RheinlandPfalz
MINISTERIUM
DES INNERN, FÜR SPORT
UND INFRASTRUKTUR

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz
Postfach 3280 | 55022 Mainz

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid Registry
Ref.: "HT 2635"
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIE

DER MINISTER
Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-3700/3701
Telefax 06131 16-3901
poststelle@isim.rlp.de
www.isim.rlp.de

25. September 2013

Stellungnahme des Landes Rheinland-Pfalz zum Entwurf der „EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften"

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Land Rheinland-Pfalz nimmt im Konsultationsverfahren der Kommission zum o.g. Entwurf wie folgt Stellung:

Die Landesregierung sieht den Entwurf der Kommission als eine Weiterentwicklung der Leitlinien von 2005 und begrüßt die Bereitschaft der Kommission, der Bedeutung von Regionalflughäfen für verschiedene Ziele von gemeinsamen europäischen Interesse Rechnung zu tragen.

Die Entwicklung eines zuverlässigen und engmaschigen Netzes von Flughäfen hat den Wettbewerb sowohl im Flughafenmarkt als auch im Markt der Fluggesellschaften angeregt und die mit wettbewerbsintensiven Märkten verbundenen Wohlfahrtsgewinne, vor allem eine deutliche Verbesserung des Angebots sowohl im Passagier – und im Frachtflugverkehr, als auch eine erhebliche Reduzierung der Flugpreise zu Gunsten der Verbraucher und Verbraucherinnen sowie der Unternehmen in der EU bewirkt. Damit sind die im früheren engen Markt tätigen Akteure veranlasst worden, Kostensenkungspotenziale zu heben und Angebotsverbesserungen vorzunehmen. Erst die Konkurrenz durch neue Fluggesellschaften, die konsequent auf Niedrigpreisstrategien gesetzt haben, hat dieses Marktverhalten etablierter Anbieter ermöglicht.

Kernarbeitszeiten
09.00-12.00 Uhr
14.00-15.00 Uhr
Freitag 09.00-12.00 Uhr

Verkehrsanbindung
ab Mainz Hauptbahnhof
Straßenbahnlinien
Richtung Hechtsheim 50,51,52

Parkmöglichkeiten
Parkhaus Schillerplatz,
für behinderte Menschen
Hofeinfahrt ISM, Am Acker

LEBENDIG. SICHER.
BÜRGERNAH.

RheinlandPfalz
MINISTERIUM
DES INNERN, FÜR SPORT
UND INFRASTRUKTUR

Zugleich trägt das geschaffene Flughafennetz dazu bei, dass die verschiedenen Regionen innerhalb der EU besser miteinander verbunden sind und vor allem abgelegene Gebiete besser an den Binnenmarkt angebunden sind. Vor allem die erhebliche Steigerung von Direktflugverbindungen vermeidet eine Überlastung traditioneller Großflughäfen und damit verbundene auch gesellschaftliche Belastungen. Auch durch die intermodale Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern liefern die Regionalflughäfen einen erheblichen Anteil zur Verbesserung des Personenverkehrs und des Warenumschlags. Damit ist der Erhalt und Ausbau eines leistungsfähigen Netzes von Flugverbindungen in Europa ein Baustein für die Vervollkommnung des europäischen Binnenmarkts im Interesse von Arbeitnehmern, Unternehmen und Verbrauchern.

Schließlich sind Regionalflughäfen eine erfolgversprechende Strategie zur Entwicklung benachteiligter Regionen. Dies betrifft besonders alle die Gebiete, deren wirtschaftliche Stütze in der Nachkriegszeit militärische Infrastrukur mit den regionalwirtschaftlichen Primäreffekten waren. Solche militärische Nutzung befand sich häufig aus militärstrategischen Gründen gerade in abgelegenen Gebieten, die sich dadurch ausgezeichnet haben und auszeichnen, dass weder der industrielle noch der Dienstleistungssektor dort nennenswert vertreten waren, weil sich ein Engagement auf Grund der Abgeschiedenheit wirtschaftlich nicht rentiert hat. Vor diesem Hintergrund sind Regionalflughäfen in starkem Maß aus Konversionsprojekten entstanden und auch durch europäische Fördermittel begleitet worden. Andere Nutzungszwecke als die Umwidmung militärischer Flugplätze in zivile Flughäfen kamen dort aus wirtschaftlichen Gründen in vielen Fällen nicht in Betracht. Die Entwicklung der Regionalflughäfen und die Verbesserung des Flugangebots haben in vielen der betroffenen Regionen Komplementärdienstleistungen entstehen lassen, die Arbeitsplätze und eine Wachstumsperspektive geschaffen haben. Nicht zuletzt ist damit auch der Tourismus als Wachstumsmotor entdeckt worden; dies betrifft exemplarisch den Incoming – Tourismus, der wegen neuer direkter und kostengünstiger Verbindungen in weiten Teilen Europas erheblich an Attraktivität gewonnen hat. Auch der Outgoing – Effekt darf nicht vernachlässigt werden. Durch die Vielzahl gut erreichbarer Regionalflughäfen kann die Nachfrage nach Urlaubs– und Städtereisen vor allem in die zurzeit von besonderen strukturellen Problemen geplagten Regionen Südeuropas deutlich besser befriedigt werden, als dies ohne Regionalflughäfen der Fall wäre.

RheinlandPfalz
MINISTERIUM
DES INNERN, FÜR SPORT
UND INFRASTRUKTUR

Aus alledem folgt, dass eine Gefährdung dieser von Regionalflughäfen abhängigen incoming- und outgoing- Tourismusmärkte und entsprechenden Flugverbindungen wettbewerbspolitisch und volkswirtschaftlich vermieden werden muss. Eine solche Gefährdung droht aber, wenn die Flughäfen gezwungen sind, die mit öffentlichen Mitteln unterstützten Infrastrukturaufwendungen aus dem Geschäftsbetrieb heraus zu refinanzieren. Die Kommission hat schon in der Vergangenheit in einigen Fällen einen pragmatischen Ansatz verfolgt und es den Mitgliedstaaten erlaubt, die Finanzierungslücke zwischen den erzielbaren Einnahmen und den Kosten für die Errichtung und Erweiterung von Flughafeninfrastruktur durch Finanzierungsbeiträge zu schließen. Nur beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf die Entscheidungen SA.35697 vom 20.02.2013 „Skiathos" und SA.35220 vom 19.12.2012 „Makedonia Airport" verwiesen.

Die Landesregierung begrüßt den Ansatz der Kommission, ausgehend von den o. g. und einigen anderen Einzelfallentscheidungen nun eine allgemeine Regelung der beihilferechtlichen Rechtfertigung von Finanzierungsbeiträgen zur Errichtung bzw. Erweiterung von Flughafeninfrastruktur zu treffen. Sie ist allerdings der Auffassung, dass die im Entwurf vorgesehenen starren Quoten, die auf die passagierabfertigungsbezogenen Größenkategorien abstellen, nicht geeignet sind, um eine einzelfallgerechte Lösung zu erzielen. Dies beruht u. a. darauf, dass die Kommission nicht die Investitionskosten insgesamt zum Ausgangspunkt für die Ermittlung der Beihilfeintensität macht, sondern auf die Differenz zwischen den Investitionskosten und dem Nettogegenwartswert des operativen Gewinns auf der Basis eines ex – ante – Businessplans abstellt. Diese Differenz gibt mithin den auf einer soliden Grundlage zu erwartenden Gewinn des Flughafens an. Mehr steht zur Refinanzierung von Investitionskosten nicht zur Verfügung. Verlangt man dann aber darüber hinausgehend einen Eigenfinanzierungsanteil von je nach Größenordnung bis zu 75% ist die Wirtschaftlichkeit und damit Existenz der meisten Regionalflughäfen gefährdet. Die Kommission sollte stattdessen einen flexiblen Ansatz verfolgen, der es zulässt, Finanzierungslücken zu schließen, wenn die Errichtung bzw. Erweiterung des Flughafens einem gemeinsamen Ziel (vor allem Verkehrsanbindung, regionalpolitische Entwicklung) dient, eine langfristige Rentabilität unter Berücksichtigung von Verkehrsprognosen und auf der Grundlage eines Businessplans erwarten lässt und der diskriminierungsfreie Zugang für Passagiere und Fluggesellschaften gewährleistet ist. Für Flughäfen mit einem durchschnittlichen jährlichen Passagieraufkommen von bis zu 200.000 stellt die Kommission zu Recht fest, dass solche Flughäfen nicht in der Lage sind, einen relevanten Teil ihrer Kapital-

RheinlandPfalz
MINISTERIUM
DES INNERN, FÜR SPORT
UND INFRASTRUKTUR

und Betriebskosten zu verdienen. Hier stellt sich bereits die Frage, ob Flughäfen dieser Größenordnung den gemeinsamen Handel beeinträchtigen können und daher überhaupt Gegenstand der Beihilfenkontrolle sein können. Unter der Prämisse, dass deren Errichtung und Betrieb einem Ziel von gemeinsamem, europäischem Interesse entspricht, sollten hier jedenfalls spezielle Regelungen der Gestalt zur Anwendung gelangen können, die eine höhere Bezuschussung zulassen.

Die Landesregierung begrüßt, dass die Kommission Betriebsbeihilfen für Flughäfen bis 3 Mio. pax/a für einen Übergangszeitraum für rechtfertigungsfähig hält. Nicht akzeptabel ist aber eine weitere Verkürzung dieser Frist ausgehend vom jeweiligen Deckungsgrad der Betriebskosten zum Beginn des Übergangszeitraums, zumal die Landesregierung Zweifel hat, ob ein Zeitraum von zehn Jahren ab Inkrafttreten der neuen Leitlinien stets ausreichend ist, um die Rentabilität des Kerngeschäfts zu erreichen. Flughäfen, die bereits erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um einer Deckung ihrer Betriebskosten nahe zu kommen, dürfen nicht gegenüber Flughäfen mit größeren Deckungslücken diskriminiert werden. Es muss daher in jedem Fall gewährleistet sein, dass alle Flughäfen der genannten Größenordnung mindestens zehn Jahre Zeit haben um die vollständige Deckung ihrer Betriebskosten zu erreichen. Für Flughäfen mit bis zu 1 Mio. pax/a stellt die Kommission zu Recht fest, dass sie für ihre Betriebskosten nur zum Teil aufkommen können. Dann ist es aber folgerichtig, für solche Flughäfen entsprechende Beihilfen auch nach Ablauf der Übergangszeit zuzulassen. Darüber hinaus wünscht sich die Landesregierung eine größere Flexibilität bei den jeweiligen Degressionsstufen. In einzelnen Fällen kann es auf der Grundlage eines Businessplans geboten sein, keine lineare Degression vorzusehen; entscheidend sollte lediglich sein, dass der Businessplan am Ende der Zehn- Jahres- Periode die auf die Betriebskosten bezogene Rentabilitätsschwelle erreicht.

Die Landesregierung ist mit der Kommission der Auffassung, dass Flughäfen grundsätzlich den diskriminierungsfreien Zugang für Nutzer und Flugverkehrsgesellschaften gewährleisten müssen. Sie bittet die Kommission aber zu berücksichtigen, dass die Diskriminierungsfreiheit in der Vergangenheit nicht immer auf der Grundlage eines detaillierten ausschreibungsähnlichen Verfahrens gewährleistet worden ist. Insoweit haben sich die beihilferechtlichen Anforderungen erst aktuell und in einer dynamischen Entwicklung verdichtet. Sowohl für die Frage der Legitimation von in der Vergangenheit geleisteten Betriebsbeihilfen als auch von bereits gewährten Anlaufkosten von Luftverkehrsgesellschaften sowie auch für

RheinlandPfalz
MINISTERIUM
DES INNERN, FÜR SPORT
UND INFRASTRUKTUR

zukünftige Beihilfen für Investitionen oder Übergangsbetriebsbeihilfen muss es daher ausreichen, wenn – etwa mangels Interesses anderer Fluggesellschaften – eine Zuteilung knapper Kapazitäten nach nachvollziehbaren Kriterien – etwa dem Prioritätsprinzip – erfolgt ist.

Die Landesregierung ist sich bewusst, dass das Regelwerk für Ausgleichsleistungen an Träger von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Hinblick auf Flughäfen sehr restriktiv ist. Gleichwohl erscheinen die Anforderungen des Entwurfs für eine beihilferechtliche Rechtfertigung öffentlicher Finanzierungsbeiträge zu Gunsten von Flughafenbetreibern sehr eng. Ist ein Regionalflughafen aus guten Gründen, die eingangs dieser Stellungnahme dargestellt worden sind, errichtet worden, kann seine Existenz zur Anbindung der Region auch dann eine (dauerhafte) Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sein, wenn keine neue, zusätzliche Verbindung geschaffen wird und das abgelegene Gebiet nicht völlig isoliert ist. In diesem Zusammenhang erscheint es auch zweifelhaft, eine Gemeinwohlaufgabe bereits dann in Frage zu stellen, wenn andere Transportmodalitäten vorhanden sind. Insoweit sollte berücksichtigt werden, dass solche Modalitäten (z.B. Straße und Schiene) vielfach ohne beihilferechtliche Restriktionen öffentlich finanziert worden sind. Hier gebietet es der Grundsatz der Technologieneutralität auch dem Flugverkehr nicht jede Entwicklungsmöglichkeit zu nehmen.

Die Landesregierung betont, dass auch die aktuelle Rechtsprechung der Europäischen Gerichte bestätigt hat, dass die staatliche Finanzierung hoheitlicher Aufgaben mangels Wettbewerbsbezugs nicht dem Beihilferecht unterfällt. Sie bittet die Kommission um Klarstellung, dass hiervon alle Aufgaben der Sicherheits- und Polizeifunktionen, des Brandschutzes und der öffentlichen Sicherheit (nicht nur zur Terrorismusprävention), Wetterdienst und Flugsicherung gehören.

Die Landesregierung bemerkt, dass sich der Entwurf der Leitlinien primär mit den wettbewerbsrechtlichen Aspekten der Entwicklung des Passagierflugverkehrs befasst; der Sektor des Frachtflugverkehrs wird nur im Zusammenhang mit einer Notifizierungspflicht für Passagierflughäfen adressiert, die in den letzten beiden Jahren vor der beabsichtigten Beihilfe zusätzlich ein Frachtaufkommen von 200.000 t aufgewiesen haben. Gerade dem Frachtflugsektor bieten Regionalflughäfen aber ein erhebliches Entwicklungs- sowie ein Entlastungspotenzial. Insbesondere weil sie vielfach in eher abgelegenen, dünn besiedelten Räumen liegen, sind hier die für den kontinuierlichen Warenaustausch erforderlichen Betriebszeiten möglich, zudem haben

RheinlandPfalz
MINISTERIUM
DES INNERN, FÜR SPORT
UND INFRASTRUKTUR

sie ein wichtiges Entlastungspotential für die großen Verkehrsknotenpunkte. Dies betrifft vor allem Spezialfracht, die nicht durch Zuladung in Passagierflugzeugen abgewickelt werden kann und für die es an den auf Personenverkehr spezialisierten Großflughäfen sowohl im Flugbereich als auch im komplementären Lager– und Logistiksektor an ausreichenden Kapazitäten fehlt. Freilich müssen Regionalflughäfen, die nach Maßgabe von regionalwirtschaftlichen Gründen (Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV) oder DAWI Voraussetzungen (Art. 106 Abs. 2 AEUV) mit Investitions- bzw. Betriebsbeihilfen gefördert werden, eine getrennte Buchführung zwischen dem Passagier- und Frachtflugsektor anwenden.
Die Landesregierung würde es begrüßen, wenn die Kommission diese beschriebenen Aspekte auf der Rechtfertigungsebene für staatliche Beihilfen gesondert berücksichtigen würde.

Die Landesregierung teilt die Auffassung der Kommission, dass Betriebsverluste im neu entstandenen Markt der Regionalflughäfen in den Anfangsjahren unvermeidlich waren, um dem neuen Markt mit seinen positiven Effekten für Ziele von gemeinsamen europäischen Interesse zum Durchbruch zu verhelfen. Eine Billigung der in diesem Zeitraum gewährten Betriebsbeihilfen ist daher auch nach Ansicht der Landesregierung die wirtschaftlich und beihilferechtlich richtige Konsequenz.
Im Hinblick auf die Investitionsbeihilfen geht die Landesregierung davon aus, dass die vor Inkrafttreten der neuen Leitlinien gewährten Beihilfen weiterhin nach der bisherigen flexiblen Kommissionspraxis zu beurteilen sind; eine entsprechende Klarstellung wäre hilfreich.
Denn die auf die Flughafeninfrastruktur bezogenen Investitionsbeihilfen gleichen insbesondere auch solche versunkenen Kosten („sunk costs“) aus, die – wie regelmäßig bei Infrastrukturinvestitionen – als irreversible Kosten verursacht worden sind und im Falle eines Marktaustrittes nicht durch einen dem Investitionswert angemessenen Veräußerungserlös gedeckt und damit nicht rückgängig gemacht werden können (beispielsweise fortlaufende Erhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen nach einer Konversion von militärisch bedingten langen Start- und Landebahnen in die zivile Nutzung im Passagier- und Frachtflugverkehr). Daher verbietet sich bei Investitionsbeihilfen, die regelmäßig an eine ganze Kette von in der Vergangenheit getätigten irreversiblen (versunkenen) Infrastrukturinvestitionen anknüpfen, ganz besonders eine rückwirkende Anwendung der neuen Leitlinien. Dies gilt um so mehr, als der Entwurf der neuen Leitlinien ein “capital costs gap funding” nur unter ohnehin zu starren Kategorien von zulässigen Beihilfeintensitätssätzen pro fixiertem Passagieraufkommen zulässt. Die im Entwurf der neuen Leitlinien genannten

RheinlandPfalz
MINISTERIUM
DES INNERN, FÜR SPORT
UND INFRASTRUKTUR

zulässigen Beihilfeintensitätssätze der zuschussfähigen Investitionskosten berücksichtigen zu wenig die in der Vergangenheit mit guten Gründen, insbesondere aufgrund von (teilweise durch europäische Fördermittel begleiteten) Konversionsprojekten getätigten irreversiblen Infrastrukturinvestitionen, welche ohne angemessene Folgeinvestitionen infrastrukturell entwertet würden. Daher wird angeregt, dass auf die Flughafeninfrastruktur bezogene Investitionsbeihilfen, insbesondere die zulässigen Beihilfeintensitätssätze, zumindest auch nach Maßgabe von in der Vergangenheit zulässigerweise getätigten Infrastrukturinvestitionen kalkuliert werden. Hierzu könnten bestimmte in den neuen Leitlinien zu definierende Koeffizienten für die zulässigen Beihilfeintensitätssätze bezogen auf die in der Vergangenheit getätigten Infrastrukturinvestitionen neben anderen Faktoren (wie u.a. dem Passagieraufkommen) zum Ansatz kommen, auch um einer Entwertung von insbesondere im Rahmen von Konversionsprojekten getätigten irreversiblen Infrastrukturinvestitionen entgegenzuwirken.

Die Landesregierung würde sich freuen, vorstehende Anregungen auch kurzfristig mit der Kommission und den zuständigen mitgliedstaatlichen Stellen diskutieren zu können.

Mit freundlichen Grüßen

Roger Lewentz