

## II

(Besluiten op grond van het EG- en het Euratom-Verdrag waarvan publicatie niet verplicht is)

## BESLUITEN/BESCHIKKINGEN

## COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 23 juli 2008

betreffende maatregelen van Duitsland ten gunste van DHL en Flughafen Leipzig/Halle GmbH

Steunmaatregel C 48/06 (ex N 227/06)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2008) 3512)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2008/948/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken <sup>(1)</sup>, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

### 1. PROCEDURE

(1) Op 5 april 2006 deed Duitsland aanmelding van regelingen ten behoeve van de oprichting van de Europese hub van het DHL-concern op de luchthaven van Leipzig/Halle (LEJ). Op 27 april 2006 verzocht de Commissie om verdere inlichtingen, die Duitsland op 24 juli 2006 heeft verschaft. Op 26 juli en 21 augustus 2006 vond een bijeenkomst plaats van de diensten van de Commissie, het luchthavenbedrijf, DHL en de Duitse autoriteiten.

(2) Bij schrijven van 23 november 2006 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG Verdrag in te leiden ten

aan zien van de aangemelde maatregelen. Op 12 december 2006 verzocht Duitsland om een verlenging van de antwoordtermijn, verzoek waarin de Commissie heeft bevestigd. Duitsland deelde zijn standpunt op 23 februari 2007 mee.

(3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt <sup>(2)</sup>. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd binnen één maand na die bekendmaking hun opmerkingen te maken.

(4) De Commissie heeft van belanghebbenden opmerkingen ter zake ontvangen. Zij heeft deze bij schrijven van 16 mei 2007 voor een reactie aan Duitsland doorgezonden. Duitsland kreeg de gelegenheid binnen één maand zijn opmerkingen te maken. Duitsland heeft bij schrijven van 13 juni 2007 zijn opmerkingen bij de Commissie ingediend.

(5) Op verzoek van Duitsland vond op 18 juni en 25 september 2007 een bijeenkomst plaats. Aansluitend bij deze bijeenkomsten werden de Commissie op 19 oktober en 18 december 2007 de verlangde aanvullende inlichtingen gezonden.

(6) Duitsland deelde de Commissie verdere, aanvullende inlichtingen mee bij brieven van 7 december 2007, 17 maart 2008 en 9 april 2008.

<sup>(1)</sup> PB C 48 van 2.3.2007, blz. 7.

<sup>(2)</sup> Zie voetnoot 1.

## 2. NADERE BESCHRIJVING VAN DE FEITEN

### 2.1. De partijen

#### 2.1.1. Flughafen Leipzig/Halle GmbH

- (7) Flughafen Leipzig/Halle GmbH (hierna „het luchthavenbedrijf Leipzig” genoemd) is een dochteronderneming van Mitteldeutsche Flughafen AG (hierna „MFAG” genoemd). MFAG heeft een belang van 94 % in luchthavenbedrijf Leipzig. De overige aandeelhouders zijn: de Vrijstaat Saksen, de Landkreis Delitzsch, de Landkreis Leipziger Land en de gemeente Schkeuditz. De aandeelhouders van MFAG zijn: de Vrijstaat Saksen (73 %), de deelstaat Saksen-Anhalt (14 %), de gemeente Dresden (6 %), de gemeente Halle (5 %) en de gemeente Leipzig (2 %). MFAG heeft geen particuliere aandeelhouders.

#### 2.1.2. DHL

- (8) Met een mondiale omzet van 18,2 miljard EUR in 2005 behoort DHL, een onderneming die deel uitmaakt van Deutsche Post AG, tot de leidende aanbieders van expresdiensten. Tot maart 2008 bevond haar Europese luchtvrachthub zich op de luchthaven van Zaventem (Brussel) (BRU). Toen er in verband met de vergunningen voor nachtvluchten problemen waren gerezen, onderhandelde DHL met meerdere luchthavens over een nieuwe locatie voor haar Europese luchtvrachthub. Daarbij ging de keuze vooral tussen Leipzig, Zaventem en de Franse luchthaven Vatry (XCR). Uiteindelijk besloot DHL haar Europese luchtvrachthub tegen 2008 naar Leipzig te verplaatsen.
- (9) Vermeld zij hier dat reeds een beschikking werd gegeven over steun ten behoeve van de investering van DHL (Steunmaatregel N 608/03). Voor de investering van DHL op de luchthaven van Leipzig keurde de Commissie op 20 april 2004 een maximum steunintensiteit van 28 % goed in het kader van de multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten van 1998<sup>(3)</sup>. De Vrijstaat Saksen verleende DHL daarop 70,8 miljoen EUR steun. Voorts gaf de Commissie op 2 juli 2007 een deels gunstige, deels ongunstige beschikking betreffende opleidingssteun van rond 1,58 miljoen EUR, die de Vrijstaat Saksen en de deelstaat Saksen-Anhalt aan DHL verlenen voor haar activiteiten op de luchthaven van Leipzig<sup>(4)</sup>.

### 2.2. De onderzochte maatregelen

- (10) In het besluit tot inleiding van de procedure werden de volgende drie maatregelen onderzocht:
- a) de kapitaalinjectie van rond 350 miljoen EUR voor het luchthavenbedrijf Leipzig ter financiering van de bouw van de nieuwe start- en landingsbaan zuid (hierna „de zuidbaan” genoemd);

b) de raamovereenkomst tussen het luchthavenbedrijf Leipzig, haar moedermaatschappij MFAG en DHL, waardoor de luchthaven verplicht is om de nieuwe zuidbaan aan te leggen en gedurende in totaal [...] (\*) jaar verdere toezeggingen na te komen, onder meer het garanderen van ononderbroken toegang tot de zuidbaan 24 uur per dag en 7 dagen per week (hierna „24/7-exploitatie” genoemd);

c) een zogenaamde patronaatsverklaring (*Patronatsklärung*) van de Vrijstaat Saksen ten faveure van het luchthavenbedrijf Leipzig en DHL, waarin de garantie wordt gegeven dat de Vrijstaat Saksen aan DHL een schadevergoeding van tot [...] EUR betaalt ingeval DHL de luchthaven niet meer volgens planning kan gebruiken (bijvoorbeeld in het geval van een bestuurlijk verbod op nachtvluchten).

#### 2.2.1. De kapitaalinjectie

- (11) Blijkens de gegevens waarover de Commissie beschikt, zal de geplande investering in de nieuwe zuidbaan via een kapitaalinjectie en langlopende leningen door de aandeelhouders worden gefinancierd.
- (12) Bij de inleiding van de formele onderzoekprocedure had de Commissie berekend dat de bouw van de nieuwe zuidbaan voor rond 350 miljoen EUR door kapitaalinjecties van de overheid wordt gefinancierd.

#### 2.2.2. De raamovereenkomst

- (13) Volgens Duitsland vormt de raamovereenkomst geen staatssteun ten faveure van DHL omdat de overheid in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie heeft gehandeld. In deze raamovereenkomst zijn de voorwaarden vastgelegd, waarop het luchthavenbedrijf Leipzig en MFAG de bouw en de exploitatie van de nieuwe hub en de verdere exploitatie ervan garanderen. Deze raamovereenkomst bevat ook andere, additionele overeenkomsten met betrekking tot de exploitatievoorwaarden, de luchthavengelden en de verhuring van terreinen.

##### 2.2.2.1. Garantie voor de 24/7-exploitatie van de luchthaven

- (14) Volgens de op 21 september 2005 ondertekende raamovereenkomst moeten het luchthavenbedrijf Leipzig en MFAG de volgende voorwaarden nakomen:
- a) vóór de inbedrijfname van de nieuwe hub per 1 oktober 2007 moet het luchthavenbedrijf Leipzig de zuidbaan hebben afgebouwd en garanderen dat een 24/7-exploitatie van de luchthaven mogelijk is. Kan het luchthavenbedrijf Leipzig deze voorwaarden vóór de inbedrijfname van de nieuwe hub niet vervullen, dan moeten het luchthavenbedrijf Leipzig en MFAG een schadevergoeding van tot [...] EUR betalen (deel 5 van de raamovereenkomst);

<sup>(3)</sup> PB C 107 van 7.4.1998, blz. 7.

<sup>(4)</sup> Beschikking van de Commissie van 2 juli 2008 betreffende Steunmaatregel C 18/07 (ex N 874/06) die Duitsland voornemens is toe te kennen ten gunste van DHL (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

(\*) Bedrijfsgevoelige informatie.

b) na de inbedrijfname van de nieuwe hub moet het luchthavenbedrijf Leipzig de 24/7-exploitatie van de luchthaven verder garanderen en voldoende capaciteit beschikbaar stellen om de in de exploitatievoorwaarden overeengekomen bedrijfsactiviteiten van DHL voor de komende [...] jaar veilig te stellen. Kan het luchthavenbedrijf Leipzig deze voorwaarden na de inbedrijfname van de nieuwe hub niet vervullen, dan moeten het luchthavenbedrijf Leipzig en MFAG aan DHL een vergoeding voor alle ontstane schade en verliezen betalen. Ingeval DHL haar operaties substantieel beperkt ziet, kan de onderneming de overeenkomst ook opzeggen en schadevergoeding eisen voor alle rechtstreekse en indirecte kosten van de verhuizing naar een andere luchthaven (de delen 8 en 9 van de raamovereenkomst). Het luchthavenbedrijf Leipzig en MFAG zijn zodoende, zonder enige beperking, verplicht om DHL voor verliezen en schade te compenseren, ongeacht of deze veroorzaakt worden door omstandigheden waarop het luchthavenbedrijf Leipzig geen vat heeft. Ingeval DHL door een bestuurlijk verbod op nachtvluchten naar een andere luchthaven moet verhuizen, kan het luchthavenbedrijf Leipzig — volgens ramingen van Duitsland — verplicht worden om DHL tot [...] EUR te betalen.

#### 2.2.2.2. Regeling voor de luchthavengelden

- (15) De belangrijkste bron van inkomsten voor de financiering van de nieuwe zuidbaan zullen de luchthavengelden zijn. Volgens ramingen zal DHL in 2008 (het eerste jaar dat de nieuwe hub continu in bedrijf zal zijn) rond [...] EUR aan luchthavengelden betalen. De regelingen betreffende de luchthavengelden zijn opgenomen in een afzonderlijke overeenkomst, die aan de raamovereenkomst is gehecht.
- (16) Alle luchtvaartmaatschappijen (zowel DHL als alle overige maatschappijen) zijn dezelfde landingsrechten verschuldigd. De hoogte van de landingsrechten neemt af naarmate het totale verkeersvolume op de luchthaven van Leipzig toeneemt. Een luchtvaartmaatschappij die slechts een beperkt aantal vliegbewegingen uitvoert, betaalt dus dezelfde landingsrechten als DHL, dat de grootste gebruiker van de luchthaven zal zijn.

#### 2.2.2.3. Huurovereenkomsten

- (17) Voor bepaalde gebouwen op de luchthaven heeft het luchthavenbedrijf Leipzig twee huurovereenkomsten gesloten met Deutsche Post Immobilien GmbH (hierna „DPI” genoemd) en een erfpachtovereenkomst met Deutsche Post Grundstücksvermietungsgesellschaft beta mbH & Co Objekt Leipzig KG (hierna „DPBS” genoemd). Deze ondernemingen maken deel uit van het concern Deutsche Post World Net. Zij verhuren het vastgoed aan DHL in het kader van afzonderlijke overeenkomsten.
- (18) Het luchthavenbedrijf Leipzig neemt de bouw voor zijn rekening van een platform, dat uitsluitend door DHL zal worden gebruikt. De bouwkosten zijn op rond [...] EUR geraamd. Het luchthavenbedrijf Leipzig verhuurt het platform op de volgende voorwaarden aan DPI:
- a) DPI betaalt de rente voor de financiering van de kosten voor de verwerving van de gronden en de

bouwkosten, alsmede een jaarlijkse afschrijving van [...] % van de bouwkosten;

- b) het luchthavenbedrijf Leipzig verbindt zich ertoe een lening aan te gaan om de bouw van het platform te financieren. Met het oog daarop moet het luchthavenbedrijf Leipzig bij drie banken, waaronder ook de (eveneens tot het concern Deutsche Post World Net behorende) Postbank, financieringsoffertes vragen en daaruit de voordeligste offerte kiezen;
- c) de overeenkomst wordt voor [...] jaar gesloten. DPI kan de overeenkomst opzeggen ofwel na [...] jaar, zonder opgaaf van redenen, ofwel wanneer DHL de raamovereenkomst opzegt. Wanneer de overeenkomst binnen de eerste [...] jaar wordt opgezegd, is DPI verplicht de huurgelden te voldoen voor [...] jaar, onder aftrek van de reeds voldane huurgelden.
- (19) De tweede huurovereenkomst betreft verdere terreinen voor grondafhandeling, die het luchthavenbedrijf Leipzig tegen dezelfde voorwaarden aan DPI verhuurt als die welke in de reeds genoemde huurovereenkomst zijn opgenomen. De bouwkosten zijn op rond [...] EUR geraamd.
- (20) De erfpachtovereenkomst betreft het stuk grond waarop DHL haar bedrijfsgebouw optrekt. Het luchthavenbedrijf Leipzig verleent DPI op de volgende voorwaarden een erfpacht:
- a) DPI betaalt een erfpachtvergoeding van [...] EUR voor [...] m<sup>2</sup>, of rond [...] EUR/m<sup>2</sup>;
- b) de erfpachtvergoeding is vast tot [...] en wordt daarna met [...] % aan de evolutie van de index van de consumptieprijzen aangepast.
- (21) Zowel in de huurovereenkomst voor het platform als in de erfpachtovereenkomst is een optie opgenomen, waardoor DHL verdere terreinen kan huren tot [...]. Deze optie is mogelijk tot [...] [...]. Daarna moet DHL voor de optie [...] EUR/m<sup>2</sup> betalen. De optievergoeding stijgt tot [...].
- (22) Beide overeenkomsten bevatten een clause dat de gronden — ongeacht of DHL haar optie uitoefent — niet aan concurrenten van DHL mogen worden verhuurd. Daarbij zijn [...] en [...] uitdrukkelijk genoemd.

#### 2.2.3. De patronaatsverklaring

- (23) De patronaatsverklaring garandeert voor de looptijd van de raamovereenkomst de financiële levensvatbaarheid van het luchthavenbedrijf Leipzig en verplicht de Vrijstaat Saksen tot betaling van een schadevergoeding van tot [...] EUR ingeval DHL de luchthaven niet meer volgens planning kan gebruiken. Anders dan bij de raamovereenkomst waarin het luchthavenbedrijf Leipzig en MFAG aan DHL een onbeperkte garantie verlenen, kan DHL volgens de Patronaatsverklaring van de Vrijstaat Saksen alleen tot [...] EUR schadevergoeding verlangen. Schadeclaims voor bedragen van meer dan [...] EUR kunnen alleen tegenover het luchthavenbedrijf Leipzig en MFAG worden gemaakt. In afwachting van de toestemming van de Commissie is de patronaatsverklaring nog niet van kracht.

### 2.3. Eerste onderzoek door de Commissie

#### 2.3.1. De vraag of er van staatssteun sprake is

##### 2.3.1.1. De kapitaalinjectie

- (24) Wat betreft de kosten voor de bouw van de nieuwe zuidbaan, was de Commissie aanvankelijk van oordeel dat het luchthavenbedrijf Leipzig met de investering in de nieuwe zuidbaan voldoende inkomsten zou verkrijgen, om — ten minste — de marginale kosten te dekken en om een passende bijdrage te leveren aan de vaste kosten van de bestaande infrastructuur. Op basis van het door Duitsland ingediende businessplan kwam de Commissie evenwel tot de voorlopige conclusie dat bij de verwachte toename van de exploitatie-inkomsten van de nieuwe zuidbaan de marginale kosten niet konden worden gedekt en dat de desbetreffende investering bijgevolg staatssteun is.

##### 2.3.1.2. De raamovereenkomst

- (25) In het besluit tot inleiding van de procedure was uiteengezet dat DHL staatssteun zou genieten indien het luchthavenbedrijf Leipzig in de overeenkomst voordeligere voorwaarden had geboden dan een particuliere onderneming. Een particuliere luchthavenexploitant zou verwachten dankzij de investering in de nieuwe zuidbaan voldoende inkomsten te behalen, zodat — ten minste — de marginale kosten worden gedekt, een passende bijdrage in de vaste kosten van de bestaande infrastructuur wordt geleverd en dat, rekening houdend met de in het kader van de raamovereenkomst gedragen risico's, een passende vergoeding voor het ter beschikking gestelde kapitaal wordt geboden.
- (26) In het besluit tot inleiding van de procedure werd opgemerkt dat de van de exploitatie van de nieuwe zuidbaan verwachte toename van de inkomsten niet eens de marginale kosten zou dekken en voor 2006 een cashflowtekort van rond [...] EUR zou opleveren (zie punt 70 van het besluit tot inleiding van de procedure). Daardoor zou het luchthavenbedrijf Leipzig niet in staat zijn om de in het kader van de raamovereenkomst gegarandeerde risico's te financieren uit eigen inkomsten.
- (27) In het besluit tot inleiding van de procedure werd daarom ernstige twijfel geformuleerd of een particuliere onderneming:
- a) met luchthavengelden en huurovereenkomsten had ingestemd, waarmee niet eens de marginale kosten van de zuidbaan kunnen worden gefinancierd;
  - b) met de raamovereenkomst verplichtingen was aangegaan die de verwachte rendabiliteit van de exploitatie van de luchthaven verder zouden aantasten, en
  - c) huurovereenkomsten had gesloten die niet aan de voorwaarden op de lokale markt lijken te beantwoorden en haar zakelijke mogelijkheden beperken.

#### 2.3.1.3. De patronaatsverklaring

- (28) Ten aanzien van de patronaatsverklaring werd in het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure opgemerkt dat niet werd voldaan aan de voorwaarden van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties <sup>(5)</sup> (hierna „de garantiemededeling” genoemd), waarin is bepaald onder welke voorwaarden een garantie geen staatssteun is. Een van die voorwaarden is dat de garantie op de financiële markten in beginsel ook zonder enige staatsinterventie zou worden verleend en dat voor de garantie een marktconforme premie wordt betaald. Dit beginsel geldt ook volgens de nieuwe mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties <sup>(6)</sup>, die per 20 juni 2008 van kracht is geworden en waarin deze voorwaarden zijn overgenomen.
- (29) In de hier te onderzoeken zaak is geen van deze voorwaarden vervuld. Volgens de door Duitsland verschaft gegevens heeft het luchthavenbedrijf Leipzig zich vruchteloos ingespannen om de uiteindelijk met de patronaatsverklaring gedragen risico's door particuliere financiële instellingen te laten dekken <sup>(7)</sup>. Bovendien hoeft DHL noch het luchthavenbedrijf Leipzig een al dan niet marktconforme premie te betalen voor het door de Vrijstaat Saksen gedragen risico.

#### 2.3.2. Verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt

##### 2.3.2.1. Verenigbaarheid van de kapitaalinjectie met de gemeenschappelijke markt

- (30) Aanvankelijk had de Commissie geconcludeerd dat de investering van de Vrijstaat Saksen in de bouw van de nieuwe zuidbaan via een kapitaalinjectie in het luchthavenbedrijf Leipzig staatssteun vormt. De verenigbaarheid van deze steun dient te worden getoetst aan artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag en de beschikkingspraktijk van de Commissie, zoals die is samengevat in mededeling van de Commissie inzake communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven <sup>(8)</sup> (hierna „de richtsnoeren van 2005” genoemd).

##### 2.3.2.2. Verenigbaarheid van de steun voor DHL met de gemeenschappelijke markt

- (31) De Commissie deed opmerken dat reeds een beschikking werd gegeven over steun ten behoeve van de investering van DHL in haar nieuwe Europese hub op de luchthaven van Leipzig (Steunmaatregel N 608/03). Ten behoeve van deze investering keurde de Commissie, op grond van de multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten van 1998, een regionale steunintensiteit van maximaal 28 % goed, waarna de Vrijstaat Saksen 70,8 miljoen EUR steun aan DHL verleende.

<sup>(5)</sup> PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14, punt 4.2.

<sup>(6)</sup> PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10.

<sup>(7)</sup> Verklaring van Duitsland van 21.7.2006, blz. 7.

<sup>(8)</sup> PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1.

(32) Aangezien de Commissie voor de investering van DHL reeds een regionale-steunintensiteit van maximaal 28 % heeft goedgekeurd, kan alle verdere steun — die DHL door de patronaatsverklaring of door de raamovereenkomst kan worden verleend — niet als met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden aangemerkt.

### 3. OPMERKINGEN VAN DUITSLAND

#### 3.1. Steun voor de luchthaven in het kader van de uitbouw van de infrastructuur

##### 3.1.1. Achtergrondinformatie over de uitbouw van de luchthaven van Leipzig

(33) Duitsland heeft meegedeeld dat de luchthaven van Leipzig oorspronkelijk was gebouwd als militaire luchthaven met één start- en landingsbaan op de plaats van de huidige noordbaan. In 1960 werd de zuidbaan als tweede start- en landingsbaan gebouwd, die samen met de noordbaan een V vormde. Deze V-vorm werd vastgelegd op basis van de structuur van het militaire luchtruim in de DDR. Het ontwerp van deze beide banen voldeed noch aan milieu- noch aan meteorologische eisen. Het bood geen goede voorwaarden voor opstijgen en landen, en de aan- en afvliegroutes liepen over dichtbewoonde gebieden in het noorden van Leipzig en het zuiden van Halle.

(34) Rond 1980 deed zich de eerste schade aan de zuidbaan voor, met hinder voor de luchthavenoperaties. Om deze problemen te verhelpen werd over de baan een nieuwe betonlaag gelegd. Begin jaren 1990 werd duidelijk dat de sanering onvoldoende was geweest — door scheuren in de nieuwe bovenlaag waren aan beide einden van de baan randen weggebroken en forse lengteverschuivingen opgetreden. De daardoor ontstane opstuwingen hielden een aanzienlijk risico in voor de verkeersveiligheid en maakten buitenproportionele instandhoudingswerkzaamheden nodig.

(35) Na de hereniging van Duitsland werd een masterplan voor de uitbouw van de luchthaven van Leipzig opgesteld, dat op de aanleg van een systeem met twee banen was gebaseerd. In 1994 werd een adviescommissie opgericht, waaraan het Bondsministerie voor Verkeer, de Vrijstaat Saksen en de deelstaat Saksen-Anhalt meewerkten. Deze commissie moest toezien op de uitbouw van de luchthaveninfrastructuur. Zij ging vooral na of de bestaande zuidbaan vóór de bouw van de nieuwe noordbaan moest worden vernieuwd.

(36) In 1997 viel de keuze op een systeem met parallelle banen. De eerste fase — de aanleg van een nieuwe noordbaan — werd ter stond ter hand genomen. In deze fase werden maatregelen genomen om de luchthaven in te richten voor exploitatie op basis van twee banen; zo werden bijvoorbeeld de taxibanen op elkaar afgestemd en werd de hoogte van de noordbaan aangepast. Als laatste stap in het langetermijnprogramma voor de uitbouw van de luchthaven werd in 2002 de gedetailleerde planning van de nieuw te bouwen zuidbaan aangevat. De zuidbaan moest worden vernieuwd en 20° worden gedraaid.

(37) Het *Planfeststellungsbeschluss* (besluit vaststelling bestemmingsplan) voor de vernieuwing van de zuidbaan werd op 4 november 2004 genomen. Het was de uitkomst van een lange, formele en complexe planningsprocedure. Op dat tijdstip waren al voorbereidende bouwwerkzaamheden bezig, zoals het archeologische vooronderzoek van de bodem, de verlegging van het tracé en de aankoop van extra stukken grond.

(38) De uitbouw van de luchthaven past in het kader van het *Landesentwicklungsplan* van de Vrijstaat Saksen van december 2003, waarin de verbetering van het start- en landingsbaansysteem uitdrukkelijk als doelstelling wordt genoemd. Met name de lengte en de ligging van de zuidbaan en de vrachtafhandelingsinstallaties moeten worden aangepast.

(39) Duitsland voert aan dat op het tijdstip dat deze besluiten werden genomen, steeds duidelijker werd dat bekende ondernemingen uit de luchtvrachtsector de burgerluchthaven van Leipzig/Halle als aantrekkelijke locatie zagen. De nieuwe zuidbaan zou dan ook zijn gebouwd toen DHL haar Europese hub nog niet naar Leipzig had verplaatst. Ook het feit dat de raamovereenkomst tussen DHL en het luchthavenbedrijf Leipzig pas op 21 september 2005 werd gesloten, zou aantonen dat het besluit om een nieuwe zuidbaan te bouwen, onafhankelijk van de plannen van DHL werd genomen.

##### 3.1.2. De vraag of er sprake is van steun

(40) Duitsland weerspreekt de stelling van de Commissie dat de voorschriften op het gebied van staatssteun gelden voor zowel de exploitatie als de bouw van infrastructuur van regionale luchthavens. Investeren in infrastructuur is geen economische activiteit, doch een maatregel van regionaal en economisch beleid. In dat verband zijn luchthavens geen „ondernemingen” in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Dit is vooral van belang voor regionale luchthavens die het moeilijk hebben om een passagiersvolume te bereiken dat een rendabele exploitatie mogelijk maakt.

(41) Evenmin is Duitsland het met de Commissie eens wat betreft de uitlegging van het arrest in de zaak *Aéroports de Paris* <sup>(9)</sup>, en wel om drie redenen. Ten eerste moet dit arrest van het Gerecht van eerste aanleg niet zo worden begrepen als zou artikel 87 van het EG-Verdrag in het licht van artikel 82 van het EG-Verdrag moeten worden uitgelegd. Ten tweede had het arrest — anders dan in Leipzig/Halle — niet betrekking op de bouw van publiek toegankelijke infrastructuur, doch op de exploitatie van een luchthaven. En ten derde betrof het arrest een internationale, grote luchthaven, waarvan de economische positie fundamenteel van die van een regionale luchthaven verschilt. Het is algemeen bekend dat bij de financiering van de infrastructuur van regionale luchthavens particuliere financiering geen realistisch alternatief voor overheidsfinanciering is.

<sup>(9)</sup> Arrest van 12 december 2000, zaak T-214/98, *Aéroports de Paris/Commissie*, Jurispr. 2000, blz. II-3929, bevestigd door het arrest van 24 oktober 2002, zaak C-82/01 P, *Aéroports de Paris/Commissie*, Jurispr. 2002, blz. I-9297.

- (42) Duitsland voert aan dat de bouw van de luchthaven niet aan de richtsnoeren van 2005 mag worden getoetst — die bepalen dat luchthavenexploitanten onder de toepassing van de regels inzake staatssteun vallen — doch aan de richtsnoeren van de Commissie voor de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-Overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector<sup>(10)</sup> (hierna „de richtsnoeren van 1994” genoemd). Daarin staat te lezen (punt II.3): „De aanleg van nieuwe of de uitbreiding van bestaande infrastructuur (zoals luchthavens [...]) is een algemene economische beleidsmaatregel waarop de Commissie geen invloed kan uitoefenen op grond van de voorschriften inzake steunmaatregelen van de staten van het Verdrag”. Duitsland voert aan dat het feit dat de richtsnoeren van 2005 in deze zaak zouden worden toegepast, het beginsel van het verbod op werking met terugwerkende kracht schendt en dat punt 85 van de richtsnoeren van 2005 bevestigt dat die richtsnoeren pas met ingang van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad* (9 december 2005) kunnen worden toegepast. Aangezien het besluit over de financiering van de infrastructuur vóór dat tijdstip werd genomen, moeten de oude richtsnoeren worden toegepast.
- (43) Voorts zou een negatieve beschikking van de Commissie indruisen tegen het beginsel van het gewettigd vertrouwen. Een voorzichtige luchthavenexploitant had niet ermee gerekend dat de overheidsfinanciering van de infrastructuur van regionale luchthavens aan de voorschriften voor staatssteun zou worden getoetst. Een dergelijke toetsing heeft pas plaatsgevonden in de besluiten van de Commissie betreffende Duitse regionale luchthavens en betreffende de luchthaven van Antwerpen<sup>(11)</sup> van 2005, besluiten die werden genomen nadat tot de bouw van de nieuwe zuidbaan op de luchthaven van Leipzig was besloten.
- (44) Bovendien heeft de Commissie in haar beschikking betreffende de luchthaven Berlin-Schönefeld<sup>(12)</sup> (Steunmaatregel C 27/07) erkend dat het arrest in de zaak *Aéroports de Paris* alleen op de exploitatie van een internationale grote luchthaven ziet. Zelf heeft de Commissie in haar beschikking in de zaak van de luchthaven Berlin-Schönefeld uitdrukkelijk aangegeven dat met de richtsnoeren van 2005 deze benadering tot alle soorten luchthavens werd uitgebreid. De uitbreiding van het toepassingsbereik van de staatssteunvoorschriften berust dus niet op de rechtspraak, doch op een politiek besluit van de Commissie van 2005, dat bijgevolg niet met terugwerkende kracht kan worden toegepast.
- (45) Tot slot voert Duitsland aan dat er geen sprake is van een begunstigde van staatssteun ingeval de Staat de exploitatie van de infrastructuur overdraagt aan een entiteit die als enige bestaansgrond de exploitatie van infrastructuur heeft.
- (46) Duitsland wijst er op dat, mocht de Commissie deze argumentatie niet volgen, volgens de richtsnoeren van 2005 de financiering van de activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, niet onder de toepassing van de staatssteunregels valt. Dit geldt voor activiteiten zoals veiligheid, beveiliging, luchtverkeersleiding, politietaken, douane enz. (zie punt 3.1.4).
- (47) Volgens het nieuwe beleid van de Commissie op het gebied van staatssteun kan een luchthavenexploitant een onderneming in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag zijn — en dus een begunstigde onderneming. Tegelijk wordt de exploitant echter beschouwd als de „eigenaar van de infrastructuur”, die DHL in het kader van de raamovereenkomst steun verleent. Deze beide rollen vallen niet met elkaar te verenigen.
- 31.3. *Toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie*
- (48) Duitsland betoogt dat de vrijstelling van de richtsnoeren van 1994 op de hier te beoordelen zaak van toepassing is, zodat er geen reden is om de feiten te toetsen aan het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie. Ingeval de Commissie een andere mening is toegedaan, voert Duitsland een toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie uit, voor drie scenario's:
1. status-quo;
  2. uitbouw in de aanname dat DHL niet voor de luchthaven van Leipzig kiest als basis voor haar operaties, en
  3. uitbouw in de aanname dat DHL wél voor de luchthaven van Leipzig kiest als basis voor haar operaties.
- (49) Bij deze toetsing dient te worden uitgegaan van de situatie per 9 december 2005, toen de richtsnoeren van 2005 van kracht werden — en niet van het besluit van de raad van commissarissen (*Aufsichtsrat*) van 4 november 2004. Ook dient de vraag te worden gesteld of een particuliere investeerder, op basis van de op 9 december 2005 bekende feiten, de bouw van de tweede start- en landingsbaan had voortgezet dan wel de status-quo had gehandhaafd.
- (50) De in de overwegingen 55 en 56 gegeven berekeningen van Duitsland zijn gebaseerd op de berekeningen zoals die werden gemaakt bij de inleiding van de procedure door de Commissie en op de gediscoteerde waarde van de onderneming aan het einde van haar levensloop (2042). Daarbij wordt onderscheiden tussen de investeringen die vóór 9 december 2005 werden uitgevoerd, en investeringen die na 9 december 2005 werden uitgevoerd.
- (51) *Status-quo*: De beide start- en landingsbanen worden in combinatie gebruikt (als *dependent runways*), hetgeen voor de luchthaven beperkingen met zich brengt: zo geldt bijvoorbeeld voor de zuidbaan een gewichtsbepanking tot 30 ton, kunnen maximaal 38-42 vliegbewegingen per uur plaatsvinden (rond 30 000 vliegbewegingen per jaar) en zijn er slechts 60 parkeerplaatsen voor vliegtuigen.

<sup>(10)</sup> PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5.

<sup>(11)</sup> Besluit van 19 januari 2005 betreffende Steunmaatregel N 644i/02 — Duitse regionale luchthavens, PB C 126 van 25.5.2005, blz. 12; besluit van 20 april 2005 betreffende Steunmaatregel N 355/04 — PPS-project voor de internationale luchthaven Antwerpen, PB C 176 van 16.6.2005, blz. 11.

<sup>(12)</sup> Beschikking van 10 juli 2007 betreffende Steunmaatregel C 27/07 — Luchthaven Berlin-Schönefeld.

(52) *Uitbouw in de aanname dat DHL niet voor de luchthaven van Leipzig kiest als basis voor haar operaties:* Ook wanneer DHL niet voor de luchthaven van Leipzig had gekozen, had de luchthaven — zo nog Duitsland — haar capaciteit moeten uitbreiden om een groter luchtvrachtvolume en een toename van het aantal nachtvluchten als gevolg van beperkingen op nachtvluchten op de luchthaven Frankfurt/Main te kunnen opvangen. Deze verschuivingen van rond 300 000 ton luchtvracht werden voor 2012 verwacht. Dit volume komt overeen met een kwart van het luchtvrachtvolume op Frankfurt/Main, maar omvat niet de vracht die meegaat op passagiersvliegtuigen (die niet door de beperkingen inzake nachtvluchten worden getroffen). Voor 2013-2018 moet rekening worden gehouden met nog eens 100 000 ton luchtvracht die per jaar verschuift door capaciteitsbeperkingen op andere luchthavens. Voor de periode vanaf 2019 moet met een stijging van 3 % per jaar worden gerekend. Dit is een voorzichtige schatting op grond van een rapport van ProgTransAG<sup>(13)</sup>, waarin voor de markt voor expresdiensten groeiprognozes van 8 tot 10 % per jaar worden gegeven.

(53) *Uitbouw in de aanname dat DHL wel voor de luchthaven van Leipzig kiest als basis voor haar operaties:* In het scenario van een uitbouw met DHL wordt met name gekeken naar de gevolgen van de verhuizing van een expresdienstenaanbieder naar de luchthaven van Leipzig vanaf 2008. Dit scenario dient als voorzichtig te worden bestempeld, omdat een realistisch middenscenario aanzienlijk betere resultaten oplevert. De uitbouwscenario's verschillen vooral in de aanvangsfase. Doordat de luchthaven DHL heeft binnengehaald, komt het tot een substantieel scherpere omzetsijging.

(54) Alle scenario's gaan, onafhankelijk van de vestiging van DHL en de daarmee gepaard gaande snellere omzetsijging, uit van dezelfde kapitaalbehoeften voor de uitbouw van de zuidbaan. Alleen de uitbreidingsinvesteringen voor de platforms ten behoeve van het vrachtverkeer worden in het „uitbouw zonder DHL”-scenario, afhankelijk van de capaciteitsbehoeften, niet vóór 2012 uitgevoerd.

(55) Om de op de verschillende tijdstippen plaatsvindende financieringsstromen te kunnen vergelijken, heeft Duitsland bij zijn berekeningen een disconteringsvoet van 6,5 % gehanteerd (de nominale disconteringsvoet van 7 % is voor inflatie gecorrigeerd). Dit disconteringspercentage werd bepaald volgens het *Capital Asset Pricing Model* (hierna „CAPM” genoemd) en is op de volgende aannames gebaseerd:

- eind 2005 bedroeg het risicovrije rendement van Duitse overheidsobligaties 3,75 %;
- de marktrisicopremie (voor het risico van de volatiliteit of de fluctuaties van de opbrengsten van een portfolio dat de hele markt weergeeft) werd door de betrokken bronnen<sup>(14)</sup> op rond 5 % vastgesteld;
- de relatie tussen het marktrisico en het risico van een specifieke investering wordt met „beta” („ $\beta$ ”) aangegeven. Op basis van een gepubliceerd rapport van PricewaterhouseCoopers gaat Duitsland voor regionale luchthavens uit van een beta-factor 0,65;

<sup>(13)</sup> Door de *Planfeststellungsbehörde* in het kader van de *Planfeststellungs-procedure* bestelde studie.

<sup>(14)</sup> E. Dimson, P. Marsh, M. Staunton, *Handbook of investments: Equity risk premium*, vol. 1, hfdst. 10, 2007.

d) er werd rekening gehouden met een inflatiepercentage van rond 0,5 %<sup>(15)</sup>.

Tabel 1

**Vergelijking van de scenario's „status-quo”, „uitbouw zonder DHL” en „uitbouw met DHL”**

(in 1 000 EUR)

	(1)	(2)	(3)	(3 - 1)	(3 - 2)
	Status-quo	Uitbouw zonder DHL	Uitbouw met DHL	Saldo	Saldo
EBITDA 2006-2042	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Investeringsuitgaven 2006-2042	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gedisconteerde waarde van de onderneming aan het eind van haar levensduur	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(56) Duitsland voert aan dat het status-quoscenario moet worden gecorrigeerd om rekening te houden met de vastliggende bestellingen en de ontmantelingsverplichtingen. De luchthaven was reeds voor in totaal 108,3 miljoen EUR verplichtingen aangegaan, die ook in het geval van een stopzetting van de bouwactiviteiten moesten worden nagekomen. Bovendien waren voor de terugkeer naar de status-quo ontmantelingsverplichtingen voor naar raming 100 miljoen EUR noodzakelijk geweest.

Tabel 2

**Vergelijking van de scenario's „status-quo”, „uitbouw zonder DHL” en „uitbouw met DHL”, rekening houdend met de vastliggende bestellingen en ontmantelingsverplichtingen**

(in 1 000 EUR)

	(1)	(2)	(2 - 1)
	Status-quo	Uitbouw met DHL	Saldo
EBITDA 2006-2042	[...]	[...]	[...]
Investeringsuitgaven 2006-2042	[...]	[...]	[...]
Gedisconteerde waarde van de onderneming aan het eind van haar levensduur	[...]	[...]	[...]
Vastliggende bestellingen	[...]	[...]	[...]
Ontmantelingsverplichtingen	[...]	[...]	[...]
Totaal	[...]	[...]	[...]

<sup>(15)</sup> Disconteringspercentage (reëel disconteringspercentage) = [risicovrij rendement + (marktrisicopremie x  $\beta$ )] - inflatiepercentage.

- (57) Bij schrijven van 9 april 2009 deelde Duitsland de Commissie voorts mee dat in de berekeningen die in verband met het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie waren gemaakt, de investerings- en exploitatiekosten waren meegerekend voor maatregelen inzake veiligheid en beveiliging, die tot de taak van de openbare orde en veiligheid behoren en die dus buiten het staatssteuntoezicht vallen. Deze kosten hadden dus niet in de overgelegde berekeningen in aanmerking mogen worden genomen.

Tabel 3

**Vergelijking van de scenario's „status-quo”, „uitbouw zonder DHL” en „uitbouw met DHL”, exclusief de investerings- en exploitatiekosten voor maatregelen inzake veiligheid en beveiliging**

(in 1 000 EUR)

	(1)	(2)	(3)
	Status-quo	Uitbouw zonder DHL	Uitbouw met DHL
EBITDA 2006-2042	[...]	[...]	[...]
Investeringsuitgaven 2006-2042	[...]	[...]	[...]
Gedisconteerde waarde van de onderneming aan het eind van haar levensduur	[...]	[...]	[...]
Totaal	[...]	[...]	[...]

### 3.1.4. Niet-commerciële activiteiten

- (58) Duitsland blijft weliswaar bij zijn opvatting dat de financiering van de uitbouw van de zuidbaan van de luchthaven van Leipzig een algemene economische beleidsmaatregel is, die als dusdanig in zijn geheel buiten het staatssteuntoezicht valt, maar heeft de Commissie toch informatie verschaft over de in het kader van de te onderzoeken maatregel uitgevoerde investeringen, die — volgens Duitsland — tot de sectoren veiligheid, beveiliging, luchtverkeersleiding, politietaken, douane enz. behoren (zie de volgende tabel). Deze investeringen worden in de overwegingen 58 tot 69 beschreven.

Tabel 4

**Investerings in veiligheid en beveiliging 2006-2042 in EUR (nominale waarde)**

(EUR)

Totale investeringen in veiligheid en beveiliging 2006-2042 (in EUR)	Status-quo	Uitbouw zonder DHL	Uitbouw met DHL
Openbare orde en veiligheid		[...]	[...]
Omheining	—	[...]	[...]
Weg langs de omheining	—	[...]	[...]
Controlepunt 2	—	[...]	[...]

(EUR)

Totale investeringen in veiligheid en beveiliging 2006-2042 (in EUR)	Status-quo	Uitbouw zonder DHL	Uitbouw met DHL
Controlepunt 4	—	[...]	[...]
Controlepunt 1	[...]	[...]	[...]
Beveiligings- en controlesysteem	[...]	[...]	[...]
Toegangscontrolesysteem zuid	—	[...]	[...]
Geïntegreerd controlecentrum	[...]	[...]	[...]
Uitrusting geïntegreerd controlecentrum	[...]	[...]	[...]
Videoapparatuur zuid	—	[...]	[...]
Veterinaire grenscontrolepost	—	[...]	[...]
Brandbestrijding		[...]	[...]
Voorlopige brandweerpost zuid	—	[...]	[...]
Brandbestrijdings- en reddingsuitrusting	[...]	[...]	[...]
Bedrijfszekerheid		[...]	[...]
Installaties voor onderbroken stroomvoorziening (USP) Platform 4/5	—	[...]	[...]
Installaties voor onderbroken stroomvoorziening zuid/west	—	[...]	[...]
Installaties voor onderbroken stroomvoorziening zuid/oost	—	[...]	[...]
Transformatorstation	—	[...]	[...]
Hoog- en laagspanningskabel voor Deutsche Wetterdienst (DWS)	—	[...]	[...]
Hoog- en laagspanningskabel voor Deutsche Flugsicherung (DFS)	—	[...]	[...]
Bebakening		[...]	[...]
Bebakening zuidbaan	—	[...]	[...]
Bebakening nieuwe platformen	—	[...]	[...]
Totaal	[...]	[...]	[...]



(59) Ook wijst Duitsland de Commissie op de lopende operationele kosten (materiaal- en personeelskosten) voor de betrokken sectoren. In dat verband wordt verwezen naar de richtsnoeren van 2005 waarin bepaald is dat „activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van haar overheidsmacht”, in de regel niet onder de toepassing van de richtsnoeren vallen (vgl. de punten 33 en 54 van de richtsnoeren). Duitsland heeft op deze kosten ook de inkomsten uit de op grond van artikel 8, lid 3, van het *Luftsicherheitsgesetz* (wet luchtvaartveiligheid) geheven luchtveiligheidsheffingen in mindering gebracht. Deze heffingen zijn verschuldigd voor de passagierscontrole op de luchthaven.

Tabel 5

**Totale kosten operationele veiligheid 2006-2042 in EUR (nominale waarde)**

(EUR)			
Kosten operationele veiligheid 2006-2042	Status-quo	Uitbouw zonder DHL	Uitbouw met DHL
(1) Materiaalkosten	[...]	[...]	[...]
(2) Personeelskosten	[...]	[...]	[...]
(3) Afschrijvingen	[...]	[...]	[...]
(4) Overige kosten	[...]	[...]	[...]
(5) Totaal kosten veiligheid (1) + (2) + (3) + (4)	[...]	[...]	[...]
(6) Veiligheidsheffingen	[...]	[...]	[...]
(7) Totaal (5) - (6)	[...]	[...]	[...]

**Openbare orde en beveiliging**

(60) De beveiligingsuitrusting en -maatregelen zijn in overeenstemming met de verplichtingen voor luchthavenexploitanten uit hoofde van de nationale rechtsvoorschriften — het *Luftsicherheitsgesetz* (*LuftSiG*) en het *Luftverkehrsgesetz* (wet luchtvaart — *LuftVG*) — en de aanbevelingen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) wat betreft beveiligingsmaatregelen in de luchtvaart bij ontwerp, bouw en exploitatie van commerciële luchthavens.

(61) Om ongeoorloofde toegang tot beveiligde zones van de luchthaven te verhinderen, worden alle personen, voertuigen en goederen door toegangspunten geleid, die met veiligheidspoortjes, röntgenapparatuur en handdetectoren zijn uitgerust. De toegang tot de beveiligde zones wordt geregeld en gecontroleerd door een beveiligings- en controlesysteem. Het controlecentrum voor de veiligheid is ook aangesloten op het waarschuwingssysteem voor gevaren (brandmelder, centrum voor gebouwentechnologie enz.) en het toegangscontrolesysteem (alarmsysteem bij inbraken en overvallen, videosurveillance enz.). Door het gewijzigde tracé van de nieuwe zuidbaan moesten een nieuwe buitenomheining en twee nieuwe, extra toegangspunten (controlepunt 2 en 4) worden gebouwd.

(62) Daarnaast moet de exploitant de genoemde beveiligingsmaatregelen, overeenkomstig artikel 5, lid 4, van Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart<sup>(16)</sup>, in een beveiligingsprogramma opnemen, dat ter goedkeuring aan de met de veiligheid van het vliegverkeer belaste autoriteit moet worden voorgelegd. De exploitant van een burgerluchthaven is verplicht de in het goedgekeurde beveiligingsprogramma voor de burgerluchtvaart opgenomen beveiligingsmaatregelen ten uitvoer te leggen. Het beveiligingsprogramma voor de burgerluchtvaart van de luchthaven van Leipzig werd op 25 oktober 2007 door de afdeling luchtverkeer van het Saksische ministerie van Economie en Arbeid goedgekeurd. Om haar verplichtingen in het kader van het *Luftsicherheitsgesetz* na te komen, opereert de luchthaven een eigen beveiligingsdienst.

(63) Omdat de luchthaven had besloten goederenverkeer uit derde landen in de zin van Richtlijn 97/78/EG van de Raad van 18 december 1997 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht<sup>(17)</sup>, toe te staan, heeft de luchthaven voor de afhandeling en opslag van dierlijke producten of het onderbrengen van dieren een veterinaire grenscontrolepost nodig.

**Brandbestrijding**

(64) De luchthaven is wettelijk verplicht brandweer- en reddingsdiensten inzetklaar te houden. Brandweer- en reddingsdiensten zijn een van de voorwaarden om een exploitatievergunning te krijgen. Om aan de geldende verplichtingen voor brandweer- en reddingsdiensten te voldoen, moest de nieuwe zuidbaan een eigen brandweerpost krijgen. De luchthaven van Leipzig beschikt daardoor over brandweerposten<sup>(18)</sup> in het noordelijke en het zuidelijke deel van de luchthaven.

**Bedrijfszekerheid/systemen voor redundante stroomvoorziening**

(65) De luchthaven moet over een dubbele stroomvoorziening beschikken. Dat is, in verband met reguleringsverplichtingen, alleen mogelijk door ononderbroken stroomvoorziening (USP). Daartoe werden dynamische USP-dieselsystemen geïnstalleerd in elk van de drie bebakingsstations van de zuidbaan.

(66) Volgens de door Duitsland verschaft gegevens was het nodig de stroomvoorziening uit te bouwen om de stroomvoorziening (daaronder begrepen reservecapaciteit) te garanderen en nieuwe capaciteit te creëren voor de vestiging van verdere ondernemingen op de luchthaven van Leipzig. Daarom werd de bouw van een transformatorstation ten belope van 5 miljoen EUR gepland.

<sup>(16)</sup> PB L 355 van 30.12.2002, blz. 1.

<sup>(17)</sup> PB L 24 van 30.1.1998, blz. 9.

<sup>(18)</sup> De brandweerposten beschikken over een identieke technische uitrusting; na 15 jaar zijn vervangingsinvesteringen noodzakelijk.

(67) In verband met de herinrichting van de zuidbaan moest de luchthaven ook kosten (voor hoog- en laagspanningskabels) maken op grond van haar verplichtingen in het kader van de voorschriften wat betreft luchtverkeersleiding (artikel 27, onder d), van het *Luftverkehrsgesetz* en haar verplichtingen ten aanzien van de Deutsche Wetterdienst (artikel 27, onder f), van datzelfde *Luftverkehrsgesetz*).

### Bebakening

(68) De bebakeningvoorschriften zijn in ICAO-Annex 14<sup>(19)</sup> vastgesteld. In Duitsland zijn deze voorschriften omgezet door de *Gemeinsame Grundsätze des Bundes und der Länder über die Markierung und Befeuering von Flugplätzen mit Instrumentenflugverkehr* (gemeenschappelijke beginselen van de federale overheid en de deelstaten over de markering en bebakening van vliegvelden met instrumentennadering). Daardoor moest de luchthaven kosten maken voor de bebakening met markers die voor de nieuwe zuidbaan moesten worden geïnstalleerd.

(69) Duitsland verklaart voorts dat ook de verdere platforms waarvan de bouw gepland staat voor de periode na 2010, met de betrokken bebakeningssystemen zullen moeten worden uitgerust. Ook dienen de exploitatiekosten in aanmerking te worden genomen (vgl. tabel 4).

#### 3.1.5. Verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt

(70) Mocht de Commissie tot de conclusie komen dat het bij de investering om steun gaat, dan wil Duitsland er op wijzen dat de investeringen „bestaande steun” vormen in de zin van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag<sup>(20)</sup>, dat het dus gaat om „steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht”.

(71) Duitsland voert voorts aan dat de vernieuwing van de zuidbaan het algemene belang dient in de zin van artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag, en draagt daarvoor een aantal argumenten aan. Volgens Duitsland zal de bouw van de nieuwe zuidbaan de integratie van nationale en internationale verkeerssysteem verbeteren en de regio economisch voordeel opleveren. Internationale ondernemingen, die voor de distributie van hun producten op expresdiensten een beroep doen, hebben zich in de regio Halle/Leipzig gevestigd. De luchtvrachthub heeft al een reeks internationaal actieve ondernemingen naar de regio gehaald, waar de dringend noodzakelijke nieuwe arbeidsplaatsen zijn ontstaan. Door een luchtvrachthub ontstaat er een gunstig ondernemings- en investeringsklimaat, dat dan weer zelf positieve effecten op de werkgelegenheid met zich brengt. Duitsland steunt hiervoor op een analyse van prof. dr. Jünemann, dat dankzij de luchtvrachthub bij het afbouwen van de luchthaven in 2008 alleen al in Leipzig/Halle 3 500 directe banen en zo'n 7 000 indirecte banen zouden ontstaan. De meeste van deze banen zouden in gespecialiseerde ondernemingen ontstaan, die zich wegens de luchtvrachthub in de regio vestigden.

<sup>(19)</sup> Bijlage bij het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart (ICAO-Verdrag).

<sup>(20)</sup> PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

(72) De herinrichting van de zuidbaan zou ook beter zijn voor het milieu. Deze herinrichting voorkomt namelijk dat in de toekomst dichtbewoonde gebieden in het noorden van Leipzig en het zuiden van Halle moeten worden overvlogen. Een gebied van Leipzig, dat dichtbij het luchthaventerrein en vóór het einde van de oude zuidbaan ligt, zou bijzonder door lawaai getroffen zijn. Dankzij het gewijzigde ontwerp van de af- en aanvliegroutes van beide banen zouden de door het vliegverkeer veroorzaakte geluidsemisies zich daar concentreren. Ook zou door het nieuwe ontwerp van de zuidbaan de belasting van het milieu voor de dichtbewoonde agglomeratie-Leipzig/Halle tot een minimum worden beperkt.

(73) Bovendien voldeed het ontwerp van de oude zuidbaan niet aan de ideale meteorologische voorwaarden voor start- en landingsverkeer. Het hele jaar door of in bepaalde maanden zou de overheersende windrichting zuidwest zijn. Daardoor is er tussen het ontwerp van de oude zuidbaan en de overheersende windrichting een afwijking van rond 20 graden. Bij storende zijwindcomponenten kan dit nadelig zijn. Het nieuwe ontwerp voldoet aan de meteorologische voorwaarden voor het vliegverkeer en maakt instrumentennadering in de categorie alle weer (ILS CAT III) mogelijk, hetgeen tot dusver niet het geval was. Dankzij de afstand van meer dan 2 000 m tussen de start- en landingsbanen kunnen deze banen onafhankelijk van elkaar worden gebruikt.

(74) Duitsland benadrukt dat alle planningsbesluiten werden genomen met het oog op de vraag op de lange termijn en de specifieke baten voor de luchthaven wanneer deze zich in toenemende mate op het vrachtverkeer zou concentreren. De belangrijkste van deze voordelen zijn de toestemming om, zonder beperkingen, nachtvluchten op beide start- en landingsbanen uit te voeren. Op vele Europese luchthavens gelden voor nachtvluchten aanzienlijke restricties. Deze hebben een sterke impact op het totale luchtvrachtverkeer en met name de expresvracht, en de exploitatie van een luchtvrachthub is praktisch alleen mogelijk op een luchthaven zonder beperkingen voor nachtvluchten.

(75) Normaal gesproken ligt dit soort luchthavens zonder beperkingen op nachtvluchten echter in dunbevolkte gebieden, die slechts over ontoereikende infrastructuur voor het vervoer over land beschikken. De luchthaven van Leipzig biedt evenwel het voordeel van een uitstekende aansluiting op het spoor- en wegennet. Het in 2001 gepubliceerde *Regionalplan Westsachsen* laat de geplande uitbouw van de infrastructuur in dit gebied zien. Volgens dit plan zou de luchthaven zodanig worden uitgebouwd dat daarmee de positie van de regio binnen het vervoersnetwerk voor nationaal en internationaal vrachtvervoer wordt verbeterd.

(76) De luchthaven bevindt zich op het knooppunt van twee *Bundesautobahnen*, die de belangrijkste *catchment areas* van de luchthaven in de richting noord-zuid en oost-west verbinden. Het wegennet moet door verdere hoofdverkeerswegen worden aangevuld, die moeten worden aangelegd naargelang de luchthaven verder uitbreidt. De luchthaven beschikt ook over een uitstekende aansluiting op het spoorwegennet. De ICE-lijn Erfurt-Halle/Leipzig loopt in de buurt van de luchthaven en daardoor is de luchthaven gemakkelijk bereikbaar via een combinatie van intercity- en regionale treinen.

- (77) Volgens Duitsland is deze uitzonderlijke combinatie van positieve factoren des te waardevoller, gelet op de capaciteits- en infrastructuurtekortkomingen op andere Duitse luchthavens. Daarom had het luchthavenbedrijf Leipzig besloten om zich, in tegenstelling tot andere Duitse luchthavens, te concentreren op de nichemarkt van de luchtvracht.
- (78) Het luchtvrachtverkeer, en met name de expresvracht, geeft een aanzienlijke groei te zien. Deze ontwikkeling dwingt de grotere aanbieders van expresdiensten om hun operationele capaciteit te verruimen, daar waar de bestaande capaciteit op luchthavens steeds krappert wordt en de beperkingen op nachtvluchten toenemen.
- (79) Wat betreft de bezwaren van de Commissie ten aanzien van de levensvatbaarheid van de vernieuwing van de zuidbaan, verwijst Duitsland naar het besluit in de zaak van de luchthaven van Antwerpen, waar de Commissie ten aanzien van regionale luchthavens tot de conclusie kwam dat het door regionale beperkingen voor een luchthaven niet mogelijk is de nodige inkomsten te verwerven om passende luchthavendiensten te kunnen aanbieden of om de levensvatbaarheid van de luchthavens te garanderen. Om deze luchthavens als regionale toegangspunten in het publieke belang te laten functioneren, zijn onder bepaalde omstandigheden publieke middelen nodig.
- (80) De beschikbaarheid van twee, onderling onafhankelijke start- en landingsbanen is een essentiële voorwaarde om een moderne vrachtluchthaven te kunnen opereren. Dit geldt des te meer voor hubs en expresdiensten. Zonder een tweede start- en landingsbaan kan de luchthaven van Leipzig niet als luchtvrachthub functioneren en zich niet, zoals in de overwegingen 71 e.v. werd beschreven, toeleggen op de nichemarkt van het expresvrachtverkeer. Het aantal passagiers is volledig irrelevant voor de vraag of een systeem met parallelle banen noodzakelijk is.
- (81) Door het ontwerp van de oude zuidbaan van de luchthaven is het onmogelijk om de oude zuidbaan en de nieuwe noordbaan terzelfder tijd te opereren. De af- en aanvliegroutes zouden elkaar snijden op een punt in de buurt van de luchthaven, met als gevolg dat de luchtverkeersleiding van Deutsche Flugsicherung de beide banen, uit oogpunt van vliegoperaties, als één enkele baan zou moeten beschouwen. Voorts kunnen ongunstige weersomstandigheden of ongevallen onderbrekingen in de logistieke keten veroorzaken. De beschikbaarheid van een tweede, parallelle baan is dus onmisbaar om op de luchthaven ononderbroken operaties te garanderen en aanbieders van vrachtdiensten aan te trekken. Deze analyse werd bij de *Planfeststellungs*-procedure voor de aanleg van de nieuwe zuidbaan ook door de bevoegde instantie (*Planfeststellungsbehörde*) bevestigd. Zij had een deskundigenstudie besteld over de vraag of het nodig was om de zuidbaan zo te draaien dat zij parallel met de noordbaan kwam te liggen, dan wel of de start- en landingsbanen in V-vorm konden worden gebruikt. Uit de studie is gebleken dat zelfs bij passagiersvluchten de gemiddelde vertragingen bij een systeem met banen in V-vorm onaanvaardbaar zouden zijn, en dat de afhandeling van het luchtvrachtverkeer onmogelijk zou zijn. Bovendien moest worden vastgesteld dat de vertragingen bij een hub voor expresvracht nog zouden toenemen, omdat door het in- en uitladen van de luchtvracht van vliegtuigen die met vertraging waren geland, de vertrektijden van de andere vliegtuigen nog verder zouden worden vertraagd. Daardoor zou de logistieke keten aan de gateways in de war geraken. Het systeem met parallelle banen doet de flexibiliteit van de luchthaven dus toenemen en maakt deze voor potentiële gebruikers aantrekkelijker.
- (82) De *Planfeststellungsbehörde* had, na afweging van alle betrokken publieke belangen, bevestigd dat de plannen voor de uitbouw economisch bijzonder zinvol waren en dat de economische kansen sterk opwogen tegen de risico's. Deze instantie was tot de bevinding gekomen dat er voor de infrastructuur met het oog op de aanleg van een centrale luchtvrachthub op de luchthaven, uit zowel macro- als micro-economisch oogpunt, een behoefte bestond. Door de zuidbaan te draaien zou bovendien het gevaar op botsingen verminderen. Het Bundesverwaltungsgericht heeft het *Planfeststellungsbeschluss* bevestigd in zijn arrest van 9 november 2006 en heeft in dit verband geen fouten bij de belangenafweging geconstateerd.
- (83) Duitsland benadrukt nogmaals dat het besluit voor de bouw van een nieuwe zuidbaan onafhankelijk is genomen van en voorafgaand aan het besluit van DHL om haar luchtvrachthub van Brussel naar Leipzig te verplaatsen. DHL had alleen een garantie gekregen voor het gebruik van de zuidbaan gedurende twee bepaalde nachtslots (die overeenkomen met een gegarandeerd aandeel van [10-25] % in de gebruiksduur van de zuidbaan), terwijl de zuidbaan tijdens de rest van de nacht en overdag voor alle betrokkenen beschikbaar is.
- (84) Volgens Duitsland wordt met deze maatregel het intracommunautaire handelsverkeer dan ook niet ongunstig beïnvloed, aangezien de capaciteit op de markt voor luchtvracht — en met name expresvracht — momenteel in heel Europa erg beperkt is.

### 3.2. Steun voor DHL

#### 3.2.1. Raamovereenkomst

##### 3.2.1.1. Marktconformiteit van de garanties in raamovereenkomst

- (85) Duitsland is van mening dat het luchthavenbedrijf, toen het de raamovereenkomst heeft ondertekend, volgens het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie is opgetreden, omdat de positieve effecten en het voordeel van de overeenkomst met DHL ruim opwogen tegen de risico's en verplichtingen van de luchthaven. Het resterende risico voor het luchthavenbedrijf Leipzig ten aanzien van de verplichtingen inzake capaciteit en exploitatie is zeer gering.
- (86) Duitsland is van mening dat het luchthavenbedrijf als een particuliere investeerder heeft gehandeld toen het op 21 november 2004 het besluit voor de bouw van de zuidbaan nam en pas een jaar nadien (op 21 september 2005) een besluit over de ondertekening van de raamovereenkomst nam. De beslissende vraag is dus of het luchthavenbedrijf in 2005 een hogere cashflow verwachtte in het scenario „uitbouw met DHL” dan in het scenario „uitbouw zonder DHL”. Aangezien de aanleg van de zuidbaan in september 2005 al ver was gevorderd, kwam het stopzetten van de werkzaamheden niet meer als een economisch alternatief ter discussie.

- (87) In tegenstelling tot eerdere verklaringen neemt Duitsland ook de restwaarde in de cashflowberekeningen op, om een hogere rendabiliteit van de zuidbaan aan te tonen. De berekening van de restwaarde is gebaseerd op een lineaire groei van de operationele resultaten in de periode 2038-2042 bij een gemiddelde stijging van de inkomsten met 3 %.
- (88) De introductie van de restwaarde heeft een aanzienlijk effect op de rendabiliteit van de economische scenario's. Waar Duitsland voor de periode 2006-2042 uitkomt op een gediscoteerde cashflow van ca. [...] EUR in het scenario „uitbouw met DHL” en van ca. — [...] EUR in een scenario „uitbouw zonder DHL”, bedraagt de restwaarde, eveneens gediscoteerd tot 2006, onderscheidenlijk, ca. [...] EUR en [...] EUR. Zoals uit deze cijfers blijkt, doet de restwaarde de rendabiliteit in het scenario „uitbouw met DHL” met een factor van bijna [...] EUR stijgen en verandert het scenario „uitbouw zonder DHL” van een verliesgevend in een winstgevend project met een cashflow van ca. [...] EUR.
- (89) Op grond van het saldo tussen de aldus berekende cashflow in de beide scenario's komt Duitsland tot de conclusie dat het scenario „uitbouw met DHL” in 2005 een cashflow oplevert die rond [...] EUR hoger uitkomt dan in het scenario „uitbouw zonder DHL” <sup>(21)</sup>.
- (90) Wat betreft de risicocalculatie voert Duitsland aan dat risicoverzekeringen een courante zakelijke praktijk zijn en dat het risico in dit geval uit de cashflow kan worden gefinancierd. Duitsland raamt het risico als gevolg van de raamovereenkomst op ongeveer [...] EUR ingeval beperkingen op nachtvluchten worden ingevoerd, en gaat ervan uit dat DHL dit risico via positieve cashflow kan financieren <sup>(22)</sup>. Een particuliere investeerder had het risico op schadeclaims geaccepteerd, omdat de [...] EUR positieve cashflow bij een scenario „uitbouw met DHL” voldoende zou zijn om het risico op schadeclaims ten belope van [...] EUR te dekken.
- (91) Naast deze overwegingen betreffende het risico van een verbod op nachtvluchten, beschouwt Duitsland een disconteringspercentage van 6,5 % als passend, omdat de inkomsten bij deze berekeningen niet voor inflatie worden gecorrigeerd en de risico's voor het luchthavenbedrijf Leipzig gering zijn. Deze beoordeling wordt ondersteund door te wijzen op besluiten van de Britse Civil
- Aviation Authority over de vaststelling van de luchthavengelden voor de periode 2008-2013. Deze berekeningen zijn gebaseerd op vergelijkbare kapitaalkosten (in reële termen en vóór belastingen) van 6,2 % voor de luchthaven van Heathrow en 6,7 % voor de luchthaven van Gatwick.
- (92) Duitsland benadrukt voorts dat bij de beoordeling van de evenredigheid van de raamovereenkomst ook ermee rekening is gehouden dat DHL, door 250 miljoen EUR in haar nieuwe Europese hub te investeren en zich voor lange tijd aan Leipzig te binden, een aanzienlijk zakelijk risico heeft genomen, en dat het luchthavenbedrijf Leipzig van DHL een schadevergoeding krijgt wanneer de onderneming besluit haar activiteiten stop te zetten voordat de periode van 15 jaar is afgelopen.
- (93) Duitsland komt tot de conclusie dat aan de ondertekening van de raamovereenkomst een groter economisch voordeel is verbonden dan wanneer deze niet werd ondertekend, en dat dus ook een particuliere investeerder de raamovereenkomst met DHL had ondertekend. Bijgevolg omvat de raamovereenkomst geen elementen van staatssteun.

### 3.2.1.2. Marktconformiteit van de huurovereenkomsten

- (94) Duitsland verklaart dat voor het platform een leasingovereenkomst noodzakelijk was, omdat het luchthavenbedrijf steeds eigenaar van de infrastructuur moet blijven om de publieke toegang tot het platform om luchtverkeerstechnische redenen en op grond van de bestemmingsvoorschriften te garanderen, ook wanneer de overeenkomst met DHL wordt verbroken.
- (95) Wat betreft de bijzondere bepalingen in de huurovereenkomsten waardoor DHL een optie krijgt om de gronden te huren die grenzen aan het terrein dat DHL ter beschikking werd gesteld en die een verhuring van deze gronden aan concurrenten van DHL uitdrukkelijk verbieden, voert Duitsland aan dat het luchthavenbedrijf Leipzig talrijke gronden bezit die niet grenzen aan het terrein dat DHL ter beschikking werd gesteld en die concurrenten van DHL kunnen huren. Ten tweede voert Duitsland aan dat met de reservering van gronden die aan het terrein van DHL grenzen, het beginsel van de economische belangen van de huurder wordt in acht genomen, beginsel dat in het Duitse huurrecht wordt erkend <sup>(23)</sup>.

### 3.2.1.3. Marktconformiteit van de luchthavengelden

- (96) Volgens Duitsland heeft het luchthavenbedrijf Leipzig als een particuliere investeerder gehandeld, aangezien de met DHL overeengekomen luchthavengelden marktconform zijn en zelfs in het bovenste segment liggen van de luchthavengelden die DHL bij andere Europese hubs moet betalen (vgl. de overwegingen 115 e.v.). Duitsland beoogt dat bij de luchthavengelden die DHL aan het luchthavenbedrijf Leipzig verschuldigd is, geenszins sprake is van een voorkeursbehandeling.

<sup>(21)</sup> Deze uitkomst is ook te vinden in de berekeningen in de bijlage, waaruit blijkt dat het cashflowsaldo tussen de exploitatie van de zuidbaan met en de exploitatie zonder DHL in 2005 ongeveer [...] EUR bedraagt (vgl. de cashflow in kolom 4 en 5 van tabel 1). Wordt bij dit bedrag het verschil in restwaarde tussen de beide scenario's opgeteld en wordt dit bedrag overgedragen op 2006 bij een disconteringspercentage van 6,5 %, dan komt het totaal eveneens uit op een bedrag van [...] EUR.

<sup>(22)</sup> Duitsland gaat ervan uit dat de schadeclaims voor de afschrijving van de investeringen van DHL lineair in de tijd zullen afnemen. Uitgaande van het maximumbedrag van [...] EUR in het jaar [...], betekent dit bv. [...] EUR in [...] en [...] EUR in [...]. In de aanname dat een verbod op nachtvluchten 25 % waarschijnlijk is, bedraagt het te verwachten nominale risico [...] EUR in het jaar [...] en de gediscoteerde waarde ervan [...] EUR. Dit was het door Duitsland gehanteerde worst-casescenario, omdat wetswijzigingen pas na 10 tot 15 jaar van kracht kunnen worden (verklaring Duitsland van 23.2.2007, blz. 68-69).

<sup>(23)</sup> Vgl. de verklaring van 23.2.2007, voetnoot 68, met een uitgebreide lijst van de rechtspraak terzake en toelichting bij de *Konkurrenzschutzklausel* (clausule ter bescherming tegen concurrenten).

### 3.2.1.4. De patronaatsverklaring

- (97) In de eerste plaats verklaart Duitsland dat de Vrijstaat Saksen door de extra winsten die dankzij de investeringen worden gegenereerd, indirect voor de garantie wordt vergoed. Ten tweede beschouwt Duitsland de patronaatsverklaring als een courante zakelijke praktijk, aangezien de Vrijstaat Saksen deze patronaatsverklaring ten belope van [...] EUR ten behoeve van DHL heeft afgegeven in ruil voor een patronaatsverklaring van Deutsche Post AG (de moedermaatschappij van DHL) ten belope van [...] EUR, om eventuele claims van het luchthavenbedrijf Leipzig ten aanzien van DHL te dekken (DHL zou bijvoorbeeld een contractueel vastgelegde schadevergoeding moeten betalen die overeenstemt met de landingsrechten voor [...] jaar, wanneer de onderneming besluit de luchthaven van Leipzig in de eerste [...] jaar van de duur de raamovereenkomst opnieuw te verlaten).
- (98) Duitsland wijst er verder op dat de patronaatsverklaring nog door de Commissie moet worden goedgekeurd en nog niet in werking was getreden.

## 4. OPMERKINGEN VAN DERDEN

### 4.1. DHL

#### 4.1.1. Steun voor de luchthaven

- (99) Volgens DHL is de twijfel van de Commissie ten aanzien van de noodzaak van de aanleg van de nieuwe zuidbaan volledig in tegenspraak met haar eigen mededeling van 24 januari 2007 aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's met als titel „Actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens”<sup>(24)</sup>; daarin staat te lezen dat de bestaande capaciteit moet worden uitgebreid, om de overbelasting van de Europese luchthavens te verlichten. DHL ziet in haar moeizame zoektocht naar een geschikte hub de vaststelling van de Commissie bevestigd dat deze sector de grenzen van zijn capaciteit heeft bereikt.
- (100) De uitbreiding van de luchthaven van Leipzig levert een wezenlijke bijdrage aan de inspanningen om de capaciteitscrisis op te lossen. Nu de Commissie het luchtvervoer tot „motor” van de economische groei en de luchtvracht tot de „sleutel” voor de groei op de interne markt en in de buitenlandse handel heeft uitgeroepen, is een uitbouw van de capaciteit op de luchthaven van Leipzig in het publieke belang van de lidstaten en van de Gemeenschap als geheel.
- (101) Volgens DHL is de uitbouw of de vernieuwing van reeds bestaande start- en landingsbanen wezenlijk rationeler dan de aanleg van een volledig nieuwe start- en landingsbaan. Een systeem met parallelle banen voorkomt vertragingen en het afleiden van trafiek naar andere luchthavens. Het tegengaan van vertragingen is in het luchtvrachtvervoer en in het bijzonder bij centrale hubs voor expresvrachtverkeer een veel kritischer probleem als bij het passagiersverkeer.
- (102) DHL is van mening dat de grootste voordelen van de verhuizing naar de luchthaven van Leipzig zijn: het

ontbreken van een verbod op nachtvluchten, de goede aansluitingen op het wegen- en spoorwegnet, en de beschikbaarheid van lokale arbeidskrachten. De aanleg van start- en landingsbanen maakt het ook noodzakelijk om de nodige infrastructuur voor het openbaar vervoer beschikbaar te stellen als dienst van algemeen belang. Dit geldt met name voor de nieuwe Duitse deelstaten, omdat de vernieuwing van de onderontwikkelde verkeersinfrastructuur in deze regio's zonder enige twijfel een openbare taak in het algemeen belang is.

- (103) De uitkomst van de complexe *Planfeststellungs*-procedure voor de zuidbaan was dat uit zowel macro- als micro-economisch oogpunt een behoefte bestond om de zuidbaan te vernieuwen. Daarom valt dus uit te sluiten dat de zuidbaan op de luchthaven van Leipzig specifiek voor DHL werd ontworpen en gebouwd. Dit project werd, zowel qua timing als zakelijk, onafhankelijk van DHL uitgevoerd.
- (104) DHL is van mening dat de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure onvoldoende rekening heeft gehouden met de specifieke logistieke eisen op het gebied van expresvracht. Anders dan bij het passagiersverkeer, dat op korte termijn naar andere luchthavens kan worden afgeleid, moeten voor expresdiensten hubs worden gebouwd en vergt zulks zo hoge investeringen dat de inspanningen enkel lonen wanneer de vestiging permanent is. Expresluchtvracht wordt, naar zijn aard, 's nachts behandeld en is in sterke mate afhankelijk van permanent beschikbare slots voor nachtvluchten. Wanneer de Commissie een fundamenteel vereiste als een voorkeursbehandeling beschouwt, stelt zij daarmee de economische basis van alle aanbieders van expresdiensten ter discussie.
- (105) Wanneer de financiële verantwoordelijkheid voor de zuidbaan aan DHL zou worden overgedragen, zou de onderneming daardoor op onaanvaardbare wijze worden benadeeld op de markt voor expresdiensten, omdat haar concurrenten alleen de standaardvergoedingen voor vrachtvluchten moeten betalen en hun geen investeringsuitgaven voor start- en landingsbanen worden opgedrongen. Volgens DHL heeft het luchthavenbedrijf Leipzig bij de ondertekening van de overeenkomst als een particuliere investeerder gehandeld, aangezien de start- en landingsrechten, de voorwaarden in de huurovereenkomst voor het platform en in de erfpachtovereenkomst marktconform waren. De looptijd van de overeenkomst en de daarin bepaalde schadevergoedingen zijn evenwichtig. De garanties in de raamovereenkomst zijn, afgemeten aan de gedragen risico's, gerechtvaardigd en eveneens marktconform. De patronaatsverklaring moet nog door de Commissie worden goedgekeurd en is nog niet van kracht.

#### 4.1.2. Steun voor DHL

- (106) Volgens DHL houdt de raamovereenkomst geen enkele voorkeursbehandeling van DHL in, maar bevat zij alleen op de markt gebruikelijke financiële overwegingen en voorwaarden.

<sup>(24)</sup> COM(2006) 819 def.



andere Europese hubs van DHL — Bergamo (BGY), Zaventem/Brussel (BRU), Keulen (CGN) en Nottingham (EMA) — liggen de landingsrechten op de luchthaven van Leipzig (LEJ) gemiddeld [...] % hoger; voor nachtvluchten zouden de luchthavengelden [...] % boven het gemiddelde liggen (vgl. de onderstaande tabellen). In vergelijking met de luchthavengelden in Vatry betaalt DHL bijna [...] maal meer om in Leipzig te kunnen landen. Bovendien moeten alle gebruikers van de luchthaven van Leipzig dezelfde luchthavengelden betalen. Voor DHL staat het vast dat de landingsrechten op de luchthaven van Leipzig marktconform zijn.

Tabel 6

**Luchthavengelden voor dagvluchten**

	A300	B757 (100 t)	B757 (93 t)	Gemiddelde
BGY	[...]	[...]	[...]	[...]
BRU	[...]	[...]	[...]	[...]
CGN	[...]	[...]	[...]	[...]
EMA	[...]	[...]	[...]	[...]
Gemiddelde DHL-hubs	[...]	[...]	[...]	[...]
Vatry	[...]	[...]	[...]	[...]
LEJ	[...]	[...]	[...]	[...]

De gemiddelde luchthavengelden zijn berekend op basis van de door DHL gebruikte vliegtuigtypes (A 300, B 757).

Tabel 7

**Luchthavengelden voor nachtvluchten**

	A300	B757 (100 t)	B757 (93 t)	Gemiddelde
BGY	[...]	[...]	[...]	[...]
BRU	[...]	[...]	[...]	[...]
CGN	[...]	[...]	[...]	[...]
EMA	[...]	[...]	[...]	[...]
Gemiddelde DHL-hubs	[...]	[...]	[...]	[...]
Vatry	[...]	[...]	[...]	[...]
LEJ	[...]	[...]	[...]	[...]

De gemiddelde luchthavengelden zijn berekend op basis van de door DHL gebruikte vliegtuigtypes (A 300, B 757).

**4.2. Mitteldeutsche Flughafen AG (MFAG)**

- (116) Mitteldeutsche Flughafen AG (hierna „MFAG” genoemd) verklaart bij het begin van haar opmerkingen, als eigenaar

van het luchthavenbedrijf Leipzig, dat zij zich volledig aansluit bij de verklaringen van Duitsland.

**4.2.1. Steun voor de luchthaven**

- (117) Volgens de eigenaar van de luchthaven blijkt uit het feit dat de luchthaven ondernemingen kan aantrekken, dat zij de vraag aankan. De uitbouw van de luchthaven van Leipzig en de integratie ervan in het regionale verkeersnetwerk zijn van centraal belang voor de groei van de regio, die ook door de Gemeenschap wordt ondersteund. De luchthaven voldoet ook aan de Europese vraag naar het creëren van luchthavencapaciteit, zodat het concurrentievermogen van de Gemeenschap in de sector luchtvracht kan worden gehandhaafd.

**4.3. ADV — Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen****4.3.1. Steun voor de luchthaven**

- (118) Volgens deze organisatie is Duitsland beslist op efficiënte vervoersverbindingen met internationale knooppunten aangewezen. Door de steeds groter wordende hoeveelheid kapitaal die in de luchtvrachtgoederen vastzit, neemt het belang van kortere transporttijden toe. De afgelopen twintig jaar heeft de sector van de *overnight* diensten een dynamische groei te zien gegeven, een tendens die gezien de voortschrijdende globalisering kan aanhouden. In Duitsland is er echter een capaciteitstekort voor de vestiging van grote luchtvrachtmaatschappijen, hetgeen ook voor Europa als geheel een punt van zorg is. De capaciteit voor nachtvluchten op de drie grootste luchtvrachthubs (Frankfurt, München en Keulen/Bonn) wordt bijna volledig benut en de situatie kan nog verder verslechteren wanneer de luchthaven van Frankfurt haar activiteiten met nachtvluchten volledig stopzet. Volgens de ADV moet nieuwe capaciteit worden gecreëerd om de economische concurrentiepositie op de internationale markt te beschermen. De uitbouw van de luchthaven van Leipzig speelt in op deze behoefte en ontlast andere luchthavens, die daardoor de kans krijgen zich op hun passagiersactiviteiten te concentreren. De luchthaven van Leipzig is tegelijk ook de steunpilaar van de economische ontwikkeling in het oosten van Duitsland. Volgens ADV was de bouw van de nieuwe zuidbaan op de luchthaven van Leipzig dringend noodzakelijk.

**4.4. Gemeente Leipzig****4.4.1. Steun voor de luchthaven**

- (119) Volgens de gemeente Leipzig is het noordelijke gebied van Leipzig als handels- en economisch centrum van beslissend belang voor de internationale concurrentiepositie van drie Duitse deelstaten. Dankzij de aanleg van snelwegen en nationale wegen, een hogesnelheidslijn en een regionaal spoorwegnet, maar vooral door de uitbreiding van de luchthaven van Leipzig beschikt dit logistieke knooppunt over alle troeven om zich op de lange termijn tegenover de wereldwijde concurrentie staande te houden.

- (120) Uit een studie van de gemeente Leipzig, de Industrie- und Handelskammer Leipzig en het Güterverkehrszentrum blijkt dat midden-Duitsland en de regio-Leipzig kunnen rekening houden met de creatie van 100 000 banen in de logistieke sector.
- (121) De gemeente Leipzig beschouwt de zuidbaan van de luchthaven als vitale openbare infrastructuur die van groot belang is niet alleen voor DHL, doch voor een groot aantal ondernemingen — met name door de toenemende beperkingen op nachtvluchten elders. Het feit dat DHL zich in Leipzig heeft gevestigd, wordt als absoluut van essentieel belang gezien om verdere luchtvrachtmata-schappijen aan te trekken en de capaciteit van de luchthaven te benutten.
- (122) De gemeente Leipzig voert bovendien aan dat met de nieuwe zuidbaan een systeem van parallelle banen werd gecreëerd, dat het luchtverkeer van dichtbevolkte gebieden kan weghouden. Volgens de gemeente Leipzig was de uitbouw van de luchthaven van Leipzig zonder publieke middelen niet mogelijk geweest. Hetzelfde geldt ook voor concurrerende Europese luchthavens.

#### 4.5. Gemeente Schkeuditz

##### 4.5.1. Steun voor de luchthaven

- (123) De gemeente Schkeuditz doet opmerken dat zij op het punt staat om het middelpunt te worden van belangrijke regionale ontwikkeling. Schkeuditz ligt op een supraregionale ontwikkelingsas en heeft zich de voorbije tien jaar tot een centrum van een modern verkeerssysteem kunnen ontwikkelen. Aan deze ontwikkeling heeft de gemeente haar — vooral naar Oost-Duitse normen — buitengewone economische groei te danken. Dankzij de uitstekende voorwaarden ter plaatse valt te verwachten dat deze positieve trend doorzet.
- (124) Wat de zuidbaan betreft, voert de gemeente Schkeuditz aan dat de luchthaven al op 19 juli 1991 tot de conclusie was gekomen dat door de dynamiek in de ontwikkeling van de regio een tweede start- en landingsbaan noodzakelijk werd.

#### 4.6. IHK Leipzig

##### 4.6.1. Steun voor de luchthaven

- (125) De Industrie- und Handelskammer Leipzig (hierna „IHK Leipzig” genoemd) voert aan dat de beschikbaarstelling van geschikte verkeersinfrastructuur een taak van de Staat is, hetgeen hem onbeperkte controle over de ontwikkeling van deze infrastructuur verleent en hem verplicht deze controle namens de burgers uit te oefenen.
- (126) Sinds 1991 is er in de uitbouw van de infrastructuur en de technische uitrusting van de luchthaven geïnvesteerd. Deze maatregelen werden aangevuld door verdere investeringen van de overheid in de verbetering van het wegen spoorwegnet in de *catchment area* van de luchthaven. Doordat de luchtvaart-, spoorweg- en wegeninfrastructuur goed op elkaar zijn aangesloten, kon de luchthaven zich ontwikkelen tot een Europese hub voor het passagiers- en luchtvrachtverkeer. De luchthaven voldoet aan de recentste eisen voor een logistiek centrum wat betreft

functionaliteit, moderniteit en capaciteit. Sinds 1993 wordt er door de economische spelers in de regio midden-Duitsland geijverd voor de uitbouw van de luchthaven.

- (127) De logistieke dienstverlening heeft zich tot een eigen dienstverleningssector ontwikkeld, die een jaarlijkse groei van rond 6 % laat zien en die over een aanzienlijk potentieel voor verdere groei beschikt. Door de uitbreiding van de Europese Unie naar het oosten is de regio centraal komen te liggen in de Europese economie. In de regio biedt het scala aan aanwezige industrieën de aanbieders van logistieke diensten goede zakelijke vooruitzichten. De scheikundige industrie heeft, met circa 25 000 werknemers in midden-Duitsland, in hoofdzaak dienstverlening van het spoor- en het multimodale vervoer nodig. Daarentegen hebben de automobielenindustrie (en haar toelevingsbedrijven) met circa 60 000 werknemers in 450 bedrijven en de halfgeleiderindustrie met circa 22 000 werknemers vervoersdiensten nodig waarbij de factor tijd een cruciale rol speelt.
- (128) Alle grote spelers in de logistieke sector, die de voorkeur geeft aan locaties in de buurt van belangrijke verkeersknooppunten, zijn in de regio aanwezig en zijn goed voor rond 160 000 arbeidsplaatsen. Dit aantal komt overeen met zo'n 6 % van het totale aanbod aan arbeidskrachten in deze regio. De IHK Leipzig voorziet de scheping van nog eens 100 000 arbeidsplaatsen in de periode tot 2015, dankzij de uitbouw van de regio tot een logistiek knooppunt. Dit aantal komt overeen met zo'n 10 % van het totale potentieel aan arbeidskrachten in deze regio.

##### 4.6.2. Steun voor DHL

- (129) De luchthaven van Leipzig heeft, naast DHL, nog een hele reeks andere luchtvracht- en logistieke ondernemingen aangetrokken. Daarom kan niet worden beweerd dat concurrenten werden geweerd van de luchthaven van Leipzig of dat DHL een voorkeursbehandeling heeft gekregen. Bij de ondernemingen die op de luchthaven zijn gevestigd, zijn onder meer SALIS (*Strategic Airlift Interim Solution* van de NAVO) en het Russische vrachtbedrijf Tesis, dat verbindingen met China verzorgt. Een andere intercontinentaal opererende vrachtonderneming op de luchthaven is Jade Cargo International. Op 13 april 2007 kwam op de luchthaven het World Cargo Center klaar, met een overslagcapaciteit van 200 000 ton vracht per jaar, hetgeen het profiel van de locatie als luchtvrachthub verder heeft versterkt.

#### 4.7. IHK Halle-Dessau

##### 4.7.1. Steun voor de luchthaven

- (130) De Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau (hierna „IHK Halle-Dessau”) vertegenwoordigt de economisch-politieke belangen van meer dan 52 000 ondernemingen. IHK Halle-Dessau verklaart dat de beschikbaarstelling en financiering van dit soort infrastructuur in Duitsland een taak voor de Staat is. Dit beginsel van het Europese en Duitse vervoersbeleid is in de investeringen in deze zaak weerspiegeld.



- (131) Volgens IHK Halle-Dessau is het zo dat de uitbouw van de luchthaven:
- bijdraagt aan het bereiken van de regionale plandoelstelling van Saksen en Saksen-Anhalt;
  - werd onderzocht en goedgekeurd in een complexe, openbare procedure, waarvan de uitkomsten door het Bundesverwaltungsgericht werden bevestigd;
  - de lokale toestand voor de industrie in de regio verbetert;
  - leidt tot meer werkgelegenheid in een regio met een ontwikkelingsachterstand;
  - de luchtvaart over het algemeen ten goede komt, en
  - kan voldoen aan de vraag op de lange termijn op de luchthaven van Leipzig.

(132) In 1993 publiceerden IHK Halle-Dessau en IHK Leipzig een gemeenschappelijk standpunt over de luchthaven. De beide organisaties hielden onder meer een pleidooi voor de bouw van een systeem met twee banen (waarbij elke baan een lengte van 3 600 m zou hebben), om de capaciteit van de luchthaven uit te breiden.

(133) Na de hereniging van Duitsland droegen de overheidsmaatregelen op het gebied van verkeersinfrastructuur wezenlijk bij aan de economische structuuromslag in de regio. De Commissie heeft de noodzaak erkend van steun voor de regio, waarvan delen nog steeds doelstelling 1-gebieden zijn, om de aanzienlijke handicaps van de regio te kunnen overwinnen. Dankzij omvangrijke particuliere en overheidsinvesteringen, vooral in infrastructuurprojecten, wordt de regio nu meer en meer internationaal concurrerend.

(134) Desondanks ligt de werkloosheid in de regio nog steeds dubbel zo hoog als het gemiddelde in de Gemeenschap. Een en ander maakt duidelijk dat de regio nog steeds overheidsinvesteringen nodig heeft, vooral ten behoeve van een betere infrastructuur, om de concurrentiepositie te versterken en ondernemingen aan te trekken. Alleen op die wijze kan de regio een zinvolle bijdrage leveren aan het behalen van de doelstellingen van de communautaire Lissabon-strategie.

#### 4.7.2. Steun voor DHL

(135) IHK Halle-Dessau benadrukt dat de modernisering van de luchthaven een geleidelijk en voortdurend proces is, waarmee in de jaren 1990 een aanvang werd gemaakt. Via een tijdrovende procedure moest iedere fase publiek worden beoordeeld en goedgekeurd. De zuidbaan is onder die omstandigheden gepland en gebouwd en het is niet correct om te stellen dat de aanleg ervan alleen ten behoeve van DHL plaatsvond.

#### 4.8. Ryanair

(136) Ryanair gaat niet nader in op de details van de zaak, maar beperkt zich tot eerder „algemene” opmerkingen.

Zo vermoedt de onderneming dat de Commissie geen volledig inzicht heeft in de verhoudingen tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, noch in de laatste ontwikkelingen in de luchtvaart, en dat zij daardoor een aantal foute conclusies trekt. Ryanair vreest dat de Commissie de onjuiste beginselen uit haar beschikking in de zaak-Brussels South Charleroi Airport en de richtsnoeren van 2005 nog verder zal versterken.

#### 4.9. Panalpina

(137) Panalpina voert al meer dan tien jaar vrachtluchten van Leipzig naar Moskou uit. Panalpina is voornemens haar luchtvrachthub in Leipzig te vestigen en hoopt verbindingen met het Indiase subcontinent en het Verre Oosten tot stand te kunnen brengen.

##### 4.9.1. Steun voor de luchthaven

(138) Panalpina vreest dat vele grotere luchthavens in Europa alle resterende capaciteit voor het passagiersverkeer zullen gaan gebruiken. Daarom vindt Panalpina een luchthaven die zich sterker op vrachtverkeer toelegt, belangrijk. De onderneming wijst er voorts op dat de luchthaven van Leipzig weliswaar midden in Europa ligt, maar toch ver genoeg in het oosten om de vluchtduur van en naar Azië te verkorten. De 24/7-exploitatie van de luchthaven voldoet aan een behoefte in een geglobaliseerde logistieke keten voor goederen en is een van haar belangrijkste troeven.

(139) Panalpina prijst het besluit om Leipzig tot een luchtvrachtluchthaven uit te bouwen en infrastructuur aan te bieden die garandeert dat in de toekomst luchtvracht de klok rond kan worden omgeslagen. De onderneming is ervan overtuigd dat, gelet op de infrastructuur en diensten die op de luchthaven van Leipzig voorhanden zijn, zich nieuwe ondernemingen in de regio-Leipzig zullen vestigen — en zo zullen bijdragen tot het scheppen van arbeidsplaatsen. Panalpina is van mening dat zij, evenals andere marktdeelnemers, gelijke toegang tot de infra- en suprastructuur van de luchthaven van Leipzig heeft.

#### 4.10. Jade Cargo International

##### 4.10.1. Steun voor de luchthaven

(140) Gelet op de toenemende capaciteitsproblemen is de uitbouw van nieuw hubs dringend noodzakelijk. Aangezien een particuliere financiering van deze infrastructuur veel uit te sluiten, toont Jade Cargo International zich verwonderd over de eis van de Commissie dat de exploitant rendementen moet halen die een particuliere investeerder had geëist. Wanneer deze infrastructuur er niet was, zou zulks niet alleen een negatieve impact hebben op het oosten van Duitsland, maar ook op de Gemeenschap als geheel.

- (141) Jade Cargo International ziet bij een negatieve beschikking van de Commissie de luchthaven van Leipzig en haar eigen businessconcept in het gedrang komen. Een en ander zou ook een negatieve impact hebben op andere economische sectoren. Aangezien de uitbouw van de luchthaven geen concurrentievervalsing veroorzaakt, maar deze in het algemene economisch belang plaatsvindt, verwacht Jade Cargo International dat de Commissie een gunstige beschikking zal geven.

#### 4.10.2. *Steun voor DHL*

- (142) Volgens Jade Cargo International komt de nieuwe zuidbaan haar eigen operaties ten goede, zodat zij de argumenten van de Commissie niet kan volgen, als zou alleen DHL van de bouw van die baan profiteren. Deze voorstelling van zaken is des te lastiger te begrijpen, omdat de toewijzing van de slots de taak van Deutsche Flugsicherung (DFS) is — en niet de luchthaven.

### 4.11. **Condor**

#### 4.11.1. *Steun voor de luchthaven*

- (143) Condor wijst op de goede multimodale aansluitingen. De onderneming vindt het veel zinvoller om in bestaande en reeds op netwerken aangesloten luchthavens (zoals Leipzig/Halle) op de behoeften afgestemde investeringen uit te voeren, in plaats van op kleinere luchthavens, die niet over de noodzakelijke voorwaarden beschikken.

#### 4.11.2. *Steun voor DHL*

- (144) Uit oogpunt van het mededingingsbeleid heeft Condor geen bezwaren tegen de voor de uitbouw van de luchthaven van Leipzig geplande investeringen. Het moderne systeem met twee banen staat ter beschikking van iedere potentiële gebruiker van de luchthaven. Gezien de vraag is moderne en efficiënte infrastructuur nodig.

### 4.12. **Ruslan SALIS GmbH**

#### 4.12.1. *Steun voor de luchthaven*

- (145) Volgens de luchtvrachtonderneming Ruslan SALIS GmbH is geen andere luchthaven in Duitsland, vooral in het oosten van Duitsland, voor haar operaties geschikt. Een beslissende rol speelt daarbij voor de onderneming een „gegarandeerde toegang” tot en een „gegarandeerde beschikbaarheid” van de noodzakelijke transportcapaciteit.
- (146) Bij haar keuze voor de luchthaven van Leipzig als locatie speelden factoren als het systeem met twee banen, de 24/7-exploitatie, de rechtstreekse weg- en spoorverbindingen met iedere belangrijke bestemming in Centraal-Europa en de vernieuwde en verlengde zuidbaan een doorslaggevende rol.
- (147) Volgens Ruslan SALIS GmbH is de zuidbaan aangelegd in het algemeen belang en niet als op specifieke gebruikers toegesneden infrastructuur. Dit was noodzakelijk en evenredig om bottlenecks in de transportcapaciteit te voorkomen, om de luchtvaartindustrie te steunen en om

regionale economische effecten voor de regio-Leipzig-Halle-Merseburg-Dessau te bereiken.

#### 4.12.2. *Steun voor DHL*

- (148) Ruslan SALIS GmbH is het niet met de Commissie eens dat de zuidbaan en het platform daarvan uitsluitend door DHL worden gebruikt. De onderneming weerspreekt de aanname als zou het bij de financiering, aanleg en exploitatie van de start- en landingsbaan als op specifieke gebruikers toegesneden infrastructuur gaan om een zakelijke transactie tussen de eigenaar van de infrastructuur en de gebruiker ervan — en dus een transactie die als iedere andere zakelijke transactie moet worden onderzocht. Voorts is het onjuist dat de verwachte toename van het luchtvrachtvolume — het centrale argument voor de uitbreiding van de luchthaven — alleen voor DHL geldt.

- (149) Ruslan SALIS GmbH gebruikt de zuidbaan en alle nieuwe infrastructuur op dezelfde wijze als DHL en de andere ondernemingen. Geen enkele gebruiker krijgt een voorkeursbehandeling. De aanleg van de zuidbaan vond plaats in het algemeen belang — ten behoeve van alle luchtvrachtmataatschappijen op de luchthaven van Leipzig. Er zijn geen aanwijzingen dat de infrastructuur specifiek op DHL is toegesneden of dat DHL enigerlei privileges geniet.

### 4.13. **BARIG (Board of Airline Representatives in Germany eV)**

#### 4.13.1. *Steun voor de luchthaven*

- (150) Bij de Board of Airline Representatives in Germany EG-Verdrag (hierna „BARIG” genoemd) zijn luchtvaartmaatschappijen aangesloten met distributie- en operationele activiteiten in Duitsland. BARIG voert aan dat de Commissie al op de sterke overbelasting van de grote luchthavens in Europa heeft gewezen. Dit geldt met name voor de sector luchtvracht, waar door het toenemende luchtvrachtvolume de kloof tussen capaciteitsaanbod en -vraag steeds groter wordt. In haar *Actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens* heeft de Commissie voor een „capaciteitsschaarste” gewaarschuwd. Volgens BARIG zou een ongunstige beschikking van de Commissie de levensvatbaarheid van de luchthaven in gevaar brengen.
- (151) BARIG is van mening dat de aanpak uit de richtsnoeren van 2005 niet op de luchthaven van Leipzig kan worden toegepast, omdat het hier om de uitbreiding van een vrachtluchthaven gaat, daar waar de richtsnoeren uitsluitend op de concurrentie in het passagiersvervoer betrekking hadden.
- (152) Om de capaciteitsvraag in de komende jaren aan te kunnen, moet de infrastructuur voor het luchtvrachtverkeer tijdig worden uitgebreid. Wanneer deze investeringen niet uit overheidsmiddelen worden gefinancierd, zouden er geen vrachtluchthavens kunnen worden aangelegd of uitgebouwd. Particuliere investeerders zouden dergelijke investeringen niet uitvoeren.

#### 4.14. Lufthansa AG

##### 4.14.1. Steun voor de luchthaven

- (153) Lufthansa verwelkomt de maatregelen die voor de luchthaven van Leipzig zijn gepland, daaronder begrepen de aanleg van een nieuwe zuidbaan. Het project voldoet aan een behoefte en is economisch levensvatbaar. Lufthansa Cargo AG, een dochteronderneming van Deutsche Lufthansa AG, is voornemens het luchtvrachtverkeer van en naar Leipzig sterk uit te breiden. De luchthaven van Leipzig is, naast de luchtvrachthubs van Frankfurt en München, een aantrekkelijke locatie.
- (154) Lufthansa wijst er op dat de markt voor luchtvracht steeds in omvang toeneemt en dat voor Duitsland een groei van zo'n 5,3 % wordt voorspeld. Een en ander veronderstelt dat ook de infrastructuur gelijke pas houdt met de groei. De op de luchthaven van Leipzig geplande investeringen voldoen aan de eisen van de luchtvrachtsector wat betreft omvang, moderniteit en uitbreidingsmogelijkheden.
- (155) Dankzij de parallelle start- en landingsbanen is een bedrijfseconomisch verantwoorde optimalisering van de capaciteit en een verhoging van de efficiency van de luchthaven mogelijk. Dit biedt alle gebruikers van de infrastructuur kansen voor groei op de middellange en lange termijn.

#### 4.15. Aircargo Club Deutschland (ACD)

##### 4.15.1. Steun voor de luchthaven

- (156) De leden van Aircargo Club Deutschland (hierna „ACD” genoemd) zijn in leidende posities in de luchtvrachtsector actief. Voor de komende jaren houden zij rekening met een verdere aanzienlijke groei en spreken de vrees uit dat de infrastructuur die thans op de luchthaven voorhanden is, niet voldoende zal zijn.

##### 4.15.2. Steun voor DHL

- (157) ACD ziet geen afhankelijkheid van het luchthavenbedrijf Leipzig van DHL, al was het maar omdat de sterke economische ontwikkeling in de regio-Leipzig/Dresden een performante luchthaven noodzakelijk maakt.

#### 4.16. Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (BDF)

##### 4.16.1. Steun voor de luchthaven

- (158) Het Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (hierna „BDF” genoemd) vertegenwoordigt de luchtvaartmaatschappijen met lijn-, charter- of low-costvluchten en zet zich, in die hoedanigheid, in voor luchthaveninfrastructuur die op de behoeften is toegesneden. BDF vindt

het niet correct dat er op enkele Duitse luchthavens bottlenecks inzake capaciteit zijn, terwijl er in de wijde omgeving telkens nieuwe kleine luchthavens uit de grond rijzen, die weliswaar aanzienlijke steun van de overheid ontvangen, maar niettemin passagiers zullen proberen aan te trekken. Bij de luchthaven van Leipzig gaat het evenwel niet om een luchthaven die uitsluitend ten behoeve van één enkele gebruiker moet worden gesteund.

- (159) BDF is van mening dat infrastructuurinvesteringen door de Staat een duidelijk voordeel voor de hele economie moeten opleveren en een rendabiliteit op de lange termijn moeten garanderen, twee voorwaarden die in deze zaak zijn vervuld. Er bestaat hiervoor een reële vraag bij de klanten, namelijk de luchtvaartmaatschappijen die passagiers en vooral vracht vervoeren.

#### 4.17. Cargolux

- (160) Cargolux vliegt weliswaar niet op de luchthaven van Leipzig, maar gebruikt deze als een zogenoemd *offline station* voor al haar intercontinentale vrachtvluchten vanaf Luxemburg. Het vrachtvolume van Cargolux dat via de luchthaven van Leipzig gaat, belooft 20,3 % van het totale vrachtvolume dat in 2006 vanaf deze luchthaven werd verzonden. Cargolux is naar eigen zeggen een van de grootste luchtvrachtmaatschappijen op de luchthaven van Leipzig en maakt intensief van de infrastructuur gebruik. De onderneming beschouwt zichzelf als een directe concurrent van DHL.

##### 4.17.1. Steun voor de luchthaven

- (161) Volgens Cargolux is de verbetering van de infrastructuur van regionale luchthavens van cruciaal belang voor de ontwikkeling van het luchtvrachtverkeer in Europa (als gevolg van de capaciteitsbenutting op de grote luchthavens voor passagiersverkeer). Gelet op de omvang van de vereiste investeringen en de lange afschrijvingstermijnen zijn dergelijke investeringen alleen denkbaar met de hulp van overheidsmiddelen. Daarom verwelkomt Cargolux het initiatief van de overheid en de investeringen in regionale luchthavens, omdat deze ten goede komen aan de werkgelegenheid, het Europese bedrijfsleven, de klanten en het openbare orde.

#### 5. OPMERKINGEN VAN DUITSLAND TEN AANZIEN VAN DE OPMERKINGEN VAN DERDEN

- (162) In zijn opmerkingen ten aanzien van de opmerkingen van derden ging Duitsland nogmaals in op de reeds aangedragen argumenten en wees het er op dat alle partijen zich in hun opmerkingen hadden uitgesproken ten gunste van de luchthaven en de uitbouw ervan. Ook heeft geen enkele partij tegen de overeenkomst met DHL bezwaar gemaakt.

## 6. BEOORDELING VAN DE STEUN

## 6.1. De vraag of er sprake is van steun

(163) Overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

(164) Aan alle in artikel 87, lid 1, bedoelde criteria dient te zijn voldaan. Om te bepalen of de aangemelde maatregelen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag zijn, dient te worden nagegaan of elk van de hierna vermelde voorwaarden is vervuld.

- a) door de Staat wordt verleend of uit staatsmiddelen gefinancierd;
- b) bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigt;
- c) de mededinging vervalst of deze dreigt deze te vervalsen, en
- d) het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedt.

6.1.1. *De vraag of er sprake is van staatssteun ten behoeve van het luchthavenbedrijf Leipzig — De kapitaalinjectie*

(165) Om te bepalen of de aangemelde maatregelen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag zijn, dient elk van deze vier voorwaarden te zijn vervuld.

6.1.1.1. *Economische activiteit en het begrip „onderneming”*

(166) Nagegaan dient te worden of het luchthavenbedrijf Leipzig een onderneming in de zin van het communautaire mededingingsrecht is.

(167) In de eerste plaats dient te worden aangetekend dat, volgens vaste rechtspraak, het begrip „onderneming” elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd <sup>(25)</sup>, en dat onder economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit bestaande in het

aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt <sup>(26)</sup>. Van beslissend belang om te bepalen of er van staatssteun sprake is, is de vraag of de begunstigde een economische activiteit uitoefent <sup>(27)</sup>.

(168) De uitbouw van de luchthavens volgde tot voor kort vaak een louter op ruimtelijke ordening gebaseerde logica of, in bepaalde gevallen, militaire eisen. De exploitatie ervan was georganiseerd als onderdeel van de bestuurlijke taken — en niet als commerciële onderneming. Ook was er nauwelijks concurrentie tussen luchthavens en luchthavenexploitanten. Met de liberalisering van het luchtverkeer kwamen er ook meer luchtvaartmaatschappijen, die meer luchthavens bedienden en zodoende de concurrentie tussen de luchthavens aanzwengelden. Onder die omstandigheden werd de financiering van luchthavens en luchthaveninfrastructuur beschouwd als een openbare taak en deed deze geen fundamentele bezwaren rijzen op het punt van staatssteun.

(169) Deze situatie is de afgelopen jaren echter veranderd. Overwegingen op het gebied van ruimtelijke ordening en beheersstructuren mogen dan misschien nog wel een rol spelen, toch werd in vele gevallen de bevoegdheid voor de luchthavens door de Staat aan de regio's overgedragen en werd de exploitatie ervan gedeeltelijk aan overheidsbedrijven of zelfs de particuliere sector toevertrouwd. De overgang naar de particuliere sector verliep gewoonlijk via privatisering of een geleidelijke openstelling van het kapitaal. De afgelopen jaren hebben private-equityfondsen, maar ook investerings- en pensioenfondsen grote belangstelling voor de verwerving van luchthavens getoond.

(170) Als gevolg daarvan heeft de luchthavenindustrie in de Gemeenschap de laatste jaren fundamentele structurele veranderingen ondergaan, die niet alleen blijkt uit de grote belangstelling van de particuliere investeerders voor luchthavens, maar ook uit een verandering in de houding van de overheid ten aanzien van participatie van de particuliere sector in de uitbouw van luchthavens. Een en ander heeft geleid tot een toenemende diversiteit en complexiteit van de functies die luchthavens vervullen.

(171) Deze veranderingen uit de afgelopen periode hebben ook voor een verschuiving in de economische relaties tussen luchthavens gezorgd. Werd in het verleden bij de exploitatie van luchthaveninfrastructuur vooral gekeken naar criteria als toegankelijkheid en ruimtelijke ordening, dan streven de afgelopen jaren steeds meer luchthavens economische doelstellingen na en concurreren zij onderling in de strijd om trafiek.

(172) Het gewijzigde karakter van de luchthavens moet dus ook zijn neerslag vinden wanneer luchthavenactiviteiten juridisch aan de voorschriften inzake staatssteun worden getoetst. Het is niet langer mogelijk om de bouw en exploitatie van luchthavens te beschouwen als een overheidstaak die principieel niet onder het staatssteuntoezicht valt.

<sup>(25)</sup> Arrest van 18 juni 1998, zaak C-35/96, Commissie/Italië, Jurispr. 1998, blz. I-3851, punt 36; arrest van 23 april 1991, zaak C-41/90, Klaus Höfner en Fritz Elser/Macrotron GmbH, Jurispr. 1991, blz. I-1979, punt 21; arrest van 16 november 1995, zaak C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance e.a./Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Jurispr. 1995, blz. I-4013, punt 14, en arrest van 11 december 1997, zaak C-55/96, Job Centre coop. arl, Jurispr. 1997, blz. I-7119, punt 21.

<sup>(26)</sup> Arrest van 16 december 1987, zaak 118/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. I-3851, punt 7, en zaak C-35/96, reeds aangehaald, punt 36.

<sup>(27)</sup> Volgens de rechtspraak van de communautaire rechtscollages is iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een gegeven markt, een economische activiteit; vgl. zaak C-35/96, reeds aangehaald, en het arrest van 12 september 2000, gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Pavel Pavlov e.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Jurispr. 2000, blz. I-6451.

- (173) Bij het beantwoorden van de vraag of de exploitatie van een luchthaven een dergelijke activiteit is, stelde het Gerecht van eerste aanleg in de zaak-Aéroports de Paris zich op het standpunt dat het beheer en de exploitatie van luchthavens, die de verlening van luchthavendiensten aan luchtvaartmaatschappijen en de verschillende dienstverleners op een luchthaven omvatten, als economische activiteiten dienen te worden aangemerkt, omdat het ter beschikking van luchtvaartmaatschappijen en verschillende dienstverrichters stellen van luchthaveninstallaties door een overheidsinstelling tegen betaling van een vergoeding waarvan het tarief vrijelijk door haar is vastgesteld, activiteiten van economische aard zijn die weliswaar op het publiek domein worden verricht, maar daardoor nog niet de uitoefening van een overheidstaak vormen <sup>(28)</sup>. De luchthavenexploitant oefent dus in beginsel een economische activiteit in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag uit, waarop de regels betreffende staatssteun van toepassing zijn.
- (174) Gezien de ontwikkelingen die in deze sector gaande zijn, heeft de Commissie deze benadering met de richtsnoeren van 2005 naar alle soorten luchthavens uitgebreid, daaronder begrepen kleinere luchthavens (zoals die waarop de onderhavige beschikking ziet). Tegen deze achtergrond van de recente verschuiving in de benadering van de Commissie is het niet langer mogelijk om a priori de toepassing van staatssteunvoorschriften op luchthavens uit te sluiten.
- (175) Volgens het arrest in de zaak-Aéroports de Paris is het dus zo dat, wanneer een luchthaven economische activiteiten uitoefent, zij, ongeacht haar rechtsvorm en de aard van haar financiering, een onderneming in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag is en dus onder de toepassing van de Verdragsbepalingen betreffende staatssteun valt <sup>(29)</sup>.
- (176) Uit het arrest van het Gerecht van eerste aanleg in die zaak dat het beheer en de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit vormt, heeft de Commissie de conclusie getrokken dat vanaf het tijdstip van dat arrest de voorschriften inzake staatssteun op die sector moeten worden toegepast. De richtsnoeren van 2005 worden dus, anders dan Duitsland aanvoerde, niet met terugwerkende kracht toegepast, maar het gaat alleen erom dat het Gerecht van eerste aanleg (zonder enige beperking in de tijd) het basisbegrip „steun” verklaart en preciseert <sup>(30)</sup>.
- (177) Hierbij dient te worden aangetekend dat de infrastructuur, waarop de onderhavige beschikking ziet, door de luchthavenexploitant zakelijk wordt geëxploiteerd en dat het dus om zakelijk te gebruiken infrastructuur gaat. De luchthavenexploitant zal voor het gebruik van deze infrastructuur een vergoeding eisen en de infrastructuur niet zonder enige vergoeding, in het algemeen belang ter beschikking stellen.
- (178) Toch zijn, ongeacht de rechtsvorm, niet alle activiteiten van een luchthavenbeheerder noodzakelijkerwijs van economische aard. Er moet veeleer onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende activiteiten en worden nagegaan in welke mate de individuele activiteiten al dan niet van economische aard zijn <sup>(31)</sup>.
- (179) Zoals de Gemeenschapsrechter deed opmerken, zijn de activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, niet van economische aard en vallen zij niet onder de toepassing van de staatssteunregels. Deze activiteiten omvatten activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken en douane <sup>(32)</sup>. De financiering dient uitsluitend ter vergoeding van de kosten die hierdoor ontstaan en kan niet voor andere, economische activiteiten worden gebruikt <sup>(33)</sup>.
- (180) Volgens vaste beschikkingspraktijk van de Commissie <sup>(32)</sup> valt de financiering van taken die tot de handhaving van de openbare orde en veiligheid behoren, of van de daarmee verbonden infrastructuur, buiten het staatssteuntoezicht. Zodoende kan de infrastructuur die bijvoorbeeld uit veiligheidsoverwegingen nodig is of die voor de controle en de beveiliging van het vliegverkeer en de luchthaven noodzakelijk is, uit overheidsmiddelen worden gefinancierd <sup>(34)</sup>.
- (181) In de hier te onderzoeken zaak worden de lopende verliezen van de luchthaven en de infrastructuurinvesteringen gefinancierd door publieke aandeelhouders en langetermijnschulden. Door de uitbouw en de aanleg van de nieuwe zuidbaan moet de luchthaven haar positie op de markt voor luchtvracht verstevigen. Dit betekent dat bepaalde investeringen misschien buiten de openbare taak vallen. De investeringen die volgens Duitsland binnen de openbare taak vallen, worden in de overwegingen 58 e.v. toegelicht.
- (182) Na onderzoek van de door Duitsland over de investerings- en exploitatiekosten van de zuidbaan verschaftte cijfergegevens kan worden vastgesteld dat in dit geval bepaalde kosten binnen de openbare taak vallen. Bij deze kosten gaat het om veiligheids- en politietaken, maatregelen inzake brandveiligheid en openbare veiligheid, de operationele veiligheid, de Deutsche Wetterdienst en de Deutsche Flugsicherung. Ook kunnen voor bepaalde overheidsmaatregelen ten behoeve van de gebruikers van de luchthaven vergoedingen worden geëist.

<sup>(28)</sup> Arrest-Aéroports de Paris, reeds aangehaald, punt 121 (met verdere referenties).

<sup>(29)</sup> Arrest van 17 februari 1993, gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, Christian Poucet/Assurances générales de France en Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, Jurispr. 1993, blz. I-637.

<sup>(30)</sup> Zie in dat verband het arrest van 12 februari 2008, zaak T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd en BUPA Ireland Ltd/Commissie, (nog niet bekendgemaakt in de Jurispr.), de punten 157 tot 160.

<sup>(31)</sup> Arrest van 19 januari 1994, zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43.

<sup>(32)</sup> Besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende Steunmaatregel N 309/02 — Frankrijk — Veiligheid van de luchtvaart — schade-loosstelling als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 (PB C 148 van 25.6.2003, blz. 7).

<sup>(33)</sup> Arrest van 18 maart 1997, zaak C-343/95, Diego Cali & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), Jurispr. 1997, blz. I-1547; besluit van de Commissie betreffende Steunmaatregel N 309/02, reeds aangehaald, en besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende Steunmaatregel N 438/02 — België — Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheids-taken (PB C 284 van 21.11.2002, blz. 2).

<sup>(34)</sup> Zie het besluit van de Commissie van 7 maart 2007 betreffende Steunmaatregel N 620/06 — Duitsland — Bouw van de regionale luchthaven Memmingen (PB C 135 van 19.6.2007, blz. 8).

(183) Zolang deze taken, zoals in de vorige overweging werd toegelicht, binnen de openbare taak vallen, hoeven de desbetreffende kosten misschien niet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag te worden aangemerkt. Zelfs wanneer de Commissie de door Duitsland ontwikkelde argumentatie volgt als zouden die kosten op geen enkele wijze als staatssteun kunnen worden aangemerkt, doet zulks niets af aan het uiteindelijke oordeel over deze zaak. Ook wanneer deze kosten staatssteun zouden vormen, zou het toch om geoorloofde steun gaan (zie de overwegingen 254 e.v.). Daarom kan het definitieve oordeel op dit punt worden opengelaten.

#### 6.1.1.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de Staat

(184) Zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna „het Hof van Justitie” genoemd) heeft verklaard <sup>(35)</sup>, kunnen maatregelen als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag worden aangemerkt wanneer zij al dan niet direct uit staatsmiddelen worden gefinancierd en de Staat kunnen worden toegerekend.

(185) In de onderhavige zaak oefende de Staat op ieder tijdstip rechtstreeks of indirect zeggenschap uit over de betrokken middelen. Het luchthavenbedrijf Leipzig heeft de uitbreiding gefinancierd via kapitaalinjecties door de publieke aandeelhouders en heeft van haar moedermaatschappij MFAG, die volledig in handen van de overheid is, een langlopende lening ontvangen.

(186) De besluiten om deze staatsmiddelen toe te kennen zijn de overheid toe te rekenen. De raad van bestuur van MFAG, een overheidsbedrijf, verklaarde dat voldoende eigen middelen zouden worden aangetrokken om de uitbouw van de luchthaven te financieren. Bij de leden van de raad van bestuur van MFAG gaat het overwegend om vertegenwoordigers van de overheid (bv. ministers van Financiën van de deelstaten, burgemeesters).

#### 6.1.1.3. Economisch voordeel

(187) Door de in overweging 185 genoemde kapitaalinjecties en leningen van de aandeelhouders dalen de investeringsuitgaven die de luchthavenexploitant normaal gesproken had moeten maken. Hiermee wordt het luchthavenbedrijf dus een voordeel verleend.

(188) Indien kan worden aangetoond dat in dit geval het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie in acht is genomen, dan kan worden aangevoerd dat de kapitaalinjecties in het luchthavenbedrijf Leipzig geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormen.

(189) In dat verband verklaarde het Hof van Justitie in de zaak-Stardust Marine „dat wanneer kapitaal onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, dit niet als staatssteun kan worden aangemerkt” <sup>(36)</sup>.

<sup>(35)</sup> Zie arrest van 16 mei 2002, zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie („Stardust Marine”), Jurispr. 2002, I-4397.

<sup>(36)</sup> Zaak C-482/99, reeds aangehaald, punt 69.

(190) Daarom dient te worden nagegaan of de aandeelhouders van het luchthavenbedrijf Leipzig bij de financiering van de uitbouw van luchthaven als particuliere investeerders hebben gehandeld. Voorts dient te worden nagegaan of een particuliere investeerder die, onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, handelt, op dezelfde of soortgelijke zakelijke voorwaarden met de aanleg van de nieuwe zuidbaan had ingestemd als MFAG heeft gedaan.

(191) Bij deze exercitie dient met het volgende te worden rekening gehouden: „Ofschoon een particulier investeerder, waarmee de deelneming van een publiek investeerder die doelstellingen van economisch beleid nastreeft, moet worden vergeleken, zich niet noodzakelijkerwijs zal gedragen als een gewone investeerder die zijn kapitaal belegt om daaruit op min of meer korte termijn een rendement te halen, zal hij zich toch ten minste moeten gedragen als een particuliere holding of een particuliere groep ondernemingen met een algemene of sectoriële structuurpolitiek, die wordt geleid door het uitzicht op rendement op langere termijn.” <sup>(37)</sup>.

(192) In de onderhavige zaak waarbij het om investeringen in de nieuwe zuidbaan gaat, stelt Duitsland kennelijk de toepasselijkheid van het beginsel van de investeerder handelend in een markteconomie ter discussie. Het voert aan dat dit beginsel niet op verkeersinfrastructuur kan worden toegepast, omdat er hier geen vergelijkbare particuliere investeerders zijn. Volgens Duitsland hebben particuliere investeerders geen belangstelling voor luchthavens, en al helemaal niet wanneer uitgebreide werkzaamheden voor de uitbouw ervan noodzakelijk zijn.

(193) Deze stelling kan niet worden geaccepteerd. De toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie mag niet worden uitgesloten, alleen omdat de particuliere sector niet bij de financiering van luchthaveninfrastructuur is betrokken <sup>(38)</sup>. Een economisch moeilijke situatie ontslaat de publieke investeerder niet van zijn verplichting voorzichtig te handelen zoals een particuliere investeerder in dezelfde situatie had gedaan.

(194) In zijn arrest in de zaak-Stardust Marine verklaarde het Hof van Justitie „dat met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie” <sup>(39)</sup>.

<sup>(37)</sup> Arrest van 21 maart 1991, zaak C-305/89, Italië/Commissie („Alfa Romeo”), Jurispr. 1998, blz. I-1603, punt 20.

<sup>(38)</sup> Dit is in ieder geval niet correct; zie bv. de aanleg van de in luchthaven in het Spaanse Ciudad Real die in particuliere handen is.

<sup>(39)</sup> Zaak C-482/99, reeds aangehaald, punt 71.

- (195) Beslissend is het tijdstip waarop het investeringsbesluit is genomen. De toepasselijkheid van het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie is niet terug te voeren tot de richtsnoeren van 2005, doch op de zich ontwikkelende vaste rechtspraak van de Gemeenschapsrechter en de beschikkingen en besluiten van de Commissie <sup>(40)</sup>.
- (196) Ongeacht het standpunt van Duitsland moet de Commissie dus voor de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie uitgaan van de positie van de betrokken overheid op het tijdstip van het investeringsbesluit.
- (197) Toen het luchthavenbedrijf Leipzig in november 2004 besloot met de bouwwerkzaamheden aan de zuidbaan van start te gaan, had DHL nog niet juridisch bindend toegezegd haar luchtvrachthub naar de luchthaven van Leipzig te verhuizen. Hierna wordt een voorzichtige rendabiliteitsanalyse uitgevoerd waarbij een vergelijking tussen de status-quo en het scenario „uitbouw zonder DHL” wordt uitgevoerd (het scenario „uitbouw met DHL” blijft hier buiten beschouwing).
- (198) Duitsland voert aan dat het luchthavenbedrijf Leipzig heeft gehandeld als een particuliere investeerder handelend in een markteconomie. Volgens Duitsland heeft de aanleg van de nieuwe zuidbaan ertoe bijgedragen de verliezen van het luchthavenbedrijf Leipzig te verminderen, zodat het dankzij de investeringen mogelijk zal zijn om op de middellange tot lange termijn break-even te draaien.
- (199) Duitsland dient te kunnen aantonen dat de overheid heeft gehandeld op een wijze die voor een particuliere investeerder handelend in een markteconomie aanvaardbaar was geweest. Op basis van de gegevens waarover de Commissie beschikt, valt niet onweerlegbaar vast te stellen dat de aanleg van een nieuwe zuidbaan economisch de voordeligste oplossing was.
- (200) Het gedrag van een particuliere investeerder handelend in een markteconomie is ingegeven door rendabiliteitsvooruitzichten <sup>(41)</sup>. Het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie geldt in de regel als zijnde vervuld, wanneer op basis van de structuur en toekomstvooruitzichten van de onderneming binnen een redelijke termijn een ten opzichte van een vergelijkbare particuliere onderneming normaal rendement in de vorm van uitkeringen van dividenden of vermogenstoename mag worden verwacht.
- (201) Daarbij mogen eventuele positieve effecten op de economie van de regio, waar de luchthaven is gevestigd, geen rol spelen, omdat de Commissie bij haar onderzoek van de vraag of er bij de maatregel sprake is van steun, nagaat „of een particuliere aandeelhouder in gelijkaardige omstandigheden, op grond van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van elke overweging van sociale aard of van regionaal of sectorieel beleid, een dergelijke kapitaal-inbreng zou hebben gedaan” <sup>(42)</sup>.
- (202) Reeds in haar beschikking in de zaak-Brussels South Charleroi Airport merkte de Commissie op dat „door een luchthavenexploitant aangegane verbintenissen waarvan niet te bewijzen valt dat deze tot gevolg zullen hebben dat de luchthavenactiviteiten als zodanig binnen een redelijke termijn een redelijke winst zullen opleveren, niet in overeenstemming met het „beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie” kunnen worden geacht. Het spreekt vanzelf dat een eventuele positieve weerslag op de economie van de regio rond de luchthaven onder geen beding mag worden meegenomen in de evaluatie aan de hand waarvan moet worden bepaald of achter de maatregelen al dan geen steunelementen schuil gaan.” <sup>(43)</sup>.
- (203) Zo verklaarde het Hof van Justitie in de zaken C-234/84 en C-303/88 dat „een particuliere aandeelhouder redelijkerwijze het kapitaal [kan] inbrengen dat noodzakelijk is voor het voortbestaan van een onderneming die tijdelijk in moeilijkheden verkeert, maar die — desgevallend na een herstructurering — opnieuw rendabel kan worden” <sup>(44)</sup>. Wanneer echter, zo nog het Hof van Justitie, de „kapitaal-inbreng van een publieke investeerder ook op lange termijn ieder uitzicht op rentabiliteit ontbeert, moet dat worden aangemerkt als steun” <sup>(45)</sup>.
- (204) Duitsland heeft een businessplan voor de uitbouw van de zuidbaan overgelegd. Aan de hand van de daarin vervatte inkomsten- en uitgavegegevens kan worden nagegaan of het luchthavenbedrijf Leipzig ten aanzien van de financiering, aanleg en exploitatie van de zuidbaan als een particuliere investeerder heeft gehandeld.
- (205) Duitsland heeft businessplannen voor drie scenario's overgelegd:
- uitbouw met DHL: de zuidbaan wordt verbouwd en DHL verhuist naar de luchthaven van Leipzig;
  - status-quo: geen verbouwing en er komt geen nieuwe zuidbaan, en
  - uitbouw zonder DHL: de zuidbaan wordt verbouwd en DHL verhuist niet naar de luchthaven van Leipzig.
- (206) De businessplannen zijn gebaseerd op de volgende aannames, uitgave- en inkomstgegevens, die Duitsland voor de periode 2006-2042 heeft overgelegd; voor de periode vanaf 2042 wordt geen restwaarde aangenomen (zie ook de overwegingen 236 e.v.).
- (207) Zoals in overweging 197 werd opgemerkt, kan bij de beoordeling van de vraag of de investeringen in overeenstemming zijn met het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie, geen rekening worden gehouden met het scenario „uitbouw met DHL”.

<sup>(40)</sup> Zie de overwegingen 166-180.

<sup>(41)</sup> Arrest van 12 december 2000, zaak T-296/97, Alitalia — Linee aeree italiane SpA/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3871, punt 84; zaak C-305/89, reeds aangehaald, punt 20.

<sup>(42)</sup> Vgl. hierover de richtsnoeren van 2005, punt 46.

<sup>(43)</sup> Beschikking 2004/393/EG van de Commissie van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi, PB L 137 van 30.4.2004, blz. 1, overweging 169.

<sup>(44)</sup> Arrest van 10 juli 1986, zaak 234/84, België/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 2263, punt 15 en arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punt 21.

<sup>(45)</sup> Zaak C-303/88, reeds aangehaald, punt 22.

(208) De prognoses voor de omzetevolutie in het scenario „uitbouw zonder DHL” zijn in wezen gebaseerd op de twee volgende aannames. De kapitaalverstrekker gaat ervan uit dat er door de beperkingen op nachtvluchten op de luchthaven van Frankfurt/Main en de capaciteitskrapte op andere luchthavens in 2012 een verhuizing komt, zodat de groei in de periode 2013-2018 verder zal stijgen. De uitbreidingsplannen worden als noodzakelijk beschouwd, om, gelet op de verwachte toename in het luchtvrachtvolume, over voldoende capaciteit te kunnen beschikken. Weliswaar wordt als reden voor de investeringen de toenemende vraag naar luchtvrachtdiensten vanaf de luchthaven van Leipzig genomen, maar dit wordt niet door een desbetreffende kosten-batenanalyse onderbouwd.

(209) Op het tijdstip van het besluit over de aanleg van de nieuwe zuidbaan bestond er nog steeds het risico op overcapaciteit. De door een eventuele overcapaciteit (bv. zonder DHL) ontstane kosten zouden misschien niet worden gedekt. Uit de beschikbare berekeningen blijkt dat met dit risico kennelijk geen rekening werd gehouden.

(210) De onderstaande tabel <sup>(46)</sup> presenteert kort de cashflowberekeningen voor de beide scenario's („status-quo” en „uitbouw zonder DHL”). Deze berekeningen zijn gebaseerd op de door Duitsland overgelegde businessplannen, die onder meer ervan uitgaan dat het luchtvrachtvolume met ten minste 3 % toeneemt.

Tabel 8

## Berekeningen van de cashflow

(in miljoen EUR)			
Cashflowberekeningen (*)	(A) Luchthaven Status-quo	(B) Luchthaven Groei zonder DHL	(C) = (B) - (A) Zuidbaan zonder DHL
1) EBITDA (2006-2042)	[...]	[...]	[...]
2) EBITDA maatregelen veiligheid en beveiliging	[...]	[...]	[...]
3) EBITDA (2006-2042) gecorrigeerd voor (1) + (2)	[...]	[...]	[...]
4) Investeringsuitgaven (2006-2042)	[...]	[...]	[...]
5) Investeringsuitgaven maatregelen veiligheid en beveiliging (2006-2042)	[...]	[...]	[...]

<sup>(46)</sup> De afwijkingen tussen de cashflowberekeningen in deze beschikking en in het besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure zijn als volgt te verklaren. Terwijl in het besluit tot inleiding van de procedure de kosten en baten werden gediscoteerd tot 2006, wordt in de hier gepresenteerde berekeningen 2005 als referentiejaar gehanteerd, omdat het besluit voor de aanleg van de zuidbaan in november 2004 werd genomen en de bouwwerkzaamheden begin 2005 van start zijn gegaan. Uit de Duitse reactie op het besluit tot inleiding van de procedure vernam de Commissie dat in 2005 extra investeringsuitgaven ten bedrage van [...] EUR moesten worden gemaakt, die de cashflowverliezen verder deden stijgen. Deze investeringsuitgaven zijn hier meegeerekend.

(in miljoen EUR)

Cashflowberekeningen (*)	(A) Luchthaven Status-quo	(B) Luchthaven Groei zonder DHL	(C) = (B) - (A) Zuidbaan zonder DHL
6) Investeringsuitgaven 2005	[...]	[...]	[...]
7) Cashflow 2005-2042 (3) + (4) + (5) + (6)	[...]	[...]	[...]

(\*) Alle bedragen gediscoteerd tot 2005; disconteringspercentage = 6,5 %.

(211) In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat de Commissie voor de cashflowberekeningen alle geraamde investerings- en exploitatiekosten inzake veiligheid en beveiliging in aanmerking heeft genomen. Zoals in de overwegingen 180 tot 183 werd uiteengezet, behoren vele van deze uitgaven (zowel exploitatie- als investeringsuitgaven) mogelijk tot de openbare taak.

(212) Ongeacht daarvan bedraagt de cashflow voor de luchthaven in de periode 2005-2042 in totaal ongeveer [*negatieve cashflow*] EUR. Zodoende valt niet aan te nemen dat een particuliere investeerder handelend in een markteconomie bereid was geweest in de aanleg van deze start- en landingsbaan te investeren.

(213) Uit de berekeningen blijkt dat in scenario B de cashflow rond [100-200] miljoen EUR lager uitkomt dan in scenario A. De aanleg van de zuidbaan zorgt voor een daling in reële termen van de cashflow die voor de financiering van de bestaande installaties beschikbaar is.

(214) Aangezien de luchthaven de bestaande activa ter waarde van rond 642 miljoen EUR (boekwaarde 2005) nog moet financieren, zal de luchthaven niet de vereiste EBITDA behalen om de voor handen zijnde activa in het scenario B volledig te herfinancieren. Aan de hand van de ingediende cashflowberekeningen kan er niet van worden uitgegaan dat de exploitatie van de luchthaven van Leipzig in de toekomst break-even zal gaan draaien. Daarom valt er niet van uit te gaan dat een particuliere investeerder in scenario B de aanleg van de zuidbaan voor zijn rekening had genomen.

(215) Hieruit moet worden geconcludeerd dat de overheid geen gefundeerde verwachtingen hebben voor de rendabiliteit van de geplande investeringen en dat zij zich, ook al ligt het in hun bedoeling om de luchthaven voor de gebruikers aantrekkelijker en rendabeler te maken, niet door het uitzicht op rendement op langere termijn laten leiden <sup>(47)</sup>. Het doel van de overheidsfinanciering is veeleer, zoals door Duitsland expliciet werd aangegeven, de regionale ontwikkeling, de bereikbaarheid van de regio, het scheppen van arbeidsplaatsen en de bescherming van het milieu (namelijk de reductie van geluidsoverlast).

<sup>(47)</sup> Arrest-Alfa Romeo, reeds aangehaald, punt 20.



- (216) Uit een en ander valt te concluderen dat in de onderhavige zaak een particuliere investeerder, ook wanneer deze binnen een concern in een ruimere economische samenhang actief was, onder de normale omstandigheden in een markteconomie en zelfs op de lange termijn niet op een aanvaardbaar rendement op het geïnvesteerde kapitaal had kunnen rekenen.
- (217) Onder die omstandigheden mag redelijkerwijs worden aangenomen dat een particuliere investeerder, ook wanneer die een omvattende langetermijnstrategie volgt die er niet op is gericht om op korte termijn rendement te behalen, onder de normale omstandigheden in een markteconomie de betrokken kapitaalinjecties niet had uitgevoerd.
- (218) Ongeacht de hier reeds aangedragen argumenten en conclusies dient te worden aangetekend dat het door Duitsland in zijn berekeningen gehanteerde disconteringspercentage van 6,5 % (zie overweging 117) uitgaat van een zeer lage risicopremie van zo'n 3,25 %, gebaseerd op een beta-factor van 0,65. Een beta-factor van 0,65 betekent dat bij een daling van de waarde van de totale markt met 1 % de waarde van de investering met 0,65 % afneemt, hetgeen een aanwijzing is dat de volatiliteit van de investering geringer is dan die van de totale kapitaalmarkt — en dat het risico dus lager is.
- (219) Hierbij dient te worden aangetekend dat bepaalde deskundigen op basis van statistische gegevens voor de ontwikkeling van de lucht- en ruimtevaartsector in Europa uitgaan van een beta-factor van tussen 0,81 en 1,26<sup>(48)</sup>. Deze beta-factoren worden berekend voor internationale luchthavens (vooral hubs), die dankzij hun beursnotering goede toegang tot de kapitaalmarkten hebben. Volgens de Commissie zouden investeringen in kleinere luchthavens, zoals hier het geval is, gezien hun omvang een groter risico moeten inhouden. Voorts is in deze zaak de luchthaven in handen van de overheid en is haar toegang tot de kapitaalmarkt beperkt. Bovendien is zij afhankelijk van ondersteuning door de overheidsaandeelhouders. Daarom is de Commissie van oordeel dat Duitsland, naast een hogere beta-factor, ook een zogenoemde „illiquiditeits”-premie bij zijn calculaties in rekening had moeten brengen, hetgeen niet het geval is. Anders zouden de rentepercentages en de netto contante waarde van de cashflow lager zijn geweest.

#### 6.1.1.4. Selectiviteit van de maatregelen

- (220) Volgens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag is een maatregel staatssteun wanneer daarmee bepaalde ondernemingen of producties worden begunstigd. In de onderhavige zaak dient te worden opgemerkt dat de betrokken voordelen alleen aan de luchthaven van Leipzig werden verleend. De overheidsmiddelen gingen naar dit ene project. De kapitaalinjecties door de overheid werden aan geen enkele andere concurrerende luchthaven verleend. Bijgevolg betreft het selectieve maatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

#### 6.1.1.5. Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

- (221) Wanneer steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed. Volgens vaste rechtspraak<sup>(49)</sup> is er reeds sprake van een concurrentieverstorende maatregel wanneer de begunstigde van de steun op markten die voor concurrentie open staan, met andere ondernemingen concurreert.
- (222) Zoals in de overwegingen 166 e.v. reeds werd aangegeven, is er bij de exploitatie van een luchthaven sprake van een economische activiteit. De concurrentie speelt niet alleen tussen luchtvaartmaatschappijen, maar ook tussen luchthavens. In de onderhavige zaak gaat het onder meer om ondernemingen, die eventueel de gesteunde terreinen aanbieden die tot een luchtvrachthub kunnen worden uitgebouwd.
- (223) Ieder economisch voordeel dat het luchthavenbedrijf Leipzig dankzij de financiering van de zuidbaan ontvangt, zal zijn positie tegenover zijn concurrenten op de Europese markt voor luchthavendiensten versterken. Daardoor houdt de hier te onderzoeken overheidsfinanciering het risico op concurrentievervalsing of ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten in.

#### 6.1.1.6. Conclusie

- (224) Om de hier genoemde redenen vormt de overheidsfinanciering van de uitbouw van de zuidbaan op de luchthaven van Leipzig staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

#### 6.1.2. De vraag of er sprake is van staatssteun ten behoeve van DHL — De raamovereenkomst en de patronaatsverklaring

- (225) Zoals in het besluit tot inleiding van de procedure werd uiteengezet (de punten 42 tot 46) werden, volgens de Commissie, de hier te onderzoeken maatregelen uit staatsmiddelen gefinancierd en kunnen deze de mededinging verstoren.

#### 6.1.2.1. Overdracht van staatsmiddelen

- (226) Het begrip „staatssteun” omvat iedere begunstiging die rechtstreeks of indirect wordt gefinancierd uit staatsmiddelen en die wordt verleend door de Staat zelf of door instellingen die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat.

<sup>(48)</sup> Zie Damodaran Online, <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>.

<sup>(49)</sup> Arrest van 30 april 1998, zaak C-214/95, Vlaams Gewest/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717.

(227) Het ligt voor de hand dat de raamovereenkomst en de patronaatsverklaring uit overheidsmiddelen worden gefinancierd en dat de besluiten over de toekenning van deze staatsmiddelen aan overheidslichamen zijn toe te rekenen. De raad van bestuur van MFAG heeft op 3 juni 2004 ingestemd met de ondertekening van de raamovereenkomst. Bij de leden van de raad van bestuur van MFAG gaat het overwegend om vertegenwoordigers van de overheid (bv. ministers van Financiën van Saksen en Saksen-Anhalt, burgemeesters van Leipzig, Dresden en Halle). De patronaatsverklaring werd op 21 december 2005 door de minister van Financiën van de Vrijstaat Saksen ondertekend.

#### 6.1.2.2. Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

(228) De maatregelen dreigen in zoverre de mededinging te vervalsen en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden dat zij DHL en het luchthavenbedrijf Leipzig selectief begunstigen.

(229) De markt voor expresdiensten is zonder twijfel een markt waar ondernemingen uit verschillende lidstaten met elkaar concurreren. Iedere economische begunstiging die DHL dankzij de genoemde maatregelen van de Staat krijgt, zal haar positie ten opzichte van haar concurrenten op de Europese markt voor expresvracht versterken.

(230) Aangezien de in de punten 42 tot 46 van het besluit tot inleiding van de procedure gemaakte overwegingen door Duitsland noch door derden werden bestreden, is het navolgende onderzoek toegespitst op de mate waarin de raamovereenkomst en de patronaatsverklaring DHL begunstigen.

#### 6.1.2.3. Het met de raamovereenkomst aan DHL verleende economische voordeel

(231) Voor elk van de aangeboden diensten — garanties, verhuur en luchthavendiensten — dient te worden nagegaan of de raamovereenkomst voorziet in een passende vergoeding, waarmee een particuliere investeerder had ingestemd.

##### i) *Onbeperkte garanties*

(232) De raamovereenkomst bepaalt niet uitdrukkelijk dat voor de verschaftte garanties een premie moet worden betaald. Alleen de extra cashflow die door de aanleg en de exploitatie van de zuidbaan wordt gegenereerd, kan als een mogelijke bron van inkomsten voor de luchthaven worden gezien. Daarom dient in de eerste plaats de extra cashflow te worden berekend die door de zuidbaan wordt gegenereerd. Vervolgens moet worden nagegaan of deze extra cashflow voldoende opbrengsten oplevert voor de verstrekte garanties.

(233) Aangezien een particuliere investeerder parallel zou moeten beslissen over het sluiten van de raamovereenkomst en de uitbouw van de zuidbaan, dient de referentiedatum voor de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder november 2004 te zijn — dus

vóór de aanvang van de bouwwerkzaamheden. Zoals in de overwegingen 215 e.v. werd uiteengezet, had een particuliere investeerder volgens de Commissie zijn onderhandelingspositie niet met opzet verzwakt door in de zuidbaan te gaan investeren zonder vooraf een gebruikovereenkomst voor die baan te sluiten. Uit de cashflowberekeningen blijkt duidelijk dat, ingeval DHL zich niet op de luchthaven van Leipzig zou vestigen, de zuidbaan geen levensvatbaar zakelijk alternatief was geweest, omdat daardoor een extra cashflowverlies van rond [...] EUR was ontstaan (zie de bijlage, kolom 5). Het luchthavenbedrijf Leipzig handelde dus niet als een particuliere investeerder toen eerst de nieuwe zuidbaan werd gebouwd en pas daarna de raamovereenkomst werd gesloten. Het scenario „uitbouw zonder DHL” was alleen dankzij aanzienlijke steunverlening te verwezenlijken. Daardoor is het niet geschikt als referentiescenario voor de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie.

(234) Om de door de aanleg van de zuidbaan gegenereerde extra cashflow te berekenen, is dus teruggegrepen op de in het besluit tot inleiding van de procedure gehanteerde methodiek, waarbij wordt uitgegaan van het cashflow-saldo tussen het scenario met uitbouw met DHL en het status-quo-scenario (uitsluitend exploitatie van de noordbaan).

(235) De berekening begint te lopen in 2005, wanneer de eerste investeringen ten belope van [...] EUR in de zuidbaan plaatsvinden; van deze investeringen heeft de Commissie pas na het besluit tot inleiding van de procedure kennis gekregen.

(236) De berekening van de cashflow loopt niet verder dan 2042 en zal niet de door Duitsland opgegeven restwaarden omvatten, omdat volgens een vroeger standpunt van Duitsland<sup>(50)</sup> de levensduur van een start- en landingsbaan rond 30 jaar bedraagt. Bovendien was een particuliere investeerder niet bereid geweest financiering voor de zuidbaan te verschaffen, wanneer in de eerste 37 exploitatiejaren (2005-2042) geen passend rendement kan worden behaald. In de cashflowanalyse wordt dus alleen deze periode in aanmerking genomen, om te beoordelen wat het effect van de investering op de rendabiliteit van de luchthaven is.

(237) Ook de voorgestelde restwaarde worden buiten beschouwing gelaten, omdat zij weinig plausibel zijn. Bij een jaarlijkse groei van 3 % wordt namelijk van onbegrensd toenemende inkomsten uitgegaan. Een dergelijke berekening is echter niet realistisch, omdat de capaciteit van start- en landingsbanen slechts beperkt is en de inkomsten niet oneindig kunnen toenemen. Bij de berekening die Duitsland voor het scenario van de uitbouw met DHL, leidt dit bijvoorbeeld tot het paradoxale resultaat dat de gediscoteerde restwaarde vijfmaal zo hoog uitkomt als de gediscoteerde cashflow van de luchthaven over de periode 2005-2042<sup>(51)</sup>.

(238) Zoals in de bijlage nader is beschreven, blijkt uit de berekeningen van de gediscoteerde extra cashflow die de zuidbaan genereert, dat de inkomsten in 2005 [...] EUR lager uitvallen dan de investeringsuitgaven in de periode 2005-2042 (zie de bijlage, kolom 4).

<sup>(50)</sup> Standpunt van Duitsland van 21.7.2006, blz. 12.

<sup>(51)</sup> Zie de door Duitsland verstrekte berekeningen (overweging 88).

- (239) Daardoor zal de luchthaven met de cashflow van de zuidbaan geen risicokosten kunnen dekken. Verzekeringen tegen risico's zouden alleen een normale zakelijke praktijk zijn, wanneer het project winstgevend zou zijn en de luchthaven het risico kon herfinancieren, hetgeen niet het geval is.
- (240) Het luchthavenbedrijf heeft, door na de aanleg van de DHL-hub onbeperkte garanties voor de luchthavenexploitatie te verlenen (de delen 8 en 9 van de raamovereenkomst), risico's op zich genomen, waarop het geen vat heeft. Zoals in de punten 17, 18 en 19 van het besluit tot inleiding van de procedure nader is uiteengezet, is de luchthaven niet in staat de bevoorrechte toegang van DHL tot de zuidbaan te controleren (hiervoor is de luchtverkeersleiding verantwoordelijk) noch de introductie van beperkingen op nachtvluchten (hetgeen tot de bevoegdheden van de overheid behoort).
- (241) Volgens de berekeningen van Duitsland veroorzaakt het risico van een verbod op nachtvluchten voor de luchthaven kosten ten belope van rond [...] EUR. Dit doet het cashflowverlies tot [...] EUR oplopen (zie de bijlage, kolom 4). Hoewel het voor de hand ligt dat de luchthaven de risicokosten niet uit eigen middelen kan financieren, dient toch te worden aangetekend dat deze [...] EUR slechts als een minimumbedrag kunnen worden beschouwd. Naast andere fouten in de berekeningen laat Duitsland buiten beschouwing dat het luchthavenbedrijf failliet kan gaan ingeval het DHL een schadevergoeding van [...] EUR of [...] EUR moet betalen wanneer de onderneming door een verbod op nachtvluchten naar een andere luchthaven moet uitwijken. Bovendien houden de berekeningen van Duitsland geen rekening met andere gedekte risico's (bv. de door luchtverkeersleiding gecontroleerde toegang tot de zuidbaan).
- (242) Ten slotte dient te worden benadrukt dat de berekeningen ook dan nog een cashflowtekort te zien zouden geven wanneer het argument van Duitsland wordt gevolgd dat de uitgaven voor beveiliging ten belope van [...] EUR tot de overheidstaken behoren en dus niet tot de kosten van het luchthavenbedrijf kunnen worden gerekend<sup>(52)</sup>. Ook in dat scenario blijft er nog een aanzienlijk tekort van [...] EUR bestaan (zie de bijlage, kolom 4).
- (243) Alleen al uit deze berekeningen blijkt dat een particuliere investeerder geen dergelijke, onbeperkte garantie had verstrekt. Toch wil de Commissie hieraan toevoegen dat bij een gedetailleerder onderzoek nog hogere verliezen aan het licht zouden komen. Duitsland wees er op dat de Britse toezichthouder in zijn berekening voor de vaststelling van de luchthavengelden voor de periode 2008-2013 uitgaat van kapitaalkosten (in reële bedragen en vóór belastingen) van 6,2 % (Heathrow) tot 6,7 % (Gatwick). Zowel Heathrow als Gatwick kunnen rekenen op een intensieve vraag naar vluchten van en naar Londen, terwijl de luchthaven van Leipzig te kampen heeft met capaciteitsoverschotten en met andere luchthavens moet concurreren om *low-cost*-aanbieders van passagiers- en vrachtvluchten. Aangezien de luchthaven van Leipzig daarmee aan een groter marktrisico is blootgesteld dan Heathrow of Gatwick, zouden kapitaalkosten van meer dan 6,5 % (reële bedragen, vóór belastingen) passend (zie ook de overwegingen 218 e.v.).
- (244) Bovendien waren, volgens de informatie van Duitsland<sup>(53)</sup>, particuliere financiële instellingen niet bereid de door de garantie voor de luchthavenexploitatie na de bouw van de DHL-hub ontstane risico's te dekken, hetgeen bevestigt dat geen enkele particuliere investeerder een dergelijke onbeperkte garantie zou verlenen voor risico's waarop hij geen vat heeft.
- (245) De door Duitsland en DHL aangevoerde argumenten als zou de onderlinge garantiestelling tussen contractpartijen een gebruikelijke zakelijke praktijk zijn, zijn slechts algemene constatering en doen dus niet terzake, omdat de hier gemaakte berekeningen er geen twijfel over laten bestaan dat het luchthavenbedrijf Leipzig niet in staat is de afgegeven garanties uit eigen middelen te financieren. Een particuliere investeerder zou alleen een overeenkomst sluiten die uitzicht op rendabiliteit biedt en zijn financiële positie niet verzwakt.
- (246) Tot slot moet het argument van Duitsland worden behandeld als zou een particuliere investeerder, omdat de zuidbaan reeds was gebouwd, de raamovereenkomst hebben ondertekend gelet op de hogere cashflow ten opzichte van het scenario „uitbouw zonder DHL”. Duitsland gaat daarbij aan een beslissend element voorbij, namelijk dat, zoals reeds werd aangegeven, de risicokosten niet uit eigen middelen konden worden gefinancierd. Om DHL de garanties te kunnen bieden, moet het luchthavenbedrijf Leipzig het kapitaal aanspreken dat voor de aanleg van de zuidbaan werd ingebracht. Zoals in punt 6.1.1 werd opgemerkt, vormen precies deze kapitaalinjecties al steun. Ongeacht het gehanteerde tijds kader, dient te worden opgemerkt dat de garanties in ieder geval uit steun worden gefinancierd.

## ii) **Huurovereenkomsten**

- (247) Gelet op de door DHL en Duitsland aangedragen argumenten dient te worden opgemerkt dat DHL met de huurovereenkomsten geen financiële voordelen verleend krijgt, omdat:
- a) de huurovereenkomsten voor het platform en de bijbehorende grondafhandelingssecties zijn gebaseerd op marktconforme rentepercentages en het luchthavenbedrijf Leipzig aan geen specifieke financieringsoptie is gebonden;
  - b) het feit dat bepaalde gronden aan DHL zijn voorbehouden, kennelijk aan een geplogenheid van het Duitse huurrecht beantwoordt, die geenszins er aan in de weg staat dat concurrenten zich op de luchthaven van Leipzig vestigen, aangezien hun nog andere, niet-ingenomen gronden ter beschikking staan.

## iii) **Regelingen voor de luchthavengelden**

- (248) Gelet op de door DHL en Duitsland aangedragen argumenten dient te worden opgemerkt dat DHL met de regeling voor de luchthavengelden geen financiële voordelen verleend krijgt, omdat:
- a) DHL dezelfde luchthavengelden betaalt als andere gebruikers van de luchthaven van Leipzig;

<sup>(52)</sup> Deze [...] EUR zijn de uitkomst van de exploitatie- en investeringsuitgaven ten behoeve van veiligheid en beveiliging die de luchthaven ten behoeve van de zuidbaan wil nemen. In de bijlage wordt ook de netto contante waarde van de maatregelen ten behoeve van veiligheid en beveiliging voor de andere zakelijke scenario's opgevoerd.

<sup>(53)</sup> Standpunt van Duitsland van 21.7.2006, blz. 7.

b) uit de door DHL verschaftte vergelijking van luchthavengelden blijkt dat de door het luchthavenbedrijf Leipzig geëiste luchthavengelden tussen [...] en [...] % hoger liggen dan op andere, concurrerende vrachtluchthavens in Europa. De Commissie ziet daarom geen redenen om de regeling voor de luchthavengelden niet als marktconform aan te merken.

#### 6.1.2.4. Het met de raamovereenkomst aan DHL verleende economische voordeel

(249) In de garantiemededeling is vastgelegd onder welke voorwaarden een garantie geen staatssteun vormt. Daarvoor dient aan twee essentiële voorwaarden te worden voldaan:

a) de garantie moet principieel tegen marktconforme voorwaarden worden verleend;

b) er moet een marktconforme premie voor de garantie worden betaald.

(250) De patronaatsverklaring — waarin de Vrijstaat Saksen zich ertoe verbindt het luchthavenbedrijf Leipzig en MFAG voldoende kapitaal ter beschikking te stellen om de in het kader van de raamovereenkomst aangegane verplichtingen te kunnen vervullen, en waarbij de Vrijstaat Saksen verklaart dat hij tot een bedrag van [...] EUR rechtstreeks aansprakelijk is voor schadeclaims van DHL — voldoet aan geen van deze beide voorwaarden:

a) volgens de door Duitsland verschaftte gegevens<sup>(54)</sup> heeft het luchthavenbedrijf Leipzig zich vruchteloos ingespannen om de uiteindelijk met de patronaatsverklaring overgedragen risico's door particuliere financiële instellingen te laten dekken;

b) aangezien DHL noch MFAG noch het luchthavenbedrijf Leipzig een premie voor de patronaatsverklaring hoeven te betalen, wordt het risico van de Vrijstaat Saksen niet rechtstreeks vergoed.

(251) Bovendien is het niet zo dat de Vrijstaat Saksen als aandeelhouder van het luchthavenbedrijf Leipzig een indirecte vergoeding krijgt, omdat de waarde van het aandeel van het luchthavenbedrijf Leipzig door het cashflowverlies als gevolg van de uitbouw met DHL zal dalen. Evenmin doen eventuele argumenten ten aanzien van de evenredigheid van de patronaatsverklaringen van de Vrijstaat Saksen en Deutsche Post AG ter zake, aangezien de door de zuidbaan gegenereerde extra cashflow niet voldoende is om het risico voor het luchthavenbedrijf en zijn eigenaren financieel af te dekken.

<sup>(54)</sup> Standpunt van Duitsland van 21.7.2006, blz. 7.

6.1.2.5. Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van staatssteun ten gunste van DHL en of deze rechtmatig is

(252) De in de delen 8 en 9 van de raamovereenkomst overeengekomen, onbeperkte garanties en de patronaatsverklaring vormen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag omdat de Vrijstaat Saksen, MFAG en het luchthavenbedrijf Leipzig de zakelijke risico's van DHL hebben afgedekt tegen voorwaarden waarmee geen enkele particuliere investeerder had ingestemd. Zonder steun van de overheid had het luchthavenbedrijf Leipzig de bouw van de zuidbaan niet kunnen financieren of de raamovereenkomst met DHL kunnen sluiten.

(253) Aangezien de raamovereenkomst werd ondertekend en van kracht werd vooraleer deze door Duitsland is aangemeld, schenden de daarin vastgelegde onbeperkte garanties artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag en zijn ze dus onrechtmatig.

## 6.2. Verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt

### 6.2.1. Rechtmatigheid van de steun voor de luchthaven

(254) Zoals in de overwegingen 166 e.v. werd uiteengezet, worden alle investeringen uitgevoerd met middelen van de overheid, die (ook al valt een deel daarvan onder de taken van de overheid) in het kader van deze beschikking staatssteun inhouden<sup>(55)</sup>.

(255) Nagegaan moet worden of de steun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard. Artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag bevat bepaalde afwijkingen op het algemene verbod op steun van artikel 1.

(256) In dit verband vormen de richtsnoeren van 2005 een grond op basis waarvan de steun voor de luchthaven uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder c), verenigbaar kan worden verklaard. In de richtsnoeren worden diverse factoren opgesomd die de Commissie in aanmerking neemt om de verenigbaarheid van de steun vast te stellen.

(257) Zo dient, overeenkomstig punt 61 van de richtsnoeren van 2005, met name te worden gezien of:

a) de bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid, ...);

b) de infrastructuur nodig is en in verhouding staat tot het gestelde doel;

<sup>(55)</sup> Een precieze berekening van de steunintensiteit is niet mogelijk, omdat de Commissie niet kan uitsluiten dat de hypothetische particuliere investeerder minder had geïnvesteerd en daardoor zijn risico had beperkt.

- c) de infrastructuur op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden biedt, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen;
- d) de infrastructuur voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk is;
- e) het handelsverkeer niet zozeer beïnvloed wordt dat dit in strijd is met het communautaire belang.
- i) **De bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid, ...)**
- (258) Met het project moet op de luchthaven een nieuwe luchtvrachthub en een centrum voor multimodaal goederenverkeer tot stand worden gebracht. Het luchtvrachverkeer, en met name de expresvracht, geeft een aanzienlijke groei te zien. De luchtvrachtmaatschappijen breiden daarom momenteel hun operationele capaciteit uit. Op de drie grote luchtvrachthubs in Duitsland — Frankfurt/Main, München en Keulen/Bonn — gelden evenwel beperkingen voor nachtvluchten. Indien de luchthaven van Frankfurt/Main de nachtvluchten moet beperken of inkrimpen, zou dat resulteren in een ernstige crisis voor luchtvrachtcapaciteit in Duitsland.
- (259) Tegen deze achtergrond is deze investering in lijn met het Actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens van 2007<sup>(56)</sup>. Daarin wordt opgemerkt: „Gezien de verwachte groei van het luchtverkeer zal Europa geconfronteerd worden met een **steeds grotere kloof** tussen capaciteit en vraag” wat betreft luchthavens, en wordt geconcludeerd: „De capaciteitschaarste op luchthavens vormt een **bedreiging** voor de veiligheid, de efficiëntie en het concurrentievermogen van alle bij de luchtvervoersketen betrokken actoren.”<sup>(57)</sup>. Volgens dit Actieplan moeten de bestaande start- en landingsbanen niet alleen efficiënter worden gebruikt, maar is er ook „behoefte aan [...] middelen voor nieuwe infrastructuur”. De Commissie wijst voorts ook op het belang van regionale luchthavens om de capaciteitschaarste weg te werken.
- (260) Het project op de luchthaven van Leipzig maakt deel uit van de strategie om de luchthaven, in het kader van het (tot 2020 lopende) Trans-European Transport Network Outline Plan, uit te bouwen tot een „communautair verbindingspunt”. De luchthaven is in Midden-Duitsland gelegen (dicht bij vijf hoofdassen van het TransEuropees netwerk en pan-Europese corridors) en bevindt zich op het snijpunt van twee Bundesautobahnen, die Noord- en Zuid-Europa (A 9) en West- en Oost-Europa (A 14) met elkaar verbinden. Daarnaast beschikt zij over een uitstekende aansluiting op het spoor- en wegennet. Deze aansluitingen zijn goed voor intermodaal goederenverkeer en leiden tot een efficiënter en milieuvriendelijker verkeer en dragen bovendien bij tot een duurzame ontwikkeling. Het project draagt dus bij tot „de ontwikkeling van een geïntegreerd Europees luchtvervoersnetwerk” in de zin van punt 12 van het genoemde Actieplan, waarvolgens „het wenselijk [is] de beschikbare restcapaciteit van regionale luchthavens te benutten mits de communautaire regelgeving inzake staatssteun door de lidstaten wordt nageleefd”.
- (261) De verwezenlijking van het project kan positieve effecten hebben voor de hele regio en zal de economische en sociale ontwikkeling ervan substantieel beïnvloeden. Met name wordt de regio beter ontsloten en zal deze aantrekkelijker worden voor investeerders en bezoekers. Dit moet positieve effecten opleveren voor de werkgelegenheid, omdat de werkloosheid in de regio-Halle/Leipzig aanzienlijk boven het landelijke Duitse gemiddelde ligt.
- (262) Door de hier te onderzoeken investeringen wordt de beschikbare infrastructuur beter benut en wordt het ontwerp ervan veiliger, milieuvriendelijker en rationeler, hetgeen dan weer de veiligheid en de efficiëntie van de luchthaven zal doen toenemen. Door de aanleg van de nieuwe zuidbaan wordt voorkomen dat in de toekomst over dichtbewoonde gebieden in het noorden van Leipzig en het zuiden van Halle moet worden gevlogen. Een gebied van Leipzig, dat dichtbij het luchthaventerrein en voor het einde van de oude zuidbaan is gelegen, zou sterk van lawaai-overlast te lijden krijgen, omdat de aan- en afvliegroutes elkaar daar kruisen. Bovendien voldeed het ontwerp van de oude zuidbaan niet aan de ideale meteorologische voorwaarden voor start- en landingsverkeer. Het hele jaar door en in bepaalde maanden zou de overheersende windrichting zuidwest zijn. Bij storende zijwindcomponenten kan dit nadelig zijn. Het nieuwe ontwerp voldoet aan de meteorologische voorwaarden voor het vliegverkeer en maakt instrumentennadering in alle weer (ILS CAT III) mogelijk. Bovendien kunnen de beide start- en landingsbanen dankzij de onderlinge afstand onafhankelijk functioneren, hetgeen voorheen om veiligheidsredenen (botsingsgevaar) niet mogelijk was.
- (263) Concluderend kan worden vastgesteld dat de aanleg en de exploitatie van de infrastructuur aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang beantwoorden en dat de ontwikkeling van een luchthaven met een hoog volume vracht, rekening houdend met regionale en milieuaspecten, aan het communautaire beleid terzake voldoet, zodat dit verenigbaarheids criterium in deze zaak is vervuld.
- ii) **De infrastructuur is nodig en staat in verhouding tot het gestelde doel**
- (264) Uit de door Duitsland verschaftte cijfergegevens blijkt duidelijk dat de luchthaven in haar bestaande vorm de verwachte toename van het passagiers- en vrachtverkeer niet aankan. Zoals werd aangegeven, wordt voor de luchthaven, tijdens de levensduur van de nieuwe zuidbaan, een aanhoudende, doch substantiële toename van het aantal passagiers en het vrachtvolume voorspeld. In 2006 bedroeg het aantal passagiers 2,3 miljoen en volgens prognoses zou dit aantal in 2010 toenemen tot 6 à 7 miljoen. Ook voor het vrachtverkeer wordt een stijging voorspeld, vooral gezien de verdere beperkingen op nachtvluchten op andere Duitse luchthavens (onder meer Frankfurt/Main en Keulen/Bonn).

<sup>(56)</sup> COM(2006) 819 def.

<sup>(57)</sup> Actieplan, punt 7 en de tekstbox op blz. 4.

- (265) De oude zuidbaan gold om meerdere redenen als slecht en onaangepast. In de eerste plaats dient eraan te worden herinnerd dat deze infrastructuur tussen 1957 en 1960 werd aangelegd. Het ontwerp van de oude zuidbaan werd nog bepaald in het kader van de structuur van het militaire luchtruim in de voormalige DDR, en voldoet niet aan de meteorologische voorwaarden voor het vliegverkeer. Rond 1980 werden al beschadigingen vastgesteld, zoals scheuren in het oppervlak, afbrekende kanten en de ondergrond die wegspoelde. Om deze tekortkomingen weg te werken werd in 1983/1984 over de beschadigde start- en landingsbaan een nieuwe betonlaag aangelegd. Tussen de oorspronkelijke betonlaag en de nieuwe betonlaag werd echter geen verbinding gemaakt, zodat deze sanering oppervlakkig en onvoldoende bleek te zijn.
- (266) Dit probleem werd vanaf 1990 bijzonder duidelijk, toen de start- en landingsbaan veel intensiever werd gebruikt. Zo deden scheuren in de onderste laag scheuren ontstaan in de nieuwe bovenlaag, maar ook braken langs de kanten grote stukken weg en waren er forse lengteverschuivingen aan beide uiteinden van de banen, hetgeen dan weer tot opstuwings leidde. Dit soort opstuwings brengen de verkeersveiligheid sterk in het gedrang, wanneer in de zomer de temperaturen stijgen. De gevolgen waren toenemende beschadigingen en aanzienlijke, onevenredige instandhoudingskosten.
- (267) Bovendien was de oorspronkelijke zuidbaan 2 500 m lang en was zij alleen geschikt voor start- en landingsbewegingen voor trafiek op de korte afstand. Voor volgeladen luchtvaartuigen met een gewicht van meer dan 30 ton kon ze niet worden gebruikt. De efficiëntie van de luchthaven van Leipzig werd daardoor aanzienlijk beperkt (vliegtuigen van de types Boeing B 747, B 767 en McDonnell Douglas MD 11 hebben, wanneer ze volgeladen zijn, een startbaan van tussen 2 925 m en 3 320 m nodig). Door deze onaangepastheid neemt ook het risico op onderbrekingen aanzienlijk toe, bijvoorbeeld bij een versperring van de noordbaan. Voorts was ook om redenen van verkeersveiligheid een nieuw ontwerp van de oude zuidbaan noodzakelijk. Ook bij landingen in westelijke richting was parallelle exploitatie niet mogelijk, omdat telkens diende te worden ingecalculeerd dat vliegtuigen hun landing moeten afbreken en een doorstart moeten kunnen uitvoeren, om botsingen te vermijden. Daarom moest Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) de beide banen, uit oogpunt van vliegoperaties, als één enkele baan beschouwen.
- (268) Onder die voorwaarden werd het aantal van de op het oorspronkelijke banencomplex maximaal per uur uitvoerbare start- en landingsbewegingen berekend en werd een simulatie uitgevoerd van de vluchtprognoses voor een vrachthub op de luchthaven van Leipzig/Halle. In deze simulatie met vluchtprognoses bleken er zich in de spits aanzienlijke vertragingen voor te doen bij de start- en landingsbewegingen. Bij het invliegen bedroeg de gemiddelde vertraging in beide operationele richtingen zo'n 21 minuten en bij het vertrek zo'n 6 minuten. In afzonderlijke gevallen waren er zelfs vertragingen van 30 minuten tot een uur bij landingen en tot 18 minuten bij het opstijgen.
- (269) De luchthaven beschikt, zoals reeds werd uiteengezet, amper over mogelijkheden om van of via haar overheidsaandeelhouders financiële middelen te krijgen, hetgeen een steunintensiteit van 100 % noodzakelijk maakte. Duitsland kon aantonen dat alle infrastructuur die het heeft gepland en zal financieren, voor het behalen van de gestelde doelstellingen noodzakelijk is en dat het project niet buitensporig groot of duur is.
- (270) Daarom kan worden besloten dat de betrokken infrastructuur nodig is en in verhouding staat tot het gestelde doel.
- iii) **De infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen**
- (271) De luchthaven beschikt dankzij haar centrale ligging in Europa, haar markt van zo'n zeven miljoen mensen in een omtrek van 100 km en haar aansluiting op een uitstekend spoor- en wegennet over een groot groeipotentieel. De luchtvrachtsector geeft, zoals werd opgemerkt, aanzienlijke groeipercentages te zien (in het internationale passagiersverkeer lag de gemiddelde groei in de periode 2002-2006 rond 7,4 %, terwijl die voor het vrachtverkeer bij 6,2 % lag) <sup>(58)</sup>. Door de beperkingen op nachtvluchten wordt de huidige luchthavencapaciteit echter begrensd.
- (272) Voor de luchthaven van Leipzig rekent Duitsland in de eerste jaren met een sterke groei van het vrachtvolume en vanaf 2013 met een veeleer voorzichtig groeipercentage van gemiddeld 3 %. Ter vergelijking: IATA gaat voor de periode 2007-2011 uit van een gemiddelde jaarlijkse groei van 5,1 % (passagiers) en 4,8 % (vracht). Duitse prognoses uit 1999 kwamen uit op rond 4 miljoen passagiers voor 2004 en 6 à 7 miljoen passagiers voor 2010. Op grond van een recentere studie wordt, volgens verklaringen van Duitsland, er van uitgegaan dat het jaarlijkse passagiersaantal zal toenemen van 2,1 miljoen (2005) tot 4,8 miljoen.
- (273) Zodoende zijn er op de middellange termijn goede vooruitzichten wat betreft het gebruik van nieuwe infrastructuur, met name met betrekking tot de bestaande infrastructuur, die door de geplande werkzaamheden zal worden verbeterd.
- iv) **De infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk**
- (274) Volgens Duitsland zal de nieuwe infrastructuur voor alle potentiële gebruikers (luchtvaartmaatschappijen) gelijk en zonder discriminatie toegankelijk zijn. DHL zal de nieuwe zuidbaan slechts voor 19 % van de bedrijfstijd gebruiken, hetgeen overeenstemt met amper 9,4 % van de totale capaciteit van de luchthaven. Wat betreft de door DHL gebruikte start- en landingsbaan capaciteit, tekent de

<sup>(58)</sup> IATA-prognose pasagiers- en vrachtverkeer 2007-2011, oktober 2007.

Commissie aan dat het op de meeste luchthavens (met een hub) niet ongebruikelijk is dat circa 60 tot 90 % van deze totale capaciteit door de gevestigde luchtvaartmaatschappijen wordt gebruikt, die als „ankerhuurder” fungeren. Deze situatie doet zich nu ook in toenemende mate voor in de *low-cost*-sector op regionale en secundaire luchthavens.

(275) Het reserveren van bepaalde slots voor DHL is een weerspiegeling van de realiteit in de sector expresvracht. Bovendien gaat het bij de luchthaven van Leipzig niet om een overbelaste luchthaven (met een beperkt aantal beschikbaar slots), zodat er ook geen capaciteitstekorten bestaan. De concurrenten van DHL worden dan ook niet benadeeld door het feit dat bepaalde slots aan DHL worden voorbehouden. Een en ander wordt ook grotendeels bevestigd door de standpunten van passagiers- en vrachtmaatschappijen (o.a. Panalpina, Jade Cargo International, Ruslan-Salis, Lufthansa Cargo, Cargolux, Condor).

(276) Zoals op de meeste luchthavens (die niet overbelast zijn) worden op de luchthaven van Leipzig de beschikbare slots toegewezen in volgorde van aanvraag (*first come first served*). Het is in de luchtvaartsector gangbare praktijk dat luchtvaartmaatschappijen de hun toegewezen slots behouden op grond van het systeem van de *grandfather rights*. De slots die DHL op deze niet-overbelaste luchthaven zijn toegewezen, en de mogelijkheid voor DHL om deze slots te behouden, vormen dus geen uit oogpunt van de staatssteunregels relevant voordeel voor DHL.

(277) Toch mogen deze „rechten” het Gemeenschapsrecht of het nationale recht niet schenden. In dit verband dient Duitsland er op te worden gewezen dat in het geval van congestie op de luchthaven van Leipzig een capaciteitsanalyse overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots” op communautaire luchthavens<sup>(59)</sup> moet worden uitgevoerd.

(278) Zodoende dient te worden geconcludeerd dat de infrastructuur voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk is.

v) **Het handelsverkeer wordt niet zozeer beïnvloed dat dit in strijd is met het communautaire belang**

(279) Overeenkomstig punt 15 van de richtsnoeren 2005 behoort de luchthaven tot categorie C. Weliswaar wordt de mededinging en het handelsverkeer in de Gemeenschap beïnvloed, maar toch dient te worden nagegaan of dit op zodanig wijze gebeurt dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad.

(280) In de eerste plaats dient te worden aangetekend dat de nieuwe zuidbaan, ook al wordt daardoor capaciteit van

de luchthaven geoptimaliseerd, slechts dient ter vervanging van de oude start- en landingsbaan die niet optimaal was ontworpen.

(281) Zoals reeds is aangegeven, bestaan op de belangrijkste vrachtluchthavens waarmee de luchthaven van Leipzig concurreert, capaciteitstekorten of beperkingen op nachtvluchten, zodat toekomstige concurrentie onwaarschijnlijk is. Het risico op verstoring van de concurrentie tussen deze luchthavens is dus beperkt of onbestaande.

(282) Zoals werd aangegeven, nam DHL bij haar zoektocht naar mogelijk hubs in Europa de luchthavens van Leipzig, Vetry en Zaventem (Brussel) in haar shortlist op. Bij de inleiding van de onderzoekprocedure hebben Zaventem (Brussel) noch Vetry opmerkingen gemaakt. Voorts heeft geen enkele andere Europese luchthaven bij de inleiding van de onderzoekprocedure bezwaren gemaakt tegen de uitbouw van de luchthaven van Leipzig. Ook werden geen mededingingsbezwaren ten aanzien van andere communautaire luchthavens vastgesteld.

(283) Zodoende valt uit te sluiten dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

6.2.2. **Onverenigbaarheid van de door de raamovereenkomst verleende onbeperkte garanties en de patronaatsverklaring**

(284) Aangezien DHL reeds het uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder a), toegestane maximumbedrag aan investeringssteun heeft ontvangen, vormt de door de raamovereenkomst en de patronaatsverklaring verleende steun exploitatiesteun ten faveure van DHL.

(285) Volgens de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013<sup>(60)</sup> is exploitatiesteun in de regel verboden. In uitzonderlijke gevallen en mits aan strenge voorwaarden is voldaan<sup>(61)</sup>, kan dergelijke steun worden verleend in steungebieden ex artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag. Omdat Duitsland niet heeft aangetoond dat deze voorwaarden zijn vervuld, dient daaruit te worden geconcludeerd dat de exploitatiesteun voor DHL niet op grond van artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag kan worden goedgekeurd.

(286) Aangezien geen informatie voor het tegendeel voorhanden is, dient te worden geconstateerd dat de steun voor DHL ook geen andere doelstelling van gemeenschappelijk belang dient. Omdat dus geen van de afwijkingen van artikel 87, de leden 2 en 3, van het EG-Verdrag kan worden toegepast, dienen de door de raamovereenkomst verleende onbeperkte garanties en de patronaatsverklaring als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te worden aangemerkt.

<sup>(60)</sup> PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.

<sup>(61)</sup> Met name moet de exploitatiesteun bottlenecks in de regionale ontwikkeling helpen overwinnen, moet de hoogte ervan tot de te verhelpen handicaps in verhouding staan en moet de steun steeds tijdelijk en in de tijd beperkt zijn.

<sup>(59)</sup> PB L 14 van 22.1.1993, blz. 1.

6.2.3. *Ongedaanmaking van de onverenigbare steun aan DHL*

- (287) Volgens rechtspraak van het Hof van Justitie is de Commissie, wanneer haar van een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel blijkt, bevoegd te beslissen dat de betrokken staat die maatregel moet intrekken of wijzigen <sup>(62)</sup>. De verplichting van de lidstaat om de door de Commissie met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steun, terug te vorderen dient, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, om de vroegere toestand te herstellen <sup>(63)</sup>. Volgens het Hof van Justitie wordt deze doelstelling bereikt wanneer de begunstigde van de steun door terugbetaling van de onrechtmatige steun het marktvoordeel verliest dat deze ten opzichte van zijn concurrenten genoot en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld <sup>(64)</sup>.
- (288) Overeenkomstig deze rechtspraak luidt artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999: „Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen [...]. De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht.”
- (289) Om te waarborgen dat DHL door de onverenigbare steun geen economisch voordeel verkrijgt, zijn volgens de Commissie drie maatregelen noodzakelijk:
- de patronaatsverklaring mag niet van kracht worden;
  - de onbeperkte garanties moet worden ingetrokken;
  - omdat de onbeperkte garanties vanaf 1 oktober 2007 (operationele start van de DHL-hub) lopen, dient de aan DHL reeds ter beschikking gestelde steun te worden teruggevorderd.
- (290) Ten aanzien van de berekening van het steunelement dat de DHL reeds ter beschikking is gesteld, wil de Commissie in de eerste plaats doen opmerken dat, volgens vaste rechtspraak van de Gemeenschapsrechter, geen enkele bepaling van het Gemeenschapsrecht vereist dat de Commissie, wanneer zij de terugbetaling van met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steun gelast, het precieze bedrag van de terug te betalen steun vaststelt. Voldoende is, dat de beschikking van de Commissie de gegevens bevat waarmee de adreassaar van de beschikking zonder buitensporige moeilijkheden zelf het bedrag kan vaststellen <sup>(65)</sup>.
- (291) Om het steunelement te berekenen moet de garantiepremie worden berekend voor de periode vanaf de eerste maanden na de operationele start van de DHL-hub per 1 oktober 2007 tot en met de intrekking van de onbe-

perkte garanties. Daarbij dient te worden onderzocht welke premie een particuliere verzekeraar op 21 september 2005 (het tijdstip van de ondertekening van de raamovereenkomst) voor de periode lopend van 1 oktober 2007 tot en met de intrekking van de onbeperkte garanties had geëist. Op een concurrerende verzekeringsmarkt beantwoordt de garantiepremie aan het te verwachten risico dat met de garantie moet worden afgedekt.

- (292) Duitsland heeft al een raming van de te verwachten risicokosten overgelegd en die voor de totale duur van [...] van de raamovereenkomst op [...] EUR berekend. Deze risicokosten zijn, zoals in overweging 90 werd uiteengezet, op basis van de volgende elementen berekend:
- Duitsland gaat ervan uit dat de schadeclaims voor de afschrijving van de investeringen van DHL lineair in de tijd zullen afnemen. Uitgaande van het maximumbedrag van [...] EUR in het jaar [...], betekent dit bijvoorbeeld [...] EUR in [...] en [...] EUR in [...];
  - om de berekening te vereenvoudigen hanteert Duitsland voor het risico van een verbod op nachtvluchten geen continue stochastische variabele, maar gaat het ervan uit dat, wanneer de looptijd van de overeenkomst in [...] voor de helft is verstreken, de waarschijnlijkheid van een verbod op nachtvluchten nog [...] % bedraagt. De nominale schadeclaims van [...] EUR in het jaar [...], vermenigvuldigd met de waarschijnlijkheidsgraad van [...] %, leveren voor het jaar [...] een te verwachten nominaal risico van [...] EUR op en een gediscoteerde waarde van [...] EUR voor de te verwachten risicokosten.
- (293) Om tot een correcte raming van de te verwachten risicokosten te komen, moet Duitsland volgens de Commissie zijn berekening als volgt veranderen:
- anders dan Duitsland aanneemt, blijft de hoogte van bepaalde elementen van de schadeclaims van DHL ongewijzigd (bv. kosten voor verhuizing, schadeclaims van DHL-klanten wegens vertragingen bij leveringen). De hoogte van de schadeclaims moet dan ook dienooreenkomstig worden aangepast;
  - in de berekening van Duitsland wordt alleen met het risico van een verbod op nachtvluchten rekening gehouden. De garantie betreft echter ook regelmatig voorkomende bedrijfsrisico's (bv. de voorkeur voor het gebruik van de zuidbaan), die dus in de berekening moeten worden meegenomen. De schadeclaims als gevolg van bedrijfsrisico's en de waarschijnlijkheidsgraad daarvan moeten worden bepaald en er moet een berekening worden gemaakt van de daaruit resulterende netto contante waarde van de risicokosten;

<sup>(62)</sup> Arrest van 12 juli 1973, zaak C-70/72, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1973, blz. 813, punt 13.

<sup>(63)</sup> Arrest van 14 september 1994, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-4103, punt 75.

<sup>(64)</sup> Arrest van 17 juli 1999, zaak C-75/97, België/Commissie, Jurispr. 1999, blz. I-3671, de punten 64 en 65.

<sup>(65)</sup> Vgl. met name het arrest van 12 oktober 2000, zaak C-480/98, Spanje/Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-8717, punt 25 en het arrest van 12 mei 2005, zaak C-415/03, Commissie/Griekenland, Jurispr. 2005, blz. I-3875, punt 39.



- c) de vereenvoudigde berekening die Duitsland maakte voor de waarschijnlijkheid van een verbod op nachtvluchten, kan weliswaar worden geaccepteerd, maar de Commissie is van oordeel dat voor de regelmatig voorkomende bedrijfsrisico's jaar per jaar moet worden bepaald wat de waarschijnlijkheid is dat deze zich zullen voordoen. Het bedrag van de te verwachten jaarlijkse schadeclaims moet dienovereenkomstig worden gedisconteerd, om aldus de netto contante waarde van de regelmatig voorkomende bedrijfsrisico's te verkrijgen.
- (294) Op basis van de voor de totale duur van de raamovereenkomst nieuw geraamde risicokosten moet Duitsland de garantiëpremie voor de periode vanaf 1 oktober 2007 tot de intrekking van de onbeperkte garanties bepalen.

## 7. CONCLUSIE

### 7.1. Steun voor de luchthaven

- (295) Geconcludeerd moet worden dat de hier onderzochte maatregel waarmee het luchthavenbedrijf Leipzig in staat wordt gesteld het investeringsvoornemen op de hier beschreven voorwaarden uit te voeren, het gemeenschappelijke belang niet schaadt en dat in deze zaak aan de vijf criteria van de richtsnoeren van 2005 is voldaan.

### 7.2. Steun voor DHL

- (296) Geconcludeerd moet worden dat de in de raamovereenkomst verleende, onbeperkte garanties en de patronaatsverklaring staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormen, omdat de Vrijstaat Saksen, MFAG en het luchthavenbedrijf Leipzig de zakelijke risico's van DHL hebben afgedekt tegen voorwaarden waarmee geen enkele particuliere investeerder had ingestemd.
- (297) Aangezien DHL al het uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder a), toegestane maximumbedrag aan investeringssteun heeft ontvangen, dient hieruit te worden geconcludeerd dat de onbeperkte garanties uit de raamovereenkomst en de patronaatsverklaring met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar moeten worden verklaard,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

#### Artikel 1

De staatssteun die Duitsland voornemens is te verlenen ten behoeve van de bouw van een nieuwe start- en landingsbaan zuid en de bijbehorende luchthaveninstallaties op de luchthaven van Leipzig/Halle, ten bedrage van 350 miljoen EUR, is overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar.

#### Artikel 2

De staatssteun die Duitsland bij wege van de patronaatsverklaring ten gunste van DHL wil verlenen, is onverenigbaar met de

gemeenschappelijke markt. Deze staatssteun mag bijgevolg niet worden toegekend.

#### Artikel 3

De staatssteun die Duitsland door het verlenen van onbeperkte garanties (overeenkomstig de delen 8 en 9 van de raamovereenkomst) ten gunste van DHL wil verlenen, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. De in de raamovereenkomst vastgestelde onbeperkte garanties worden bijgevolg ongedaan gemaakt.

#### Artikel 4

1. Duitsland vordert de in artikel 3 bedoelde steun, die DHL reeds ter beschikking is gesteld (nl. de garantiëpremie voor de periode vanaf 1 oktober 2007 tot en met de intrekking van de onbeperkte garanties), terug.

2. Het terug te vorderen bedrag omvat rente vanaf het tijdstip waarop dit de begunstigde ter beschikking is gesteld tot het tijdstip van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie.

#### Artikel 5

1. De terugvordering van de in artikel 3 bedoelde steun, die DHL reeds ter beschikking werd gesteld, geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. Duitsland zorgt ervoor dat onderhavige beschikking binnen vier maanden vanaf het tijdstip van kennisgeving van deze beschikking, ten uitvoer wordt gelegd.

#### Artikel 6

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking verstrekt Duitsland de volgende informatie aan de Commissie:

- het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);
- een nadere beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan deze beschikking te voldoen;
- documenten waaruit blijkt dat de begunstigde werd gelast de steun terug te betalen.

2. Duitsland houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de maatregelen die het heeft genomen om deze beschikking ten uitvoer te leggen, en dit totdat de in artikel 3 bedoelde steun, die DHL reeds ter beschikking is gesteld, volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan deze beschikking te voldoen. Het verstrekt eveneens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en rente.

*Artikel 7*

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 23 juli 2008.

*Voor de Commissie*

Antonio TAJANI  
*Vicevoorzitter*

Neelie KROES  
*Lid van de Commissie*

---

## BIJLAGE

## Cashflowberekeningen ten aanzien van de steun voor DHL

Tabel 1

## Cashflowberekeningen

(in miljoen EUR)

Berekening van de cashflow (*)		(1) Luchthaven Status-quo	(2) Luchthaven Uitbouw met DHL	(3) Luchthaven Uitbouw zonder DHL	(4) = (2) - (1) Zuidbaan Met DHL	(5) = (3) - (1) Zuidbaan Zonder DHL
EBITDA (!) (2006-2042)	a	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Investeringsuitgaven (2006-2042)	b	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Investeringsuitgaven 2005	c	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Cashflow 2005	d = a + b + c	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Risicokosten (**)	e	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Cashflow 2005 gecorrigeerd voor risico's	f = d + e	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Correcties voor uitgaven veiligheid en beveiliging						
Uitgaven veiligheid en beveiliging (exploitatie- en investerings- uitgaven) (**)	g	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gecorrigeerde cashflow 2005	h = f + g	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(!) EBITDA = Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (winst vóór rente, belastingen, afschrijvingen en herwaarderings).

(\*) Alle bedragen gediscoteerd tot 2005.

(\*\*) Volgens berekeningen van Duitsland.

## Cashflowberekening voor de zuidbaan

Duitsland heeft voor de periode 2006-2042 drie verschillende cashflowsscenario's ingediend voor de luchthaven van Leipzig:

- *Luchthaven — status-quo*: de zuidbaan wordt niet gebouwd. De luchthavenexploitatie wordt op de bestaande noordbaan voortgezet.
- *Luchthaven — uitbouw met DHL*: de zuidbaan wordt gebouwd en DHL neemt haar Europese hub in 2008 in bedrijf.
- *Luchthaven — uitbouw zonder DHL*: de zuidbaan wordt gebouwd, maar DHL verhuist niet naar Leipzig en na 2010 vestigt zich op de luchthaven een andere luchtvaartmaatschappij.

Aan de hand van de verschillende cashflows wordt de verwachte rendabiliteit van de zuidbaan als volgt berekend:

- *Zuidbaan met DHL*: in deze kolom wordt het saldo van de cashflow in het scenario uitbouw met DHL en het status-quoscenario gegeven.
- *Zuidbaan zonder DHL*: in deze kolom wordt het saldo van de cashflow in het scenario uitbouw zonder DHL en het status-quoscenario gegeven.

## Versillen tussen de cashflowberekeningen in het besluit tot inleiding van de procedure en de hier gemaakte berekeningen:

- Terwijl in het besluit tot inleiding van de procedure de kosten en baten werden gediscoteerd tot 2006, wordt in de hier gepresenteerde berekeningen 2005 als referentiejaar gehanteerd, omdat het besluit voor de aanleg van de zuidbaan in november 2004 werd genomen en de bouwwerkzaamheden begin 2005 van start zijn gegaan.
- Uit de Duitse reactie op het besluit tot inleiding van de procedure vernam de Commissie dat in 2005 *extra investeringsuitgaven* ten bedrage van [...] EUR moesten worden gemaakt, die de cashflowverliezen verder deden stijgen. Deze investeringsuitgaven zijn hier meegerekend.

*De cashflowberekeningen geven aanzienlijke verliezen voor de zuidbaan te zien*

- De aanleg en de exploitatie van de zuidbaan levert voor 2005 een gediscoteerd *cashflowverlies* van rond [...] EUR op. In het scenario van de uitbouw zonder DHL bedraagt het gediscoteerde *cashflowverlies* [...] EUR.
  - Door de *risicokosten* van [...] EUR (volgens Duitse berekeningen) stijgt het *cashflowverlies* van de zuidbaan in het scenario met DHL tot [...] EUR. Hierbij dient te worden aangetekend dat de geraamde *risicokosten* ten belope van [...] miljoen EUR slechts een minimumbedrag zijn, omdat Duitsland niet alle risico's van de vluchthavens kwantificeert en zijn berekeningen op betwistbare aannames baseert.
  - Ook wanneer de Commissie het argument van Duitsland volgt, als zouden de *uitgaven voor veiligheid en beveiliging* ten belope van [...] EUR tot de overheidstaken behoren — en dus niet in de berekeningen voor de zuidbaan moeten worden opgenomen — blijft er nog een aanzienlijk *cashflowtekort* van [...] EUR bestaan.
-