FN GmbH vom Kreis Kleve einen öffentlichen Zuschuss in Höhe von [2-5] Mio. EUR erhalten, d. h. in Höhe der anderen Tranche, die ihr aufgrund der Erfüllung der Vertragsklausel zur Schaffung von Arbeitsplätzen erlassen wurde.

2.3.4. *Vierte Maßnahme: Öffentliche Unterstützung der EEL GmbH*

- (47) Um in der Lage zu sein, Darlehen an die FN GmbH ausreichen zu können, benötigte die EEL GmbH selbst eine Refinanzierung. Für das erste Darlehen über [11-20] Mio. EUR, welches der FN GmbH in 2003 gewährt wurde, refinanzierte sich die EEL GmbH mit Hilfe eines ihr vom Landkreis Kleve eingeräumten Kassenkredits über [5-15] Mio. EUR zu einem Zinssatz von [1-5] %. Deutschland erklärte, dass infolge der unterschiedlichen Zinssätze für das Darlehen des Landkreises Kleve an die EEL GmbH und für das Darlehen der EEL GmbH an die FN GmbH der EEL GmbH ein Überschuss verblieb. Allerdings machten die deutschen Behörden keine weiteren Angaben betreffend des Refinanzierungszinssatzes des Kreises Kleve.

⁽⁵⁾ <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD14-9248.pdf>, S. 78

⁽⁶⁾ 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

- (48) Für die verbleibenden [2-5] Mio. EUR erhielt die EEL GmbH ein Darlehen von der in privatem Eigentum befindlichen [Bank]. Die Gemeinde Weeze stellte dafür eine öffentliche Bürgschaft über 100 % zugunsten der EEL GmbH bzw. der [Bank]. Am 30.6.2005 wurde dieses Darlehen umgewandelt, wobei die im öffentlichen Eigentum stehende [Bank] (eine Tochtergesellschaft der [Bank]) die [Bank] als Gläubiger ablöste. Die deutschen Behörden teilten der Kommission weder den angesetzten Zinssatz für dieses Darlehen mit, noch ob die EEL GmbH eine Bürgschaftsprämie an den Bürgen zu entrichten hat, oder ob die öffentliche Bürgschaft der Gemeinde Weeze auch für den neuen Gläubiger weiter zur Verfügung gestellt wurde.
- (49) Die der FN GmbH 2004 von der EEL GmbH gewährten Darlehen wurden alle über Kassenkredite refinanziert, die der Landkreis Kleve der EEL GmbH einräumte. Darüber hinaus nahmen 2004 die beiden öffentlichen Träger der EEL GmbH eine Rekapitalisierung der EEL GmbH in Höhe von [0,4-1] Mio. EUR vor. Deutschland machte keine Angaben hinsichtlich der Vergütung der Kapital-spritzen oder der Darlehen, die der EEL GmbH von ihren öffentlichen Trägern gewährt wurden.
- (50) Als die EEL GmbH die Darlehen, die sie an die FN GmbH gewährt hatte, verlängerte, wurden die Darlehen des Landkreises Kleve an die EEL GmbH (Kassenkredite) und das Darlehen der [Bank] an die EEL GmbH in Höhe von [2-5] Mio. EUR ebenfalls entsprechend verlängert.
- (51) Wie bereits 2004 nahmen die beiden öffentlichen Träger der EEL GmbH auch 2005 eine Kapitalzufuhr in Höhe von [0,4-1] Mio. EUR vor. Beide Liquiditätsspritzen zugunsten der EEL GmbH beliefen sich auf [1-5] Mio. EUR und mussten zuzüglich der Zinsen den Trägern der EEL GmbH, also dem Landkreis Kleve und der Gemeinde Weeze, spätestens zum 31.12.2010 zurückgezahlt werden. Auch in diesem Fall übermittelten die deutschen Behörden der Kommission keine weiteren Angaben zu diesen oder etwaigen anderen öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der EEL GmbH.
- (52) Insbesondere hieß es in einer Beschwerde, dass die EEL GmbH am 1.7.2005 [5-15] Mio. EUR als Kapitalrücklage erhalten habe, und dass [1-5] Mio. EUR aus Darlehen in Eigenkapital umgewandelt worden seien. Des Weiteren seien der EEL GmbH 2005 Kapitalspritzen in unbekannter Höhe verabreicht worden. 2006 gewährten die öffentlichen Träger der EEL GmbH dieser weitere Kapitalspritzen in Höhe von [0,1-1] Mio. EUR plus eine weitere Leistung in Höhe von [1-5] Mio. EUR, die in die Kapitalrücklage eingezahlt wurde. 2007 gewährte der Landkreis Kleve weitere Liquiditätshilfen ([0,1-1] Mio. EUR) und stockte die Kapitalrücklagen der EEL GmbH erneut um einen Betrag von [1-5] Mio. EUR auf. Bis 2007 hatte der Landkreis Kleve die EEL GmbH somit mit Beihilfemaßnahmen über insgesamt [15-30] Mio. EUR unterstützt.

3. DIE BESCHWERDEN

- (53) Im vorliegenden Fall liegen der Kommission verschiedene Beschwerden von Privaten und von einem Mitbewerber

vor. Die Beschwerden beziehen sich auf die folgenden beihilferelevanten Aspekte im Zusammenhang mit dem Flughafen:

- a. Seit der Privatisierung konnte die FN GmbH ihre schlechte wirtschaftliche Lage nicht weiter verbessern. Darüber hinaus können die privaten Anteilseigner der FN GmbH (ANH GmbH und Airport Network B.V.) selber nicht als gesunde Unternehmen betrachtet werden.
- b. Der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze nutzten die EEL GmbH als eine Zweckgesellschaft zur Förderung der FN GmbH. Angesichts der rein öffentlichen Trägerschaft der EEL GmbH ist diese als ein öffentliches Unternehmen zu betrachten.
- c. Bisher hat die FN GmbH keinen einzigen Teil der Darlehen getilgt, die ihr von der EEL GmbH gewährt worden waren, noch die darauf angefallenen Zinsen gezahlt. Im Gegenteil: die EEL GmbH erklärte sich wiederholt zur Verlängerung der Laufzeiten der ausstehenden Darlehen und zur Stundung der fälligen Zinszahlungen bereit.
- d. Der Kreis Kleve unterstützte die FN GmbH durch die Bereitstellung einer Überbrückungsfinanzierung zum Erwerb der Flughafen-Liegenschaft von der Bundesregierung und erklärte sich bereit, auf die Rückzahlung dieser Fördergelder zu verzichten, wenn eine bestimmte Anzahl von Arbeitsplätzen am Flughafen geschaffen werden.
- e. Die Flughafen-Liegenschaft enthält mineralische Ressourcen (Kies), der nicht berücksichtigt worden war, als die Liegenschaft bewertet wurde. Somit wurde dem privaten Investor von der öffentlichen Hand ein weiterer Vorteil gewährt.

4. ZEITRAHMEN DES VERFAHRENS: EINWAND DES VERTRAUENSCHUTZES

- (54) Deutschland macht geltend, die Kommissionsdienststellen haben die deutschen Behörden im Juli 2009 dahingehend unterrichtet, dass das Verfahren eingestellt würde. Folglich unterrichteten die deutschen Behörden den Flughafen über die angeblich bevorstehende Einstellung des Verfahrens. Aus diesem Grund ist Deutschland der Auffassung, dass die von den Kommissionsdienststellen im Juli 2009 angebliche angekündigte Einstellung des Verfahrens hinsichtlich des untersuchten Sachverhalts Vertrauensschutz ausgelöst hat, d. h. dass die Kommission keine Einwände zu den damals bereits durchgeführten Maßnahmen erheben würde. Daher fühlt sich Deutschland nicht zur Vorlage weiterer Auskünfte zu den untersuchten Sachverhalten und den bis zum Juli 2009 eingegangenen Beschwerden verpflichtet.
- (55) Die Kommission erachtet diesen Einwand Deutschlands als unzutreffend. Entsprechend Artikel 13 der Verfahrensverordnung kann die Kommission das Vorprüfungsverfahren hinsichtlich einer rechtswidrigen Beihilfe nur durch Erlass einer Entscheidung gemäß Artikel 4 der Verfahrensverordnung beenden. Keine derartige Entscheidung

wurde erlassen. Daher war sowohl für den Mitgliedsstaat als auch für einen ordentlichen Kaufmann klar ersichtlich, dass die Kommission diesen Fall nicht abgeschlossen hatte.

- (56) Darüber hinaus haben die Kommissionsdienststellen zu keinem Zeitpunkt ein Schreiben an die deutschen Behörden übermittelt, mit welchem sie angedeutet haben, dass sie die Beschwerden als unbegründet ansehen.
- (57) Drittens weist die Kommission darauf hin, dass Artikel 15 der Verfahrensverordnung eine Verjährungsfrist von 10 Jahren für die Rückforderung von staatlichen Beihilfen vorsieht. Diese Verjährungsfrist kann durch jede Maßnahme, die die Kommission oder ein Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission ergreift, unterbrochen werden. Ein reines Auskunftsverlangen an den Mitgliedsstaat reicht diesbezüglich aus, selbst wenn der Empfänger der Beihilfe davon keine Kenntnis hatte. Angesichts der Vielzahl von Auskunftsverlangen, die die Kommission zum Beihilfeverfahren Flughafen Niederrhein / Weeze an Deutschland gerichtet hat, liegt in diesem Fall eindeutig eine derartige Unterbrechung vor.
- (58) Viertens weist die Kommission Deutschland auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache *Salzgitter vs. Kommission* (7) hin, wo der Gerichtshof zu dem Schluss gelangte, dass die Anmeldung staatlicher Beihilfen ein zentraler Bestandteil des gemeinschaftlichen Beihilfekontrollsystems ist, und dass sich die Unternehmen, denen diese Beihilfen zugutekommen, nicht auf ein berechtigtes Vertrauen in deren Ordnungsmäßigkeit berufen können, wenn sie nicht unter Einhaltung dieses Verfahrens gewährt wurden.
- (59) Und schließlich weist die Kommission darauf hin, dass die Frage, ob ein allgemeiner Rechtsgrundsatz wie berechtigtes Vertrauen oder der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung der Rückforderung der gewährten Beihilfen gemäß Art. 14 Absatz 1 der Beihilfe-Verfahrensverordnung entgegensteht, erst dann zu prüfen ist, wenn die Kommission in einer endgültigen Entscheidung feststellt, dass in der Tat eine rechtswidrige staatliche Beihilfe gewährt wurde.
- (60) Daher weist die Kommission den Standpunkt der deutschen Behörden hinsichtlich des Vertrauensschutzes und einer angeblichen Einstellung des Verfahrens im Juli 2009 zurück.

5. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE

- (61) 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“.
- (62) Die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien verstehen sich kumulativ. Um bestimmen zu können, ob die angemeldeten Maßnahmen staatliche Beihilfen im

Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, müssen demnach die folgenden Bedingungen alle erfüllt sein, d. h. die finanzielle Unterstützung musste

- a. vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden,
- b. bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen,
- c. den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und
- d. den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

5.1. Vorliegen einer Beihilfe in Form der der FN GmbH gewährten Darlehen

- (63) Die FN GmbH erhielt in den Jahren 2003, 2004 und 2005 Darlehen von der EEL GmbH (siehe Tabelle 1 in Erwägungsgrund (36)). Die Laufzeiten dieser Darlehen wurden von der EEL GmbH zuletzt im Jahr 2010 verlängert. Zunächst ist festzustellen, dass die Verlängerung der Laufzeiten der in den Jahren 2003 – 2005 gewährten Darlehen als eine neue Maßnahme zu betrachten ist. Die Verlängerung der Laufzeiten der Darlehen verändert die Beschaffenheit der in den Jahren 2003 – 2005 gewährten Darlehen insofern, als die EEL GmbH länger dem entsprechenden Risiko ausgesetzt ist und sich somit ein höheres Risiko und ein veränderter Tilgungsplan ergibt.

5.1.1. Die Begriffe des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

- (64) In seinem Urteil in der Rechtssache „Flughafen Leipzig/Halle“ bestätigte der Gerichtshof, dass es sich beim Betrieb eines Flughafens um eine wirtschaftliche Tätigkeit handelt, mit der der Bau der Flughafeninfrastruktur untrennbar verbunden ist. (8) Sobald ein Flughafenbetreiber einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht, ungeachtet seines rechtlichen Status oder der Art seiner Finanzierung, stellt er ein Unternehmen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar; demnach gelten die Vertragsbestimmungen für staatliche Beihilfen. (9)

5.1.2. Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen

- (65) Der Begriff der staatlichen Beihilfe erfasst 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.
- (66) Im vorliegenden Fall befindet sich die beihilfengewährende EEL GmbH zu 100 % im öffentlichen Besitz, d. h. des Landkreises Kleve einerseits und der Gemeinde Weeze andererseits. Aus diesem Grund ist sie ein öffentliches Unternehmen gemäß Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 (10) über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen. Nach dieser

(7) C-408/04, Slg. 2008, I 2767, Randnr. 104

(8) T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen und T-443/08 Freistaat Sachsen

(9) *Aéroports de Paris vs Kommission*, C-82/01 [2002] ECR I-9297

(10) ABl. L 318 vom 17.11.2006, S. 17.

Richtlinie ist ein öffentliches Unternehmen definiert als „jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann“.

- (67) Der beherrschende Einfluss des Landkreises Kleve und der Gemeinde Weeze zum maßgeblichen Zeitpunkt wird an der Gesellschaftsstruktur deutlich sichtbar, da der Landkreis Kleve mit 52 % und die Gemeinde Weeze mit 48 % der Anteile die beiden einzigen Gesellschafter der EEL GmbH sind. Darüber hinaus besteht die Geschäftsführung der EEL GmbH aus zwei öffentlichen Mandatsträgern, nämlich dem Bürgermeister der Gemeinde Weeze und dem Landrat des Kreises Kleve.
- (68) Die öffentlichen Behörden üben auch entscheidenden finanziellen Einfluss infolge des Umstandes aus, dass die EEL GmbH in den Jahren 2004-2005 von ihren Gesellschaftern verschiedene Subventionen erhalten hat (Liquiditätshilfen und Kapitalspritzen). Somit hat die öffentliche Verwaltung der EEL GmbH direkte finanzielle Unterstützung zukommen lassen.
- (69) Daher geht die Kommission davon aus, dass die von der EEL GmbH gewährten Finanzierungen aus staatlichen Mitteln stammten.
- (70) Der Gerichtshof hat jedoch auch festgestellt, dass selbst wenn der Staat in der Lage ist, ein öffentliches Unternehmen zu kontrollieren und einen beherrschenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten auszuüben, nicht ohne weiteres vermutet werden kann, dass diese Kontrolle in einem konkreten Fall tatsächlich ausgeübt wird. Ein öffentliches Unternehmen kann je nach dem Maß an Eigenständigkeit, das ihm der Staat belässt, mehr oder weniger unabhängig handeln. Die bloße Tatsache, dass ein öffentliches Unternehmen unter staatlicher Kontrolle steht, genügt daher nicht, um Maßnahmen dieses Unternehmens wie die fraglichen Darlehen dem Staat zuzurechnen. Es muss außerdem geprüft werden, ob davon auszugehen ist, dass die Behörden in irgendeiner Weise am Erlass dieser Maßnahmen beteiligt waren. Zu diesem Aspekt wies der Gerichtshof darauf hin, dass die Zurechenbarkeit einer Beihilfemaßnahme eines öffentlichen Unternehmens an den Staat aus einem Komplex von Indizien abgeleitet werden kann, die sich aus den Umständen des konkreten Falles und aus dem Kontext ergeben, in dem diese Maßnahme ergangen ist.
- (71) Derartige Indizien sind gegebenenfalls die Eingliederung des Unternehmens in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung, die Art seiner Tätigkeit und deren Ausübung auf dem Markt unter normalen Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Wirtschaftsteilnehmern, der Rechtsstatus des Unternehmens, ob es also dem öffentlichen Recht oder dem allgemeinen Gesellschaftsrecht unterliegt, die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung oder jedes andere Indiz, das im konkreten Fall auf eine Beteiligung der Behörden oder auf die Unwahrscheinlichkeit einer fehlenden Beteiligung am Erlass einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, ihr Inhalt oder ihre Bedingungen zu berücksichtigen sind.
- (72) Die Kommission stellt zunächst fest, dass es in entscheidendem Maße auf die Beschaffenheit der Tätigkeit der EEL GmbH ankommt. Die EEL GmbH wurde von zwei regionalen öffentlichen Gebietskörperschaften gegründet, um die Flughafen-Liegenschaft für die weitere gewerbliche Nutzung als Flughafen für die Zivilluftfahrt (Euregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe) vorzubereiten und die Liegenschaft bis zur Übernahme durch einen privaten Investor zu verwalten.
- (73) In der Tat wird der Flughafen von einem privaten Investor betrieben. Dennoch gehen die Umwandlung des früheren Militärflughafens in einen Flughafen für die Zivilluftfahrt und der Verkauf an einen privaten Investor auf eine politische Entscheidung zurück. Dass die der FN GmbH gewährten finanziellen Hilfen dem Staat zuzurechnen sind, ergibt sich aus verschiedenen Gründen: In der Zeit von 1999 bis 2001 wurde der Flughafen durch den Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze (über die damals noch im öffentlichen Besitz befindliche FN GmbH) betrieben. Die EEL GmbH wurde dann eigens ins Leben gerufen, um die zukünftige Betriebsbereitschaft des Zivillughafens zu gewährleisten.
- (74) Ein Flughafen kann für verschiedene Politikbereiche von maßgeblicher Bedeutung sein: für die Verkehrspolitik, für die regionale und nationale wirtschaftliche Entwicklung oder für die Stadt- und Regionalentwicklungspolitik. Im Allgemeinen sind die öffentlichen Behörden mit daran beteiligt, wenn ein früher militärisch genutztes Flughafengelände im Besitz des Staates mit Hilfe der betreffenden Gemeinde- oder Kreisverwaltung in einen Zivillughafen umgewandelt wird. Die Entscheidung zur Gewährung von Subventionen an die FN GmbH über die EEL GmbH wurde von den Gesellschaftern der EEL GmbH getroffen, die wiederum die öffentlichen Instanzen vertreten. Die EEL GmbH hat keinen Verwaltungsrat; die beiden Geschäftsführer sind die amtierenden Vertreter der beiden öffentlichen Gebietskörperschaften. Ein Geschäftsführer der Gesellschaft ist der Landrat des Landkreises Kleve und der andere Geschäftsführer der Bürgermeister der Gemeinde Weeze. Der Vertreter des Landkreises Kleve in der Gesellschafterversammlung der EEL GmbH ist ein Delegierter des Landkreises Kleve. Demnach wird die Aufsicht über die Geschäftsführung der EEL GmbH ausschließlich von öffentlichen Behörden wahrgenommen.
- (75) Insbesondere wurden sämtliche Darlehen der EEL GmbH an die die FN GmbH als Betreibergesellschaft des Flughafens vom Landkreis Kleve refinanziert. Daran ist deutlich zu erkennen, dass die Beschlüsse zur Gewährung von Darlehen über die EEL GmbH an die FN GmbH *de facto* auf Anweisung der öffentlichen Behörden erfolgten. Angesichts dieser Sachverhalte ist es eher unwahrscheinlich, dass die Beschlüsse zur Gewährung von Darlehen an die FN GmbH nicht den öffentlichen Behörden zuzurechnen sind.
- (76) Daher vertritt die Kommission an dieser Stelle den vorläufigen Standpunkt, dass die Entscheidung der EEL GmbH, der FN GmbH mehrere Darlehen zu gewähren, eine Übertragung staatlicher Mittel von verschiedenen regionalen Regierungsebenen darstellt.

(77) Dementsprechend fordert die Kommission Deutschland zur Stellungnahme und zur Übermittlung sämtlicher relevanter Informationen in diesem Zusammenhang auf, insbesondere aller vorbereitenden Unterlagen, der Beschlussvorlagen und Protokolle der entsprechenden Sitzungen, inklusive jener Sitzungen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden des Kreistags, des Kreis Ausschusses und der Fachausschüsse des Landkreises Kleve und des Gemeinderats Weeze.

5.1.3. *Wirtschaftlicher Vorteil – der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers*

(78) Zur Prüfung, ob ein Unternehmen durch die Gewährung eines Darlehens zu Vorzugskonditionen einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten hat, wendet die Kommission das Kriterium des „marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“ an. Nach diesem Grundsatz sollte Kapital, das einem Unternehmen vom Staat direkt oder indirekt unter Umständen, die den normalen Marktbedingungen entsprechen, zur Verfügung gestellt wird, nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden⁽¹¹⁾.

(79) Daher hat die Kommission zunächst zu ermitteln, ob Geschäftsbanken Darlehen zu den gleichen Konditionen wie die EEL GmbH gewährt hätten. Im vorliegenden Fall erläutern die deutschen Behörden zum ersten von der EEL GmbH an die FN GmbH vergebenen Darlehen über [11-20] Mio. EUR, dass die Gewährung von Darlehen von Geschäftsbanken an die FN GmbH zu diesem Zeitpunkt (2003) aus den folgenden Gründen höchst unwahrscheinlich gewesen wäre:

- a. Der Flugbetrieb am Flughafen war noch nicht aufgenommen worden;
- b. der erforderliche Staatsvertrag zwischen Deutschland und den Niederlanden war noch nicht abgeschlossen;
- c. nach der Praxis des Geschäftsbankensektors hätte sich die Prüfung der Darlehen über lange Zeiträume erstreckt und
- d. die Ertragsentwicklung und die Entwicklung des Flughafens waren unsicher.

(80) Die Kommission stellt fest, dass sich diese instabile Wirtschaftslage der FN GmbH auch in der Zeit von 2004 bis 2005 nicht verändert hat, als die EEL GmbH der FN GmbH drei weitere Darlehen gewährte. Auch die finanzielle Lage des Flughafens verbesserte sich nicht. Im Gegenteil: Die Flughafenbetriebsgesellschaft, die FN GmbH, häufte weitere Verluste an, die eine stetig ansteigende Schuldenlast mit sich brachten. 2006 verursachten die kumulierten Verluste ein Abrutschen des Kapitals der FN GmbH in den Negativbereich, womit die FN GmbH als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leit-

linien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (nachstehend „Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien“)⁽¹²⁾ betrachtet werden konnte.

(81) Wie vorstehend unter 2.3.1 beschrieben, kann davon ausgegangen werden, dass sich die FN GmbH während der gesamten Betriebsdauer des Flughafens in einer instabilen Finanzlage befand.

(82) Darüber hinaus spricht einiges dafür, dass eine Geschäftsbank der FN GmbH zu dieser Zeit kein Darlehen gewährt hätte. Zur Refinanzierung des ersten Darlehens über [11-20] Mio. EUR war die [Bank] nur gegen eine 100 %ige staatliche Bürgschaft der Gemeinde Weeze bereit, der EEL GmbH ein Darlehen über [2-5] Mio. EUR zu gewähren. Somit trug die [Bank] nie ein geschäftliches Risiko. Die übrigen [5-15] Mio. EUR sowie die nachfolgenden Darlehen der EEL GmbH an die FN GmbH wurden ausschließlich über Darlehen des Kreises Kleve an die EEL GmbH und über Kapital der EEL GmbH finanziert, das diese über Kapitalspritzen von ihren beiden öffentlichen Gesellschaftern, dem Landkreis Kleve und der Gemeinde Weeze erhalten hatte.

(83) Die öffentlichen Behörden mussten somit *de facto* alle Darlehen an die FN GmbH über öffentliche Instanzen refinanzieren. Dies zeigt, dass eine Geschäftsbank angesichts der finanziellen Lage des Flughafens der FN GmbH zu diesem Zeitpunkt nie ein Darlehen gewährt hätte. Somit liegt es auf der Hand, dass der Landkreis Kleve und die Gemeinde Weeze ein finanzielles Risiko trugen, das ein privater Kapitalgeber niemals eingehen würde.

(84) Die EEL GmbH wurde nach dem Erwerb der Flughafen-Liegenschaft durch die FN GmbH nicht aufgelöst, da (i) die FN GmbH in finanzielle Schwierigkeiten geriet, für die ihre privaten Eigentümer nicht aufkommen konnten oder wollten und weil (ii) politisch beschlossen worden war, die EEL GmbH als Zweckgesellschaft zur finanziellen Unterstützung der FN GmbH zu nutzen.

(85) Deutschland hatte Auskunft über ein Darlehen erteilt, das eine Geschäftsbank, die [Bank], der FN GmbH gewährt hatte. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass dieses Darlehen der [Bank] an die FN GmbH für die Zeit von März 2009 bis zum 31.12.2010 nicht als Referenzwert verwendet werden kann. Denn erstens war die Darlehensvereinbarung zu einem anderen Zeitpunkt erfolgt, als die FN GmbH geringfügige Gewinne erzielte, während die EEL GmbH der FN GmbH Darlehen zu einem Zeitpunkt gewährte, als der Flughafen Verluste einbrachte und die Rechtslage nicht geklärt war. Zweitens wurde dieses Darlehen nur für eine kurze Zeit gewährt, während die Darlehen der EEL GmbH an die FN GmbH 2009 bereits 4 bzw. 6 Jahre liefen und die Laufzeit bereits einmal (2005) verlängert worden war, obwohl bis dahin weder Tilgungs- noch Zinszahlungen erfolgt waren. Drittens musste die EEL GmbH erst eine Rangrücktritts-erklärung bezüglich ihrer Grundschuld abgeben, deren

⁽¹¹⁾ 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, Absatz 11. Diese Mitteilung bezieht sich auf die verarbeitende Industrie, ist aber auch auf andere Sektoren anwendbar. Vgl. auch Rechtssache T-16/96, Cityflyer, Slg. 1998, II-757, Randnr. 51.

⁽¹²⁾ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2-17

Eintragung sie von der FN GmbH für ihre Darlehen erhalten hatte, damit die FN GmbH das Darlehen von der [Bank] überhaupt bekommen konnte. Damit erhöhte sich das Risiko für die EEL GmbH sogar noch zusätzlich, ohne dass sich an der entsprechenden Darlehensvereinbarung etwas änderte, während die [Bank] somit selbst eine erst-rangige Sicherheit von der FN GmbH erhalten konnte. Viertens liegen der Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Informationen über die Höhe der Besicherung der Darlehen vor, die die FN GmbH erhalten hat. Fünftens konnte sich die [Bank] angesichts der früheren Unterstützung der FN GmbH durch die öffentliche EEL GmbH und deren Bereitschaft, von ihrer erstrangigen Sicherheit zugunsten der [Bank] zurückzutreten, auf die fortgesetzte öffentliche Unterstützung der FN GmbH verlassen. Trotz des Rücktritts von der erstrangigen Sicherheit mit dem folglich erhöhten Risiko änderte die EEL GmbH nichts an den Darlehensbedingungen gegenüber der FN GmbH. Sechstens können die Zinssätze nicht bewertet werden, da die deutschen Behörden der Kommission bisher nicht mitgeteilt haben, welche Basiszinssätze für die Darlehen der EEL GmbH an die FN GmbH bis zum 31.12.2010 zugrunde gelegt wurden. Desgleichen kann auch das indikative Angebot der [Bank] nicht als Referenzwert verwendet werden, das zudem nie realisiert wurde.

- (86) Zur Bewertung der Frage, ob Darlehen aus öffentlicher Quelle zu Marktbedingungen gewährt wurden oder ob sie dem Empfänger einen Vorteil verschafft haben, kann sich die Kommission ohne einen vergleichbaren Marktzinssatz stellvertretend auf den Referenzwert stützen, der in der Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (nachstehend „Referenzzinssatzmitteilung“)⁽¹³⁾ festgelegt ist. Da es sich bei diesem Referenzwert der Kommission um eine Ersatzgröße handelt, würde die Kommission anderen Indikatoren für den Fall Vorrang einräumen, dass ihr solche Indikatoren in einem konkreten Fall vorliegen.
- (87) Nach der Mitteilung über die Referenzzinssätze bewegen sich die Risikomargen zwischen 60 und 1 000 Basispunkten, je nach der Kreditwürdigkeit des Unternehmens und der Qualität der gebotenen Sicherheit. Unter normalen Umständen werden 100 Basispunkte auf den Basiszinssatz aufgeschlagen. Dies gilt für Darlehen an Unternehmen mit zufriedenstellendem Rating und hoher Besicherung, für Darlehen an Unternehmen mit gutem Rating und normaler Besicherung oder mit starkem Rating und keinerlei Besicherung. In der Mitteilung über die Referenzzinssätze heißt es, dass bei Darlehensnehmern, die keine Bonitätsgeschichte und kein auf einem Bilanzansatz basierendes Rating haben, wie bestimmte Projektgesellschaften oder Start-up-Unternehmen, der Basisatz um mindestens 400 Basispunkte (in Abhängigkeit von den vorhandenen Sicherheiten um bis zu 1 000 Basispunkte) angehoben werden sollte.
- (88) Die Kommission stellt fest, dass zum Zeitpunkt der Gewährung des ersten Darlehens der EEL GmbH an die FN

GmbH (2003) dieses Unternehmen keine Bonitätsgeschichte vorzuweisen hatte. Die FN GmbH wurde der 2003 noch zu irgendeinem späteren Zeitpunkt niemals von einer Ratingagentur bewertet. Die deutschen Behörden hatten keine weiteren Angaben zur Bonitätsgeschichte oder zum Rating der FN GmbH vorgelegt. Die Kommission stellt fest, dass es nach der Referenzzinssatzmitteilung nicht erforderlich ist, dass die Ratings von einer bestimmten Ratingagentur stammen müssen. Von Banken ausgestellte Ratings, die das Risiko der Zahlungsunfähigkeit zum Ausdruck bringen, wären gleichermaßen akzeptabel. Daher fordert die Kommission die deutschen Behörden auf, ein Rating der FN GmbH aus der Zeit der Gewährung der Darlehen vorzulegen. Gleichermaßen akzeptabel wäre ein von einer Bank ausgestelltes Rating, insbesondere zur Ausfallwahrscheinlichkeit des Darlehens innerhalb eines Jahres.

- (89) Die Kommission weist darauf hin, dass bei Darlehensnehmern, die keine Bonitätsgeschichte und kein auf einem Bilanzansatz basierendes Rating haben, der Basiszinssatz um 400 Basispunkte bei hoher Besicherung, um 600 Basispunkte bei normaler Besicherung und um 1 000 Basispunkte ohne Besicherung erhöht werden sollte.
- (90) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Kommission keine Angaben zum Basiszinssatz der Darlehen der EEL GmbH an die FN GmbH vor. In der Mitteilung wird die Möglichkeit der Berechnung des Basiszinssatzes auf der Grundlage des festgestellten IBOR für 1 Jahr in Erwägung gezogen. Ferner heißt es, dass sich die Kommission das Recht vorbehalte, kürzere oder längere Laufzeiten zugrunde zu legen, die für bestimmte Fälle besser geeignet sind. Wenn keine verlässlichen oder gleichwertigen Daten vorliegen oder unter außergewöhnlichen Umständen kann die Kommission auch eine andere Berechnungsgrundlage heranziehen. Die deutschen Behörden haben jedoch keinerlei Argumente in dieser Hinsicht angeführt. Daher fordert die Kommission die deutschen Behörden auf, weitere Einzelheiten zu den zugrunde gelegten Basiszinssätzen für die einzelnen Darlehen und die Verlängerung der Laufzeiten vorzulegen.
- (91) Des Weiteren liegen der Kommission keine Angaben darüber vor, wie die angesetzte Risikomarge für die einzelnen gewährten Darlehen und für die Verlängerung der Laufzeiten ermittelt wurde, und ob die Risikomarge anhand einer Bewertung der Ausfallwahrscheinlichkeit der FN GmbH ermittelt wurde. Daher fordert die Kommission Deutschland zur Vorlage weiterer einschlägiger Informationen auf.
- (92) Im vorliegenden Fall wurden die Darlehen der EEL GmbH an die FN GmbH durch Eintragung einer Grundschuld und durch selbstschuldnerische Bürgschaften der privaten Eigentümer der FN GmbH besichert. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Kommission keine weiteren Angaben zu dieser Besicherung vor; daher wird Deutschland aufgefordert, nähere Einzelheiten vorzulegen.

⁽¹³⁾ Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze, ABL. C 14 vom 19.1.2008, S. 6–9

- (93) Die FN GmbH war zu mehreren Zeitpunkten weder in der Lage, der EEL GmbH die noch ausstehenden Darlehen

zurückzuzahlen, noch die fälligen Zinsen aufzubringen (am 30.6.2005, 31.12.2007, 31.12.2010). Das deutet klar darauf hin, dass sie sich in finanziellen Schwierigkeiten befand. Dennoch gewährte ihr die EEL GmbH neue Darlehen und erklärte sich zweimal zur Verlängerung der Laufzeiten der Altdarlehen bereit, wodurch die Fälligkeit hinausgeschoben wurde. Die ersten beiden Darlehen waren ursprünglich für ein bzw. zwei Jahre gewährt und dann um fünf Jahre verlängert worden. Das dritte Darlehen war ursprünglich für drei Jahre gewährt, dann um weitere drei Jahre verlängert worden, und alle Darlehen plus die fälligen Zinszahlungen wurden dann erneut um weitere sechs Jahre verlängert.

(94) Nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers ist der Staat als marktwirtschaftlich handelnder Gläubiger zu betrachten, wenn er wie ein privater Kapitalgeber die Rückzahlung seiner ausstehenden Darlehen zu erlangen sucht. Der Staat kann dazu mit dem Schuldner Vereinbarungen zur Änderung der Darlehensbedingungen schließen, um dem Darlehensnehmer die Rückzahlung zu erleichtern⁽¹⁴⁾ Im vorliegenden Fall ist dabei zu berücksichtigen, ob ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber eine derartige Erleichterung auch einem Unternehmen gewährt hätte, das sich in finanziellen Schwierigkeiten befindet.⁽¹⁵⁾ Wenn die ausstehenden Darlehensbeträge dem Staat zu günstigeren Bedingungen zurückgezahlt werden können, als sie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber zu akzeptieren bereit wäre, kann eine staatliche Beihilfe nicht ausgeschlossen werden.⁽¹⁶⁾ Die Kommission ist der Ansicht, dass ein befristeter Aufschub der Zahlungen für einen privaten Kapitalgeber akzeptabel sein könnte unter der Voraussetzung, dass dieser auf einer angemessenen Annahme basiert, dass der Betrag, welcher durch eine solche Verlängerung der Geschäftstätigkeit eingebracht werden kann, höher sein wird, als im Falle einer unmittelbaren Beendigung des Darlehens und Rückforderung der ausstehenden Schulden. Eine mehrfache Verlängerung der Laufzeiten der ausstehenden Darlehen und der langfristige Aufschub aller Zinszahlungen, denen die öffentliche EEL GmbH zugunsten der FN GmbH zugestimmt hat, sind jedoch nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Gläubigers vereinbar.

(95) Darüber hinaus scheint die EEL GmbH weder die Laufzeiten und Konditionen (insbesondere die Zinsen) der gewährten Darlehen noch ihren Anteil oder die Art der gestellten Sicherheiten jemals an die zunehmend instabile wirtschaftliche Lage der FN GmbH angepasst zu haben. Es gibt außerdem kein Anzeichen davon, dass die EEL GmbH über einen Business-Plan oder über andere Belege verfügte, aus denen hervorging, dass im Falle eines vorübergehenden Zahlungsaufschubes, EEL GmbH hätte erwarten können, mehr einzubringen als im Gegensatz mit der sofortigen Rückforderung aller ausstehenden Schulden. Im deutlichen Gegensatz zu dem, was ein

marktwirtschaftlich handelnder Gläubiger getan hätte, haben die EEL GmbH und ihre öffentlichen Gesellschafter nicht nur den Zinssatz für mindestens eines der verlängerten Darlehen effektiv abgesenkt, sondern zudem auf eine Rückzahlung der ausstehenden Beträge (Kapital und Zinsen) zum Zeitpunkt der Fälligkeit entweder durch einen Debt-to-Equity-Swap zur Erhöhung der Stimmrechte in der FN GmbH oder durch Erzwingung eines Insolvenzverfahrens gegen den Schuldner zur Inanspruchnahme der Sicherheit verzichtet. Darüber hinaus erzwang die EEL GmbH offensichtlich auch nicht die Rückzahlung, nachdem die FN GmbH die Gewinnschwelle erreicht hatte und erste Gewinne erzielte. Obwohl die jüngste Verlängerungsvereinbarung die Zahlung von Zinsen am Ende eines jeden Quartals des Jahres 2011 vorsieht, war die FN GmbH außerdem nicht in der Lage, die erforderliche Zinszahlung am Ende des ersten Quartals 2011 zu leisten, woraufhin die EEL GmbH der FN GmbH erneut einen Aufschub der Zahlungen bis Ende 2011 gewährte.

(96) Schließlich gaben die deutschen Behörden selbst an, dass die FN GmbH 2003 und 2004 ein Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten war, und schlossen aus, dass eine Geschäftsbank angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit der Erzielung von Erträgen bereit gewesen wäre, der FN GmbH zu dieser Zeit ein Darlehen zu gewähren. In Übereinstimmung mit der entsprechenden Entscheidungspraxis der Kommission, ist in einer solchen Situation der gesamte Darlehensbetrag als staatliche Beihilfe anzusehen.

(97) Überdies wies die FN GmbH 2006 ein negatives Eigenkapital auf. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs⁽¹⁷⁾ gilt ein Unternehmen mit negativem Eigenkapital im Sinne der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien als ein Unternehmen in Schwierigkeiten.

(98) Allem Anschein nach konnte die FN GmbH in der Zeit von 2007 bis 2009 nur durch die Hebung von stillen Rücklagen, d. h. durch die Veräußerung von Vermögensgegenständen an eine neu gegründete Tochtergesellschaft⁽¹⁸⁾ die Gewinnschwelle erreichen und einen Gewinn erzielen. Ohne diesen Verkauf von Vermögensgegenständen wäre die FN GmbH in den Jahren 2007 bis 2009 überschuldet gewesen. Darüber hinaus bestehen die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen der FN GmbH hauptsächlich gegenüber ihren Tochtergesellschaften. Des Weiteren unternahm die FN GmbH mit einem Teil ihrer Vermögenswerte Rückmietverkaufsoperationen (Sale-and-Lease-Back-Operations).

(99) Anhand der vorstehend aufgeführten Sachverhalte kann davon ausgegangen werden, dass die FN GmbH stets von Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung bedroht war und es auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch ist. Ein deutliches Anzeichen dafür ist die wiederholte Unfähigkeit zur Rückzahlung der Darlehen an die EEL GmbH zu allen bisher festgesetzten Fälligkeitsterminen. Daher ist nicht auszuschließen, dass die FN GmbH seit

⁽¹⁴⁾ Rechtssache Spanien vs. Kommission, Urteil des Gerichtshofs, Slg. 1999, I-2459, Randnr. 46.

⁽¹⁵⁾ Rechtssache DM Transport, Urteil des Gerichtshofs, Slg. 1999, I-3913, Randnr. 25.

⁽¹⁶⁾ Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache C-256/97, DM Transport, Slg. 1999, I-3915, Randnr. 34f; Schlussanträge des Generalanwalts La Pergola in der Rechtssache C-324/96 Spanien gg. Kommission, Slg. 1999, I-2461 Randnrn. 9 und 11.

⁽¹⁷⁾ Siehe Rechtssachen T-102/07 und T-120/07 Freistaat Sachsen (Deutschland) vs. Kommission

⁽¹⁸⁾ Siehe die im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse.

ihrer Übernahme durch den privaten Investor ANH GmbH ein Unternehmen in Schwierigkeiten war. Des Weiteren sollte nicht übersehen werden, dass auch die ANH GmbH (als Gesellschafter der FN GmbH) in den letzten Jahren ebenfalls unterhalb der Gewinnschwelle wirtschaftete und in den Jahren 2006 bis 2009 immer umfangreichere Verluste angehäuft hat⁽¹⁹⁾.

- (100) Infolge dieser Sachverhalte kommt die Kommission zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass sich die EEL GmbH mit der Gewährung und Verlängerung der Darlehen an die FN GmbH nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber bzw. Gläubiger verhalten hat. Angesichts dessen, dass die FN GmbH offenbar während der gesamten Zeit ein Unternehmen in Schwierigkeiten war, welches wenigstens bis Ende 2010 nicht in der Lage war, von Seiten kommerzieller Banken Darlehen zu erhalten, ist die Kommission der vorläufigen Ansicht, dass der gesamte ausstehende Darlehensbetrag zuzüglich der ausstehenden Zinsen als staatliche Beihilfe anzusehen ist.
- (101) Daher fordert die Kommission Deutschland auf, ihr alle relevanten Informationen zu diesen Sachverhalten vorzulegen, insbesondere Informationen zur Bewertung des Kreditrisikos, zur Festsetzung der Zinssätze, zur Risikomarge und zur Besicherung. Die Kommission fordert auch interessierte Dritte auf, sich zu diesen Sachverhalten zu äußern.
- (102) Des Weiteren fordert die Kommission Deutschland und interessierte Dritte auf, sich zu dem Sachverhalt zu äußern, dass es sich bei der FN GmbH offensichtlich um ein Unternehmen in Schwierigkeiten handelte, und für jedes Jahr des Zeitraums 2003 bis 2010 die Gesamtkosten für den Flughafen aufgeschlüsselt nach Betriebskosten und Kapitalkosten (z. B. Abschreibungen, Zinszahlungen usw.) vorzulegen. Des Weiteren benötigt die Kommission Angaben zu dem Ausmaß, in dem der Flughafen seine Gesamtkosten mit seinen Erträgen aus dem Luftverkehr und dem Nicht-Luftverkehrsgeschäft decken konnte, zu den Gesamteinnahmen des Flughafens, aufgeschlüsselt nach Luftverkehrs- und Nicht-Luftverkehrserträgen sowie zu den Bilanzen und den Gewinn- und Verlustrechnungen einschließlich der Kapitalflussrechnungen.

5.1.4. Selektivität

- (103) Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass die maßgebliche Begünstigung nur der FN GmbH gewährt wurde. Da die öffentliche Finanzierung nur einem einzigen Unternehmen zugutekam, handelt es sich um einen selektiven Vorteil im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Kommission keine weiteren Informationen vor, die Aufschluss darüber geben, ob andere Unternehmen im Zusammenhang mit dem Flughafen ebenfalls öffentliche Unterstützung erhalten haben.⁽²⁰⁾ Daher beschränkt sich die Eröffnung des Verfahrens auf die FN GmbH⁽²¹⁾ unbeschadet der Möglichkeit weiterer Untersuchungen im Zusammenhang mit etwaigen Begünstigungen anderer Unternehmen im Zusammenhang mit dem Flughafen.

5.1.5. Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (104) Deutschland vertritt die Auffassung, dass öffentliche Zahlungen für kleine Regionalflughäfen (der Kategorie D) gemäß Ziffer 39 der Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (nachfolgend: "Flughafenleitlinien 2005")⁽²²⁾ den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen dürften. Daher machen die deutschen Behörden geltend, dass in den Jahren 2003 bis 2007, als der Flughafen weniger als 1 Million Fluggäste pro Jahr abfertigte, keine Verfälschung des Wettbewerbs gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV stattgefunden habe, und dass die öffentlichen Maßnahmen zugunsten des Flughafens Niederrhein / Weeze unter dem Aspekt der staatlichen Beihilfen nicht relevant seien. Darüber hinaus seien die Auswirkungen des Flughafens Niederrhein / Weeze auf die Flughäfen desselben Einzugsbereichs, insbesondere die Flughäfen Düsseldorf und Eindhoven, zu vernachlässigen. In Düsseldorf sind die Fluggastzahlen seit 2003 kontinuierlich angestiegen, was auch für den Flughafen Eindhoven gilt, obwohl dieser auf den gleichen Markt wie der Flughafen Niederrhein / Weeze, nämlich das Low-Cost-Segment, abzielt.
- (105) Die Kommission teilt diese Sichtweise nicht. Der Wettbewerb findet zwischen den Flughafenbetreibern statt. Der Flughafen Niederrhein / Weeze entwickelte sich seit Aufnahme des Betriebs von einem kleinen Regionalflughafen (einem Flughafen der sog. „Kategorie D“) mit 200 000 Fluggästen im Jahr 2003 zu einem Flughafen, der inzwischen rund 2,4 Millionen Fluggäste pro Jahr abfertigt. Inzwischen ist der Flughafen Niederrhein / Weeze gemäß den Flughafenleitlinien ein „großer Regionalflughafen“ (der sog. „Kategorie C“).
- (106) Wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im unionsinternen Handel verstärkt, muss dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden. Nach ständiger Rechtsprechung verfälscht eine Maßnahme schon dann den Wettbewerb, wenn der Empfänger auf dem Wettbewerb unterliegenden Märkten mit anderen Unternehmen in Wettbewerb steht.
- (107) Selbst Regionalflughäfen der Kategorie D („kleine Regionalflughäfen“) stehen miteinander um Fluggäste, Fluggesellschaften und Fracht im Wettbewerb. Wie in Ziffer 40 der Flughafenleitlinien 2005 erwähnt, können Flughäfen der Kategorie C oder D nicht aus dem Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV ausgeschlossen werden. Wegen der Größe des Flughafens Niederrhein / Weeze und seiner Nähe zu anderen europäischen Flughäfen, insbesondere Düsseldorf, Eindhoven, Maastricht, Köln-Bonn, Dortmund, Lüttich und Antwerpen, kann nicht unterstellt werden, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten aller Wahrscheinlichkeit nach nicht beeinträchtigt wird.

⁽¹⁹⁾ Siehe die im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse.

⁽²⁰⁾ Ausgenommen die EEL GmbH, siehe unten.

⁽²¹⁾ Und der EEL GmbH, siehe unten.

⁽²²⁾ Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1–14

(108) Aufgrund dieser Feststellungen ist davon auszugehen, dass der wirtschaftliche Vorteil, den die FN GmbH erhalten hat, ihre Marktposition gegenüber ihren Wettbewerbern auf dem europäischen Markt für Flughafenbetriebsdienste stärkt. Daher verfälscht die hier untersuchte öffentliche Finanzierung den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen und beeinträchtigt damit den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

5.1.6. Schlussfolgerung

(109) Aufgrund der vorstehend gewürdigten Sachverhalte vertritt die Kommission den vorläufigen Standpunkt, dass die der FN GmbH von der EEL GmbH gewährten Darlehen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Wenn die Maßnahmen nachweislich staatliche Beihilfen darstellen, waren sie nicht von der Kommission genehmigt. Daher hat sich Deutschland nicht an das Durchführungsverbot gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV gehalten.

5.2. Vorliegen einer Beihilfe in Form der vom Land Nordrhein-Westfalen gewährten Fördermittel

5.2.1. Die Begriffe des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

(110) Die in Bezug auf die Einstufung der von der öffentlichen EEL GmbH gewährten Darlehen als staatliche Beihilfen dargelegte Argumentation (siehe vorstehend Abschnitt 5.1.1) gilt auch hier. Die FN GmbH ist im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts ein Unternehmen.

5.2.2. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(111) Laut der Antwort der nordrhein-westfälischen Landesregierung⁽²³⁾ stammen die Fördermittel als Direktzuschuss zugunsten der FN GmbH unmittelbar aus dem Haushalt des Landes. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass die vom Land Nordrhein-Westfalen bereitgestellte Finanzhilfe aus staatlichen Mitteln stammt und dem Staat zurechenbar ist.

5.2.3. Wirtschaftlicher Vorteil

(112) Zur Bewertung der Frage, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe darstellt, ist zu bestimmen, ob sie dem begünstigten Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.

(113) Im vorliegenden Fall hat das Land Nordrhein-Westfalen öffentliche Mittel in Form eines Direktzuschusses zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen am Flughafen nach den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen auf Flugplätzen - RdErl. d. Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung - VA 5 - 10 - 60/195- v. 25.11.2002 - gewährt⁽²⁴⁾. Diese Mittel wurden der FN GmbH als Flug-

hafenbetreiber zur Finanzierung von Investitionen am Flughafen bereitgestellt. Die Kommission stellt fest, dass kein marktwirtschaftlich handelnder Investor solch ein Darlehen ohne eine Vergütung bereitstellen würde.

(114) Durch den Investitionszuschuss verringern sich folglich die Investitionskosten, die der Flughafenbetreiber unter normalen Umständen zu tragen hätte. Demnach wird der FN GmbH ein Vorteil gewährt, den sie auf dem Markt nicht erhalten würde.

5.2.4. Selektivität

(115) Für den vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass die besagten Vorteile nicht nur dem Flughafen Niederrhein / Weeze, sondern auch mehreren anderen Flughäfen im Land Nordrhein-Westfalen gewährt wurden. Die vorstehend genannte Richtlinie ist jedoch keine allgemeine Maßnahme für alle Flughäfen in Nordrhein-Westfalen, da die größeren Flughäfen wie Düsseldorf und Köln-Bonn keinen Anspruch auf diese Fördermaßnahmen des Landes haben. Folglich ist diese Maßnahme als selektiv zu betrachten. Selbst wenn alle Flughäfen in Nordrhein-Westfalen förderungswürdig gewesen wäre, würde eine derartige Maßnahme als selektiv anzusehen sein, da sie nur Unternehmen eines Sektors in einer bestimmten Region begünstigte.

5.2.5. Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

(116) Für die Verfälschung des Wettbewerbs und die Beeinträchtigung des Handels gilt die gleiche Argumentation wie vorstehend angeführt (siehe vorstehend Abschnitt 5.1.5).

5.2.6. Schlussfolgerung

(117) Aus den vorstehend dargelegten Gründen vertritt die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt den vorläufigen Standpunkt, dass die vom Land Nordrhein-Westfalen bereitgestellten Mittel staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Wenn die Maßnahmen nachweislich staatliche Beihilfen darstellen, waren sie nicht von der Kommission genehmigt. Folglich hat sich Deutschland nicht an das Durchführungsverbot gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV gehalten. Diese Schlussfolgerung erfolgt ohne Präjudiz hinsichtlich einer weiteren Untersuchung betreffend möglicher Vorteile, die andere Flughäfen in Nordrhein-Westfalen erhalten haben, welche ebenso von dieser Maßnahme profitierten.

5.3. Vorliegen einer Beihilfe in Form der vom Kreis Kleve erhaltenen Fördermittel

5.3.1. Die Begriffe des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

(118) Die in Bezug auf die Einstufung der von der öffentlichen EEL GmbH gewährten Darlehen als staatliche Beihilfen dargelegte Argumentation (siehe vorstehend Abschnitt 5.1.1) gilt auch hier. Die FN GmbH ist im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts ein Unternehmen.

⁽²³⁾ Siehe Fußnote 4.

⁽²⁴⁾ 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

5.3.2. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

- (119) Die Fördermittel wurden direkt aus dem Haushalt des Kreises Kleve an die FN GmbH als Direktzuschuss vergeben (in Form eines Verzichts auf die Rückzahlung der Überbrückungsfinanzierung in Höhe von [2-5] Mio. EUR). Daher ist die Kommission der Ansicht, dass die vom Kreis Kleve bereitgestellten Gelder aus staatlichen Mitteln stammen und dem Staat zurechenbar sind.

5.3.3. Wirtschaftlicher Vorteil

- (120) Zur Bewertung der Frage, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe darstellt, ist zu ermitteln, ob sie dem begünstigten Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. In dieser Hinsicht hat die Kommission festzustellen, ob sich der Kreis Kleve mit dem Verzicht auf die Rückzahlung einer Tranche der FN GmbH zuvor gewährten Überbrückungsfinanzierung wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat.

- (121) Das Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers wird von Rentabilitätsaussichten geleitet⁽²⁵⁾. Der Grundsatz eines solchen Kapitalgebers wird normalerweise als erfüllt gelten, wenn die Struktur und die künftigen Aussichten des Unternehmens so sind, dass innerhalb einer angemessenen Frist eine - gemessen an einem vergleichbaren Privatunternehmen - normale Rendite in Form von Dividenden oder Kapitalzuwachs zu erwarten ist.

- (122) Im vorliegenden Fall verzichtete der Kreis Kleve auf die Verpflichtung der FN GmbH zur Rückzahlung von [2-5] Mio. EUR ohne jede weitere Vergütung. Daher stellt die Kommission fest, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber einen derartigen Zuschuss niemals ohne jegliche Vergütung gewährt hätte.

- (123) Des Weiteren sollten bei der Bewertung der Erfüllung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers etwaige positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der Region, in der der Flughafen gelegen ist, außer Acht gelassen werden, da die Kommission nur zu bewerten hat, ob eine bestimmte Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, indem sie generell prüft, ob „ein privater Investor in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte“⁽²⁶⁾.

- (124) Die Kommission stellt fest, dass der Kreis Kleve beschlossen hat, wegen der Erfüllung der im zugrundeliegenden Vertrag enthaltenen Auflage der Schaffung von Arbeitsplätzen auf die Rückzahlung von [2-5] Mio. EUR zu verzichten, und dass kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber bloß wegen der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region und damit zusammenhängenden Erwägungen auf die Rückzahlung von [2-5] Mio. EUR verzichtet hätte.

- (125) Daher ermäßigen sich durch den Verzicht des Kreises Kleve die Kosten, die der Flughafenbetreiber normalerweise zu tragen hätte, und der FN GmbH entsteht ein Vorteil, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten würde.

5.3.4. Selektivität

- (126) Für den vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass der beanstandete Vorteil nur der FN GmbH gewährt wurde. Da die öffentliche Förderung einem einzigen Unternehmen zugutekam, handelt es sich im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV um eine selektive Maßnahme.

5.3.5. Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (127) Für die Verfälschung des Wettbewerbs und die Beeinträchtigung des Handels gilt die gleiche Argumentation wie vorstehend angeführt (siehe vorstehend Abschnitt 5.1.5).

5.3.6. Schlussfolgerung

- (128) Aus den vorstehend dargelegten Gründen vertritt die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt den vorläufigen Standpunkt, dass die vom Kreis Kleve der FN GmbH bereitgestellten Mittel im Zusammenhang mit der Vereinbarung zur Überbrückungsfinanzierung eines Teils der Kosten für den Erwerb der Flughafen-Liegenschaft staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Wenn die gegenständlichen Maßnahmen nachweislich staatliche Beihilfen darstellen, waren sie nicht von der Kommission genehmigt. Folglich hat sich Deutschland nicht an das Durchführungsverbot gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV gehalten.

5.4. Vorliegen von Beihilfen betreffend der öffentlichen Unterstützung, welche die EEL GmbH vom Landkreis Kleve und der Gemeinde Weeze erhielt

5.4.1. Die Begriffe des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

- (129) Wie oben dargelegt, wurde die EEL einerseits vom Landkreis Kleve und andererseits von der Gemeinde Weeze errichtet, um die Flughafen-Liegenschaft vor ihrer Privatisierung zu verwalten. Im Anschluss an diese Tätigkeit, gewährte die EEL GmbH Darlehen an die FN GmbH. Sämtliche Aktivitäten der EEL GmbH sind wirtschaftliche Aktivitäten. Nach Artikel 101 AEUV bezieht sich der Begriff eines Unternehmens auf jede Organisation, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht, unabhängig von ihrer Rechtsform und ihrer Finanzierung. Demzufolge ist die EEL GmbH als ein Unternehmen anzusehen, welches dem europäischen Wettbewerbsrecht unterliegt.

5.4.2. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

- (130) Angesichts ihrer beiden öffentlichen Anteilseigner handelt es sich bei der EEL GmbH um ein öffentliches Unternehmen gemäß Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen

⁽²⁵⁾ Rechtssache T-296/97 *Alitalia gg. Kommission*, Slg. 2000, II-3871, Randnr. 84; C-305/89 *Italien gg. Kommission*, Slg. 1999, I-1603, Randnr. 20.

⁽²⁶⁾ Siehe Flughafen-Leitlinien Ziffer 46.

zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen.

- (131) Der Landkreis Kleve mit 52 % und die Gemeinde Weeze mit 48 % der Anteile sind die beiden einzigen Gesellschafter der EEL GmbH sind. Darüber hinaus ist der beherrschende Einfluss der öffentlichen Eigentümer klar aus der Eigentümerstruktur und der Geschäftsführung der EEL GmbH ersichtlich, die aus zwei öffentlichen Mandatsträgern, nämlich dem Bürgermeister der Gemeinde Weeze und dem Landrat des Kreises Kleve besteht.
- (132) EEL GmbH hat ihr sämtliches Kapital, Liquiditätsspritzen und Kapitaleinlagen nur von ihren Anteilseignern, d.h. öffentlichen Quellen, direkt aus deren entsprechenden Budgets, erhalten. Darüber hinaus wurde der EEL GmbH auch all jenes Kapital, welches sie zur Refinanzierung der an die FN GmbH gewährten Darlehen benötigte, von ihren öffentlichen Anteilseignern gewährt; ausgenommen eines Darlehens über [2-5] Mio. EUR. Allerdings gewährte die Gemeinde Weeze für dieses Darlehen einen 100 %ige staatliche Bürgschaft. Folglich erachtet die Kommission, dass die Mittelzuwendung an die EEL GmbH durch den Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze durch staatliche Mittel finanziert wurde und daher dem Staat zurechenbar ist.

5.4.3. Wirtschaftlicher Vorteil

- (133) Zur Bewertung der Frage, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe darstellt, ist zu ermitteln, ob sie dem begünstigten Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.
- (134) In diesem Zusammenhang muss die Kommission daher zunächst ermitteln, ob der Landkreis Kleve und die Gemeinde Weeze als marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber bzw. Gläubiger handelten, als sie der EEL GmbH Kapitalzuwendungen und Darlehen gewährten und ob Geschäftsbanken an EEL GmbH Darlehen zu den gleichen Konditionen wie der Landkreis Kleve gewährt hätte.
- (135) Das Verhalten eines marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers wird von Rentabilitätsaussichten geleitet⁽²⁷⁾. Der Grundsatz eines solchen Kapitalgebers wird normalerweise als erfüllt gelten, wenn die Struktur und die künftigen Aussichten des Unternehmens so sind, dass innerhalb einer angemessenen Frist eine - gemessen an einem vergleichbaren Privatunternehmen - normale Rendite in Form von Dividenden oder Kapitalzuwachs zu erwarten ist.
- (136) Im vorliegenden Fall erklärten die deutschen Behörden, dass die EEL GmbH nur eine einzige Darlehenszusage einer kommerziellen Bank über [2-5] Mio. EUR erhalten habe. Allerdings gewährte die Gemeinde Weeze eine 100 %ige staatliche Bürgschaft auf dieses Darlehen, so dass der Bank kein kommerzielles Risiko erwuchs. Die

Kommission verfügt über keine Informationen, ob die EEL GmbH eine Bürgschaftsprämie an den Bürgen zu entrichten hat. Sämtliche anderen Geldmittel, welche die EEL GmbH erhielt, stammen aus öffentlichen Quellen, d.h. aus Budgets des Landkreises Kleve und der Gemeinde Weeze.

- (137) Die deutschen Behörden gaben an, dass der Kreis Kleve einen Zinssatz von [1-5] % auf ein Darlehen in der Höhe von [5-15] Mio. EUR in Rechnung stellte, welches er 2003 der EEL GmbH gewährte.
- (138) Zur Bewertung der Frage, ob Darlehen aus öffentlicher Quelle zu Marktbedingungen gewährt wurden oder ob sie dem Empfänger einen Vorteil verschafft haben, kann sich die Kommission ohne einen vergleichbaren Marktzinssatz stellvertretend auf den Referenzwert stützen wie oben in 5.1.3. dargelegt. Da es sich bei diesem Referenzwert der Kommission um eine Ersatzgröße handelt, würde die Kommission anderen Indikatoren für den Fall Vorrang einräumen, dass ihr solche Indikatoren in einem konkreten Fall vorliegen.
- (139) Die Kommission stellt fest, dass zum Zeitpunkt der Gewährung des ersten Darlehens des Landkreises Kleve an die EEL GmbH (2003) dieses Unternehmen keine Bonitätsgeschichte vorzuweisen hatte. Die EEL GmbH wurde weder 2003 noch zu irgendeinem späteren Zeitpunkt jemals von einer Ratingagentur bewertet. Die deutschen Behörden hatten keine weiteren Angaben zur Bonitätsgeschichte oder zum Rating der EEL GmbH vorgelegt. Die Kommission stellt fest, dass es nach der Mitteilung nicht erforderlich ist, dass die Ratings von einer bestimmten Ratingagentur stammen müssen. Von Banken ausgestellte Ratings, die das Risiko der Zahlungsunfähigkeit zum Ausdruck bringen, wären gleichermaßen akzeptabel. Daher fordert die Kommission die deutschen Behörden auf, ein Rating der EEL GmbH aus der Zeit der Gewährung der Darlehen vorzulegen. Gleichermäßen akzeptabel wäre ein von einer Bank ausgestelltes Rating, insbesondere zur Ausfallwahrscheinlichkeit des Darlehens innerhalb eines Jahres.
- (140) Die Kommission weist darauf hin, dass bei Darlehensnehmern, die keine Bonitätsgeschichte und kein auf einem Bilanzansatz basierendes Rating haben, der Basiszinssatz um 400 Basispunkte bei hoher Besicherung, um 600 Basispunkte bei normaler Besicherung und um 1 000 Basispunkte ohne Besicherung erhöht werden sollte.
- (141) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Kommission keine Angaben zum Basiszinssatz der Darlehen der öffentlichen Kapitalgeber an die EEL GmbH vor. In der Referenzzinssatzmitteilung wird die Möglichkeit der Berechnung des Basiszinssatzes auf der Grundlage des festgestellten IBOR für 1 Jahr in Erwägung gezogen. Ferner heißt es, dass sich die Kommission das Recht vorbehalte, kürzere oder längere Laufzeiten zugrunde zu legen, die für bestimmte Fälle besser geeignet sind. Wenn keine verlässlichen oder gleichwertigen Daten vorliegen oder unter außergewöhnlichen Umständen kann die Kommission auch eine andere Berechnungsgrundlage heranziehen. Die deutschen Behörden haben jedoch keinerlei Argumente in dieser Hinsicht angeführt. Daher fordert die

⁽²⁷⁾ Rechtssache T-296/97 *Alitalia gg. Kommission*, Slg. 2000, II-3871, Randnr. 84; C-305/89 *Italien gg. Kommission*, Slg. 1999, I-1603, Randnr. 20.

Kommission die deutschen Behörden auf, weitere Einzelheiten zu den zugrunde gelegten Basiszinssätzen für die einzelnen Darlehen und die Verlängerung der Laufzeiten vorzulegen.

- (142) Des Weiteren liegen der Kommission keine Angaben darüber vor, wie die angesetzte Risikomarge für die einzelnen gewährten Darlehen und für die Verlängerung der Laufzeiten ermittelt wurde, und ob die Risikomarge anhand einer Bewertung der Ausfallwahrscheinlichkeit der EEL GmbH ermittelt wurde. Daher fordert die Kommission Deutschland zur Vorlage weiterer einschlägiger Informationen auf.
- (143) Im vorliegenden Fall wurden die Darlehen an die EEL GmbH durch Abtretung der Grundschild, die EEL GmbH als Sicherheit für ihre Darlehen von der FN GmbH erhalten hatte, besichert. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Kommission keine weiteren Angaben zu dieser Besicherung vor; daher wird Deutschland aufgefordert, nähere Einzelheiten vorzulegen.
- (144) Zusätzlich zu den gewährten Darlehen unternahm der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze mehrere Liquiditätsmaßnahmen zugunsten der EEL GmbH ohne eine entsprechende Vergütung zu erhalten. Die Kommission stellt fest, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber derartige Zuschüsse niemals ohne jegliche Vergütung gewährt hätte und fordert Deutschland zur Stellungnahme und zur Übermittlung von Details in diesem Zusammenhang auf.
- (145) Trotz der Tatsache, dass die FN GmbH zu mehreren Zeitpunkten nicht in der Lage war, ihre Darlehen und Zinsen an EEL GmbH zurückzuzahlen und damit auch EEL GmbH in die Situation geriet, ihre Darlehen an ihre Kreditgeber zurückzuführen, setzten der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze die Gewährung von Darlehen und die Verlängerung der Darlehen und Liquiditätsmaßnahmen zugunsten der EEL GmbH fort.
- (146) Daher ermäßigen sich durch die öffentliche Unterstützung durch den Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze die Kosten, die EEL GmbH normalerweise zu tragen hätte und der EEL GmbH entsteht ein Vorteil, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten würde.
- (147) Infolge der obigen Ausführungen kommt die Kommission zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass sich der Kreis Kleve und die Gemeinde Weeze mit der Gewährung und Verlängerung der Darlehen bzw. der staatlichen Bürgschaft an EEL GmbH nicht wie marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber bzw. Gläubiger verhalten haben. Die Kommission ist weiters der vorläufigen Ansicht, dass der Gesamtbetrag der öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der EEL GmbH, alle Liquiditätsmaßnahmen, die Darlehen und die Bürgschaft als staatliche Beihilfe anzusehen ist.
- (148) Dementsprechend fordert die Kommission Deutschland zur Stellungnahme und zur Übermittlung sämtlicher relevanter Informationen in diesem Zusammenhang auf,

insbesondere aller vorbereitenden Unterlagen, der Beschlussvorlagen und Protokolle der entsprechenden Sitzungen, inklusive jener Sitzungen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden des Kreistags, des Kreis Ausschusses und der Fachausschüsse des Landkreises Kleve und des Gemeinderats Weeze sowie der Darlehensverträge und Konditionsvereinbarungen (term sheets) zwischen der EEL GmbH und der [Bank] und der [Bank].

5.4.4. Selektivität

- (149) Für den vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass der beanstandete Vorteil nur der EEL GmbH gewährt wurde. Da die öffentliche Förderung einem einzigen Unternehmen zugutekam, handelt es sich im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV um eine selektive Maßnahme.

5.4.5. Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

- (150) Die Aktivitäten der EEL GmbH's umfassen die Liegenschaftsverwaltung und die Gewährung von Darlehen, beides Dienstleistungen, die von zahlreichen Unternehmen im Landkreis Kleve, im Land Nordrhein-Westfalen und im Binnenmarkt erbracht werden. Trotz ihrer Größe und begrenzten Aktivitäten ist die EEL GmbH nicht die einzige Anbieterin solcher Dienstleistungen. Folglich kann es nicht ausgeschlossen werden, dass durch die Vorteile, die EEL GmbH erhielt, der Wettbewerb verfälscht und damit der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

5.4.6. Schlussfolgerung

- (151) Aus den vorstehend dargelegten Gründen vertritt die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt den vorläufigen Standpunkt, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass die aus den verschiedenen öffentlichen Quellen bereitgestellten und der EEL GmbH gewährten öffentlichen Mittel staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Wenn diese Maßnahmen nachweislich staatliche Beihilfen darstellen, waren sie nicht von der Kommission genehmigt. Folglich hat sich Deutschland nicht an das Durchführungsverbot gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV gehalten.

6. VEREINBARKEIT DER BEIHILFEN AN FN GMBH UND EEL GMBH

- (152) Die Kommission hat zu prüfen, ob die vorstehend beschriebene Beihilfe mit dem Binnenmarkt für vereinbar erklärt werden kann. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs⁽²⁸⁾ ist es Aufgabe des Mitgliedstaats, die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt zu begründen und nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für eine derartige Vereinbarkeit erfüllt sind.
- (153) Was die öffentliche Finanzhilfe an die FN GmbH und EEL GmbH anbelangt, die Gegenstand dieses Beschlusses ist, so stellt die Kommission fest, dass die deutschen Behörden darin keine staatliche Beihilfe erkennen können, sie aber auch keine Argumente zugunsten ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt vorgebracht haben. Die Kommission hält fest, dass Betriebsbeihilfen im Prinzip nicht mit

⁽²⁸⁾ C-364/90, Italien vs. Kommission, Randnr. 20.

dem Binnenmarkt vereinbar sind.⁽²⁹⁾ In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission auch an Ziffer 40 der Flughafenleitlinien: „Neben diesen allgemeinen Indikatoren gibt es jedoch keine Bewertungsmethode, die den verschiedenen Situationen, insbesondere in Bezug auf Flughäfen der Kategorien C und D, gerecht würde. Deshalb müssen Maßnahmen, die möglicherweise eine staatliche Beihilfe für einen Flughafen darstellen, angemeldet werden, damit ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten untersucht werden können und gegebenenfalls ihre Zulässigkeit festgestellt werden kann“. Darüber hinaus werden die deutschen Behörden aufgefordert, darzulegen, ob der Flughafen nicht zu einer Vervielfältigung nicht Gewinn bringender Flughäfen im selben Einzugsbereich führt, wodurch insbesondere die Notwendigkeit einer Beihilfe und das Vorliegen eines allgemeinen Interesses in Frage gestellt wäre.

- (154) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt vertritt die Kommission den vorläufigen Standpunkt, dass die Darlehen der EEL GmbH an die FN GmbH, die von der FN GmbH vom Kreis Kleve als Überbrückungsfinanzierung für den Erwerb der Flughafen-Liegenschaft erhaltenen Mittel, die Fördermittel des Landes Nordrhein-Westfalen an die FN GmbH und die Darlehen und Liquiditätsmaßnahmen sowie die Gewährung einer Bürgschaft des Kreises Kleve und der Gemeinde Weeze zugunsten der EEL GmbH staatliche Beihilfen darstellen, und sie hegt Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt.
- (155) So kann insbesondere zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass die FN GmbH ein Unternehmen in Schwierigkeiten war und noch immer ist. In einem solchen Fall, d. h. wenn die FN GmbH staatliche Beihilfen erhalten sollte, könnten nur Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden. Daher fordert die Kommission Deutschland und interessierte Dritte auf, sich zu der Frage zu äußern, ob die FN GmbH zu dem Zeitpunkt, als die hier beanstandeten Maßnahmen zugunsten dieses Unternehmens durchgeführt wurden, als ein Unternehmen in Schwierigkeiten zu gelten hatte. Deutschland und interessierte Dritte sollten sich auch zu der Frage äußern, ob diese Maßnahmen in Einklang mit den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien durchgeführt wurden.

7. ANORDNUNG ZUR AUSKUNFTSERTEILUNG UND BESCHLUSS

Aus diesen Gründen fordert die Kommission Deutschland im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags

über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf, innerhalb eines Monats nach Eingang dieses Schreibens Stellung zu nehmen und alle für die Würdigung der Beihilfemaßnahme sachdienlichen Informationen zu übermitteln. Deutschland wird aufgefordert, unverzüglich eine Kopie dieses Schreibens an die potenziellen Beihilfeempfänger weiterzuleiten. Deutschland wird ferner aufgefordert, der Kommission eine nichtvertrauliche Fassung seiner Bemerkungen und der übermittelten Informationen zuzusenden.

Gemäß Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates fordert die Kommission Deutschland auf, ihr innerhalb eines Monats nach Eingang dieses Schreibens alle für die Würdigung der Beihilfe/Maßnahme sachdienlichen Unterlagen, Informationen und Daten zu übermitteln, [...]

Im Zuge der Übermittlung einer Kopie dieses Schreibens an die potenziellen Beihilfeempfänger sorgt Deutschland dafür, dass Informationen über andere Unternehmen, die nach der Mitteilung der Kommission C(2003) 4582 vom 1. Dezember 2003 zum Berufsgeheimnis in Beihilfeentscheidungen⁽³⁰⁾ der Geheimhaltungspflicht unterliegen, nicht an die betroffenen Unternehmen weitergeleitet werden.

Die Kommission erinnert Deutschland an die aufschiebende Wirkung von Artikel 108 Absatz 3 AEUV und verweist auf Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates, dem zufolge alle rechtswidrigen Beihilfen vom Empfänger zurückgefordert werden können.

Die Kommission weist Deutschland darauf hin, dass sie die Beteiligten durch die Veröffentlichung des vorliegenden Schreibens und einer aussagekräftigen Zusammenfassung dieses Schreibens im *Amtsblatt der Europäischen Union* von der Beihilfesache in Kenntnis setzen wird. Außerdem wird sie die Beteiligten in den EFTA-Staaten, die das EWR-Abkommen unterzeichnet haben, durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung in der EWR-Beilage zum *Amtsblatt der Europäischen Union* und die EFTA-Überwachungsbehörde durch die Übermittlung einer Kopie dieses Schreibens von dem Vorgang in Kenntnis setzen. Alle Beteiligten werden aufgefordert, innerhalb eines Monats ab dem Datum dieser Veröffentlichung Stellung zu nehmen. Die Beteiligten werden gebeten, auch eine nichtvertrauliche Fassung ihrer Bemerkungen vorzulegen.“

⁽²⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juli 2011, Rs. C-459/10 P, Freistaat Sachsen und Sachsen-Anhalt/Kommission, noch nicht in der amtlichen Slg. veröffentlicht, Rn. 34; Urteil des Gerichtshofs vom 19. September 2002, Rs. C-113/00, Spanien/Kommission, Slg. 2002, I-7601, Rn. 70; Urteil des Gerichtshofs vom 19. September 2000, Rs. C-156/98, Deutschland/Kommission, Slg. I-6857, Randnummer 30; Urteil des Gerichtshofes vom 6. November 1990 in der Rechtssache C-86/89, Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3891, Rn. 18; Urteil des Gerichts vom 8. Juli 2010, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission, Rechtssache T-396/08, Randnummern 46-48; Urteil des Gerichts vom 8. Juni 1995, Rs. T-459/93, Siemens SA/Kommission, Slg. 1995, II-1675, Randnummer 48.

⁽³⁰⁾ ABl. C 297 vom 9.12.2003, S. 6.