

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2015/1071 VAN DE COMMISSIE

van 1 oktober 2014

betreffende de door Duitsland ten uitvoer gelegde staatssteun SA.26190 (2012/C) (ex 2011/NN) ten gunste van de luchthaven van Saarbrücken en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 5062)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea ⁽¹⁾,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽²⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) In een parlementaire vraag van 2008 heeft Europees parlementslid Hiltrud Breyer de kwestie van de overheidsfinanciering door Verkehrsholding Saarland (hierna „Vh Saar” genoemd) van de luchthaven van Saarbrücken en van de kortingen aan de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken, aan de orde gesteld ⁽³⁾. Op 5 september 2008 heeft commissaris Tajani deze vraag beantwoord. De vraag is ook als klacht geregistreerd onder zaaknummer CP 171/2008.
- (2) Volgens de parlementaire vraag zou Vh Saar 11 miljoen EUR uit de begroting van de deelstaat Saarland hebben ontvangen in de vorm van een kapitaalverhoging. Naar verluidt zouden deze middelen zijn gebruikt om verliezen van de luchthavenexploitant te dekken, die tot een dochteronderneming van Vh Saar behoorde. De luchthavenexploitant, haar moederonderneming en Vh Saar hebben naar verluidt winstpoolingsovereenkomsten gesloten. Deze constructie zou ertoe hebben gediend de onrendabele luchthaven heimelijk en permanent te subsidiëren.
- (3) De Commissie heeft Duitsland op 31 juli 2008, 24 september 2010, 24 maart 2011 en 8 augustus 2011 om aanvullende informatie verzocht. Duitsland heeft op 4 november 2008, 17 januari 2011, 14 juni 2011 en 7 oktober 2011 op deze verzoeken geantwoord en aanvullende informatie verstrekt.
- (4) Bij schrijven van 22 februari 2012 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden ten aanzien van deze steun.

⁽¹⁾ Met ingang van 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag respectievelijk de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geworden. De bepalingen in beide Verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 VEG. Het VWEU heeft ook een aantal terminologische veranderingen met zich meegebracht, zoals de vervanging van „Gemeenschap” door „Unie” en van „gemeenschappelijke markt” door „interne markt”. In dit besluit zal de terminologie van het VWEU worden gebruikt.

⁽²⁾ PB C 213 van 19.7.2012, blz. 1.

⁽³⁾ E-3778/08 van 8 juli 2008.

- (5) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden (hierna „inleidingsbesluit” genoemd), is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽⁴⁾ bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de vermeende steun te maken.
- (6) De Commissie heeft op 20 augustus 2012 van één belanghebbende — Air Berlin — opmerkingen ontvangen. De Commissie heeft deze op 1 oktober 2012 voor een reactie binnen een maand aan Duitsland doorgezonden en heeft bij schrijven van 29 oktober 2012 diens opmerkingen ontvangen. Individuele burgers hebben in het kader van de procedure opmerkingen gemaakt, waarin werd gesteld dat de overheidsfinanciering aan de luchthaven staatssteun was.
- (7) Na de inleiding van de formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie op 24 februari 2012, 23 april 2012, 16 oktober 2012, 26 november 2013 en 14 maart 2014 aanvullende informatie verzocht. Duitsland heeft op 17 april 2012, 4 mei 2012, 14 december 2012, 14 januari 2014 en 3 april 2014 op deze verzoeken geantwoord en aanvullende informatie verstrekt.
- (8) Op 24 februari 2014 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld dat de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 ⁽⁵⁾ op 20 februari 2014 waren vastgesteld, en heeft zij Duitsland uitgenodigd opmerkingen te maken binnen een termijn van 20 werkdagen vanaf de bekendmaking van de nieuwe richtsnoeren in het *Publicatieblad*. Duitsland heeft op 6 mei 2014 geantwoord.
- (9) De richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn op 4 april 2014 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽⁶⁾ in voetnoot 5. ⁽⁷⁾
- (10) Op 15 april 2014 is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een kennisgeving bekendgemaakt waarin de lidstaten en de belanghebbenden werden uitgenodigd hun opmerkingen over de toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 te maken, in dit geval binnen een termijn van 20 werkdagen vanaf de bekendmakingsdatum van voornoemde kennisgeving ⁽⁸⁾. Air Berlin heeft op 5 mei 2014 opmerkingen gemaakt.
- (11) Op 17 juni 2014 heeft Duitsland aan de Commissie meegedeeld dat het bij wijze van uitzondering aanvaardt dat dit besluit in de Engelse taal wordt vastgesteld.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN EN DE GRONDEN OM DE PROCEDURE IN TE LEIDEN

2.1. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

2.1.1. GESCHIEDENIS EN ONTWIKKELING VAN DE LUCHTHAVEN VAN SAARBRÜCKEN

- (12) De luchthaven van Saarbrücken is de luchthaven van de hoofdstad van de deelstaat Saarland, namelijk Saarbrücken. Volgens publiek toegankelijke informatie is de luchthaven in 1928 ingehuldigd en is de exploitatie in 1939 bij het uitbreken van de oorlog stopgezet. De exploitatie van de luchthaven is in 1966 hervat na de aanleg van een moderne start- en landingsbaan voor middelgrote vliegtuigen. In 1999 is gestart met de bouw van een nieuwe terminal, waarmee een investering van ongeveer 11,8 miljoen EUR was gemoeid. De nieuwe terminal, die volgens publiek toegankelijke informatie voor maximaal 800 000 passagiers per jaar was ontworpen, is in mei 2005 in gebruik genomen. Duitsland deelt echter mee dat wegens beperkingen voortvloeiend uit de veiligheidsinfrastructuur de werkelijke capaciteit van de luchthaven slechts 700 000 passagiers per jaar bedraagt.
- (13) De tabellen 1 en 2 schetsen een beeld van de ontwikkeling van de luchthaven in termen van passagiersaantallen en vliegtuigbewegingen. Luchtvracht is niet van groter belang op de luchthaven van Saarbrücken.

Tabel 1

Passagiersaantallen 1998-2012 ⁽¹⁾

Jaar	Commerciële lijnvluchten	Commerciële chartervluchten	Commerciële vluchten Totaal	Niet-commerciële vluchten	Totaal
1998	126 231	293 449	419 680	10 070	429 750

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3).

⁽⁶⁾ Zij vervingen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005

⁽⁷⁾ PB C 113 van 15.4.2014, blz. 30.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 7.

Jaar	Commerciële lijnvluchten	Commerciële chartervluchten	Commerciële vluchten Totaal	Niet-commerciële vluchten	Totaal
1999	134 228	308 634	442 862	3 810	446 672
2000	149 693	332 902	482 595	1 971	484 566
2001	141 676	338 354	480 030	831	480 861
2002	144 542	316 757	461 299	946	462 245
2003	135 100	323 083	458 183	1 502	459 685
2004	128 498	331 355	459 853	1 560	461 413
2005	136 178	350 052	486 230	1 256	487 486
2006	125 188	295 033	420 221	1 422	421 643
2007	176 690	173 263	349 953	639	350 592
2008	360 694	157 226	517 920	368	518 288
2009	335 684	134 249	469 933	214	470 147
2010	331 780	159 469	491 249	166	491 415
2011	368 314	84 000	452 314	1 338	453 652
2012	364 076	61 353	425 429	414	425 843

⁽¹⁾ <http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=372>

Tabel 2

Vliegtuigbewegingen ⁽¹⁾

Jaar	Commerciële lijnvluchten	Commerciële chartervluchten	Commerciële vluchten Totaal	Niet-commerciële vluchten	Totaal
1998	7 240	6 021	13 261	7 558	20 819
1999	7 491	7 192	14 683	7 280	21 963
2000	7 970	8 171	16 141	4 972	21 113
2001	6 740	4 624	11 364	3 582	14 946
2002	7 979	3 957	11 936	3 228	15 164
2003	7 256	4 377	11 633	3 378	15 011
2004	6 531	4 032	10 563	3 201	13 764
2005	6 291	4 453	10 744	3 458	14 202
2006	6 469	4 539	10 980	4 047	15 055

Jaar	Commerciële lijnvluchten	Commerciële chartervluchten	Commerciële vluchten Totaal	Niet-commerciële vluchten	Totaal
2007	7 046	4 011	11 057	3 464	14 521
2008	11 173	3 475	14 648	2 596	17 244
2009	9 686	2 912	12 598	3 093	15 691
2010	8 775	4 983	13 758	2 487	16 245
2011	7 307	4 641	11 948	2 535	14 483
2012	6 567	3 398	9 965	2 359	12 324

⁽¹⁾ http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=daten_fakten

(14) De belangrijkste ontwikkelingen voor de luchthaven waren het vertrek van Hapag Lloyd in 2006 enerzijds en de komst van Air Berlin in 2007 anderzijds. Tot ze besliste om haar activiteiten naar de nabijgelegen luchthaven van Zweibrücken te verplaatsen, was chartermaatschappij Hapag Lloyd (tegenwoordig „TUIFly”) goed voor meer dan 190 000 passagiers van het totale aantal passagiers op de luchthaven van Saarbrücken. De komst van Air Berlin betekende voor de luchthaven van Saarbrücken dan weer een aanzienlijke stijging van het aantal lijnvluchten. Als een gevolg hiervan zijn lijnvluchten sinds 2007 verantwoordelijk voor het merendeel van de passagiers op de luchthaven van Saarbrücken, terwijl tot 2006 het charterverkeer een dominante rol speelde.

(15) Wat de toekomst betreft, heeft Duitsland meegedeeld dat volgens de meest recente luchtverkeersprognoses (augustus 2010) de passagiersaantallen naar verwachting zullen toenemen tot [...] (*) passagiers in het jaar 2020.

2.1.2. GEOGRAFISCHE LIGGING EN VERZORGINGSGEBIED

(16) De luchthaven van Saarbrücken ligt ongeveer 10 km ten zuidoosten van de stad Saarbrücken. De dichtstbij gelegen andere luchthavens zijn ⁽⁹⁾:

- Luchthaven van Zweibrücken (ongeveer 39 km of ongeveer 29 minuten met de wagen)
- Luchthaven Metz-Nancy-Lorraine (ongeveer 96 km of ongeveer 61 minuten met de wagen)
- Luchthaven van Luxemburg (ongeveer 121 km of ongeveer 77 minuten met de wagen)
- Luchthaven Frankfurt-Hahn (ongeveer 128 km of ongeveer 85 minuten met de wagen)
- Luchthaven van Straatsburg (ongeveer 140 km of ongeveer 91 minuten met de wagen)
- Luchthaven Frankfurt am Main (ongeveer 163 km of ongeveer 92 minuten met de wagen)
- Luchthaven van Karlsruhe/Baden-Baden (ongeveer 161 km of ongeveer 104 minuten met de wagen)

(17) Duitsland heeft meegedeeld dat de overgrote meerderheid van de passagiers uit de regio afkomstig is. Er wordt bevestigd dat 71 % van de passagiers uit de deelstaat Saarland komt, 15 % uit het westelijk deel van de deelstaat Rijnland-Palts (met inbegrip van de regio Zweibrücken) en ongeveer 14 % uit Frankrijk, Luxemburg en de regio Trier. De geraamde stijging van het aantal passagiers zal naar verwachting voortvloeien uit een toename van de vraag uit de regio Saarland.

2.1.3. JURIDISCHE EN ECONOMISCHE STRUCTUUR VAN DE LUCHTHAVEN VAN SAARBRÜCKEN

(18) In 1997 is Flughafen Saarbrücken GmbH, de voormalige eigenaar en exploitant van de luchthaven, in twee aparte ondernemingen opgesplitst: Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH (hierna „FSBG” genoemd) werd belast met de exploitatie van de luchthaven, terwijl Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH (hierna „FSBesitzG” genoemd) eigenaar werd van de luchthaven en met de instandhouding van de infrastructuur werd belast. In ruil voor de uitbating en commerciële exploitatie van de luchthaven moest FSBG aan FSBesitzG een leasebetaling betalen.

(*) Zakengeheim.

⁽⁹⁾ Bron: De snelste route volgens Google Maps

- (19) Tot 30 juni 2007 was FSBG voor 48 % eigendom van FSBesitzG, voor 51 % van Fraport AG (exploitant van de luchthaven Frankfurt am Main) en voor 1 % van de stad Saarbrücken. FSBesitzG op haar beurt was voor 99,9 % in handen van Vh Saar en voor 0,1 % van de deelstaat Saarland. Vh Saar was al die tijd direct in handen van de deelstaat Saarland.
- (20) Op 30 juni 2007 heeft Fraport AG haar aandeel in FSBG aan FSBesitzG verkocht, die daardoor eigenaar werd van 99 % van FSBG. Begin 2008 fuseerden beide ondernemingen met elkaar tot Flughafen Saarbrücken GmbH (hierna „FSG” genoemd), waardoor in wezen opnieuw dezelfde situatie ontstond als vóór de gedeeltelijke privatisering aan Fraport AG in 1997. Sinds 2008 tot op heden is FSG voor 100 % eigendom van Vh Saar.
- (21) **Vh Saar** is in 1996 opgericht door het ministerie van Economie en Financiën van de deelstaat Saarland. De onderneming heeft tot doel „de activiteiten in verband met de bouw, uitbreiding en exploitatie van publieke luchthavens en havens in de deelstaat Saarland te coördineren”. Het sluiten van een zeggenschapsovereenkomst met FSG was in de statuten van Vh Saar voorzien. De leden van raad van bestuur en de raad van commissarissen worden aangesteld door de regering van de deelstaat Saarland die de enige aandeelhouder is. Naast FSG bezit Vh Saar ook nog Hafetriebetriebe Saarland GmbH (hierna „HSG” genoemd), de eigenaar en exploitant van diverse havens in de deelstaat Saarland.
- (22) **FSBesitzG** is op 4 juli 1997 opgericht als rechtsopvolger van de oorspronkelijke FSG. Deze onderneming had tot doel „het bouwen, onderhouden en leasen van de luchthaven en het participeren in [FSBG]”. De leden van de raad van commissarissen werden door de regering van de deelstaat Saarland aangesteld en de voorzitter ervan werd gekozen door het ministerie van de deelstaat Saarland dat met luchtvaart was belast. Het management van de onderneming moest, wat betreft de uitoefening van zijn stemrechten in de aandeelhoudersvergadering van FSBG, zich houden aan de instructies van het ministerie van Economie en Financiën.
- (23) **FSBG** is op 4 juli 1997 opgericht. Haar doel was de exploitatie van de luchthaven van Saarbrücken. Het management werd aangesteld door een meerderheid van 75 % van de aandeelhoudersvergadering. De raad van commissarissen bestond uit tien leden, van wie er vijf werden aangesteld door Fraport AG en vijf door FSBesitzG. Sinds 2006 bestond de raad uit zes leden, van wie er twee werden aangesteld door Fraport AG en vier door FSBesitzG.
- (24) **FSBG** is op 30 augustus 2008 opgericht. Haar doel is de exploitatie van de luchthaven van Saarbrücken voor burgerluchtvaart en aanverwante nevenactiviteiten. De leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen worden door de regering van de deelstaat Saarland aangesteld. De voorzitter van de raad van commissarissen wordt aangesteld door het ministerie dat met luchtvaart is belast.

2.2. ONDERZOCHE MAATREGELEN EN REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN

- (25) De Commissie heeft diverse maatregelen met betrekking tot de luchthaven van Saarbrücken onderzocht. Zij heeft beoordeeld of er bij deze maatregelen sprake was van staatssteun en of deze als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd.
- (26) Van de volgende maatregelen is onderzocht of er sprake was van staatssteun ten gunste van Vh Saar, FSG en FSBesitzG:
- a) de financiering van Vh Saar, FSG en FSBesitzG door de deelstaat Saarland;
 - b) de overdracht van diverse gronden aan FSBesitzG door de deelstaat Saarland;
 - c) garanties voor leningen verstrekt door de deelstaat Saarland ten gunste van Vh Saar en FSBesitzG.
- (27) De leaseovereenkomst tussen FSBesitzG en FSBG is onderzocht als mogelijke staatssteun aan FSBG.
- (28) Van de volgende maatregelen is onderzocht of er sprake kon zijn van staatssteun ten gunste van diverse luchtvaartmaatschappijen die vanuit de luchthaven van Saarbrücken activiteiten uitoefenen:
- a) de in 2007 ingevoerde kortingen voor luchtvaartmaatschappijen die voor het eerst vanuit de luchthaven van Saarbrücken activiteiten uitoefenen, nieuwe bestemmingen aanbieden of hun passagiersaantallen verhogen;
 - b) de overeenkomst voor aanloopfinanciering tussen FSBesitzG en Cirrus Airlines;
 - c) de marketingovereenkomst tussen FSG en Air Berlin.

2.2.1. FINANCIERING VAN VH SAAR, FSG EN FSBESITZG

Gedetailleerde beschrijving van de maatregel

- (29) Vh Saar is met haar dochteronderneming — tot 30 augustus 2008 FSBesitzG en sindsdien FSG — financieel verbonden via een winstpoolingsovereenkomst, wat concreet inhoudt dat Vh Saar alle verliezen van deze ondernemingen dekte. Tegelijk ontving Vh Saar winsten die haar tweede dochteronderneming — HSG — realiseerde, en kreeg ze rechtstreekse kapitaalinjecties van haar enige aandeelhouder, de deelstaat Saarland. Deze middelen zorgden ervoor dat Vh Saar altijd de verliezen van FSBesitzG/FSG kon dekken. De winstpoolingsovereenkomst was oorspronkelijk op 1 januari 1997 tussen Vh Saar en de rechtsvoorganger van FSBesitzG gesloten. Na de heroprichting van FSG werd zij de rechtsopvolger van FSBesitzG in de overeenkomst.
- (30) FSBG, tot 2008 juridisch onderscheiden van FSBesitzG, realiseerde tot 2006 geregeld winst. De winsten werden uitgekeerd aan de aandeelhouders (tot 30 juni 2007 FSBesitzG en Fraport AG), in welk geval ze het volgende jaar als inkomsten in de balansen van de aandeelhouders werden opgenomen, of werden opnieuw geïnvesteerd. In 2007, nadat FSBesitzG de enige aandeelhouder van FSBG was geworden, werd het aanzienlijke jaarlijkse verlies door een overeenkomstige kapitaalinjectie van FSBesitzG gedekt. FSBesitzG en FSBG zijn begin 2008 gefuseerd, met als gevolg dat het gecombineerde verlies nu door Vh Saar zou worden gedekt.
- (31) Sinds het jaar 2000 zijn de verliezen van FSBesitzG/FSG en de overeenkomstige kapitaalinjecties door Vh Saar, die met kapitaalinjecties van de deelstaat Saarland en andere inkomsten zijn gefinancierd, als volgt geëvolueerd:

Tabel 3

Jaarlijkse verliezen FSBesitzG/FSG in EUR

Jaar	FSBesitzG	FSG
2000	- 2 168 916	
2001	- 2 785 473	
2002	- 4 164 538	
2003	- 3 099 253	
2004	- 2 770 680	
2005	- 3 917 320	
2006	- 8 400 703	
2007	- 8 171 099	
2008		- 4 548 264
2009		- 9 306 512
2010		- 8 805 707
2011		- 10 065 522
2012		- 18 449 926
Totaal (2000-2009)	- 49 332 758	
Totaal (2000-2012)	- 86 653 913	

(32) Het geraamde verlies van FSG voor het jaar 2013 bedraagt 9 427 000 EUR.

(33) Tijdens de periode 2000-2012 is de ebitda van FSBesitzG/FSG als volgt geëvolueerd:

Tabel 4
Ebitda-evolutie in EUR ⁽¹⁾

in EUR	Ebitda
2000 (*)	937 000
2001 (*)	- 156 000
2002 (*)	- 832 000
2003 (*)	56 000
2004 (*)	704 000
2005 (*)	- 732 000
2006 (*)	- 5 307 000
2007 (*)	- 4 392 000
2008	- 1 840 000
2009	- 5 237 000
2010	- 5 237 000
2011	- 3 528 000
2012	- 4 937 700
Totaal	- 30 501 700

⁽¹⁾ Ebitda met inbegrip van overheidsfinanciering en compensatie voor activiteiten die tot de taken van de overheid behoren of als diensten van algemeen economisch belang worden beschouwd; zie opmerkingen van Duitsland van 5 mei 2012, bijlage II.

(*) Aangezien de eigenaar en de exploitant in deze jaren twee aparte ondernemingen waren (FSBesitzG en FSBG), is de vermelde ebitda de som van de ebitda's van beide ondernemingen

(34) Voor het jaar 2013 wordt verwacht dat de ebitda van FSG opnieuw negatief zal zijn en - 5 144 000 EUR zal bedragen.

(35) Duitsland heeft meegedeeld dat gedurende de periode 2000-2009 het merendeel van de kosten terug te voeren is tot investeringen in en onderhoud van infrastructuur, rentebetalingen op leningen aangegaan om de infrastructuur-investeringen te financieren en uitgaven voor veiligheid en beveiliging. De totale kosten voor deze activiteiten bedragen naar verluidt ongeveer [...]. Er wordt gezegd dat deze kosten geen verband houden met de verlening van luchthavendiensten, maar uitsluitend voortvloeien uit de bouw en exploitatie van de infrastructuur.

Tabel 5

Kosten voor infrastructuur en veiligheid/beveiliging in 2000-2009

1	Investeringen in andere infrastructuur	[...]
---	--	-------

2	Onderhoud van andere infrastructuur	[...]
	Andere infrastructuur totaal (1 en 2)	[...]
3	Totale kapitaalkosten ⁽¹⁾	[...]
4	Investering in veiligheids-/beveiligingsinfrastructuur	[...]
5	Veiligheid/beveiliging overige	[...]
	Veiligheid/beveiliging totaal (4 en 5)	[...]
	Totaal (1 tot en met 5)	[...]

⁽¹⁾ Duitsland deelt mee dat het wegens het gebruikte boekhoudsysteem onmogelijk is om de kapitaalkosten individueel aan veiligheid/beveiliging of andere infrastructuur toe te wijzen.

(36) Duitsland ⁽¹⁰⁾ heeft gespecificeerd dat gedurende de periode 2000-2009 de volgende investeringen en onderhoudsactiviteiten zijn ondernomen:

i) *Bouw van een nieuwe terminal met aanvullende voorzieningen in 2000 (nettokosten van circa [...]).*

(37) De jaarlijkse capaciteit van de oude terminal bedroeg 390 000 passagiers per jaar ⁽¹¹⁾. Deze capaciteit is voor het eerst overschreden in 1996. Dat jaar zijn op de luchthaven van Saarbrücken 395 000 passagiers per jaar vervoerd. De jaarlijkse passagiersaantallen zijn tot het jaar 2000 blijven stijgen, toen er 484 566 passagiers zijn vervoerd. Volgens Duitsland was de oude terminal vaak verzadigd, vooral tijdens de drukste reis maanden (zomer), met lange wachttijden, overbevolkte passagierszones en passagiers die buiten de terminal moesten wachten, tot gevolg. Bovendien voldeed de oude terminal niet meer aan de beveiligingseisen. De nieuwe terminal is met een nieuw beveiligingssysteem uitgerust. De oude terminal dient nu als wacht- en gatezone.

ii) *Aanleg van de veiligheidsstrook in 2009-2010 (nettokosten incl. elektriciteitswerken van circa [...]).*

(38) In 2009-2010 is de veiligheidsstrook in het verlengde van de start- en landingsbaan aangelegd. Hiervoor zijn enkele bouw- en veiligheidsmaatregelen genomen om de beveiliging van de luchthaveninfrastructuur te verbeteren en ervoor te zorgen dat ze aan de toepasselijke beveiligingseisen voldeden. In het bijzonder is de locatie van de landingsbaanlichten aangepast om betere signalen aan de piloten te kunnen geven, zijn geleidelichten geplaatst en is de bovenbouw van de baanbocht aan de behoeften van moderne vliegtuigen aangepast.

iii) *Onderhoud van de landingsbaan in 2009 (nettokosten van circa [...]).*

(39) In 2009-2010 hebben ook onderhoudswerkzaamheden aan de landingsbaan plaatsgevonden om schade aan vliegtuigen die van de luchthaven gebruikmaken, te voorkomen.

Redenen voor de inleiding van de formele onderzoeksprocedure

Bestaan van steun

(40) In het inleidingsbesluit is eerst opgemerkt dat de financiering van Vh Saar door de deelstaat Saarland en van FSBesitzG/FSG door Vh Saar een overdracht van staatsmiddelen inhield, hetzij direct hetzij omdat Vh Saar volledig door de deelstaat Saarland werd gecontroleerd en haar acties eraan moesten worden toegerekend. De activiteiten van FSBesitzG, FSGB en FSG en mogelijk ook die van Vh Saar zelf zijn economische activiteiten.

(41) In het inleidingsbesluit is uiteengezet dat op basis van de beschikbare informatie Vh Saar zelf geen voordeel bleek te verkrijgen, aangezien ze alle van de deelstaat Saarland ontvangen middelen aan FSBesitzG/FSG overmaakte. Aan Duitsland is gevraagd aanvullende informatie te verstrekken over de vraag of Vh Saar al dan niet een deel van de ontvangen staatsmiddelen voor een ander doel of een andere activiteit behield. Wat FSBesitzG/FSG betreft, is in het inleidingsbesluit opgemerkt dat de van Vh Saar ontvangen middelen de kosten deden dalen die de luchthaven normaal had moeten dragen, en bijgevolg een economisch voordeel vormden.

⁽¹⁰⁾ Opmerkingen van Duitsland van 17 januari 2011, aanhangsel 6, en van 16 april 2012, blz. 9.

⁽¹¹⁾ Opmerkingen van Duitsland van 16 april 2012, blz. 9.

- (42) Daarna is in het inleidingsbesluit beoordeeld of de financiering op grond van de Altmark-jurisprudentie kon worden aangemerkt als compensatie voor het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Er is opgemerkt dat op basis van de beschikbare informatie niet aan het vierde Altmark-criterium leek te zijn voldaan. In het bijzonder is opgemerkt dat er voor de exploitatie van de luchthaven nooit een aanbesteding is uitgeschreven en dat de financiering evenmin was gebaseerd op een analyse van kosten die een gemiddelde onderneming, die goed wordt beheerd en over de nodige middelen beschikt, zou hebben gemaakt. Aangezien alle Altmark-criteria tegelijk vervuld moeten zijn, was deze bevinding voldoende om tot de voorlopige conclusie te komen dat deze jurisprudentie niet kon worden ingeroepen om de financiering als compensatie voor het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang te beschouwen.
- (43) Op basis van de beschikbare informatie bleek evenmin dat de financiering kon worden gerechtvaardigd als zijnde in overeenstemming met het gedrag van een rationele particuliere investeerder in een markteconomie. Er is in het bijzonder opgemerkt dat Duitsland geen businessplan of andere documentatie had voorgelegd waaruit bleek dat winst kon worden verwacht. Integendeel, de oplopende jaarlijkse verliezen gaven veeleer aan dat de luchthaven nooit levensvatbaar zou zijn zonder financiële steun van de deelstaat Saarland via Vh Saar, wat erop kon wijzen dat de luchthaven een onderneming in financiële moeilijkheden was. De Commissie heeft daarom het voorlopige standpunt ingenomen dat de financiering van de luchthaven door Vh Saar niet aan het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie voldeed, en heeft Duitsland gevraagd om opmerkingen te maken over de financiële toestand van de luchthaven.
- (44) Er is ten slotte ook opgemerkt dat de financiering selectief was, dat de maatregel de mededinging vervalste of dreigde te vervalsen en dat gezien de nabijheid van diverse luchthavens in andere lidstaten het handelsverkeer binnen de Europese Unie ongunstig leek te worden beïnvloed. De Commissie is derhalve tot de voorlopige conclusie gekomen dat de financiering inderdaad staatssteun vormde op grond van artikel 107, lid 1, VWEU.

Verenigbaarheid

- (45) In het inleidingsbesluit is eerst bekeken of de financiering van de luchthaven op grond van de DAEB-beschikking van 2005 als verenigbare steun kon worden aangemerkt⁽¹²⁾. Er is opgemerkt dat er geen informatie was verstrekt waaruit bleek dat de regio waarin de luchthaven is gelegen, zonder luchthaven zo geïsoleerd zo zijn dat haar sociale en economische ontwikkeling in het gedrang zou komen. Aangezien blijkt dat het verzorgingsgebied van de luchthaven van Saarbrücken ook door andere luchthavens in de regio kan worden bediend, is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat het een manifeste fout was om de exploitatie van de luchthaven van Saarbrücken als een dienst van algemeen economisch belang aan te merken op grond van de DAEB-beschikking van 2005.
- (46) Voorts is in het inleidingsbesluit opgemerkt dat het verlenen van luchthavendiensten als dienst van algemeen economisch belang in ieder geval niet naar behoren aan de luchthaven was toegewezen, dat het niet duidelijk was dat de financiering tot de kernactiviteiten van de luchthaven beperkt bleef en dat de compensatieparameters niet vooraf waren vastgelegd. Dienovereenkomstig is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de financiering niet aan de voorwaarden van de DAEB-beschikking van 2005 voldeed.
- (47) Daarnaast is geanalyseerd of aan de voorwaarden van deel 4.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 is voldaan. Deze voorwaarden zijn vergelijkbaar met de voorwaarden van de DAEB-beschikking van 2005. Het ontbreken van een behoorlijk toewijzingsbesluit en van bepalingen die de financiering tot de kernactiviteiten van de luchthaven beperken, heeft onder andere tot de voorlopige conclusie geleid dat de financiering niet verenigbaar kon worden geacht op grond van deel 4.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.
- (48) In het inleidingsbesluit is ook geanalyseerd of de financiering verenigbaar kon zijn op grond van deel 4.1 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. Er is opgemerkt dat de winstpoolingsovereenkomst niet specifiek diende om infrastructuurinvesteringen te financieren, maar gewoon alle verliezen uit de activiteiten van de luchthaven dekte. Voorts kon een dergelijk instrument nauwelijks een stimulerend effect in termen van investeringen hebben en voorspelde Duitsland voor 2020 een positieve ebitda maar geen positief totaalresultaat. Ten slotte bleek de exploitatie van de luchthaven een negatief effect te hebben op de exploitatie van de luchthaven in Zweibrücken. Bijgevolg heeft de Commissie haar twijfels geuit over de verenigbaarheid van de financiering op grond van deel 4.1 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.
- (49) In het inleidingsbesluit is ten slotte de eventuele verenigbaarheid van de financiering op grond van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun bekeken⁽¹³⁾. Aan Duitsland is gevraagd te verduidelijken of de luchthaven als een onderneming in moeilijkheden kon worden beschouwd en zo ja, of maatregelen in overeenstemming met de reddings- en herstructureringsrichtsnoeren waren genomen.

⁽¹²⁾ Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67).

⁽¹³⁾ Mededeling van de Commissie: Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (2004) (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2).

- (50) Tot besluit heeft de Commissie het voorlopige standpunt ingenomen dat de financiering van Vh Saar, FSBesitzG en FSG door middel van rechtstreekse subsidies van de deelstaat Saarland aan Vh Saar en kapitaalinjecties van Vh Saar in FSBesitzG/FSG staatssteun vormde. Op basis van de beschikbare informatie heeft zij ook haar twijfels geuit over de verenigbaarheid van deze steun met de interne markt.

2.2.2. DE OVERDRACHT VAN DIVERSE GRONDEN AAN FSBSITZG

Gedetailleerde beschrijving van de maatregel

- (51) Sinds 1998 heeft Duitsland aan de luchthaven diverse gronden overgedragen, die volgens de door Duitsland verstrekte informatie een totale waarde van 240 000 EUR hadden. Van de diverse gronden werden er slechts drie na het jaar 2000 overgedragen. Volgens Duitsland hadden deze gronden een gecombineerde waarde van [...]. In de jaren 2002 en 2003 zijn twee gronden overgedragen [...] en in het jaar 2004 heeft de luchthaven een stuk grond gekocht tegen de prijs van [...].

Redenen voor de inleiding van de formele onderzoeksprocedure

Bestaan van steun

- (52) In het inleidingsbesluit is eerst opgemerkt dat de overdracht van gronden in staatsbezit op een overdracht van staatsmiddelen neerkomt. Omdat de exploitatie en de bouw van luchthaveninfrastructuur slechts sinds het arrest in de zaak *Aéroports de Paris* (12 december 2000) moeten worden beschouwd als taken die onder het staatssteuntoezicht vallen, zijn alleen overdrachten na die datum relevant voor een staatssteunanalyse. Daarom is aan Duitsland gevraagd te verduidelijken welke gronden na 2000 zijn overgedragen en hoeveel ze waard waren. De Commissie heeft voorts opgemerkt dat de overdracht niet aan het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie voldeed, selectief was en om dezelfde redenen die voor de algemene financiering zijn genoemd, de mededinging vervalste en het handelsverkeer binnen de Europese Unie ongunstig beïnvloedde.
- (53) Duitsland heeft aangevoerd dat de overgedragen gronden minstens gedeeltelijk om veiligheids- of beveiligingsredenen nodig waren (zoals de plaatsing van een veiligheidsomheining), zodat deze maatregelen voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU geen staatssteun konden zijn. De Commissie heeft Duitsland gevraagd om te verduidelijken welke maatregelen rechtstreeks verband hielden met de veiligheid van het luchtverkeer en de uitoefening van soevereine prerogatieven, en heeft twijfels geuit of de plaatsing van een veiligheidsomheining louter tot doel had de luchthavenactiviteiten te beveiligen en kosten meebracht die noodzakelijkerwijs aan de economische activiteit van het exploiteren van een luchthaven zijn verbonden. Aan Duitsland is verder ook gevraagd om uit te leggen of de overheidsfinanciering van activiteiten die tot de taken van de overheid behoren, voor alle Duitse luchthavens op dezelfde manier is geregeld en of sommige luchthavens zelf kosten hebben moeten dragen die voor andere luchthavens door de staat zijn betaald.
- (54) Het inleidingsbesluit is derhalve tot de voorlopige conclusie gekomen dat de overdracht van gronden voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU staatssteun vormde.

Verenigbaarheid

- (55) In het inleidingsbesluit is eraan herinnerd dat het de verantwoordelijkheid van de lidstaat is om mogelijke gronden voor verenigbaarheid aan te voeren en aan te tonen dat aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan. Aangezien Duitsland niet van mening was dat de desbetreffende overdracht van gronden staatssteun vormde, heeft het geen verenigbaarheidsargumenten heeft aangevoerd. De Commissie heeft Duitsland gevraagd uit te leggen of de overdracht van gronden verenigbaar kon zijn op grond van de reddings- en herstructureringsrichtsnoeren. Voorts had zij op basis van de ten tijde van het inleidingsbesluit beschikbare informatie twijfels over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt.

2.2.3. GARANTIES VOOR LENINGEN VERSTREKT TEN GUNSTE VAN VH SAAR EN FSBSITZG

Gedetailleerde beschrijving van de maatregel

- (56) De deelstaat Saarland heeft bij drie gelegenheden aan FSBesitzG garanties verstrekt (twee garanties in het jaar 1998 en één garantie in het jaar 1999), telkens zonder daarvoor enige vergoeding te ontvangen. Daarnaast heeft de deelstaat Saarland twee patronaatsverklaringen als zekerheid voor door Vh Saar opgenomen leningen verstrekt. Vh Saar heeft deze leningen aan FSBesitzG overgedragen.

Tabel 6

Garanties en patronaatsverklaringen

Jaar	Bedrag van de lening (EUR)	Looptijd van de lening	Begunstigde
1998	[...]	30.12.2017	FSBesitzG
	[...]	1.10.2017	FSBesitzG
1999	11 453 000	—	FSBesitzG
2005	3 700 000	31.1.2021	Vh Saar
2006	10 000 000	31.8.2039	Vh Saar

Redenen voor de inleiding van de formele onderzoeksprocedure*Bestaan van steun*

- (57) In het inleidingsbesluit is opgemerkt dat, om dezelfde redenen als vermeld in overweging 52, alleen de na het jaar 2000 verstrekte garanties relevant zijn voor de beoordeling van de staatssteun. Op basis van de toentertijd beschikbare informatie heeft de Commissie aangenomen dat de garantie ter dekking van een lening van 11 453 000 EUR na 2000 was verstrekt. Omdat de garantie voor deze lening evenals de patronaatsverklaring voor de leningen die in 2005 en 2006 door Vh Saar zijn aangegaan, de leningen 100 % dekten en omdat de deelstaat Saarland geen enkele vergoeding voor de garantie/patronaatsverklaringen heeft gekregen, bleken deze op grond van de garantiemededeling staatssteun te vormen⁽¹⁴⁾. Met betrekking tot de selectiviteit, de vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer golden dezelfde overwegingen als die welke met betrekking tot de algemene financiering van FSBesitzG/FSG door Vh Saar zijn uiteengezet.

Verenigbaarheid

- (58) In het inleidingsbesluit is ervan uitgegaan dat de garantie voor de lening van 11 453 000 EUR na 2000 was verstrekt. Overwegende dat de onderliggende lening voor de financiering van de nieuwe terminal diende, is in het inleidingsbesluit de verenigbaarheid van de garantie op grond van deel 4.1 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 beoordeeld. De voorlopige conclusie luidde dat het twijfelachtig was of de nieuwe terminal een duidelijk omliggende doelstelling van algemeen belang diende (aangezien niet duidelijk was of de andere nabijgelegen luchthavens het verzorgingsgebied van de luchthaven van Saarbrücken ook konden bedienen), of de terminal noodzakelijk was voor de werking van de luchthaven en bevredigende vooruitzichten op middellange termijn bood (Duitsland verstrekte geen gegevens over de datum waarop de luchthaven winstgevend zou worden), of alle gebruikers gelijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur hadden (aangezien het niet duidelijk was of ze allemaal dezelfde voordelen kregen als Cirrus en Air Berlin) en ten slotte of de ontwikkeling van het handelsverkeer in een mate werd beïnvloed die strijdig was met het belang van de Unie.
- (59) Wat de patronaatsverklaringen uit 2005 en 2006 betreft, is in het inleidingsbesluit opgemerkt dat Duitsland niet had uitgelegd waartoe de onderliggende leningen dienden. Om die reden en omdat Duitsland geen argumenten had aangevoerd betreffende de verenigbaarheid van deze maatregelen, is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de staatssteun bij deze maatregelen niet verenigbaar was met de interne markt.

2.2.4. DE LEASEOVEREENKOMST TUSSEN FSBESITZG EN FSBG

Gedetailleerde beschrijving van de maatregel

- (60) Nadat de oorspronkelijke FSG in 1997 in FSBesitzG en FSBG was opgesplitst, leaseete FSBG de luchthaveninfrastructuur van FSBesitzG. Volgens de leaseovereenkomst van 7 juli 1997 moest FSBG een vast jaarlijks bedrag van [...] per jaar plus omzetbelasting betalen. Op 3 augustus 2006 ondertekenden FSBG en FSBesitzG een nieuwe leaseovereenkomst, die met terugwerkende kracht van toepassing was vanaf 1 juli 2006.

⁽¹⁴⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10).

- (61) Volgens de overeenkomst van 2006 bedroeg de vaste jaarlijkse leasebetaling [...]. Daarnaast moest FSBG een bepaald percentage van haar jaarlijkse winst afstaan. [...].
- (62) Op basis van deze overeenkomsten betaalde FSBG de volgende bedragen aan FSBesitzG voor het huren van de luchthaveninfrastructuur:

Tabel 7

Leasebetalingen door FSBG

Jaar	Leasebetaling
2000	[...]
2001	[...]
2002	[...]
2003	[...]
2004	[...]
2005	[...]
2006	[...]
2007	[...]

- (63) Aangezien FSBG en FSBesitzG begin 2008 fuseerden, waren er na die datum geen leasebetalingen meer verschuldigd.

Redenen voor de inleiding van de formele onderzoeksprocedure*Bestaan van steun*

- (64) In het inleidingsbesluit is eerst opgemerkt dat de gewijzigde leaseovereenkomst was gesloten tussen FSBesitzG en FSBG, dus zonder directe betrokkenheid van enige overheid. FSBesitzG was echter volledig in handen van de overheid (0,1 % behoorde rechtstreeks toe aan de deelstaat Saarland, 99,9 % behoorde toe aan Vh Saar, die zelf voor 100 % in handen van de deelstaat Saarland was), waardoor ze een openbare onderneming was. Er is eveneens opgemerkt dat de deelstaat Saarland door de verschillende controlemechanismen uitgebreide controle over FSBesitzG had. De Commissie is daarom tot de voorlopige conclusie gekomen dat, als zou worden vastgesteld dat de leaseovereenkomst aan FSBG een voordeel heeft toegekend in de vorm leasetarieven onder de marktprijs, dit voordeel een overdracht van staatsmiddelen zou inhouden en toerekenbaar zou zijn aan de staat.
- (65) In het inleidingsbesluit is vervolgens uiteengezet dat FSBG vanaf 2000 moest worden beschouwd als een entiteit die economische activiteiten ontplooid, en dus een onderneming was. Bij de inleiding van de procedure had de Commissie geen informatie ontvangen over de leaseovereenkomsten vóór 2000 en evenmin over enige wijziging na 2000 van de tot 2006 bestaande leaseovereenkomst. De overeenkomst die tot 2006 van kracht was, kon derhalve bestaande steun zijn geweest. Duitsland is toen gevraagd om aanvullende informatie hierover.
- (66) Wat betreft de vraag of de leaseovereenkomst aan FSBG een voordeel toekende, heeft de Commissie in het inleidingsbesluit twijfels geuit over de marktconformiteit van de leasebetalingen door FSBG. Bijgevolg is Duitsland gevraagd om uitgebreide informatie over de financiële betrekkingen tussen FSBesitzG en FSBG en over de vaststelling van de voorwaarden van de leaseovereenkomst en de economische beweegredenen die eraan ten grondslag lagen.
- (67) Op basis van deze overwegingen is het inleidingsbesluit tot de voorlopige conclusie gekomen dat de leasebetalingen door FSBG een element van staatssteun inhielden.

Verenigbaarheid

- (68) Het inleidingsbesluit is tot de voorlopige conclusie gekomen dat de leasebetalingen staatssteun bevatten in de zin van exploitatiesteun, aangezien de tarieven onder de marktprijs de exploitatiekosten voor FSBG deden dalen. In het inleidingsbesluit is dergelijke exploitatiesteun in beginsel niet verenigbaar met de interne markt verklaard en is Duitsland verzocht duidelijkheid te verschaffen over de kwalificatie van deze krachtens de reddings- en herstructureringsrichtsnoeren dan wel andere verenigbaarheidsargumenten aan te voeren.

2.2.5. KORTINGEN VOOR LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN

Gedetailleerde beschrijving van de maatregel

- (69) Tot 2007 voorzag de tarieflijst van luchthavengelden op de luchthaven van Saarbrücken niet in kortingen voor luchtvaartmaatschappijen. Op 1 april 2007 introduceerde FSBG een nieuwe lijst met een reeks kortingen voor luchtvaartmaatschappijen die aan bepaalde voorwaarden voldeden. Deze lijst werd ook door FSBesitzG/FSG gehanteerd na de fusie van de twee ondernemingen.
- (70) De lijst van 2007 bood drie soorten kortingen. De eerste twee konden niet worden gecumuleerd, terwijl de derde samen met andere kortingen kon worden toegekend.
- a) Kortingen voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen: aan luchtvaartmaatschappijen die voor het eerst vanuit de luchthaven van Saarbrücken activiteiten uitoefenden, werd een korting op de heffingen voor vliegtuigbewegingen, de start- en landingsgelden en de passagiersheffingen aangeboden ten belope van 50 % het eerste jaar, 30 % het tweede jaar en 20 % het derde jaar.
- b) Kortingen voor nieuwe bestemmingen: kortingen van dezelfde omvang en op dezelfde heffingen werden aangeboden aan luchtvaartmaatschappijen die op nieuwe bestemmingen vlogen, d.w.z. bestemmingen waarop minstens gedurende de voorgaande twaalf maanden niet was gevlogen.
- c) Vergoeding voor een stijging van de passagiersaantallen: aan luchtvaartmaatschappijen die tussen 60 000-100 000 passagiers of meer dan 100 000 passagiers per kalenderjaar vervoerden, werd respectievelijk 5 % of 10 % van de passagiersheffingen die ze gedurende het desbetreffende jaar hadden betaald, terugbetaald.

Redenen voor de inleiding van de formele onderzoeksprocedure*Bestaan van steun*

- (71) In het inleidingsbesluit is ervan uitgegaan dat de nieuwe lijst van 1 april 2007 door FSBesitzG is opgesteld. Op basis daarvan heeft de Commissie in het besluit aangenomen dat gezien de totale controle van de overheid over FSBesitzG de invoering van deze nieuwe lijst aan de staat toerekenbaar was. Voor zover de lijst heffingen onder de marktprijs bevatte, vormde zij een overdracht van staatsmiddelen die aan de staat toerekenbaar was.
- (72) Duitsland heeft meegedeeld dat de kortingen door economische beweegredenen waren ingegeven en aan het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie voldeden. Volgens het inleidingsbesluit had Duitsland tot dan toe onvoldoende informatie verstrekt om de Commissie in staat te stellen deze bewering afdoende te beoordelen. Duitsland is daarom gevraagd om uitgebreide informatie over de kosten en inkomsten van de luchthaven, in het bijzonder met betrekking tot de commerciële passagiersluchtvaart. Daarnaast wenste de Commissie duidelijkheid over de vraag of de lijst van luchthavengelden zonder onderscheid voor alle luchtvaartmaatschappijen werd toegepast.
- (73) In het inleidingsbesluit is geconcludeerd dat er twijfels bestonden of de kortingen in de lijst van 1 april 2007 konden worden gerechtvaardigd op basis van het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie en dat daarom niet kon worden uitgesloten dat de betrokken luchtvaartmaatschappijen een voordeel hadden verkregen. Aangezien de kortingen de mededinging ook konden vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden, is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de kortingen staatssteun vormden.

Verenigbaarheid

- (74) In het inleidingsbesluit is beoordeeld of de kortingen op grond van deel 5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 als verenigbare aanloopsteun konden worden aangemerkt. In haar beoordeling heeft de Commissie betwijfeld of was voldaan aan de verschillende voorwaarden voor aanloopsteun.

- (75) De Commissie had met name twijfels over het volgende:
- a) of de korting voor een stijging van de passagiersaantallen voldeed aan de voorwaarde van punt 79, onder c), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien voor de korting geen nieuwe route of frequentie werd vereist.
 - b) of de korting voor een stijging van de passagiersaantallen voldeed aan de voorwaarde van punt 79, onder d), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien de korting niet degressief was en niet beperkt was in de tijd.
 - c) of alle kortingen voldeden aan de voorwaarde van punt 79, onder f), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien de luchtvaartmaatschappijen niet verplicht waren ontvangen kortingen terug te betalen als ze minstens drie jaar activiteiten vanuit Saarbrücken uitoefenden.
 - d) of de kortingen voor nieuwe routes en nieuwe luchtvaartmaatschappijen voldeden aan de voorwaarde van punt 79, onder g), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien deze niet van passagiersaantallen afhankelijk waren.
 - e) of minstens de kortingen voor een stijging van de passagiersaantallen voldeden aan de voorwaarde van punt 79, onder i), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien er geen verplichting bestond vooraf een businessplan voor te leggen.
 - f) of alle kortingen voldeden aan de voorwaarde van punt 79, onder j), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien geen enkel element van de vereiste informatie bleek te zijn bekendgemaakt.
 - g) of alle kortingen aan de voorwaarde van punt 80 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 voldeden, aangezien niet duidelijk was of deze konden worden gecumuleerd en minstens de korting voor een stijging van de passagiersaantallen met de andere twee kortingen kon worden gecombineerd.
- (76) Aangezien niet aan de cumulatieve voorwaarden voor verenigbare aanloopsteun bleek te zijn voldaan en er kennelijk geen andere verenigbaarheidsgronden waren, is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de kortingen onverenigbare staatssteun vormden.

2.2.6. AANLOOPSTEUN VOOR CIRRUS AIRLINES

Gedetailleerde beschrijving van de maatregel

- (77) Op 27 januari 2005 heeft FSBesitzG een aanloopovereenkomst met Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH (hierna „Cirrus” genoemd) ondertekend met een looptijd van een jaar. Deze overeenkomst had tot doel de passagiersaantallen op de route naar [...] te doen stijgen. De overeenkomst stelde dat een stijging van de passagiersaantallen alleen mogelijk zou zijn als de ticketprijzen aanzienlijk zouden dalen zodat Cirrus aantrekkelijk werd voor passagiers. Voorts zou dit project in de opstartfase met grote verliezen gepaard gaan. Daarom was de luchthaven bereid het project met aanloopfinanciering te ondersteunen.
- (78) De vluchtoperaties zouden op 29 maart 2005 van start gaan. De overeenkomst was gebaseerd op een businessplan met passagiersaantallen en gemiddelde nettorendementen. De overeenkomst vermeldde ook het type vliegtuig dat moest worden gebruikt.
- (79) Volgens de overeenkomst was Cirrus verplicht lijnvluchten aan te bieden tussen Saarbrücken en [...] met een frequentie van [...] vluchten op [...] dagen per week, [...] vluchten [...]. De overeenkomst bepaalde uitdrukkelijk dat Cirrus [...]. De overeenkomst werd daarna verschillende keren verlengd en gewijzigd en liep uiteindelijk af op 31 december 2006.
- (80) De op grond van de overeenkomst verschuldigde vergoeding werd berekend op basis van de volgende formule:

[...]

Gedurende de looptijd van de overeenkomst bedroeg de jaarlijkse vergoeding van FSBesitzG aan Cirrus:

Tabel 8

Betalingen aan Cirrus Airlines in EUR

Jaar	Nettovergoeding	Brutovergoeding
2005	[...]	[...]
2006	[...]	[...]

Redenen voor de inleiding van de formele onderzoeksprocedure

Bestaan van steun

- (81) In het inleidingsbesluit is opgemerkt dat het besluit van FSBesitzG een overdracht van staatsmiddelen inhield die aan de staat toerekenbaar was. Cirrus was ook duidelijk een onderneming die economische activiteiten verrichtte. De vraag was bijgevolg of de overeenkomst aan Cirrus een voordeel toekende dat Cirrus anders onder marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Aangezien de redenen voor de sluiting van de overeenkomst niet waren toegelicht, is Duitsland verzocht te verduidelijken of het FSBesitzG bij de sluiting van de overeenkomst als rationele investeerder in een markteconomie handelde en zo ja, documentatie ter staving van dit standpunt te verstrekken.
- (82) Blijkens het inleidingsbesluit had de Commissie ten tijde van de vaststelling van het besluit geen aanwijzingen ontvangen dat Duitsland de verwachte kosten en inkomsten van deze overeenkomst had vergeleken. Op basis hiervan heeft zij voorlopig geconcludeerd dat de overeenkomst met Cirrus staatssteun vormde.

Verenigbaarheid

- (83) In het inleidingsbesluit is beoordeeld of de overeenkomst met Cirrus op grond van deel 5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 als verenigbare aanloopsteun kon worden aangemerkt. In haar beoordeling heeft de Commissie twijfels geuit over de vervulling van de verschillende voorwaarden voor verenigbare aanloopsteun.
- (84) Volgens het inleidingsbesluit bleek de overeenkomst met Cirrus met name niet te voldoen aan de volgende voorwaarden:
- a) punt 79, onder c), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien de Cirrus-route tussen Saarbrücken en [...] klaarblijkelijk reeds bestond en er geen informatie is verstrekt over nieuwe frequenties die tot een stijging van de passagiersaantallen konden leiden;
 - b) punt 79, onder d), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien de overeenkomst noch degressief noch van beperkte duur leek te zijn, aangezien ze diverse keren is verlengd en het niet duidelijk was of Cirrus de levensvatbaarheid op termijn van de route had aangetoond;
 - c) punt 79, onder e), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien volgens de overeenkomst de steun niet beperkt was tot de bijkomende aanloopkosten;
 - d) punt 79, onder f), eerste alinea, van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien de overeenkomst geen vaste einddatum had en de steun niet was beperkt tot een percentage van de kosten;
 - e) punt 79, onder f), derde alinea, van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het twijfelachtig was of de periode waarvoor Cirrus steun kreeg, aanzienlijk korter was dan de periode waarin Cirrus zich ertoe verbond haar activiteiten vanuit Saarbrücken uit te oefenen;
 - f) punt 79, onder g), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien de steun gekoppeld bleek te zijn aan de evolutie van het aantal vervoerde passagiers;
 - g) punt 79, onder h), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het twijfelachtig was of de overeenkomst was bekendgemaakt voor de ondertekening ervan en ook voor andere luchtvaartmaatschappijen beschikbaar was gesteld;

- h) punt 79, onder i), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het twijfelachtig was of FSBetriebG toegang had tot een businessplan van Cirrus en of de luchthaven de effecten van de steun op concurrerende routes had onderzocht;
 - i) punt 79, onder j), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien de vereiste lijst van gesteunde routes klaarblijkelijk niet was gepubliceerd;
 - j) punt 79, onder k), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het twijfelachtig was of Duitsland de vereiste beroepsprocedure had gecreëerd;
 - k) punt 80 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien Cirrus de steun op grond van de overeenkomsten bleek te hebben gecombineerd met steun op grond van de lijst van luchthavengelden van 2007.
- (85) Aangezien niet aan de cumulatieve voorwaarden voor verenigbare aanloopsteun leek te zijn voldaan en er kennelijk geen andere verenigbaarheidsgronden waren, is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de overeenkomst met Cirrus onverenigbare staatssteun vormde.

2.2.7. MARKETINGOVEREENKOMST MET AIR BERLIN

Gedetailleerde beschrijving van de maatregel

- (86) Op 6 april 2011 heeft FSG een marketingovereenkomst met Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (hierna „Air Berlin” genoemd) ondertekend met een looptijd tot 2 mei 2014. Volgens de overeenkomst moest Air Berlin marketing- en reclamediensdiensten verlenen aan FSG. Volgens de overeenkomst [...] verwachtte FSG dat de hogere frequenties hogere inkomsten uit luchtvaart- en niet-luchtvaartactiviteiten zouden opleveren. Daarnaast was Air Berlin verplicht om de twee routes van en naar Saarbrücken te promoten (informatie over de hogere frequenties in de pers, via e-mails, briefings van reisbureaus, tijdschriften, de gedrukte pers, aan de incheckbalies, in de vliegtuigen, via de radio enz.). FSG betaalde Air Berlin voor de marketingdienst een totaalbedrag van [800 000 EUR-1 700 000 EUR].

Redenen voor de inleiding van de formele onderzoeksprocedure

Bestaan van steun

- (87) Net zoals bij de overeenkomst met Cirrus rees bij de marketingovereenkomst met Air Berlin de vraag of deze overeenkomst marktconform was. Er werd van uitgegaan dat aan alle andere voorwaarden, zoals de toerekenbare overdracht van staatsmiddelen en de selectiviteit, was voldaan.
- (88) Volgens Duitsland was een kosten-batenanalyse uitgevoerd waaruit was gebleken dat de overeenkomst op lange termijn voor de luchthaven winstgevend was. Duitsland had deze analyse echter niet toegezonden waardoor de Commissie niet kon beoordelen hoe de luchthaven de verwachte kosten en inkomsten uit de overeenkomst had berekend. Overwegende dat het enige voordeel van de overeenkomst voor de luchthaven de verwachte stijging van de passagiersaantallen bleek te zijn, leek de overeenkomst zelf niets meer dan een bijkomende korting op de luchthavengelden, die zelfs werd gecumuleerd met de kortingen die op grond van de lijst van luchthavengelden van 2007 reeds beschikbaar waren.
- (89) Op grond van deze overwegingen is het inleidingsbesluit tot de voorlopige conclusie gekomen dat de marketingovereenkomst met Air Berlin aan deze laatste een selectief voordeel toekende. Aangezien alle andere elementen van staatssteun volgens de voorlopige bevindingen aanwezig waren, kwam de Commissie tot de conclusie dat deze overeenkomst een element van staatssteun inhield.

Verenigbaarheid

- (90) In het inleidingsbesluit is beoordeeld of de marketingovereenkomst op grond van deel 5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 als verenigbare aanloopsteun kon worden aangemerkt. In haar beoordeling heeft de Commissie twijfels geuit over de vervulling van de verschillende voorwaarden voor verenigbare aanloopsteun.
- (91) Volgens het inleidingsbesluit bleek de overeenkomst met Air Berlin met name niet te voldoen aan de volgende voorwaarden:
- a) punt 79, onder d), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het onduidelijk was of Air Berlin de levensvatbaarheid op termijn van de route had aangetoond;
 - b) punt 79, onder e), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien volgens de overeenkomst de steun niet beperkt was tot de bijkomende aanloopkosten;

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Neues Zugangs-kontrollsystem													
Container Tor 1													
Rollwegbeschilderung													
Unterbrechungsfreie Stromvers. (Notstrom)													
Abstellfläche Ost, Bombenbedrohte Flz.													
Erweiterung S/L-Bahnköpfe, RESA													
Flughafennavigation													
Summe p.A.													

⁽¹⁾ Opmerkingen van Duitsland van 5 mei 2012, bijlage II.

- (95) Duitsland voert aan dat de financiering van maatregelen ten behoeve van de luchthavenbeveiliging op grond van § 8 Luftsicherheitsgesetz, maatregelen voor de luchtverkeersleiding en luchtvaartveiligheid op grond van § 27, onder c), punt 2, Luftverkehrsgesetz en brandweertaken tot de overheidstaken behoort. Volgens Duitsland vallen de omheining rond de luchthaven en de patrouillepaden, een containerpoort, baanborden, noodstroomvoorzieningen, parkeerplaatsen voor vliegtuigen bij bomdreigingen en de uitbreiding van de veiligheidsstroken onder § 8 Luftsicherheitsgesetz en behoren deze bijgevolg ook tot de overheidstaken.
- (96) Wat de maatregelen voor de luchtverkeersleiding en luchtvaartveiligheid op grond van § 27, onder c), punt 2, Luftverkehrsgesetz betreft, deelt Duitsland mee dat de staat de kosten voor deze maatregelen niet voor alle luchthavens dekt, maar dat het verschil in behandeling tussen de verschillende luchthavens gerechtvaardigd is en daarom geen voordeel inhoudt. In het bijzonder maakt § 27, onder c), punt 2, een onderscheid tussen sommige luchthavens waar de financiering van deze beveiligingsmaatregelen op federaal niveau noodzakelijk wordt geacht om redenen van veiligheid en vervoersbeleid, en andere luchthavens waar dergelijke maatregelen uit federaal oogpunt niet strikt noodzakelijk worden geacht. Het federaal ministerie van Vervoer heeft tot nu toe de financiering van verschillende luchthavens, waaronder die van Saarbrücken, als noodzakelijk voor het veiligheids- en vervoersbeleid erkend. Om die reden is de financiering van regionale luchthavens, die deze kosten normaal zelf zouden moeten dragen, niet discriminatoir. De financiering van maatregelen voor de luchtverkeersleiding en luchtvaartveiligheid behoort, ongeacht of deze maatregelen rechtstreeks door de staat op federaal niveau of door de deelstaten worden gefinancierd, altijd tot de overheidstaken.
- (97) Bovendien zijn de kosten voor de brandweer bijvoorbeeld niet op federaal niveau geregeld, maar vallen ze onder de bevoegdheid van de deelstaten. Daarom wordt de brandweer niet op alle luchthavens door de staat gefinancierd. Het verschil in behandeling is toe te schrijven aan zowel historische als objectieve redenen. Het is hoofdzakelijk aan de aard van de luchthavensector te wijten dat kleinere regionale luchthavens de hoge vaste kosten voor de brandweer niet kunnen dragen en dat deze daarom door de respectieve deelstaat worden betaald.

- (98) Met betrekking tot Vh Saar deelt Duitsland mee dat de holding niet als een onderneming kan worden beschouwd. Ten eerste is Vh Saar zelf niet actief op de markt, maar bezit zij louter aandelen in andere ondernemingen (met name de luchthaven en HSG). Onder verwijzing naar een arrest van het Hof van Justitie ⁽¹⁵⁾ herinnert Duitsland eraan dat het loutere bezit van aandelen in ondernemingen, ook al gaat het om een zeggenschapsdeelneming, op zich geen economische activiteit vormt. Voorts geldt de uitzondering op dit beginsel volgens welke een holding een economische activiteit verricht als ze invloed uitoefent over de ondernemingen waarvan ze aandelen bezit, niet voor Vh Saar.

Voordeel

- (99) Duitsland voert met betrekking tot Vh Saar aan dat de holding geen enkel voordeel uit staatsmiddelen ontving, aangezien ze alle van de deelstaat Saarland ontvangen middelen aan FSBesitzG/FSG overmaakte. Bijgevolg ontkent Duitsland dat Vh Saar als een begunstigde kon worden beschouwd.
- (100) Wat betreft de middelen die FSBesitzG/FSG van Vh Saar via de winstpoolingsovereenkomst hebben gekregen, stelt Duitsland dat er geen voordeel is toegekend, aangezien alle financiering louter een vergoeding was aan FSBesitzG/FSG voor het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) in overeenstemming met de Altmark-jurisprudentie.

Eerste Altmark-criterium: toewijzing van de verlening van een dienst van algemeen economisch belang

- (101) Duitsland voert aan dat de exploitatie van de luchthaven, met inbegrip van de bouw en het onderhoud van de nodige infrastructuur, een dienst van algemeen economisch belang is. Het begrip „dienst van algemeen economisch belang” wordt door Duitsland gedefinieerd als diensten verleend op een markt waarbij het publiek een algemeen belang heeft in de betrouwbare en stabiele verlening ervan, die de markt zelf niet kan verlenen, en die worden verleend door een entiteit aan wie een overeenkomstige verplichting is toegewezen.
- (102) Wat de exploitatie van de luchthaven van Saarbrücken betreft, houdt Duitsland staande dat deze het verlenen van diensten op een markt inhoudt. Voorts verleent de luchthaven diensten die de markt anders niet zou verlenen, aangezien ze minder dan 500 000 passagiers per jaar vervoert en volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 onder de drempel blijft die volgens prognoses de drempel van winstgevendheid voor een luchthaven vormt.
- (103) Volgens Duitsland is aan de luchthaven van Saarbrücken de verplichting toegewezen om deze diensten te verlenen. Deze verplichting vloeit, aldus Duitsland, voort uit de exploitatievergunning en de Duitse luchtvaartwetgeving. Duitsland verwijst specifiek naar § 45, lid 1, van de luchtverkeersvergunningsovereenkomst (Luftverkehrszulassungsordnung), die bepaalt dat een luchthavenonderneming „de luchthaven in een exploitatieveilige staat moet houden en haar naar behoren moet exploiteren”. De exploitatieverplichting houdt de verplichting in om aan alle vliegtuigen zonder onderscheid tijdens de normale openingsuren luchthavendiensten ter beschikking te stellen, die op hun beurt in de exploitatievergunning zijn vastgelegd en niet eenzijdig door de luchthavenexploitant kunnen worden gewijzigd. Elke inbreuk op de verplichting om de luchthaven te exploiteren zou leiden tot boetes van maximaal 50 000 EUR krachtens § 108 Luftverkehrszulassungsordnung in samenhang met § 58, lid 1, punt 10, onder 2), Luftverkehrsgesetz. Ten slotte deelt Duitsland mee dat de deelstaat daarnaast de behoorlijke exploitatie garandeert via zijn uitgebreide controle over de exploitant.
- (104) In antwoord op de opmerking in het inleidingsbesluit dat er geen formeel toewijzingsbesluit bleek te bestaan, stelt Duitsland dat de combinatie van de in overweging 103 genoemde factoren en in het bijzonder de uitgebreide en strikte controle over de luchthaven door de deelstaat Saarland garanderen dat de toewijzingsdoelstellingen op minstens dezelfde manier worden verwezenlijkt als in het geval van een formeel toewijzingsbesluit.
- (105) Ter staving van zijn bewering dat de exploitatie van de luchthaven een dienst van algemeen economisch belang vormt, voert Duitsland aan dat de luchthaven een essentieel onderdeel van de verkeersinfrastructuur in de deelstaat Saarland vormt, dat noodzakelijk is in het bijzonder om de regio met de rest van het land en met grote luchtvaarthubs te verbinden. Het bijzondere belang van deze verbindingen vloeit naar verluidt voort uit de geografische ligging van Saarland aan de rand van Duitsland, ver weg van de grote Duitse stedelijke centra.

⁽¹⁵⁾ Zaak C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., punt 111.

- (106) Ten eerste beweert Duitsland dat de luchthaven beantwoordt aan de toeristische en particuliere vervoersbehoeften van de bevolking uit de regio. Saarland is zich naar verluidt almaar meer als een toeristische bestemming aan het ontwikkelen. Ten tweede is de luchthaven van vitaal belang voor de verbindingen van de wetenschappelijke, culturele en sociale instellingen van de deelstaat Saarland, die zich hoofdzakelijk in de stad Saarbrücken bevinden. Ten derde wordt ook het belang van de luchthaven voor de plaatselijke economie en de regionale ontwikkeling benadrukt, vooral in het licht van de huidige structurele conversie van een op steenkoolwinning gebaseerde economie naar een internationale en innovatieve economie. Duitsland wijst erop dat ondernemingen hun beslissing om zich in Saarland te vestigen vaak baseren op het feit dat er een luchthaven is. Duitsland verwijst voorts naar een studie uit 2009 die stelt dat de vraag naar luchtvervoer van passagiers naar verwachting zal toenemen in de toekomst.
- (107) Duitsland ondersteunt zijn voorgaande argumenten door te stellen dat de gestage toename van de passagiersaantallen op de luchthaven van Saarbrücken tijdens ede laatste decennia, de resultaten van een studie waaruit verder groeipotentieel blijkt, en het feit dat andere luchthavens in de regio niet aan de plaatselijke vraag kunnen voldoen, allemaal het belang van de luchthaven voor de plaatselijke bevolking en economie aantonen. Duitsland beroept zich op de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 volgens welke „in uitzonderlijke gevallen het gehele beheer van een luchthaven als een economische dienst van algemeen belang kan worden beschouwd”, bijvoorbeeld wanneer een luchthaven in een „geïsoleerd gebied” is gelegen, en verklaart dat Saarbrücken een dergelijk uitzonderlijk geval is gezien zijn geografische ligging en de gestage structurele wijzigingen van de plaatselijke economie⁽¹⁶⁾. Ten slotte is de financiering niet bestemd voor activiteiten die niet verder gaan dan de in punt 53, iv), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 genoemde „basisactiviteiten”.
- (108) Duitsland verklaart vervolgens dat het bestaan van een DAEB niet kan worden ondermijnd door het vermeend ontbreken van de behoefte aan de luchthaven. Andere luchthavens in de regio kunnen niet kunnen voldoen aan de behoeften waaraan de luchthaven van Saarbrücken tegemoetkomt. Met name liggen deze andere luchthavens in de regio ofwel te ver van het kernverzorgingsgebied van de luchthaven van Saarbrücken (zoals de luchthavens van Luxemburg, Metz-Nancy-Lorraine en Frankfurt-Hahn) ofwel zijn zij niet met de luchthaven van Saarbrücken te vergelijken wegens hun kleinere omvang en hun beperkte dienstverlening (Zweibrücken, in de eerste plaats).

Tweede Altmark-criterium: compensatieparameters

- (109) Duitsland voert aan dat het tweede *Altmark*-criterium tot doel heeft overcompensatie te voorkomen en het efficiënte gebruik van overheidsmiddelen te garanderen. Gezien de strikte controle over de luchthaven door de lokale overheden, wat verantwoord economisch gedrag waarborgt, en het feit dat de activiteiten van de luchthaven beperkt zijn tot het verlenen van een DAEB, is aan het doel van het tweede criterium voldaan. Ten slotte zijn de financieringsregels in ieder geval zo ontworpen dat het uitgesloten is onrechtmatig gebruik te maken van DAEB-compensatie.

Derde Altmark-criterium: voorkoming van overcompensatie

- (110) Duitsland houdt staande dat de overheidsfinanciering nooit hoger is geweest dan het bedrag dat noodzakelijk was om de DAEB te kunnen verlenen, rekening houdende met alle relevante inkomsten. De activiteiten van de luchthaven zijn beperkt tot het verlenen van de desbetreffende DAEB zodat er geen kruissubsidiëring van andere kosten mogelijk was. Voorts zijn de infrastructuur en de luchthavenactiviteiten noodzakelijk en passend om aan de luchtverkeersbehoeften van het verzorgingsgebied van de luchthaven van Saarbrücken te voldoen. FSBesitzG en FSG maakten en maken geen winst en FSBG realiseerde slechts geringe winsten. Volgens Duitsland hielden de lokale overheden nauw toezicht op het gebruik van overheidsmiddelen en zouden zij in geval van inefficiënte praktijken hebben ingegrepen.

Vierde Altmark-criterium: aanbesteding of benchmarking

- (111) Aangezien de luchthaven al lang bestond voordat het verlenen van luchthavendiensten als een economische activiteit werd beschouwd, heeft Duitsland ervoor gekozen geen aanbesteding voor de DAEB uit te schrijven maar verder op de bestaande luchthaven te vertrouwen. Niettemin is aan het vierde criterium voldaan omdat de lokale overheden volgens Duitsland nauw toezicht hebben gehouden op de activiteiten van de luchthaven en zo hebben gewaarborgd dat alleen efficiënte kosten zijn vergoed. Hoewel de deelstaat Saarland niet over exacte gegevens over andere regionale luchthavens beschikt, wordt ervan uitgegaan dat de efficiëntie van de luchthaven van Saarbrücken gemiddeld is en dat de lokale overheden elke inefficiëntie zouden hebben opgemerkt en verholpen. Ten slotte is door de diverse verschillen tussen de regionale luchthavens in Duitsland een eenvoudige vergelijking niet zinvol. In deze omstandigheden zou de Commissie genoeg moeten nemen met het feit dat er geen aanwijzingen zijn dat Saarbrücken inefficiënt is.

⁽¹⁶⁾ Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, punt 34.

Tussentijdse conclusie over Altmark/DAEB

- (112) Aangezien aan de vier Altmark-criteria is voldaan, vormt de financiering van de luchthaven met staatsmiddelen volgens Duitsland geen voordeel maar louter een compensatie voor het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang.

Beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie

- (113) Duitsland legt uit dat, gezien het grote structurele en economische belang van de luchthaven van Saarbrücken voor de regio, de deelstaat Saarland de exploitatie ervan als een DAEB en niet als een activiteit met winstoogmerk beschouwt. Dienovereenkomstig is de sluiting van de luchthaven geen optie en bestaat er geen analyse van de kosten en voordelen van een sluiting.

Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (114) Omdat de financiering van de luchthaven de mededinging niet vervalst of het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt, is naar mening van Duitsland geen sprake van staatssteun. In deze context herinnert Duitsland aan de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 volgens welke bij financiële steun aan kleine regionale luchthavens met minder dan 1 miljoen passagiers per jaar „weinig kans is op concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer in een mate die in strijd is met het algemeen belang”⁽¹⁷⁾. De luchthaven van Saarbrücken valt in deze categorie en volgens Duitsland zijn er geen redenen om van de algemene veronderstelling af te wijken: de luchthaven van Saarbrücken is een typische regionale luchthaven die tegemoetkomt aan de behoeften van de plaatselijke bevolking en het merendeel van de passagiers is ook daadwerkelijk uit de regio afkomstig.
- (115) Met betrekking tot andere luchthavens in de regio, vooral in andere lidstaten, wordt aangevoerd dat de luchthaven van Saarbrücken Saarbrücken en de omliggende gebieden dekt, maar dat het verzorgingsgebied zich nagenoeg niet tot andere lidstaten uitstrekt. Slechts [minder dan 14 %] van de passagiers komt immers uit Frankrijk [...] of Luxemburg [...]. Duitsland beweert dat de enige buitenlandse luchthavens die eventueel concurreren met Saarbrücken, de luchthavens van Metz-Nancy-Lorraine en Luxemburg zijn. Deze twee luchthavens liggen echter op meer dan een uur per auto van Saarbrücken zodat de verzorgingsgebieden elkaar slechts aan de rand overlappen — als men ervan uitgaat dat het verzorgingsgebied van een luchthaven alle plaatsen bestrijkt waar de luchthaven binnen een uur kan worden bereikt. Bovendien zijn de overlappende zones dunbevolkt en leveren naar verluidt weinig passagiers, terwijl de kern van het verzorgingsgebied van de luchthaven van Saarbrücken niet tot het verzorgingsgebied van de genoemde buitenlandse luchthavens behoort.
- (116) Daarnaast verschillen de profielen van de twee genoemde buitenlandse luchthavens en van de luchthaven van Saarbrücken sterk: Luxemburg is beduidend groter (ongeveer 1,5 miljoen passagiers per jaar) en biedt meer diverse routes, terwijl Metz-Nancy-Lorraine beduidend kleiner is en alleen lijnvluchten binnen Frankrijk en chartervluchten naar Noord-Afrika aanbiedt. Wat de luchthaven van Luxemburg in het bijzonder betreft, bestaat er geen concurrentie aangezien de twee luchthavens elkaar eerder aanvullen dan vervangen.
- (117) Wat de naburige Duitse luchthavens betreft, is de luchthaven van Saarbrücken volgens Duitsland geen concurrent van Frankfurt-Hahn en evenmin van Zweibrücken. Ten opzichte van Frankfurt-Hahn overlappen de verzorgingsgebieden elkaar slechts in geringe mate gelet op de afstand tussen de twee luchthavens, en Frankfurt-Hahn is veel groter (ongeveer 3,5 miljoen passagiers per jaar) met nagenoeg uitsluitend internationale routes van lagekostenmaatschappijen, die niet op Saarbrücken vliegen. Daarnaast is luchtvracht belangrijk voor Frankfurt-Hahn terwijl dat voor Saarbrücken niet het geval is.
- (118) Wat Zweibrücken betreft, benadrukt Duitsland dat, hoewel deze luchthaven door haar nabijheid ten opzichte van Saarbrücken het meest in aanmerking komt als concurrent, de relatie tussen de twee luchthavens in werkelijkheid complementair en niet concurrerend is. Terwijl Zweibrücken geen lijnvluchten aanbiedt maar uitsluitend voor chartervluchten wordt gebruikt, legt Saarbrücken zich toe op lijnvluchten voor zakelijke reizigers. Deze twee verschillende profielen zijn weerspiegeld in hun respectieve infrastructuur, waarbij de kwalitatief betere voorzieningen van Saarbrücken typisch zijn voor luchthavens die zich op lijnvluchten toelagen. Daarnaast is luchtvracht belangrijk in Zweibrücken, terwijl dit in Saarbrücken niet het geval is door haar korte start- en landingsbaan en haar verbod op nachtvluchten.

⁽¹⁷⁾ Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, punt 39, lid 2.

- (119) Voortbouwend op de vastgestelde complementariteit tussen de luchthavens van Zweibrücken en Saarbrücken verklaart Duitsland dat een nauwere samenwerking tussen beide luchthavens wordt bekeken. De respectieve regionale regeringen hebben al besloten om in de toekomst nauwer samen te werken en overwegen daarbij een gezamenlijke luchthaven („Saar-Palatinate-Airport”) met twee vestigingen (Saarbrücken en Zweibrücken) te creëren. De samenwerking zou tot synergieën leiden en besparingen opleveren. Wijzend op de vraag naar luchtvervoersdiensten in de regio (beide luchthavens samen hebben al 750 000 passagiers per jaar) kunnen ten slotte alleen Saarbrücken en Zweibrücken samen naar behoren aan deze vraag voldoen, in het bijzonder omdat de andere luchthavens in de buurt niet ter vervanging kunnen fungeren.
- (120) Zelfs als de luchthavens van Saarbrücken, Zweibrücken en Frankfurt-Hahn als concurrenten zouden worden gezien, zouden de steunmaatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden. De luchthavens bevinden zich immers alle drie in Duitsland, de exploitanten zijn Duits en de aandeelhouders zijn Duitse territoriale eenheden.
- (121) Ten slotte zou elke vervalsing van de mededinging of ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer zo klein zijn dat in deze zaak een „de minimisprincipe” moet worden gehanteerd, met als conclusie dat een dergelijke beïnvloeding niet kan worden geraamd.

3.1.2. BESTAANDE STEUN EN VERENIGBAARHEID

- (122) Subsidiair en als de Commissie het argument van Duitsland niet zou aanvaarden dat de financiering geen staatssteun vormt, voert Duitsland aan dat de maatregelen bestaande steun vormen, in ieder geval verenigbaar zijn en vrijgesteld zijn van aanmelding volgens de DAEB-beschikking van 2005, aan de verenigbaarheidscriteria van de delen 4.1 en 4.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 voldoen en kunnen worden gerechtvaardigd als verenigbaar op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

Bestaande steun

- (123) Duitsland wijst erop dat als zou worden geoordeeld dat de winstpoolingsovereenkomst tussen Vh Saar en FSBesitzG/FSG staatssteun vormt, deze onder bestaande steun zou vallen. De desbetreffende overeenkomst, de rechtsgrond van de jaarlijkse dekking van de verliezen, is op 7 mei 1996 gesloten en sindsdien niet meer gewijzigd. Als de Commissie zou vaststellen dat de winstpoolingsovereenkomst onverenigbare staatssteun is, kan deze bevinding alleen op de toekomst invloed hebben.

DAEB-beschikking van 2005

- (124) Duitsland voert aan dat de financiering onder de DAEB-beschikking van 2005 valt, aangezien de criteria voor toepasselijkheid voor steun aan luchthavens (minder dan 1 miljoen passagiers per jaar of minder dan 100 miljoen EUR omzet in de twee jaar voor de toewijzing; minder dan 30 miljoen EUR compensatie per jaar) zijn vervuld. Voorts is aan de voorwaarden van de artikelen 4 en 5 van de DAEB-beschikking van 2005 (toewijzing van een DAEB, geen overcompensatie) voldaan om dezelfde redenen als die welke betrekking hebben op de naleving van de Altmark-criteria.
- (125) Duitsland herhaalt ook dat er in de regio een grote vraag naar luchtvervoersdiensten is waaraan naburige luchthavens niet kunnen voldoen, en verwerpt hiermee de bewering in het inleidingsbesluit dat de luchthaven niet noodzakelijk was om aan de plaatselijke behoefte aan luchtvervoersdiensten te voldoen. Blijkens relevante studies bestaat er nog groeipotentieel, gezien de voorspelde toename van de vraag naar passagiersvervoer waaraan de naburige luchthavens niet zullen kunnen voldoen (Duitsland verwijst naar zijn uiteenzettingen over het feit dat de luchthavens in de regio elkaar niet kunnen vervangen en bijgevolg geen concurrenten van elkaar zijn).
- (126) Wat ten slotte de beweringen van het inleidingsbesluit betreft dat een formeel toewijzingsbesluit, een beperking tot de basisactiviteiten van een luchthaven en een transparante omschrijving van de compensatieparameters ontbraken, verwijst Duitsland naar zijn verklaringen betreffende het vervullen van de Altmark-criteria en stelt het dat de daar gevolgde redenering eveneens in deze context van toepassing is.

DAEB-besluit van 2012

- (127) Duitsland vermeldt dat het DAEB-besluit van 2012, dat slechts na afloop van de overgangperiode in 2014 op de in dit besluit besproken maatregelen van toepassing zal zijn, alleen voor de toekomst relevant is en dan vooral voor de geplande samenwerking tussen de luchthavens van Saarbrücken en Zweibrücken.

De richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005

- (128) Duitsland betoogt ten eerste dat de algemene financiering verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, VWEU in samenhang met deel 4.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 (steun voor de exploitatie van luchthaveninfrastructuur). Ter staving hiervan verwijst Duitsland naar zijn argumenten met betrekking tot de vervulling van de Altmark-criteria en de DAEB-beschikking van 2005.
- (129) Met betrekking tot de verenigbaarheid op grond van deel 4.1 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 (financiering van luchthaveninfrastructuur) is volgens Duitsland aan alle hierin vervatte voorwaarden voldaan.

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

- (130) Duitsland verwijst naar zijn verklaringen met betrekking tot het bestaan van een DAEB om aan te tonen dat de luchthaven van Saarbrücken aan een doel van algemeen belang beantwoordt. Het herhaalt dat de luchthaven aan de luchtvervoersbehoeften van de plaatselijke bevolking voldoet, dat de toegankelijkheid van de regio niet door de naburige luchthavens kan worden verzekerd en dat de luchthaven van cruciaal belang is voor de economische ontwikkeling van de regio.

De infrastructuur is nodig en staat in verhouding tot het gestelde doel

- (131) Volgens Duitsland is de infrastructuur, vooral de nieuwe terminal die sinds 2000 in gebruik is, en de gemoderniseerde start- en landingsbaan, strikt noodzakelijk om het doel te verwezenlijken en is ze niet onevenredig groot of uitgebreid. De infrastructuurinvesteringen waren noodzakelijk om de afgeleefde infrastructuur in stand te houden of te vervangen en om de infrastructuur aan te passen aan de toenemende passagiersaantallen, de vraag naar meer comfort en de strengere eisen op het gebied van veiligheid en beveiliging. Zonder de investeringen zou de luchthaven niet operationeel zijn. Duitsland herinnert er ook aan dat de bestaande infrastructuur vóór de bouw van een nieuwe terminal (vanaf 1999) [...] geregeld verzadigd was. Ten slotte konden de nodige investeringen niet worden gefinancierd met het eigen kapitaal van de exploitant.

De infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden

- (132) Op basis van het reeds bestaande gebruik en de verwachte verdere toename van de passagiersaantallen houdt Duitsland staande dat de infrastructuur meer dan voldoende toekomstige gebruiksmogelijkheden biedt. Het verwijst naar een prognose van de evolutie van het luchtvervoer in de regio waaruit blijkt dat de vraag zal toenemen.
- (133) Bij de start van de bouw van de nieuwe terminal in 1999 kon volgens het betoog van Duitsland onmogelijk worden voorzien dat de gebeurtenissen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, de aswolk na een vulkaanuitbarsting op IJsland in 2010 en de wereldwijde economische crisis tussen 2008 en 2011 een negatieve invloed op de passagiersaantallen in Saarbrücken zouden hebben. Volgens Duitsland hebben deze gebeurtenissen de hele Europese luchtvaartsector ongunstig beïnvloed en de anders positieve evolutie vertraagd. Niettemin valt volgens Duitsland de positieve trend die in 1999 al zichtbaar was, nog steeds te bespeuren, wat tot de verwachting leidt dat de capaciteit van de luchthaven van Saarbrücken op middellange termijn volledig zal worden benut (rekening houdende ook met de geplande samenwerking met de luchthaven van Zweibrücken).
- (134) Wat de financiële vooruitzichten betreft, wordt volgens Duitsland voor 2020 een positieve ebitda verwacht en is dit voldoende om aan de eis van voldoende gebruiksmogelijkheden op middellange termijn te voldoen. De Commissie heeft volgens de beweringen van Duitsland zelf erkend dat regionale luchthavens doorgaans geen winsten realiseren die in de infrastructuur kunnen worden geherinvesteerd, een feit dat de verenigbaarheid van steunmaatregelen op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 niet kan uitsluiten.

De infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijkelijk en zonder discriminatie toegankelijk

- (135) Aangezien alle luchtvaartmaatschappijen zonder discriminatie toegang hebben tot de luchthaven en de algemeen toepasselijke lijst van luchthavengelden met inbegrip van de erin vervatte kortingen voor alle luchtvaartmaatschappijen geldt, wordt volgens Duitsland aan dit criterium voldaan. Vooral de kortingen zijn niet op een zodanige manier ontworpen dat ze een de facto selectief voordeel voor bepaalde luchtvaartmaatschappijen zouden opleveren. Ten slotte zijn de individuele overeenkomsten met Cirrus en Air Berlin in deze context niet relevant en hadden alle luchtvaartmaatschappijen in ieder geval de mogelijkheid om dergelijke overeenkomsten te sluiten.

Het handelsverkeer wordt niet zodanig beïnvloed dat dit in strijd is met het belang van de Unie

- (136) Het is Duitsland niet duidelijk hoe de „matige” uitbreiding van de infrastructuur op de luchthaven van Saarbrücken het handelsverkeer ongunstig zou kunnen beïnvloeden of hebben beïnvloed. De Commissie heeft blijkens het betoog van Duitsland aanvaard dat steun aan kleine regionale luchthavens doorgaans geen dergelijke invloed heeft. Met betrekking tot een mogelijke invloed op de luchthaven van Zweibrücken herhaalt Duitsland dat de twee luchthavens geen concurrenten zijn maar als complementaire luchthavens moeten worden gezien. Voorts hebben de infrastructuurmaatregelen geen invloed op de luchthavens van Metz-Nancy-Lorraine en Luxemburg gehad die in strijd zou zijn met het communautaire belang.

Artikel 107, lid 3, onder c), VWEU

- (137) Duitsland beweert dat minstens voor de periode van 2000 tot 2005 de financiële steun voor de luchthaven verenigbaar met de interne markt kan worden bevonden op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. Om het belang van de luchthaven van Saarbrücken voor de regionale economische ontwikkeling en de toegankelijkheid van de regio aan te tonen, verwijst Duitsland naar zijn verklaringen betreffende het bestaan van een DAEB. De financiële steun is nagenoeg uitsluitend gegaan naar infrastructuurprojecten, die in overeenstemming waren met de doelstellingen op het gebied van regionale ontwikkeling. Bij wijze van voorbeeld verstrekt Duitsland uitvoerige toelichting bij de noodzaak van de drie grootste afzonderlijke infrastructuurinvesteringen.
- (138) Wat het stimulerende effect betreft, legt Duitsland uit dat de luchthaven voor ondernemingen van buiten de regio een belangrijke beweegreden is om in de deelstaat Saarland te investeren. Op dezelfde wijze worden de reeds aanwezige ondernemingen hierdoor aangemoedigd om uit te breiden en verder te investeren. Als er geen stimulerend effect zou zijn, zou de deelstaat Saarland, gezien zijn moeilijke begrotingstoestand, zijn steun aan de luchthaven herbekijken. Ten slotte benadrukt Duitsland opnieuw dat de exploitatie van de luchthaven van Zweibrücken er geen invloed van ondervindt.

3.2. DE OVERDRACHT VAN DIVERSE GRONDEN AAN FSBESITZG

3.2.1. BESTAAN VAN STEUN

- (139) Duitsland is van mening dat de overdracht van gronden voor beveiligingsdoeleinden is gebeurd en binnen de taken van de overheid viel en dat bijgevolg artikel 107, lid 1, VWEU niet van toepassing is. Meer specifiek waren de overgedragen gronden na de verandering van de start- en landingsbaan gewijzigd, noodzakelijk om aan de uiteinden van de baan grotere veiligheidsstroken aan te leggen en de bestaande veiligheidsomheining aan te passen. Het luchthaventerrein beveiligen dient volgens Duitsland het algemeen belang en is een soevereine taak en geen economische activiteit. Deze beveiligingsmaatregelen zijn het gevolg van wetswijzigingen na de gebeurtenissen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten.
- (140) Daarnaast voert Duitsland aan dat de overdracht van gronden na 2000 met een totale waarde van [...] in ieder geval de mededinging niet heeft vervalst of het handelsverkeer niet ongunstig heeft beïnvloed, om dezelfde redenen als met betrekking tot de algemene financiering. Gezien de geringe waarde zou de overdracht van gronden onder de deminimisregel vallen.

3.3. GARANTIES VOOR LENINGEN TEN GUNSTE VAN VH SAAR EN FSBESITZG

3.3.1. BESTAAN VAN STEUN

- (141) In het inleidingsbesluit was ervan uitgegaan dat van de drie bekende garanties voor FSBesitzG er slechts één na 2000 was verstrekt. Duitsland legt echter uit dat de desbetreffende garantie in werkelijkheid in de loop van 1999 was verstrekt of met andere woorden vóór het cruciale arrest in de zaak *Aéroports de Paris*. Daarom kon geen enkele van de drie garanties staatssteun vormen. Ingeval de Commissie toch zou vinden dat deze garanties staatssteun vormden, moeten deze volgens Duitsland als bestaande steun worden beoordeeld, waardoor een besluit van de Commissie slechts gevolgen *ex nunc* zou hebben.
- (142) Wat de patronaatsverklaringen betreft, verwijst Duitsland naar zijn redenering met betrekking tot de algemene financiering ten gunste van de luchthaven (overwegingen 93-121) stellende dat deze ook hier van toepassing is.

3.3.2. VERENIGBAARHEID

- (143) Duitsland betoogt dat als de maatregelen als staatssteun werden aangemerkt, deze verenigbaar met de interne markt zouden zijn op grond van de voorwaarden van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. In dit verband verwijst het naar zijn argumenten voor de algemene financiering, stellende dat deze ook hier van toepassing zijn.

3.4. DE LEASEOVEREENKOMST TUSSEN FSBSITZG EN FSBG

3.4.1. BESTAAN VAN STEUN

- (144) Duitsland maakt een onderscheid tussen de in 1997 gesloten leaseovereenkomst, die tot 1 juli 2006 van kracht was, en de leaseovereenkomst die van 1 juli 2006 tot de fusie van FSBSitzG en FSBG geldig was.
- (145) Als de leaseovereenkomst van 1997 zou worden aangemerkt als staatssteun, zou het om bestaande steun gaan. Als de Commissie deze overeenkomst als onverenigbare staatssteun zou aanmerken, zou een dergelijk besluit alleen invloed hebben op de toekomst, niet op het verleden.
- (146) De leaseovereenkomst van 2006 was volgens Duitsland niet meer dan een wijziging van de bestaande steun en geen nieuwe steun. In het bijzonder was de wet op grond waarvan een dergelijke leaseovereenkomst kon worden gesloten, niet gewijzigd. Volgens Duitsland had er een wijziging van de rechtsgrondslag moeten plaatsvinden om de steun als nieuwe steun te kunnen aanmerken.
- (147) Daarnaast was de leaseovereenkomst van 2006 volgens Duitsland in overeenstemming met de toenmalige marktvoorwaarden. Variabele leasebetalingen waren niet ongebruikelijk en er zijn geen aanwijzingen dat het daadwerkelijk aangerekende bedrag ongewoon laag was. Daarnaast hielden de variabele leasebetalingen ook de mogelijkheid in om beduidend hogere leasebetalingen te krijgen dan onder de voorgaande overeenkomst. Voorts verbeterde de leaseovereenkomst van 2006 het vermogen van FSBG om te handelen. Ten slotte was het volgens betbetooog van Duitsland in het belang van FSBSitzG om Fraport als aandeelhouder te behouden omdat de betrokkenheid van deze onderneming toegang tot kennis bood en synergieën creëerde.
- (148) Ondanks het gebrek aan documenten om toe te lichten hoe de leasebetalingen werden berekend, betooogt Duitsland dat het eigenlijke bedrag van de leasebetalingen in elk geval niet belangrijk was omdat door de nauwe band tussen FSBSitzG en FSBG de globale economische impact neutraal was. Een hogere leasingbetaling zou ertoe hebben geleid dat FSBSitzG minder geld van Vh Saar zou hebben gekregen, terwijl een lagere betaling zou zijn gecompenseerd met hogere overdrachten vanwege Vh Saar.
- (149) Wat de vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer betreft, verwijst Duitsland naar zijn argumenten met betrekking tot de algemene financiering, stellende dat deze argumenten ook hier gelden.

3.5. KORTINGEN VOOR LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN

3.5.1. BESTAAN VAN STEUN

- (150) Duitsland stelt dat de in 2007 ingevoerde kortingen op de luchthavengelden economisch verantwoord waren, geen selectief voordeel opleverden, de mededinging niet vervalsten en het handelsverkeer niet ongunstig beïnvloedden.

criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie

- (151) Na het vertrek van Hapag Lloyd/TUIFly in 2006 daalden de passagiersaantallen op de luchthaven van Saarbrücken met 30 %. In deze situatie waren volgens Duitsland acties nodig om te verzekeren dat de bestaande capaciteit op middellange tot lange termijn voldoende werd gebruikt, en om het concurrentievermogen en de aantrekkelijkheid van de luchthaven veilig te stellen. De vorige lijst van luchthavengelden was nadelig gebleken voor de concurrentiepositie, aangezien de luchthaven de hoogste luchthavengelden van alle Duitse luchthavens had. Duitsland zegt dat de kortingen na 2006 effectief tot een voortdurende stijging van de passagiersaantallen hebben geleid. Ter illustratie van de positieve impact van de kortingen verwijst Duitsland naar de beslissing van Air Berlin om op Saarbrücken te vliegen, een beslissing die pas werd genomen nadat de kortingen waren ingevoerd.
- (152) Duitsland staft zijn argument dat de kortingen economisch verantwoord waren, met het argument dat kortingen uitsluitend werden toegekend aan nieuwe luchtvaartmaatschappijen of voor nieuwe routes. Bijgevolg kon, zo wordt beweerd, worden verwacht dat de kortingen geen onmiddellijke invloed zouden hebben op de status-quo, maar in de toekomst tot hogere passagiersaantallen zouden leiden. Het feit dat de korting niet meer dan 50 % van de investeringskosten van de nieuwe luchtvaartmaatschappij of de nieuwe route kon bedragen, wijst er naar verluidd eveneens op dat het een economisch verantwoorde maatregel was.

- (153) Terwijl Duitsland staande houdt dat de kortingen economisch verantwoord waren, voert het ook aan dat, omdat de kortingen aan alle luchtvaartmaatschappijen werden aangeboden, het onmogelijk was precieze ex-anteberekeningen van de kosten en de voordelen van de kortingen te maken. De kosten voor de sluiting van de luchthaven zijn anderzijds nooit beoordeeld, omdat sluiting nooit een optie was.

Selectiviteit

- (154) Aangezien de in 2007 ingevoerde kortingen voor alle luchtvaartmaatschappijen beschikbaar waren, houdt Duitsland staande dat de maatregel niet selectief was. De gepubliceerde lijst van luchthavengelden, waarvan de kortingen deel uitmaakten, was algemeen en abstract van aard. De kortingen werden automatisch aan alle luchtvaartmaatschappijen gegeven die activiteiten vanuit Saarbrücken uitoefenden en de relevante gegevens verstrekten. De luchthaven had geen beoordelingsmarge bij de toekenning van de kortingen.
- (155) Duitsland betoogt dat de kortingen tot doel hadden de aantrekkelijkheid van de luchthaven van Saarbrücken te vergroten, niet om een bepaalde luchtvaartmaatschappij te bevoordelen. Een de facto selectiviteit zou ook zijn uitgesloten door het feit dat dezelfde luchthavengelden voor alle vliegtuigen met een maximale startmassa van meer dan 5 700 kg werden toegepast, waardoor alle vliegtuigen voor commercieel vervoer op dezelfde manier werden behandeld, en door het feit dat geen onderscheid werd gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse vluchten. Ten slotte maakten de kortingen evenmin enig onderscheid op basis van het aantal landingen.

Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (156) Inzake de vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer verwijst Duitsland naar de argumenten die hierover zijn aangevoerd met betrekking tot de algemene financiering, en stelt het dat deze argumenten ook hier gelden.

3.6. AANLOOPSTEUN VOOR CIRRUS AIRLINES

3.6.1. BESTAAN VAN STEUN

- (157) Duitsland stelt dat FSBesitzG bij het sluiten van de overeenkomst met Cirrus heeft gehandeld zoals een particuliere investeerder kon hebben gehandeld, waardoor de betalingen aan Cirrus geen staatssteun waren. Daarnaast wordt ook gesteld dat de maatregel de mededinging niet vervalste en het handelsverkeer niet beïnvloedde.

Criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie

- (158) Volgens Duitsland had de overeenkomst met Cirrus tot doel de passagiersaantallen te doen stijgen. De stijging moest voortkomen uit de frequentere vluchten naar [...] en uit het gebruik van moderne vliegtuigen. Zowel de hogere frequentie als de verplichting om moderne vliegtuigen te gebruiken, waren in het bijzonder bedoeld om zakelijke reizigers meer comfort en flexibiliteit te bieden.
- (159) Duitsland voert aan dat de frequente wijzigingen van de overeenkomst aantonen dat FSBesitzG de economische evolutie van nabij opvolgde en snel kon reageren op economische behoeften. De korte opzegtermijn van de overeenkomst (30 dagen) blijkt eveneens een aanwijzing van het belang dat FSBesitzG aan de economische duurzaamheid van de overeenkomst hechtte, aangezien zij de overeenkomst kon opzeggen wanneer de doelstellingen niet konden worden bereikt. Ten slotte was het de verwachting dat de rendabiliteit op lange termijn zou worden versterkt door Cirrus als *home carrier* in Saarbrücken te vestigen. Volgens Duitsland zijn echter geen precieze gegevens over de verwachte kosten en voordelen beschikbaar.

Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (160) Inzake de vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer verwijst Duitsland naar de argumenten die zijn aangevoerd in verband met de in 2007 ingevoerde kortingen op de luchthavengelden, en stelt het dat deze ook hier van toepassing zijn.

3.6.2. VERENIGBAARHEID

- (161) Duitsland betoogt dat zelfs als de betalingen aan Cirrus staatssteun zouden vormen, ze kunnen worden gerechtvaardigd als verenigbare aanloopsteun op grond van de voorwaarden uit de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

- (162) Duitsland herinnert eraan dat de overeenkomst met Cirrus de frequentie van deze luchtvaartmaatschappij op de route van en naar [...] verhoogde, dat FSBesitzG de overeenkomst afsloot met de bedoeling dat ze rendabel zou zijn, en dat de invloed van de verhoogde frequentie op andere routes niet kon worden onderzocht omdat geen enkele andere luchtvaartmaatschappij vanuit Saarbrücken op [...] vloog, en houdt derhalve staande dat de relevante voorwaarden zijn vervuld. Verder wordt nog uitgelegd dat er geen andere snelle verbindingen tussen Saarbrücken en [...] bestonden en dat de betalingen in het kader van de overeenkomst niet met kortingen op de luchthavengelden zijn gecumuleerd (de lijst van luchthavengelden met kortingen is pas na afloop van de overeenkomst met Cirrus ingevoerd). Ten slotte legt Duitsland uit dat, omdat het de overeenkomst niet als een overeenkomst met elementen van staatssteun beschouwde, het bestaan van de overeenkomst niet is bekendgemaakt (op een lijst of op enige andere wijze) en er geen beroepsprocedure is gecreëerd.

3.7. MARKETINGOVEREENKOMST MET AIR BERLIN

3.7.1. BESTAAN VAN STEUN

- (163) Duitsland zegt dat de marketingovereenkomst met Air Berlin in overeenstemming met het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie is gesloten en aan Air Berlin geen voordeel toekent in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Daarnaast wordt ook gesteld dat de maatregel de mededinging niet vervalste en het handelsverkeer niet beïnvloedde.

Criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie

- (164) Voordat zij de overeenkomst met Air Berlin heeft gesloten, heeft FSG de kosten en verwachte inkomsten geëvalueerd en is ze tot de conclusie gekomen dat de overeenkomst winstgevend was voor de luchthaven. Duitsland legt uit dat, hoewel de oorspronkelijke verwachtingen niet volledig zijn ingelost, uit een extrapolatie van de beschikbare reële gegevens blijkt dat de overeenkomst toch duidelijk winstgevend is.
- (165) In deze context betwist Duitsland de mededeling uit het inleidingsbesluit dat de marketingovereenkomst geen echte waarde voor de luchthaven had met uitzondering van een toename van het aantal passagiers op de vluchten van Air Berlin. Het stelt dat de in de overeenkomst afgesproken marketingactiviteiten de zichtbaarheid van de luchthaven vergroten en de regio als reisbestemming in de kijker zetten, wat dan weer mogelijkheden opent om andere (niet-luchtvaart-) inkomsten te generen. Duitsland voert aan dat wanneer een luchtvaartmaatschappij een bestemming promoot, de klanten er niet alleen nota van nemen dat de luchtvaartmaatschappij op die bestemming vliegt, maar zich ook bewust worden van de regio als reisbestemming in het algemeen.
- (166) Duitsland trekt eveneens de voorlopige bevinding uit het inleidingsbesluit in twijfel dat de marketingovereenkomst effectief bijkomende speciale kortingen voor Air Berlin opleverde. Duitsland stelt veeleer dat de marketingovereenkomst echte economische waarde heeft voor de luchthaven, in die mate dat een particuliere investeerder in een markteconomie een dergelijke overeenkomst ook zou hebben gesloten, die naar verwachting al na drie jaar winst zal opleveren.

Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (167) Inzake de vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer, verwijst Duitsland naar de argumenten die zijn aangevoerd in verband met de in 2007 ingevoerde kortingen op de luchthavengelden, en stelt het dat deze ook hier van toepassing zijn.

4. OPMERKINGEN VAN AIR BERLIN

- (168) Alvorens aan te voeren dat de twee maatregelen die een directe invloed hebben op Air Berlin — de algemene kortingsregeling voor luchthavengelden en de marketingovereenkomst tussen FSG en Air Berlin — met de staatssteunregels in overeenstemming zijn, maakt de luchtvaartmaatschappij eerst de algemene opmerking dat ze van oordeel is dat er in de regio Saarbrücken een echte vraag naar luchtvervoersdiensten bestaat. Ze benadrukt dat de vluchten van Air Berlin naar [...] en [...] een passagiersbezetting halen die vergelijkbaar is met deze van de vluchten van Air Berlin naar dezelfde bestemmingen vanuit [...]. Daarnaast is Air Berlin van mening dat geen van de andere bestaande luchthavens in de regio een levensvatbaar alternatief zou vormen voor Saarbrücken, wat een beïnvloeding van het handelsverkeer uitsluit. Air Berlin benadrukt in het bijzonder dat ze nooit de naburige luchthavens [...] als een alternatieve basis heeft overwogen, aangezien op deze luchthavens de vraag naar vluchten naar [...], een vakantiebestemming die vooral bij Duitse toeristen populair is, niet vergelijkbaar is met de vraag naar dergelijke bestemmingen op de luchthaven van Saarbrücken.

4.1. KORTINGEN VOOR LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN

- (169) Met betrekking tot de kortingen in de lijst van luchthavengelden van 2007 voert Air Berlin net als Duitsland aan dat gezien hun vage en algemene aard de kortingen niet selectief kunnen worden geacht. Zodra een luchtvaartmaatschappij aan de opgesomde voorwaarden voldeed, werden de kortingen zonder onderscheid door de luchthaven toegekend.
- (170) Daarnaast betwist Air Berlin het feit dat er concurrentie is tussen luchtvaartmaatschappijen uit verschillende lidstaten. Erop wijzend dat slechts één luchtvaartmaatschappij uit een andere lidstaat vanuit Saarbrücken activiteiten uitoefent, stelt zij dat het vermoeden dat de maatregelen het handelsverkeer ongunstig beïnvloeden, onhoudbaar is.
- (171) Air Berlin stelt eveneens dat de kortingsregeling aan alle voorwaarden voldoet die in het Charleroi-arrest van het Hof zijn vastgelegd, namelijk dat de kortingen beperkt zijn in de tijd, degressief zijn en slechts gelden voor ten hoogste 50 % van de reële aanloop- en marketingkosten.
- (172) Ten slotte houdt Air Berlin staande dat de luchthavengelden op de luchthaven van Saarbrücken, in vergelijking met andere Duitse luchthavens, niet bijzonder laag te noemen zijn. Er wordt gesteld dat de passagiersheffingen tussen [...] en [...] lager zijn in [...].

4.2. MARKETINGOVEREENKOMST MET AIR BERLIN

- (173) Air Berlin legt uit dat de evolutie van de passagiersaantallen sinds het sluiten van de overeenkomst de verwachtingen inlost die bij de ondertekening ervan bestonden. Op basis daarvan kon worden aangenomen dat de stijging van de luchtvaart- en niet-luchtvaartinkomsten die FSG met deze overeenkomst verwachtte te realiseren, werkelijkheid zou worden.
- (174) Voorts somt Air Berlin de verschillende bestemmingen op die via [...] beschikbaar zijn, en de verschillende marketingactiviteiten die zij heeft ondernomen om de luchthaven van Saarbrücken te promoten. Ze zegt dat de combinatie van de verhoogde frequentie, de aantrekkelijke bestemmingen en de promotie van de luchthaven van Saarbrücken als vakantie- en zakenbestemming van aanzienlijke waarde is voor de luchthaven en voor de regio in haar geheel. Air Berlin is daarom van mening dat de overeenkomst economisch verantwoord is voor de luchthaven en dat ook een particuliere investeerder deze dus zou hebben gesloten.

5. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL/STEUN

5.1. FINANCIERING VAN VH SAAR, FSG EN FSBESITZG (KAPITAALINJECTIES IN VH SAAR, KAPITAALINJECTIES IN FSBESITZG/FSG OM VERLIEZEN TE DEKKEN)

- (175) De te beoordelen financiering van Vh Saar, FSG en FSBesitzG bestond uit de volgende maatregelen: Vh Saar injecteerde kapitaal in FSBesitzG/FSG om hun verliezen te dekken. Vh Saar financierde dit met kapitaalinjecties van de deelstaat Saarland en met andere inkomsten.

5.1.1. BESTAAN VAN STEUN

- (176) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU „...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 interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (177) De criteria zoals neergelegd in artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Daarom moet, om te bepalen of de betrokken maatregelen steunmaatregelen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU aan alle onderstaande voorwaarden zijn voldaan. De financiële steun moet met name:
- a) door de staat of met staatsmiddelen worden bekostigd;
 - b) bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen begunstigen;
 - c) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, en tevens
 - d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

Economische activiteit en het begrip „onderneming”

- (178) Volgens vaste rechtspraak moet de Commissie eerst vaststellen of Vh Saar, FSG en FSBesitzG ondernemingen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het begrip onderneming omvat elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van de entiteit en de wijze waarop zij wordt gefinancierd⁽¹⁸⁾. Onder economische activiteit wordt verstaan elke activiteit bestaande in het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt⁽¹⁹⁾.
- (179) In zijn arrest in de zaak van de luchthaven Leipzig-Halle heeft het Hof van Justitie bevestigd dat de exploitatie van een luchthaven voor commerciële doeleinden en de bouw van luchtvaartinfrastructuur een economische activiteit is⁽²⁰⁾. Zodra een luchthavenexploitant economische activiteiten uitoefent door tegen betaling luchthavendiensten aan te bieden, is hij, ongeacht zijn rechtsvorm of de manier waarop hij wordt gefinancierd, een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Bijgevolg kunnen de regels van het verdrag met betrekking tot staatssteun van toepassing zijn op voordelen aan die luchthavenexploitant die door de staat worden toegekend of met staatsmiddelen worden bekostigd⁽²¹⁾.
- (180) Wat het moment betreft vanaf wanneer de bouw en de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit is geworden, herinnert de Commissie eraan dat het door de geleidelijke ontwikkeling van de marktwerking in de luchtvaartsector onmogelijk is een precieze datum te bepalen. Het Hof van Justitie heeft echter de evolutie in de aard van luchthavenactiviteiten erkend en in zijn arrest in de zaak Leipzig-Halle heeft het Gerecht geoordeeld dat vanaf 2000 de toepassing van de staatssteunregels op de financiering van luchthaveninfrastructuur niet meer kon worden uitgesloten. Bijgevolg moet vanaf de datum waarop het arrest in de zaak Aéroports de Paris is geweest (12 december 2000), de exploitatie en de bouw van luchthaveninfrastructuur worden beschouwd als een taak die onder staatssteuntoezicht valt.
- (181) In dit verband merkt de Commissie op dat de infrastructuur waarop deze beslissing betrekking heeft, sinds 1997 door luchthavenexploitant FSBG is geëxploiteerd, terwijl FSBesitzG eigenaar was van de luchthaveninfrastructuur en deze onderhield.
- (182) Sinds 2008 is FSG zowel eigenaar als exploitant van de luchthaven van Saarbrücken. De luchthavenexploitant — tot 2008 FSBG en sindsdien FSG — doet de gebruikers betalen voor het gebruik van haar diensten en infrastructuur, terwijl de eigenaar van de infrastructuur — FSBesitzG tot 2008 — de infrastructuur aan de luchthavenexploitant leasete tegen betaling van een leasebetaling. Daarmee exploiteren zowel de infrastructuureigenaar als de infrastructuurexploitant de luchthaveninfrastructuur in Saarbrücken in feite commercieel. Bijgevolg zijn de entiteiten die deze infrastructuur exploiteren — FSBesitzG, FSBG en FSG — sinds 12 december 2000, de datum waarop het arrest in de zaak Aéroports de Paris is geweest, voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU ondernemingen.
- (183) Met betrekking tot Vh Saar heeft Duitsland aangevoerd dat deze als holding voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU niet als een onderneming kon worden beschouwd. De Commissie herinnert eraan dat volgens het Hof van Justitie „het loutere bezit van participaties, zelfs van zeggenschapsdeelnemingen, niet volstaat om dit aan te merken als een economische activiteit van de entiteit welke die participaties bezit, wanneer dit bezit enkel met zich brengt dat aan de hoedanigheid van aandeelhouder of vennoot verbonden rechten worden uitgeoefend, alsmede, in voorkomend geval, dividenden, die loutere vruchten van de eigendom van een goed zijn, worden geïnd”⁽²²⁾. Tegelijk heeft het Hof van Justitie opgemerkt dat „wanneer een entiteit met zeggenschapsdeelnemingen in een vennootschap deze zeggenschap daarentegen daadwerkelijk uitoefent door zich direct of indirect met het bestuur ervan bezig te houden, zij moet worden geacht deel te nemen aan de economische activiteit van de onderneming waarover zij zeggenschap uitoefent”.

⁽¹⁸⁾ Zaak C-35/96, Commissie/Italië, Jurispr. 1998, blz. I-3851; zaak C-41/90, Höfner en Elser, Jurispr. 1991, blz. I-1979; zaak C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Jurispr. 1995, blz. I-4013; zaak C-55/96, Job Centre, Jurispr. 1997, blz. I-7119.

⁽¹⁹⁾ Zaak 118/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 2599; zaak 35/96, Commissie/Italië, Jurispr. 1998, blz. I-3851.

⁽²⁰⁾ Gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commissie, (hierna „arrest in de zaak Leipzig/Halle” genoemd), Jurispr. 2011, blz. II-1311, met name punten 93 en 94, in beroep gehandhaafd, zie zaak C-288/11, P Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, Jurispr. 2012, nog niet bekendgemaakt in de Jurispr.

⁽²¹⁾ Zaken C-159/91 en C-160/91, Poucet/AGV en Pistre/Cancave, Jurispr. 1993, blz. I-637.

⁽²²⁾ Zaak C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., Jurispr. 2006, blz. I-289, punt 111.

- (184) De Commissie herinnert eraan dat de statutaire functie van Vh Saar erin bestaat de „activiteiten in verband met de bouw, uitbreiding en exploitatie van openbare havens en luchthavens in de deelstaat Saarland” te coördineren. Die coördinatie behelst doorgaans meer dan de loutere uitoefening van rechten verbonden aan de hoedanigheid van aandeelhouder. Tegelijk zijn er geen bewijzen dat Vh Saar daadwerkelijk zeggenschap uitoefent of zich direct met het bestuur van FSBesitzG of FSG bezighoudt. Tegen deze achtergrond is het niet helemaal duidelijk of Vh Saar als een onderneming kan worden beschouwd. De Commissie is echter van oordeel dat ze deze vraag open kan laten in het licht van de overwegingen in overweging 203 hieronder, namelijk dat Vh Saar geen enkel voordeel heeft verkregen.

Taken van de overheid

- (185) Hoewel FSBesitzG, FSG en FSBG bijgevolg voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU als ondernemingen moeten worden beschouwd, moet eraan worden herinnerd dat niet alle activiteiten van een luchthaveneigenaar en -exploitant noodzakelijkerwijs van economische aard zijn ⁽²³⁾.
- (186) Zoals het Hof van Justitie ⁽²⁴⁾ heeft opgemerkt, 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 het toepassingsgebied van de staatssteunregels. Dergelijke activiteiten omvatten bijvoorbeeld beveiliging, luchtverkeersleiding, politietaken en douane. De financiering moet strikt beperkt blijven tot de vergoeding van de kosten die deze activiteiten meebrengen, en mag niet worden gebruikt om andere economische activiteiten te financieren ⁽²⁵⁾.
- (187) Daarom is de financiering van activiteiten die tot de taken van de overheid behoren, of van infrastructuur die rechtstreeks met deze activiteiten in verband staat, doorgaans geen staatssteun ⁽²⁶⁾. Op een luchthaven worden activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken, douane, brandweer en activiteiten om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden, en de investeringen met betrekking tot de infrastructuur en de uitrusting die nodig zijn om deze activiteiten te verrichten, doorgaans geacht van niet-economische aard te zijn ⁽²⁷⁾.
- (188) Overheidsfinanciering van niet-economische activiteiten die in nauw verband staan met het verrichten van een economische activiteit, mogen echter niet leiden tot onrechtmatige discriminatie tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavenbeheerders. Het is immers vaste rechtspraak dat er van een voordeel sprake is wanneer overheidsinstanties ondernemingen bevrijden van de kosten die inherent zijn aan hun economische activiteiten ⁽²⁸⁾. Als het daarom in een bepaald rechtssysteem normaal is dat luchtvaartmaatschappijen of luchthavenbeheerders de kosten van bepaalde diensten dragen, terwijl sommige luchtvaartmaatschappijen of luchthavenbeheerders die namens dezelfde overheid dezelfde diensten verlenen, deze kosten niet moeten dragen, kunnen deze laatste genieten van een voordeel, ook al worden de diensten op zich als niet-economisch van aard beschouwd. Daarom is het nodig om het juridisch kader te bekijken waaronder de luchthavenexploitant valt, om te beoordelen of krachtens dat juridisch kader luchthavenbeheerders of luchtvaartmaatschappijen de kosten van sommige activiteiten moeten dragen die op zich misschien niet-economisch van aard zijn, maar inherent aan de uitoefening van hun economische activiteiten.
- (189) Duitsland legt uit dat de volgende activiteiten moeten worden beschouwd als behorend tot de taken van de overheid, met als gevolg dat het verrichten ervan geen economische activiteit is: maatregelen ter beveiliging van de luchthaven op grond van § 8 Luftsicherheitsgesetz (wet inzake luchtruimbeveiliging) ⁽²⁹⁾ (omheining rond de luchthaven en patrouillepaden, een containerpoort, baanborden, noodstroomvoorzieningen, parkeerplaatsen voor vliegtuigen bij bomdreigingen en de uitbreiding van de veiligheidsstroken die allemaal onder § 8 Luftsicherheitsgesetz vallen); de brandweer; en maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid op grond van § 27, onder c), punt 2, Luftverkehrsgesetz (wet inzake luchtverkeer).

⁽²³⁾ Zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43.

⁽²⁴⁾ Besluit N309/2002 van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende veiligheid van de luchtvaart — schadeloosstelling als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001.

⁽²⁵⁾ Zaak C-343/95, Cali & Figli/Servicesi ecologici porto di Genova, Jurispr. 1997, blz. I-1547; Besluit N309/02 van de Commissie van 19 maart 2003; Besluit N438/2002 van de Commissie van 16 oktober 2002, subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken in de Belgische havensector.

⁽²⁶⁾ Besluit N309/02 van de Commissie van 19 maart 2003.

⁽²⁷⁾ Zie, in het bijzonder, zaak C-364/92, SAT/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43, punt 30 en zaak C-113/07, P Selex Sistemi Integrati/Commissie, Jurispr. 2009, blz. I-2207, punt 71.

⁽²⁸⁾ Zie onder andere zaak C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, Jurispr. 2005, blz. I-01627, punt 36, en voornoemde rechtspraak.

⁽²⁹⁾ Maatregelen op grond van § 8 Luftsicherheitsgesetz omvatten onder andere de bouw van luchthaveninfrastructuur die voldoende veiligheidscontroles mogelijk maakt; bepaalde maatregelen met betrekking tot bagage en vracht; beveiliging van beperkt toegankelijke zones; controles van personeel en goederen die in beperkt toegankelijke zones komen; het opleiden van beveiligingspersoneel; het verwijderen en lossen van vliegtuigen die gevaren voor de veiligheid inhouden.

- (190) De Commissie is van oordeel dat maatregelen op grond van § 8 Luftsicherheitsgesetz, maatregelen op grond van § 27, onder c), punt 2, Luftverkehrsgesetz en de brandweer, in beginsel, kunnen worden beschouwd als activiteiten die tot de taken van de overheid behoren.
- (191) Inzake de maatregelen die louter op de operationele veiligheid betrekking hebben, is de Commissie echter van mening dat het garanderen van veilige operaties op de luchthaven een normaal onderdeel van de economische activiteit van de exploitatie van een luchthaven is⁽³⁰⁾. Behoudens een grondigere doorlichting van de individuele activiteiten en kosten (zie overwegingen 196 en 197) is de Commissie van oordeel dat maatregelen die bestemd zijn om veilige operaties op de luchthaven te garanderen, geen activiteiten zijn die tot de taken van de overheid behoren. Elke onderneming die een luchthaven wil exploiteren, moet de veiligheid van de installaties, zoals de start- en landingsbanen en platforms, waarborgen.
- (192) Met betrekking tot het juridisch kader heeft Duitsland verklaard dat er voor de brandweer geen strikte wettelijke regels zijn die deze kosten aan de luchthavenexploitant opleggen. Daarnaast merkt de Commissie op dat de vergoeding van de kosten voor de brandweer van regionale verantwoordelijkheden afhankelijk is en dat deze kosten doorgaans door de betrokken regionale overheden worden vergoed. De vergoeding van deze kosten is beperkt tot de mate die nodig is om deze kosten te dekken.
- (193) Wat de maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid betreft, bepaalt § 27, onder d), Luftverkehrsgesetz dat de kosten met betrekking tot de maatregelen uit § 27, onder c), Luftverkehrsgesetz voor een aantal specifieke luchthavens door de staat worden gedekt. Luchthavens komen als „erkende luchthavens” voor kostendekking in aanmerking op grond van § 27, onder d), Luftverkehrsgesetz als het federale Ministerie van Vervoer heeft erkend dat de maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid om veiligheidsredenen en om vervoersbeleidsbelangen noodzakelijk zijn⁽³¹⁾. Duitse luchthavens die niet zijn erkend, komen niet in aanmerking voor kostendekking op grond van § 27, onder d), Luftverkehrsgesetz en moeten bijgevolg in beginsel de kosten voor de in § 27, onder c), Luftverkehrsgesetz voorziene maatregelen zelf dragen. Deze kosten zijn inherent aan de exploitatie van de luchthavens. Aangezien sommige luchthavens deze kosten zelf moeten dragen, terwijl dit voor anderen niet het geval is, kunnen deze laatste misschien genieten van een voordeel, ook al kunnen de maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid op zich als niet-economisch van aard worden beschouwd. De Commissie merkt op dat de luchthaven van Saarbrücken is erkend als een luchthaven die voor kostendekking in aanmerking komt op grond van § 27, onder d), Luftverkehrsgesetz. Andere luchthavens moeten deze kosten zelf dragen. Daarom wordt door de dekking van de kosten van de luchthaven van Saarbrücken voor de maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid op grond van § 27, onder d), Luftverkehrsgesetz een voordeel toegekend aan de luchthaven van Saarbrücken, ook al kunnen voornoemde maatregelen als niet-economisch van aard worden beschouwd.
- (194) Met betrekking tot de maatregelen op grond van § 8 Luftsicherheitsgesetz blijkt Duitsland de mening te zijn toegedaan dat alle kosten verbonden aan de voorgeschreven maatregelen door de overheid kunnen worden gedragen. De Commissie merkt echter op dat op grond van § 8, lid 3, Luftsicherheitsgesetz alleen de kosten verbonden aan de bouw en het onderhoud van ruimten en gebouwen die nodig zijn om de in § 5 Luftsicherheitsgesetz opgesomde activiteiten te verrichten, mogen worden vergoed. Alle andere kosten moeten door de luchthavenexploitant worden gedragen. In de mate waarin overheidsfinanciering aan FSBesitzG of FSG deze ondernemingen bevrijdde van kosten die ze op grond van § 8, lid 3, Luftsicherheitsgesetz hadden moeten dragen, moet die overheidsfinanciering aan de staatssteunregels van de Europese Unie worden getoetst.

Conclusie betreffende de taken van de overheid

- (195) In het licht van deze overwegingen acht de Commissie het gepast om meer specifieke conclusies te trekken over de investerings- en exploitatiekosten die tot de taken van de overheid zouden behoren.

⁽³⁰⁾ Besluit van de Commissie van 20 februari 2014 in zaak SA.35847 (2012/N) — Tsjechië/luchthaven van Ostrava, (nog niet bekendgemaakt in het PB), overweging 16.

⁽³¹⁾ § 27, onder d), punt 1, Luftverkehrsgesetz: „Flugsicherungsdienste und die dazu erforderlichen flugsicherungstechnischen Einrichtungen werden an den Flugplätzen vorgehalten, bei denen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einen Bedarf aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen anerkennt”.

- (196) Voor de exploitatiekosten aanvaardt de Commissie dat de kosten die aan de brandweer zijn verbonden, kunnen worden aangemerkt als kosten verbonden aan de taken van de overheid, voor zover de vergoeding van deze kosten strikt beperkt blijft tot wat noodzakelijk is om deze activiteiten te verrichten. Met betrekking tot de exploitatiekosten verbonden aan maatregelen op grond van § 8 Luftsicherheitsgesetz is de Commissie van oordeel dat alleen die kosten waarvoor de luchthavenexploitant recht heeft op vergoeding op grond van § 8, lid 3, Luftsicherheitsgesetz, als kosten verbonden aan de taken van de overheid kunnen worden aangemerkt. Met betrekking tot de maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtveiligheid op grond van § 27, onder c), punt 2, Luftverkehrsgesetz is de Commissie van oordeel dat, rekening houdende met het feit dat Saarbrücken een van de luchthavens is die voor kostendekking in aanmerking komen, terwijl andere luchthavens dit niet zijn, de dekking van exploitatiekosten verbonden aan maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtveiligheid op grond van § 27, onder d), Luftverkehrsgesetz aan de luchthaven van Saarbrücken een voordeel toekent, ook al kunnen maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtveiligheid als niet-economisch van aard worden beschouwd. De exploitatiekosten om de operationele veiligheid van de luchthaven te waarborgen, kunnen niet als kosten verbonden aan de taken van de overheid worden aangemerkt.
- (197) Voor de tussen 2000 en 2012 verrichte investeringen aanvaardt de Commissie dat investeringen die rechtstreeks verband houden met de brandweer, kunnen worden aangemerkt als kosten verbonden aan de taken van de overheid, voor zover de vergoeding van deze kosten strikt beperkt blijft tot wat noodzakelijk is om deze activiteiten te verrichten. Voor investeringen met betrekking tot maatregelen op grond van § 8 Luftsicherheitsgesetz is de Commissie van oordeel dat alleen die kosten waarvoor de luchthavenexploitant recht heeft op vergoeding op grond van § 8, lid 3, Luftsicherheitsgesetz, als kosten verbonden aan de taken van de overheid kunnen worden aangemerkt. Met betrekking tot de investeringen voor maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtveiligheid op grond van § 27, onder c), punt 2, Luftverkehrsgesetz is de Commissie van oordeel dat, rekening houdende met het feit dat Saarbrücken een van de luchthavens is die voor kostendekking in aanmerking komen, die investeringen verbonden aan maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtveiligheid op grond van § 27, onder d), Luftverkehrsgesetz aan de luchthaven van Saarbrücken een voordeel toekennen, ook al kunnen maatregelen op het gebied van luchtverkeersleiding en luchtveiligheid als niet-economisch van aard worden beschouwd. De investeringen om de operationele veiligheid van de luchthaven te waarborgen, kunnen niet als kosten verbonden aan de taken van de overheid worden aangemerkt. Dit houdt in het bijzonder in dat de investeringen in luchthavenomheiningen, baanborden en de uitbreiding van veiligheidsstroken niet kunnen worden beschouwd als behorend tot de taken van de overheid.
- (198) Ongeacht of deze kosten wettelijk al dan niet als kosten verbonden aan de taken van de overheid worden gekwalificeerd, is in ieder geval aangetoond dat ze in overeenstemming met het juridisch kader door de luchthavenexploitant moeten worden gedragen. Dienovereenkomstig geldt dat als de staat deze kosten zou betalen, de luchthavenexploitant zou worden bevrijd van een kost die zij normaal gezien had moeten dragen.

Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (199) Om staatssteun te zijn, moet de maatregel in kwestie met staatsmiddelen worden bekostigd en moet de beslissing om de maatregel te verlenen aan de staat toerekenbaar zijn.
- (200) Het begrip staatssteun is van toepassing op ieder voordeel dat uit staatsmiddelen wordt bekostigd en wordt toegekend door de staat of door instanties die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat⁽³²⁾. Voor de toepassing van artikel 107, VWEU worden middelen van plaatselijke overheden als staatsmiddelen beschouwd⁽³³⁾.
- (201) De kapitaalinjecties aan Vh Saar komen rechtstreeks uit de begroting van de deelstaat Saarland en zijn derhalve staatsmiddelen.
- (202) Met betrekking tot de financiering van FSBesitzG/FSG door Vh Saar moet worden opgemerkt dat Vh Saar voor 100 % eigendom is van de deelstaat Saarland en derhalve een openbare onderneming is. De financiering door Vh Saar van FSBesitzG/FSG vormt derhalve een verlies aan staatsmiddelen. Wat de toerekenbaarheid van de winstpoolingsovereenkomst en de overdrachten in het kader ervan betreft merkt de Commissie op dat de statuten waarmee Vh Saar door het Ministerie van Economische Zaken van de deelstaat Saarland is opgericht, van 7 mei 1996 dateren. Op exact dezelfde dag is de winstpoolingsovereenkomst tussen Vh Saar en FSBesitzG/FSG gesloten.

⁽³²⁾ Zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie (Stardust Marine), Jurispr. 2002, blz. I-4397.

⁽³³⁾ Arrest van 12 mei 2011 in de gevoegde zaken T-267/08 en T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, nog niet bekendgemaakt, punt 108.

Volgens Duitsland opereert Vh Saar onder de „uitgebreide wettelijke en feitelijke controle van de deelstaat Saarland” als enige aandeelhouder van de onderneming. In deze context merkt de Commissie ten eerste op dat Vh Saar volgens haar jaarverslagen kan worden beschouwd als de controlerende onderneming van FSBesitzG/FSG⁽³⁴⁾. Volgens de statuten benoemt de regering van de deelstaat Saarland de raad van commissarissen van Vh Saar en is de voorzitter van de raad van commissarissen een vertegenwoordiger van het deelstaatsministerie dat voor luchtvaart bevoegd is. De statuten bepalen eveneens dat de raad van bestuur door de algemene vergadering wordt aangesteld, die uit vertegenwoordigers van de eigenaar, m.a.w. de deelstaat Saarland, bestaat. De statuten bepalen ten slotte dat Vh Saar een zeggenschapsovereenkomst⁽³⁵⁾ met FSG moest sluiten. Op basis van deze informatie is de Commissie van oordeel dat de winstpoolingsovereenkomst tussen Vh Saar en FSBesitzG/FSG en de overdrachten in het kader ervan aan de staat toerekenbaar zijn.

Economisch voordeel

- (203) Duitsland heeft bevestigd dat alle aan Vh Saar verstrekte overheidsmiddelen door haar volledig worden gebruikt om haar verplichtingen uit hoofde van de winstpoolingsovereenkomst met FSBesitzG/FSG na te komen, dat dus alle middelen door Vh Saar aan FSBesitzG/FSG worden overgemaakt. Aangezien Vh Saar dus louter een tussenpersoon is via wie middelen van de staat aan FSBesitzG/FSG worden overgemaakt, kan Vh Saar zelf niet worden beschouwd als de ontvanger van een economisch voordeel.

FSBesitzG/FSG: particuliere investeerder in een markteconomie

- (204) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder tussenkomst van de staat, niet zou hebben verkregen⁽³⁶⁾. Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant, niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel⁽³⁷⁾. Als de financiële situatie van de onderneming is verbeterd als gevolg van de tussenkomst van de staat, is er sprake van een voordeel.
- (205) De Commissie herinnert er voorts aan dat „kapitaal dat onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, niet als staatssteun kan worden aangemerkt”⁽³⁸⁾. In deze zaak moet de Commissie, om te bepalen of de overheidsfinanciering van de luchthaven van Saarbrücken aan FSBesitzG/FSG een voordeel toekent dat ze onder normale marktvoorwaarden niet zouden hebben verkregen, het gedrag van de publieke aandeelhouders die de financiering verstrekken, vergelijken met dat van een particuliere investeerder in een markteconomie dat is ingegeven door rentabiliteitsvooruitzichten op lange termijn⁽³⁹⁾.
- (206) Alle eventuele positieve effecten voor de economie van de regio waarin de luchthaven gelegen is, moeten bij de beoordeling buiten beschouwing worden gelaten, aangezien het Hof heeft verduidelijkt dat de relevante vraag die bij de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie moet worden gesteld, is „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 sectoraal beleid, een dergelijke kapitaalbreng zou hebben gedaan”⁽⁴⁰⁾.
- (207) Het Hof heeft in zijn arrest in de zaak Stardust Marine verklaard dat „[...] met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige particuliere 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”⁽⁴¹⁾.
- (208) Bovendien heeft het Hof in de EDF-zaak verklaard dat „[...] ramingen die na toekenning van dit voordeel zijn gemaakt, de vaststelling achteraf dat de door de betrokken lidstaat gedane investering daadwerkelijk winstgevend is geweest, of naderhand aangevoerde rechtvaardigingen voor de keuze van de gevolgde handelswijze daarentegen kunnen niet volstaan als bewijs dat deze lidstaat vóór of tegelijk met de toekenning van het voordeel een dergelijke beslissing in zijn hoedanigheid van aandeelhouder heeft genomen”⁽⁴²⁾.

⁽³⁴⁾ Vh Saar en FSBesitzG/FSG kunnen worden beschouwd als verbonden ondernemingen in de zin van § 290 HGB.

⁽³⁵⁾ Overeenkomst waarbij een onderneming de leiding ervan aan een andere onderneming overdraagt.

⁽³⁶⁾ Zaak C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., Jurispr. 1996, blz. I-3547, punt 60, en zaak C-342/96, Koninkrijk Spanje/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1999, blz. I-2459, punt 41.

⁽³⁷⁾ Zaak 173/73, Italiaanse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1974, blz. 709, punt 13.

⁽³⁸⁾ Zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie (Stardust Marine), Jurispr. 2002, blz. I-4397, punt 69.

⁽³⁹⁾ Zaak C-305/89, Italië/Commissie (Alfa Romeo), Jurispr. 1991, blz. I-1603; zaak T-296/97, Alitalia/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3871.

⁽⁴⁰⁾ Zaak 40/85, België/Commissie, Jurispr. 1986, blz. I-2321.

⁽⁴¹⁾ Zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-04397.

⁽⁴²⁾ Zaak C-124/10P, Europese Commissie/Électricité de France (EDF) [2012], nog niet in de bekendgemaakt in de Jurispr., (hierna het „EDF-arrest” genoemd), punt 85.

- (209) Om het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie toe te passen, moet de Commissie uitgaan van het tijdstip waarop elke beslissing om de betrokken maatregelen te financieren, is genomen. De Commissie moet haar beoordeling ook baseren op de informatie en veronderstellingen die de betrokken plaatselijke overheden ter beschikking hadden op het tijdstip dat de beslissing over de financiële regelingen voor de betrokken maatregelen is genomen.
- (210) De Commissie neemt nota van Duitslands mededeling dat de deelstaat Saarland, die de luchthaven van Saarbrücken bezit en financiert, zich geen zorgen maakt over het rendement op investeringen, maar de financiering veel meer ziet in het kader van het aanbieden van essentiële infrastructuur. Dit is ook de reden waarom er volgens Duitsland geen analyse van de kosten van een eventuele sluiting van de luchthaven bestaat. De Commissie merkt ook op dat de luchthaven sinds 2000 steeds grotere verliezen heeft geleden en dat naar verwachting slechts in 2020 een positieve EBIDTA, maar geen positief totaalresultaat zal worden bereikt. In het licht van deze overwegingen kan de overheidsfinanciering van FSBesitzG/FSG niet worden aangemerkt als in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

FSBesitzG/FSG: DAEB-compensatie

- (211) Duitsland heeft meegedeeld dat de overheidsfinanciering in deze zaak compensatie is voor het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang die geen economisch voordeel inhoudt. Volgens de Altmark⁽⁴³⁾-jurisprudentie van het Hof van Justitie houdt compensatie voor het verlenen van een dienst van algemeen economisch belang geen economisch voordeel in als vier cumulatieve voorwaarden zijn vervuld:
- a) In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaardienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn (hierna het „eerste Altmark-criterium” genoemd).
 - b) In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld (hierna het „tweede Altmark-criterium” genoemd).
 - c) In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaardienstverplichtingen, rekening houdende met de opbrengsten en een redelijke winst, geheel of gedeeltelijk te dekken (hierna het „derde Altmark-criterium” genoemd).
 - d) In de vierde plaats, wanneer de met de uitvoering van openbaardienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdende met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen (hierna het „vierde Altmark-criterium” genoemd).
- (212) Op grond van het vierde Altmark-criterium moet de noodzakelijke compensatie na een openbare aanbesteding worden vastgesteld of op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt. In het geval van de luchthaven van Saarbrücken is voor de exploitatie van de luchthaven geen openbare aanbesteding uitgeschreven, maar is deze aan FSBesitzG/FSG, ondernemingen die eigendom zijn van de staat, toevertrouwd. De noodzakelijke compensatie is evenmin vastgesteld op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt. De financiering zit en zat zo in elkaar dat alle door FSBesitzG/FSG geleden verliezen met staatsmiddelen worden bedekt, ongeacht of deze verliezen overeenkomen met kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt.
- (213) Om aan het vierde Altmark-criterium te voldoen, is het niet voldoende dat de overheden van de deelstaat Saarland, die als enige aandeelhouder uitgebreide toezicht- en controlebevoegdheden hebben, verklaren het efficiënte gebruik van de middelen te hebben verzekerd. Hoewel Duitsland stelt dat alleen kosten uit efficiënte operaties in aanmerking kwamen om als tekort te worden gedekt, is een dergelijke beperking niet in de winstpoolingsovereenkomst opgenomen. De overeenkomst voorziet daarentegen dat alle geleden verliezen worden gedekt.
- (214) Het is evenmin voldoende om de kosten van de luchthaven van Saarbrücken met deze van andere ondernemingen in overheidshanden uit andere sectoren te vergelijken, aangezien hieruit geen conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de efficiëntie van de luchthavenexploitant. Volgens Duitsland is niet geprobeerd om een vergelijking met andere luchthavenexploitanten te maken, omdat men van oordeel was dat regionale luchthavens onderling te veel verschilden qua kosten en inkomsten om een zinvolle vergelijking mogelijk te maken.

⁽⁴³⁾ Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7747, punten 87-93.

- (215) In zijn slotanalyse steunt Duitsland derhalve hoofdzakelijk op zijn beoordeling dat er geen enkele aanwijzing is dat de luchthavenexploitant in Saarbrücken inefficiënt was. Het heeft aangevoerd dat de Commissie in het verleden het ontbreken van aanwijzingen van inefficiëntie heeft aanvaard als voldoende bewijs dat aan het vierde *Altmark*-criterium is voldaan. De Commissie merkt echter op dat het besluit waarnaar Duitsland verwijst, in geen geval alleen op het ontbreken van enige aanwijzing van inefficiëntie is gebaseerd. In die zaak heeft de Commissie naar een hele reeks redenen verwezen waarom ze tot het oordeel was gekomen dat aan het vierde *Altmark*-criterium was voldaan en heeft ze benadrukt dat haar redenering op de „specifieke feitelijke en juridische beperkingen in deze zaak” was gebaseerd ⁽⁴⁴⁾.
- (216) De Commissie is derhalve van oordeel dat in deze zaak niet aan het vierde *Altmark*-criterium is voldaan. Aangezien aan elk van de vier *Altmark*-criteria tegelijk moet worden voldaan, hoeft derhalve niet te worden onderzocht of aan de andere criteria is voldaan.

Selectiviteit

- (217) In artikel 107, lid 1, VWEU is bepaald dat, wil een maatregel kunnen worden aangemerkt als staatssteun, deze „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” moet begunstigen. In onderhavige zaak merkt de Commissie op dat de overheidsfinanciering alleen *FSBesitzG/FSG* begunstigt. Ze is dus duidelijk selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (218) Wanneer door een lidstaat verstrekte steun de positie van een onderneming versterkt in vergelijking met andere ondernemingen die concurreren op de interne markt, moet ervan worden uitgegaan dat de steun deze laatste ongunstig beïnvloedt. ⁽⁴⁵⁾ Het economische voordeel dat de maatregel in deze zaak aan de luchthavenexploitant toekent, versterkt zijn economische positie, aangezien hij zijn activiteiten zal kunnen opstarten zonder de bijbehorende investerings- en exploitatiekosten te moeten dragen.
- (219) Zoals is beoordeeld in de overwegingen 178 en volgende, is de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit. Er is mededinging, enerzijds tussen luchthavens om luchtvaartmaatschappijen en het bijbehorende luchtverkeer (passagiers en vracht) aan te trekken, en anderzijds tussen luchthavenbeheerders, die onderling kunnen concurreren om met het beheer van een bepaalde luchthaven te worden belast. Daarnaast kan er, in het bijzonder met betrekking tot lagekosten- en chartermaatschappijen, ook mededinging zijn tussen luchthavens die niet in hetzelfde verzorgingsgebied of zelfs in verschillende lidstaten zijn gelegen, om die luchtvaartmaatschappijen aan te trekken.
- (220) Zoals vermeld in punt 40 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en bevestigd in punt 45 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, is het niet mogelijk om kleine luchthavens vrij te stellen van de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (221) De luchthaven van Saarbrücken vervoert momenteel ongeveer 425 000 passagiers per jaar en heeft er in het verleden ten hoogste ongeveer 520 000 per jaar vervoerd. Volgens de door Duitsland meegedeelde prognoses zullen de passagiersaantallen naar verwachting tot wel [...] passagiers per jaar stijgen in 2020. Zoals in overweging 16 hierboven is opgemerkt, is ze in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven van Zweibrücken gelegen (39 kilometer) en binnen twee uur per auto van zes andere luchthavens. Volgens de door Duitsland verstrekte gegevens komt ongeveer [minder dan 14 %] van de passagiers die de luchthaven van Saarbrücken gebruiken, uit een andere lidstaat. In het licht van deze feiten is de Commissie van oordeel dat de overheidsfinanciering van *FSBesitzG/FSG* de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en dat minstens de kans bestaat dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.
- (222) Naast deze algemene overwegingen is de Commissie ook van oordeel dat de luchthaven van Saarbrücken in rechtstreekse concurrentie met de luchthaven van Zweibrücken staat of minstens stond. Ten eerste moet worden opgemerkt dat *TUIFly*, vroeger de grootste klant van de luchthaven van Saarbrücken, in 2007 die luchthaven heeft verlaten en naar Zweibrücken is getrokken. Ten tweede werden geruime tijd (ongeveer vier jaar) tegelijk van op Zweibrücken (*Germanwings*) en Saarbrücken (*Air Berlin* en *Luxair*) vluchten naar Berlijn aangeboden, wat de mededinging tussen zowel de luchthavens als de luchtvaartmaatschappijen aantoonde ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ Zie PB L 219 van 24.8.2007, blz. 9, overwegingen 111 en volgende.

⁽⁴⁵⁾ Zaak T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717.

⁽⁴⁶⁾ Zie besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 in staatssteunzaak SA.27339 — Duitsland/luchthaven van Zweibrücken, nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad.

- (223) Naast deze aanwijzingen van het bestaan van mededinging tussen de luchthavens van Saarbrücken en Zweibrücken is er ook bewijs dat — ondanks de officiële mededeling van Duitsland dat de twee luchthavens elkaar nooit als rechtstreekse concurrenten hebben beschouwd — functionarissen van de deelstaat Rijnland-Palts het bestaan van mededinging duidelijk hebben waargenomen. In twee interne nota's van de regering van Rijnland-Palts uit 2003 verdedigen de auteurs het standpunt dat samenwerking tussen de luchthavens van Zweibrücken en Saarbrücken op dat ogenblik niet mogelijk/raadzaam was. Eén nota zette integendeel uiteen dat minstens zo lang als Fraport AG bij de luchthaven van Saarbrücken was betrokken⁽⁴⁷⁾, de verhouding tussen de twee luchthavens er één van mededinging zou zijn⁽⁴⁸⁾. De nota's stelden voorts dat „vanuit het oogpunt van Rijnland-Palts kan worden verwacht dat de luchthaven van Zweibrücken op lange termijn de concurrentiestrijd zal winnen”⁽⁴⁹⁾. Deze verklaringen wijzen erop dat minstens in 2003 de waargenomen verhouding tussen de twee luchthavens er inderdaad één van mededinging was.
- (224) Duitsland neemt op grond van punt 39 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 het standpunt in dat bij financiële steun aan kleine regionale luchthavens „weinig kans op concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer is in een mate die in strijd is met het algemeen belang”. Het voert eveneens aan dat de mededinging met andere luchthavens beperkt is door een aantal factoren, zoals businessmodel, grootte en afstand. Elke eventuele vervalsing van de mededinging of ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer zou in ieder geval minimaal zijn.
- (225) De Commissie is echter van mening dat de in de overwegingen 221-223 beschreven indicatoren aantonen dat er minstens kans was op vervalsing van de mededinging of ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer. De Commissie benadrukt dat de definitie van staatssteun niet vereist dat de vervalsing van de mededinging of de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer beduidend of wezenlijk is, hoewel ze van mening is dat dit, gezien de geringe afstand tussen de luchthavens van Saarbrücken en Zweibrücken en het bestaan van hun rechtstreekse concurrentieverhouding zoals hierboven aangegeven, weldegelijk het geval was.
- (226) Er zijn internationale vluchten vanuit de luchthaven van Saarbrücken naar bestemmingen zoals Mallorca of Ankara of andere vakantiebestemmingen. De start- en landingsbaan in Saarbrücken is lang genoeg (2 000 m) om luchtvaartmaatschappijen toe te laten internationale middellangeafstandsvluchten aan te bieden.
- (227) Tegen deze achtergrond moet worden geoordeeld dat de overheidsfinanciering van FSBesitzG/FSG de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden.

5.1.2. BESTAANDE STEUN EN NIEUWE STEUN

- (228) De Commissie herinnert eraan dat een steunmaatregel bestaande steun is op grond van artikel 1, onder b), v), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad⁽⁵⁰⁾ als 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. Duitsland stelt dat de winstpoolingsovereenkomst tussen FSBesitzG/FSG en Vh Saar, die de basis vormt voor de jaarlijkse dekking van de tekorten en als staatssteun werd beschouwd, is gesloten op een moment dat de overheidsfinanciering van luchthavens nog niet als staatssteun werd beschouwd en sindsdien niet is gewijzigd.
- (229) De Commissie herinnert eraan dat het door de geleidelijke ontwikkeling van de marktwerking in de luchthavensector niet mogelijk is een precieze datum te bepalen vanaf wanneer de exploitatie van een luchthaven zonder twijfel als een economische activiteit moet worden beschouwd. Zoals in overweging 180 is gesteld, moet, de exploitatie en de bouw van luchthaveninfrastructuur vanaf de datum van het arrest *Aéroports de Paris* (12 december 2000) worden beschouwd als een taak die onder staatssteuntoezicht valt.
- (230) Omgekeerd konden overheden door de onzekerheid voorafgaand aan het arrest *Aéroports de Paris* rechtmatig oordelen dat de financiering van luchthaveninfrastructuur geen staatssteun vormde. Hieruit volgt dat de Commissie financieringsmaatregelen nu niet op grond van de staatssteunregels ter discussie kan stellen wanneer deze vóór het arrest *Aéroports de Paris* zijn verleend.
- (231) Bijgevolg vormden staatssteunmaatregelen die vóór de datum van het arrest in de zaak *Aéroports de Paris* aan luchthavenexploitanten zijn verleend, geen staatssteun op het moment dat ze zijn verleend, en vormen ze vanaf 12 december 2000 bestaande steun.

⁽⁴⁷⁾ Tot 30 juni 2007 bezat Fraport AG 51 % van de aandelen van FSBG.

⁽⁴⁸⁾ Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettsitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 27. Mai 2003, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15 mei 2003.

⁽⁴⁹⁾ Einschätzung der rheinland-pfälzischen Innenministeriums, 15 mei 2003.

⁽⁵⁰⁾ Verordening (EG) nr. 659/199 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het EG-verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

- (232) In deze zaak is de winstpoolingsovereenkomst tussen FSBesitzG/FSG en Vh Saar (op basis waarvan individuele kapitaalinjecties zijn verricht) in 1996 gesloten en is ze volgens Duitsland sindsdien niet gewijzigd. Derhalve kan worden geoordeeld dat sinds 2000 de jaarlijkse overheidsfinanciering die op basis van deze overeenkomst is verleend, bestaande steun vormde.
- (233) De Commissie is daarnaast echter ook van oordeel dat de bestaande steun op 1 juni 2007 nieuwe steun is geworden. In punt 83 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en op grond van wat nu artikel 108, lid 1, VWEU is, heeft de Commissie aan de lidstaten passende maatregelen voorgesteld en heeft zij hen gevraagd al hun onder deze richtsnoeren vallende bestaande staatssteunregelingen te wijzigen om uiterlijk op 1 juni 2007 daarmee in overeenstemming te zijn. De lidstaten is verzocht schriftelijk te bevestigen dat zij deze voorstellen aanvaardden. Indien een lidstaat niet in overeenstemming met zijn verbintenis handelt, wordt de bestaande steun na de in de passende maatregelen vastgestelde datum onrechtmatige steun en kan deze worden teruggevorderd.
- (234) Duitsland heeft de passende maatregelen bij schrijven van 30 mei 2006 aanvaard. Aangezien de winstpoolingsovereenkomst een steunregeling instelde die de basis vormde voor herhaalde steunbetalingen gespreid in de tijd, moest Duitsland ervoor zorgen de steunregeling uiterlijk op 1 juni 2007 in overeenstemming te brengen met de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. Vanaf die datum vormde de overheidsfinanciering van FSBesitzG/FSG geen bestaande steun meer.

5.1.3. CONCLUSIE

- (235) Gezien de in de overwegingen 176 tot en met 225 aangevoerde argumenten is de Commissie van oordeel dat de overheidsfinanciering in de vorm van een jaarlijkse dekking van de verliezen van FSBesitzG/FSG tussen 2000 en 2012 (zie financiële gegevens in de tabellen 3 en 4) staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU voor zover deze betrekking had op activiteiten die niet tot de overheidstaken behoren, en dat ze sinds 1 juni 2007 nieuwe steun vormde.
- (236) De Commissie is voorts van mening dat, in het bijzonder gezien de in overweging 203 aangevoerde argumenten, de kapitaalinjecties aan Vh Saar geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, aangezien Vh Saar alle ontvangen overheidsmiddelen overmaakte en dus zelf geen economisch voordeel verkreeg.

5.1.4. RECHTMATIGHEID VAN DE STEUN

- (237) Volgens artikel 108, lid 3, VWEU moeten de lidstaten de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte brengen en mogen de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering worden gebracht voordat er een eindbeslissing is genomen.
- (238) Aangezien de financiering al aan FSBesitzG/FSG ter beschikking is gesteld, is de Commissie van oordeel dat Duitsland het verbod uit artikel 108, lid 3, VWEU niet in acht heeft genomen⁽⁵¹⁾.

5.1.5. VERENIGBAARHEID

5.1.5.1. *Toepasselijkheid van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en 2014*

- (239) Artikel 107, lid 3, VWEU voorziet in een aantal afwijkingen op de algemene regel uit artikel 107, lid 1, VWEU die stelt dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. De betrokken steun kan alleen worden beoordeeld op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, dat bepaalt dat: „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad” als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.
- (240) In dit verband vormen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 een kader op basis waarvan de steun aan luchthavens uit hoofde van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar kan worden verklaard.

⁽⁵¹⁾ Zaak T 109/01, Fleuren Compost/Commissie, Jurispr. 2004, blz. II-127.

- (241) Op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is de Commissie van oordeel dat de Mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun⁽⁵²⁾ op onrechtmatig verleende investeringssteun aan luchthavens van toepassing is. Als de onrechtmatige investeringssteun vóór 4 april 2014 is verleend, zal de Commissie de verenigbaarheidsregels toepassen die van kracht waren op het moment dat de investeringssteun is verleend. De Commissie heeft in overweging 238 reeds geconcludeerd dat de jaarlijkse dekking van de verliezen door Vh Saar onrechtmatige staatssteun is die vóór 4 april 2014 is verleend. Derhalve zal de Commissie de beginselen van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 toepassen in geval van onrechtmatige investeringssteun aan luchthavens die vóór 4 april 2014 is verleend⁽⁵³⁾.
- (242) Op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is de Commissie van oordeel dat de bepalingen van de mededeling betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun niet kunnen worden toegepast op hangende zaken van onrechtmatige exploitatiesteun aan luchthavens die vóór 4 april 2014 is verleend. In plaats daarvan zal de Commissie de in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 uiteengezette beginselen toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun (lopende aanmeldingen en onrechtmatige niet-aangemelde steun) voor luchthavens, zelfs indien de steun vóór 4 april 2014 en vóór het begin van de overgangperiode is verleend⁽⁵⁴⁾.

5.1.5.2. *Onderscheid tussen investeringssteun en exploitatiesteun*

- (243) Gezien de bepalingen van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 waarnaar in de overwegingen 241 en 242 is verwezen, moet de Commissie bepalen of de betrokken maatregel onrechtmatige investerings- of exploitatiesteun is.
- (244) Volgens punt 25, onder 18, van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt investeringssteun gedefinieerd als „steun voor de financiering van vaste activa, met name om de financieringskloof voor de kapitaalkosten te dichten”. Bovendien kan investeringssteun volgens punt 25 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zowel in de vorm van een eenmalig bedrag vooruit (m.a.w. om investeringskosten vooruit te dekken) als in de vorm van periodieke tranches (om kapitaalkosten te dekken, in termen van jaarlijkse afschrijving en financieringskosten) worden verleend.
- (245) Exploitatiesteun heeft daarentegen betrekking op het geheel of gedeeltelijk dekken van de exploitatiekosten van een luchthaven en wordt gedefinieerd als „de onderliggende kosten van een luchthaven ten aanzien van het verrichten van luchthavendiensten, die kostencategorieën omvatten zoals personeelskosten, kosten van uitbestede diensten, communicatie, afvalinzameling, energie, onderhoud, huur en administratie, maar met uitsluiting van de kapitaalkosten, marketingsteun of andere stimuleringsregelingen die de luchthaven aan luchtvaartmaatschappijen geeft, en kosten van taken die tot de overheidstaken behoren”⁽⁵⁵⁾.
- (246) In het licht van deze definities kan worden geoordeeld dat het deel van de jaarlijkse kapitaalinjecties dat werd gebruikt om de jaarlijkse exploitatieverliezen⁽⁵⁶⁾ van FSBesitzG/FSG te dekken na aftrek van de in de ebitda opgenomen kosten die tot de taken van de overheid behoren zoals vastgesteld in de overwegingen 186-197, exploitatiesteun aan FSBesitzG/FSG vormt.
- (247) De Commissie merkt op dat FSBesitzG/FSG gedurende de periode 2000-2012 in het totaal ongeveer [...] heeft gekregen om haar verliezen te dekken. In deze periode bedroeg de gecumuleerde ebitda van FSBesitzG (FSBG)/FSG ongeveer -[...]. Van dit bedrag moeten de kosten worden afgetrokken voor de taken die tot de overheidstaken behoren⁽⁵⁷⁾. Tegen deze achtergrond neemt de Commissie aan dat het maximale bedrag aan exploitatiesteun dat in uitvoering van de winstpoolingsovereenkomst aan FSBesitzG/FSG is verleend in de jaren 2000-2012, ongeveer [...] bedraagt.

⁽⁵²⁾ PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

⁽⁵³⁾ Punt 173 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁵⁴⁾ Punt 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁵⁵⁾ Punt 25, onder 22, van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁵⁶⁾ Uitgedrukt in inkomsten voor interest, belastingen, afschrijvingen en amortisatie (hierna „ebitda” genoemd).

⁽⁵⁷⁾ Voor de jaren 2000-2012 zijn er echter geen exacte cijfers beschikbaar van de kosten die tot de taken van de overheid behoren.

- (248) Ten slotte vormt het deel van de jaarlijkse kapitaalinjecties ter dekking van de verliezen van FSBesitzG/FSG die niet reeds in de ebitda zijn opgenomen (m.a.w. de jaarlijkse afschrijvingen van vaste activa, financieringskosten e.a.), min de kosten voor taken die tot de overheidstaken behoren, zoals vastgesteld in de overwegingen 186 tot en met 197, investeringssteun ten gunste van FSBesitzG/FSG.
- (249) Gezien de overwegingen 247 en 248 kan worden geconcludeerd dat het maximale bedrag aan investeringssteun ongeveer [...] bedraagt ⁽⁵⁸⁾.

5.1.5.3. *Investeringssteun*

- (250) Volgens punt 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 moet de Commissie onderzoeken of de cumulatieve voorwaarden onder a) tot en met e) zijn vervuld:
- a) de bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid enz.);
 - b) de infrastructuur is nodig en staat in verhouding tot het gestelde doel;
 - c) de infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen;
 - d) de infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijkelijk en zonder discriminatie toegankelijk; en
 - e) het handelsverkeer wordt niet zozeer beïnvloed dat dit in strijd is met het belang van de Europese Unie.
- (251) Daarnaast moet staatssteun aan luchthavens, net als elke andere staatssteunmaatregel, een stimulerend effect hebben en moet deze nodig zijn en in verhouding staan tot het beoogde rechtmatige doel, om verenigbaar te zijn.

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

- (252) De beoordeelde investeringssteunmaatregelen waren bedoeld om de bouw van een nieuwe terminal met een capaciteit van 700 000 passagiers te financieren omdat de oude terminal (capaciteit van 390 000 passagiers) al enkele jaren voor de start van de bouwwerken te klein was geworden. Daarnaast is de investeringssteun gebruikt om enkele maatregelen te financieren die de luchthaven hebben geholpen om zich aan te passen aan de eisen die tegenwoordig aan moderne luchthaveninfrastructuur worden gesteld, met de bedoeling deze volledig operationeel te houden.
- (253) Volgens Duitsland had de financiering van de infrastructuur van de luchthaven van Saarbrücken hoofdzakelijk tot doel de toegang tot luchtvervoer voor de regio te verbeteren door de congestie op de luchthaven te verhelpen en zo de regionale ontwikkeling te stimuleren.
- (254) De luchthaven van Saarbrücken is van cruciaal belang voor de regionale ontwikkeling gezien de voortdurende structurele transitie en de omschakeling van mijnbouw en staalproductie naar technologie en diensten in de regio, waarvoor een goede verbinding met de belangrijkste Duitse zakencentra onontbeerlijk is. De luchthaven van Saarbrücken voldoet ook aan de ontsluitingsbehoeften van de regio, in het bijzonder met het oog op de onderzoeks- en academische voorzieningen die in de regio in volle uitbreiding zijn. Het bedrijfsprofiel van de luchthaven van Saarbrücken beantwoordt aan deze behoeften van de regio, aangezien ze een goed ontwikkelde en comfortabele infrastructuur biedt voor een aantal lijnvluchten naar de belangrijkste zakencentra in Duitsland (Berlijn, Hamburg en in het verleden ook München).
- (255) De Commissie merkt op dat gezien de geringe afstand tussen Saarbrücken en Zweibrücken een mogelijke verdubbeling van de luchthaveninfrastructuur zou kunnen pleiten tegen de bevinding dat de bouw en de exploitatie van infrastructuur in Saarbrücken aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang beantwoordt. De Commissie merkt echter op dat Zweibrücken tot 2006 geen commerciële luchthavendiensten aanbood ⁽⁵⁹⁾, waardoor Saarbrücken de enige luchthaven in de regio was die luchtvervoer aanbood. Na 2006, toen de luchthaven van Zweibrücken zich op de commerciële luchtvaartmarkt begaf, verdubbelde dit in wezen de infrastructuur in Saarbrücken ⁽⁶⁰⁾; tegelijk kan niet worden geconcludeerd dat door het feit dat de luchthaven van Zweibrücken zich op de markt begaf, de lopende overheidsfinanciering van de bestaande luchthaven van Saarbrücken plots dubbele financiering werd.

⁽⁵⁸⁾ De Commissie merkt op dat er geen exacte cijfers beschikbaar zijn van de kosten voor taken die tot de taken van de overheid behoren. Tegen deze achtergrond is de Commissie niet in staat om het exacte bedrag van de aan FSBesitzG/FSG verleende investeringssteun te bepalen.

⁽⁵⁹⁾ Zie voetnoot 46.

⁽⁶⁰⁾ Zie voetnoot 46.

- (256) De Commissie concludeert derhalve dat de bouw en de exploitatie van de infrastructuur op de luchthaven van Saarbrücken aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang beantwoordt.

De infrastructuur is nodig en staat in verhouding tot het gestelde doel.

- (257) De investeringssteun voor de luchthaven van Saarbrücken moet nodig zijn en in verhouding staan tot het beoogde doel. Belangrijk in deze context is de vraag of de investering geen verdubbeling van bestaande onrendabele infrastructuur vormt.

- (258) De Commissie merkt ten eerste op dat de nieuwe terminal die de jaarlijkse capaciteit van de luchthaven van 390 000 tot 700 000 passagiers verhoogde, in 2000 is gebouwd. De jaarlijkse capaciteit van de oude terminal werd in 1996 voor het eerst overschreden en de passagiersaantallen bleven groeien tot 2000 toen er 484 566 passagiers werden vervoerd. Tijdens de jaren 1996 tot 2000 was de oude terminal vaak verzadigd, in het bijzonder tijdens de zomermaanden, met lange wachttijden, overvolle passagierszones en passagiers die buiten de terminal moesten wachten tot gevolg. Daarnaast voldeed de oude terminal niet meer aan de beveiligingseisen. De nieuwe terminal is met een nieuw beveiligingssysteem uitgerust. Bovendien zijn in 2009-2010 aanvullende beveiligingsmaatregelen op de start- en landingsbaan en in de veiligheidszone getroffen. In het bijzonder is de locatie van de landingsbaanlichten aangepast om betere signalen aan de piloten te kunnen geven, zijn geleidelichten geplaatst en is de bovenbouw van de baanbocht aan de noden van moderne vliegtuigen aangepast. Ten slotte hebben ook onderhoudswerkzaamheden aan de start- en landingsbaan plaatsgevonden om te voorkomen dat de vliegtuigen die van de luchthaven gebruikmaken, beschadigd zouden raken. De Commissie is derhalve van mening dat de infrastructuurinvesteringen nodig waren om de luchthaven aan de stijgende passagiersaantallen aan te passen en om te voldoen aan de eisen die tegenwoordig aan moderne luchthaveninfrastructuur worden gesteld. De luchthaven kon alleen dankzij de gebouwde infrastructuur in de ontsluiting en de ontwikkeling van de regio voorzien.

- (259) Ten tweede vormde de nieuwe investering geen verdubbeling van bestaande onrendabele infrastructuur aangezien drie van de dichtstbij gelegen luchthavens, namelijk Luxemburg (121 km van Saarbrücken), Metz-Nancy-Lorraine (96 km van Saarbrücken) en Frankfurt-Hahn (128 km van Saarbrücken), niet in hetzelfde verzorgingsgebied liggen en businessmodellen beogen die beduidend van dat van de luchthaven van Saarbrücken verschillen. Saarbrücken biedt hoofdzakelijk lijnvluchten tussen Saarbrücken en de belangrijkste Duitse zakencentra (Berlijn, Hamburg en in het verleden ook München) en een aantal vakantiebestemmingen aan. Luxemburg biedt hoofdzakelijk lijnvluchten naar Europese hoofdsteden aan, Metz-Nancy-Lorraine legt zich toe op lijnvluchten naar Franse steden en bestemmingen in Noord-Afrika en het businessmodel van Frankfurt-Hahn is gebaseerd op lagekostenmaatschappijen met vluchten naar een aantal vakantiebestemmingen maar niet naar andere Duitse steden alsmede op vrachtvervoer.

- (260) De enige merkbare verdubbeling van infrastructuur is die tussen Saarbrücken en Zweibrücken (39 km van Saarbrücken). Opgemerkt zij echter dat Saarbrücken een gevestigde luchthaven is die besloot tot investering in een nieuwe terminal om de verzadiging van de oude te verhelpen toen haar passagiersaantallen gestaag toenamen en de luchthaven van Zweibrücken nog geen commerciële luchtvaartdiensten aanbood⁽⁶¹⁾. De investeringsbeslissing van de luchthaven van Saarbrücken was economisch gerechtvaardigd en nodig om de ontsluiting van de regio te garanderen. Derhalve heeft de luchthaven van Zweibrücken de beschikbare infrastructuur verdubbeld toen besloten is van de militaire luchthaven een commerciële luchthaven te maken⁽⁶²⁾.

- (261) De noodzaak en de evenredigheid van de investeringssteun aan de luchthaven van Saarbrücken vloeien dus voort uit de verzadiging en uit de behoefte om te voldoen aan de eisen die tegenwoordig voor moderne luchthaveninfrastructuur gelden. De luchthaven had de gebouwde infrastructuur nodig om in de ontsluiting en de ontwikkeling van de regio te voorzien. De Commissie concludeert derhalve dat de betrokken infrastructuur nodig is en in verhouding staat tot de beoogde doelen.

⁽⁶¹⁾ Zie voetnoot 46.

⁽⁶²⁾ Zie voetnoot 46.

De infrastructuur moet op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden bieden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen

- (262) Na een periode van aanzienlijke groei is het luchtvervoer in Duitsland en Europa de laatste jaren negatief beïnvloed door de economische en financiële crisis in 2009, waardoor het luchtvervoer van passagiers in Duitsland in 2009 met 4,6 % is gedaald. 2009 is daarmee één van de slechtste jaren ooit voor het luchtvervoer. De algemene trend van toenemend luchtvervoer is echter niet tot stilstand gekomen, maar enkel vertraagd. Sinds juni 2010 gaan de maandcijfers van het luchtvervoer van passagiers in stijgende lijn en lagen ze 7 % hoger dan de maandelijkse groeicijfers van het jaar ervoor. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat Duitsland volgens prognoses sinds 2009 een sterke economische groei van ongeveer 3 % per jaar heeft doorgemaakt. De groei van de luchtvervoermarkt overtreft doorgaans de algemene economische groei⁽⁶³⁾.
- (263) Dat de nieuwe terminal op de luchthaven van Saarbrücken op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden biedt, wordt bevestigd door de jaarlijkse passagiersaantallen die beduidend boven de maximumcapaciteit (390 000 passagiers per jaar) van de oude terminal blijven. De enige scherpe daling van de passagiersaantallen heeft zich in 2007 voorgedaan en viel samen met een sterke stijging van de passagiersaantallen op de luchthaven van Zweibrücken. Dit kan worden verklaard door het feit dat luchtvaartmaatschappij Hapag Lloyd/TUIFly in 2007 de luchthaven van Saarbrücken verliet en haar activiteiten vanuit de luchthaven van Zweibrücken begon te verrichten. De situatie veranderde drastisch in 2008 toen Saarbrücken met 518 288 passagiers een absolute piek in haar passagiersaantallen liet optekenen. Door de financiële crisis in Duitsland kon dit niveau volgens Duitsland de daaropvolgende jaren niet worden gehandhaafd⁽⁶⁴⁾.
- (264) De totale maandelijkse capaciteit van de luchthaven van Saarbrücken bedraagt [...] passagiers. Sinds uiterlijk 2005 wordt deze capaciteit ten volle benut of in de zomermaanden (juli tot september) zelfs overschreden⁽⁶⁵⁾. Derhalve kan worden geconcludeerd dat de luchthaven van Saarbrücken de nieuwe capaciteit nu al grotendeels benut en dat er voldoende gebruiksmogelijkheden voor de capaciteit op middellange termijn zijn.

De infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijkelijk en zonder discriminatie toegankelijk

- (265) Volgens de door Duitsland verstrekte informatie⁽⁶⁶⁾ is de infrastructuur altijd voor alle potentiële gebruikers zonder enige commercieel ongerechtvaardigde discriminatie toegankelijk geweest.

Het handelsverkeer wordt niet zozeer beïnvloed dat dit in strijd is met het belang van de Europese Unie

- (266) Volgens punt 39 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 kan de categorie van de luchthaven een aanwijzing geven over de mate waarin luchthavens met elkaar in concurrentie zijn en dus ook over de mate waarin aan een luchthaven toegekende overheidsfinanciering de mededinging kan vervalsen. Hoewel er volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 bij financiële steun aan kleine regionale luchthavens (categorie D) weinig kans is op concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer in een mate die in strijd is met het algemeen belang, was dit niet gebaseerd op de veronderstelling, en evenmin bedoeld om aan te geven, dat vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer uitgesloten zijn.
- (267) De jaarlijkse capaciteit van de oude terminal van de luchthaven van Saarbrücken bedroeg 390 000 passagiers. Na de bouw van de nieuwe terminal nam de jaarlijkse capaciteit van de luchthaven toe tot 700 000 passagiers. Met deze capaciteit valt de luchthaven in luchthavencategorie D „kleine regionale luchthaven”, zoals gedefinieerd in punt 15 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. Sinds 2000 is het jaarlijkse passagiersvervoer op de luchthaven van Saarbrücken stabiel gebleven op een niveau van circa 500 000 passagiers, wat gelijk is aan de helft van het maximale verkeersvolume voor een kleine regionale luchthaven. Daarnaast is de luchthaven van Saarbrücken een typisch regionaal georiënteerde luchthaven, wat blijkt uit het feit dat een aanzienlijk deel van de passagiers die van deze luchthaven gebruikmaken, uit Saarland afkomstig is. Het aantal passagiers uit de grensgebieden van Frankrijk en Luxemburg is beperkt en bedroeg [minder dan 14 %] ([...] uit Frankrijk en [...] uit Luxemburg)⁽⁶⁷⁾.
- (268) Rekening houdende met het concept van een verzorgingsgebied van ongeveer 100 km en een reistijd van 60 minuten, kan worden aangenomen dat drie van de luchthavens die het dichtst bij Saarbrücken gelegen zijn, met name de luchthaven van Luxemburg (121 km van Saarbrücken), de luchthaven Metz-Nancy-Lorraine (97 km van Saarbrücken) en de luchthaven Frankfurt-Hahn (128 km van Saarbrücken), niet in hetzelfde verzorgingsgebied liggen. Ze beogen ook businessmodellen die in beduidende mate van dat van de luchthaven van Saarbrücken verschillen.

⁽⁶³⁾ Aktualisierte Stellungnahme zur Nachfrageprognose für den Flughafen Kassel-Calden, Intraplan Consult GmbH, 12 maart 2012, blz. 8.

⁽⁶⁴⁾ Informatieverstrekking door Duitsland van 16 april 2012, blz. 65.

⁽⁶⁵⁾ Informatieverstrekking door Duitsland van 16 april 2012, blz. 9 en bijlage 2.

⁽⁶⁶⁾ Informatieverstrekking door Duitsland van 16 april 2012, blz. 66.

⁽⁶⁷⁾ Informatieverstrekking door Duitsland van 16 april 2012, blz. 33.

- (269) Wat de luchthaven van Luxemburg betreft, zijn de businessmodellen van Luxemburg en Saarbrücken verschillend. De luchthaven van Luxemburg is met ongeveer 1,5 miljoen passagiers per jaar beduidend groter dan de luchthaven van Saarbrücken. Zij biedt een scala lijn- en chartervluchten aan, de laatste groep naar Europese hoofdsteden. Deze selectie van bestemmingen voldoet in grote mate aan de behoeften van de werknemers van de financiële en internationale instellingen in Luxemburg. De luchthaven van Saarbrücken daarentegen biedt hoofdzakelijk lijnvluchten naar een aantal steden die als Duitse zakencentra worden beschouwd (Berlijn, Hamburg, München), en naar een aantal vakantiebestemmingen.
- (270) Met betrekking tot de luchthaven Metz-Nancy-Lorraine kan worden opgemerkt dat er nagenoeg geen overlapping is met de luchthaven van Saarbrücken op het gebied van aangeboden vluchten, aangezien de luchthaven Metz-Nancy-Lorraine hoofdzakelijk lijnvluchten naar Franse steden en chartervluchten naar Noord-Afrika aanbiedt.
- (271) Vervalsingen van de mededinging tussen Saarbrücken en Frankfurt-Hahn kunnen ook grotendeels worden uitgesloten wegens de afstand tussen de twee luchthavens (reistijd van 2 uur). Daarnaast wordt Frankfurt-Hahn hoofdzakelijk door lagekostenmaatschappijen (Ryanair) aangedaan en vormt vrachtvervoer een vrij belangrijk element van haar businessmodel, terwijl de luchthaven van Saarbrücken hoofdzakelijk lijnvluchten naar binnenlandse bestemmingen aanbiedt en het luchtvrachtvervoer er beperkt is.
- (272) Van een grotere relevantie is de concurrentieverhouding tussen de luchthavens van Saarbrücken en Zweibrücken, wegens de korte afstand tussen beide (39 km of een reistijd van 34 minuten) en de grote overlapping van hun verzorgingsgebieden. Duitsland voert aan dat de twee luchthavens verschillende businessmodellen hebben: de luchthaven van Saarbrücken is een gevestigde luchthaven (meer dan 80 jaar geleden geopend) en heeft een meer gesofisticeerde infrastructuur die de passagiers (onder wie veel zakelijke reizigers) meer comfort biedt. Ze biedt hoofdzakelijk lijnvluchten naar de belangrijkste Duitse zakencentra en een aantal vakantiebestemmingen aan. De luchthaven van Zweibrücken heeft een infrastructuur die relatief weinig comfort biedt, en haar businessmodel is gebaseerd op lagekostenmaatschappijen, vakantievvluchten en luchtvrachtvervoer. De Commissie merkt echter op dat, ondanks het feit dat de businessmodellen van de twee luchthavens in zekere mate lijken te verschillen, het duidelijk is dat de kernactiviteiten van de luchthaven van Zweibrücken (vakantievvluchten, in het bijzonder naar Antalya/Palma de Mallorca) ook in Saarbrücken worden aangeboden. Weliswaar legt Saarbrücken zich andersom toe op lijnvluchten naar grote steden zoals Luxemburg, Berlijn en Hamburg maar dit verandert niets aan het feit dat Zweibrücken weinig activiteiten blijkt te hebben die niet vanuit Saarbrücken worden of kunnen worden aangeboden.
- (273) Daarnaast kan worden opgemerkt dat een aanzienlijke toename van de passagiersaantallen op de luchthaven van Zweibrücken in 2007 samenviel met een vrij scherpe daling van de passagiersaantallen in Saarbrücken datzelfde jaar. Het lijkt er dus op dat, hoewel de businessplannen van beide luchthavens elkaar in zekere mate aanvullen, ze ook met elkaar in concurrentie staan.
- (274) Tegelijk moet worden opgemerkt dat Saarbrücken een gevestigde luchthaven is die al meer dan 80 jaar bestaat. Na de bouw van de nieuwe terminal in 2000 steeg haar jaarlijkse capaciteit van 390 000 tot 700 000 passagiers. Deze capaciteit kon echter nooit ten volle worden benut, mogelijk omdat de luchthaven van Zweibrücken in 2006 ook commerciële luchtvaartdiensten is begonnen aan te bieden, met geleidelijk toenemende passagiersaantallen. Gezien de historische ontwikkeling van de twee luchthavens (Saarbrücken maakt al meer dan 80 jaar deel uit van het Duitse luchthavenlandschap), hun geografische ligging (overlapping van de verzorgingsgebieden) en de onbenutte capaciteit op de luchthaven van Saarbrücken op het ogenblik dat de luchthaven van Zweibrücken commerciële luchtvaartdiensten is begonnen aan te bieden in 2006, concludeert de Commissie dat het openen van de luchthaven van Zweibrücken een onnodige verdubbeling van infrastructuur is met een vervalsende invloed op de mededinging in plaats van omgekeerd.
- (275) Op grond van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de aan de luchthaven van Saarbrücken verleende investeringssteun de mededinging niet vervalst en het handelsverkeer niet in een mate beïnvloedt die in strijd is met het algemeen belang.

Steun is nodig en evenredig; stimulerend effect

- (276) De Commissie moet vaststellen of de aan de luchthaven van Saarbrücken verleende staatssteun het gedrag van de begunstigde op een zodanige wijze heeft gewijzigd dat deze een activiteit heeft opgestart die bijdraagt tot de verwezenlijking van een doel van algemeen belang dat deze: i) zonder de steun niet zou hebben verricht, of ii) op een meer beperkte of op een andere wijze zou verrichten. Daarnaast wordt de steun slechts als evenredig beschouwd indien hetzelfde resultaat niet kon worden bereikt met minder steun en minder marktverstoring. Dit betekent dat het bedrag en de intensiteit van de steun beperkt moeten blijven tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden.

- (277) Volgens de door Duitsland verstrekte informatie was de investering zonder de steun onmogelijk geweest. Uit tabel 3 blijkt dat de luchthaven nog altijd verliesgevend is. Derhalve kan worden geconcludeerd dat de steun nodig was voor het verrichten van investeringen om de verzadiging van de luchthaveninfrastructuur te verhelpen en te voldoen aan de eisen die tegenwoordig aan moderne luchthaveninfrastructuur worden gesteld. Zonder de steun had de luchthaven van Saarbrücken niet aan de verwachte vraag van de luchtvaartmaatschappijen en de passagiers uit het verzorgingsgebied kunnen voldoen; het volume van de economische activiteit van de luchthaven zou zijn afgenomen. De Commissie is derhalve van mening dat de betrokken steunmaatregel een stimulerend effect heeft, dat het bedrag van de steun beperkt is tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden, en dus evenredig is.

Conclusie

- (278) De Commissie concludeert daarom dat de aan de luchthaven van Saarbrücken verleende investeringssteun verenigbaar is met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU aangezien deze voldoet aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van punt 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.
- (279) De Commissie is voorts van oordeel dat zij op basis van haar bevinding dat de staatssteun aan FSBesitzG/FSG verenigbaar is op grond van deel 4.1 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 geen enkele van de andere door Duitsland aangevoerde mogelijke verenigbaarheidsgronden hoeft te beoordelen.

5.1.5.4. Exploitatiesteun

- (280) In deel 5.1.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 worden de criteria uiteengezet die de Commissie zal toepassen om de verenigbaarheid van de exploitatiesteun met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU te beoordelen. De Commissie zal op grond van punt 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 deze criteria toepassen op alle gevallen van exploitatiesteun aan de luchthaven, met inbegrip van lopende meldingen en onrechtmatige niet-aangemelde steun.
- (281) Onrechtmatige exploitatiesteun die vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is toegekend, kan verenigbaar worden verklaard voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten mits de volgende voorwaarden⁽⁶⁸⁾ zijn vervuld:
- (282) De verenigbaarheidscriteria voor exploitatiesteun, die mag worden verleend gedurende een overgangperiode van 10 jaar vanaf de bekendmaking van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, zijn:
- a) bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang: deze voorwaarde is onder andere vervuld als de steun de mobiliteit van burgers in de Unie verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten of de regionale ontwikkeling bevordert⁽⁶⁹⁾;
 - b) noodzaak van overheidsmaatregelen: de steun moet gericht zijn op situaties waarin dit soort steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen⁽⁷⁰⁾;
 - c) aanwezigheid van een stimulerend effect: deze voorwaarde is vervuld indien te verwachten valt dat, zonder de exploitatiesteun en rekening houdende met de mogelijke beschikbaarheid van investeringssteun en de omvang van de verkeersstromen, het volume van de economische activiteit op de betrokken luchthaven aanzienlijk zou afnemen⁽⁷¹⁾;
 - d) evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum): wil exploitatiesteun voor luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt zijn tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden⁽⁷²⁾;
 - e) vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer⁽⁷³⁾.

⁽⁶⁸⁾ Volgens punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn niet alle in deel 5.1 van de richtsnoeren uiteengezette voorwaarden van toepassing op in het verleden toegekende exploitatiesteun.

⁽⁶⁹⁾ Punten 113 en 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁷⁰⁾ Punten 116 en 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁷¹⁾ Punten 124 en 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁷²⁾ Punten 125 en 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁷³⁾ Punten 131 en 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

De exploitatiesteun draagt bij aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

- (283) De beoordeelde exploitatiesteun die de verliezen van FSBesitzG/FSG sinds 2000 en de overeenkomstige kapitaalinjecties door Vh Saar omvat, die zijn gefinancierd met kapitaalinjecties door de deelstaat Saarland zoals blijkt uit tabel 3, had tot doel op de luchthaven van Saarbrücken het gepaste exploitatieniveau te behouden.
- (284) Op grond van punt 113 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt exploitatiesteun voor luchthavens geacht bij te dragen aan de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, indien ze de mobiliteit van burgers in de Unie verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten, de congestie in het vliegverkeer op belangrijke hubs in de Unie bestrijdt of de regionale ontwikkeling bevordert.
- (285) Zoals in overweging 235 is uiteengezet, hielp de exploitatiesteun aan de luchthaven van Saarbrücken om de regio beter te ontsluiten en bevorderde ze de ontwikkeling van de regio gezien haar structurele overgang van een regio van mijnbouw en staalindustrie naar een technologie- en servicegerichte regio en haar ontwikkeling tot regionaal onderzoeks- en academisch centrum. De ontwikkeling van de luchthaven van Saarbrücken was ook gebaseerd op een degelijke prognose van de passagiersaantallen, aangezien de capaciteitsuitbreiding van de luchthaven nu al in belangrijke mate ten volle wordt benut.
- (286) Het zou echter wel een probleem kunnen zijn dat de luchthaveninfrastructuur op de luchthaven van Saarbrücken door een vergelijkbare infrastructuur op de luchthaven van Zweibrücken is verdubbeld. In geval van verdubbeling van infrastructuur stellen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 dat de staatssteun niet tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang bijdraagt. Als de volgorde van gebeurtenissen met betrekking tot de uitbreiding van de luchthaven van Saarbrücken en de ombouw van de luchthaven van Zweibrücken van een militaire naar een burgerluchthaven wordt bekeken, blijkt duidelijk dat de winstpoolingsovereenkomst op grond waarvan de verliezen van de luchthaven van Saarbrücken zijn gecompenseerd, is gesloten toen de luchthaven van Zweibrücken zich nog niet op de burgerluchtvaartmarkt had begeven en de luchthaven van Saarbrücken al enige jaren met oververzadiging had te kampen. Daarom is het verdubbelingsargument veeleer van toepassing op de aan de luchthaven van Zweibrücken toegekende staatssteun⁽⁷⁴⁾.
- (287) De Commissie is derhalve van oordeel dat de aan de luchthaven van Saarbrücken toegekende exploitatiesteun heeft bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstelling van gemeenschappelijk belang om de regio beter te ontsluiten en de regionale ontwikkeling van de deelstaat Saarland te bevorderen door de exploitatie van veilige vervoersinfrastructuur om in de vervoersbehoeften van de regio te voorzien.

Noodzaak van overheidsmaatregelen

- (288) Volgens punt 116 en volgende van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt exploitatiesteun aan luchthavens als noodzakelijk beschouwd als deze zorgt voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen. De richtsnoeren erkennen ook dat de noodzaak van overheidsfinanciering van exploitatiekosten in de regel voor kleinere luchthavens verhoudingsgewijs groter is door de hoge vaste kosten en dat luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 200 000 en 700 000 passagiers mogelijk niet in staat zijn hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken.
- (289) Sinds de bouw van de nieuwe terminal blijven de passagiersaantallen op de luchthaven van Saarbrücken rond 500 000 passagiers per jaar schommelen, dus ruim minder dan 700 000 passagiers, het aantal dat in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is vastgelegd als bovengrens voor deze categorie van regionale luchthavens. Hoewel de capaciteit van de luchthaven minstens in [...] ten volle wordt benut, is de luchthaven niet in staat voldoende inkomsten te genereren om haar exploitatiekosten te dekken, wat volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 kenmerkend is voor luchthavens van deze grootte.
- (290) De Commissie is derhalve van oordeel dat de exploitatiesteun aan de luchthaven van Saarbrücken noodzakelijk is.

⁽⁷⁴⁾ Zie voetnoot 46.

De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument

- (291) Volgens punt 120 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 moet de exploitatiesteun een geschikt beleidsinstrument zijn om de beoogde doelstelling te behalen of de gestelde problemen te verhelpen. Aangezien de luchthaven van Saarbrücken voor haar exploitatie verliesgevend is, is exploitatiesteun het enige geschikte instrument dat de luchthaven in staat stelt haar activiteiten voort te zetten en op die manier de ontsluiting van de regio Saarland te garanderen. Andere instrumenten zoals investeringssteun of regelgevende maatregelen lijken niet geschikt om de financiële problemen van de luchthaven van Saarbrücken op het gebied van exploitatie aan te pakken. De Commissie is derhalve van oordeel dat de exploitatiesteun aan de luchthaven van Saarbrücken een geschikt instrument is.

Aanwezigheid van een stimulerend effect en evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum)

- (292) Volgens punt 124 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 heeft exploitatiesteun een stimulerend effect indien te verwachten valt dat, zonder de exploitatiesteun en rekening houdende met de mogelijke beschikbaarheid van investeringssteun en de omvang van de verkeersstromen, het volume van de economische activiteit op de betrokken luchthaven aanzienlijk zou afnemen.
- (293) De luchthaven van Saarbrücken heeft investeringssteun gekregen om een nieuwe terminal te bouwen en om te voldoen aan de eisen die tegenwoordig aan moderne luchthaveninfrastructuur worden gesteld. Hierdoor kon de luchthaven in de behoeften op het gebied van ontsluiting en vervoer van de regio Saarland voorzien, wat blijkt uit de passagiersaantallen die de laatste jaren op een stabiel niveau van 500 000 passagiers per jaar zijn gebleven. Ondanks de vrij stabiele passagiersaantallen is de luchthaven echter niet in staat haar exploitatiekosten te dekken. Zonder de exploitatiesteun zou de luchthaven de huidige verkeersstroom niet kunnen behouden en zou haar economische activiteit moeten worden verminderd. Tegelijk bedroeg de steun niet meer dan het bedrag dat nodig was om de exploitatieverliezen te dekken, waardoor de steun beperkt is tot het noodzakelijke minimum.
- (294) De Commissie is derhalve van oordeel dat de exploitatiesteun aan de luchthaven van Saarbrücken een stimulerend effect heeft en evenredig is.

Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer

- (295) Op grond van punt 131 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zal de Commissie bij het beoordelen van de verenigbaarheid van exploitatiesteun aan de luchthaven rekening houden met de vervalsingen van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer. Een aanwijzing van mogelijke vervalsingen van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer kan zijn dat de luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied als een andere luchthaven met reservecapaciteit is gelegen.
- (296) Zoals aangetoond in de overwegingen 237 en volgende kan worden aangenomen, rekening houdende met het concept van een verzorgingsgebied van ongeveer 100 km en een reistijd van 60 minuten, dat drie van de luchthavens die het dichtst bij Saarbrücken gelegen zijn, met name de luchthaven van Luxemburg (121 km van Saarbrücken), de luchthaven Metz-Nancy-Lorraine (96 km van Saarbrücken) en de luchthaven Frankfurt-Hahn (128 km van Saarbrücken), niet in hetzelfde verzorgingsgebied liggen. Saarbrücken biedt hoofdzakelijk lijnvluchten tussen Saarbrücken en de belangrijkste Duitse zakencentra (Berlijn, Hamburg en in het verleden ook München) en een aantal vakantiebestemmingen aan. Luxemburg biedt hoofdzakelijk lijnvluchten naar Europese hoofdsteden aan, Metz-Nancy-Lorraine legt zich toe op lijnvluchten naar Franse steden en bestemmingen in Noord-Afrika en het businessmodel van Frankfurt-Hahn is gebaseerd op lagekostenmaatschappijen en vrachtvervoer.
- (297) Het probleem van de verdubbeling van de luchthaveninfrastructuur in hetzelfde verzorgingsgebied doet zich alleen voor ten aanzien van de luchthaven van Zweibrücken. Zoals in overweging 252 is uiteengezet en rekening houdende met de volgorde van gebeurtenissen met betrekking tot de uitbreiding van de luchthaven van Saarbrücken en de ombouw van de luchthaven van Zweibrücken van een militaire naar een burgerluchthaven, waardoor de reservecapaciteit in de regio Saarland is ontstaan, kan worden geconcludeerd dat de luchthaven van Zweibrücken de infrastructuur onnodig heeft verdubbeld met een vervalsend effect op de mededinging tot gevolg.

Conclusie

- (298) Op grond van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de aan de luchthaven van Saarbrücken verleende exploitatiesteun verenigbaar is met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU aangezien deze voldoet aan de verenigbaarheidsvoorwaarden uit deel 5.1.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

- (299) De Commissie is voorts van oordeel dat zij op basis van haar bevinding dat de exploitatiesteun aan FSBesitzG/FSG verenigbaar is op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 geen enkele van de andere door Duitsland aangevoerde mogelijke verenigbaarheidsgronden hoeft te beoordelen.

5.2. DE OVERDRACHT VAN DIVERSE GRONDEN AAN FSBSITZG

5.2.1. BESTAAN VAN STEUN

- (300) Om de in de overwegingen 179 tot en met 182 uiteengezette redenen moet FSBesitzG vanaf het jaar 2000 als een onderneming worden beschouwd.

Wat betreft de diverse overdrachten van gronden die in het inleidingsbesluit zijn vermeld, zijn daarom alleen die welke na het jaar 2000 hebben plaatsgevonden, relevant voor dit besluit. Overdrachten die vóór het jaar 2000 plaatsvonden, leverden geen voordeel op voor een onderneming en konden daarom geen staatssteun zijn. Met betrekking tot de overdrachten die na 2000 plaatsvonden, voert Duitsland aan dat deze om veiligheidsredenen nodig waren en bijgevolg tot de overheidstaken behoorden en van toetsing aan de staatssteunregels waren vrijgesteld. Naar mening van Duitsland vallen de overdrachten onder § 8 Luftsicherheitsgesetz. Net als in de overwegingen 186 tot en met 194 is de Commissie van oordeel dat de maatregelen op grond van § 8 Luftsicherheitsgesetz in beginsel kunnen worden beschouwd als activiteiten die tot de taken van de overheid behoren. In de mate waarin de overdracht van gronden FSBesitzG of FSG bevrijdde van kosten die ze op grond van § 8, lid 3, Luftsicherheitsgesetz hadden moeten dragen, zijn de overdrachten echter niet vrijgesteld van toetsing aan de staatssteunregels van de Europese Unie.

- (301) Na 2000 hebben drie overdrachten van gronden plaatsgevonden, twee ervan [...] (2002 en 2003) en één tegen betaling (2004). De gronden zijn door de deelstaat Saarland overgedragen. Dienovereenkomstig kan de Commissie concluderen dat de overdrachten van gronden aan FSBesitzG met staatsmiddelen zijn bekostigd in de vorm van rechtstreekse subsidies uit de staatsbegroting en derhalve aan de staat toerekenbaar zijn.
- (302) De twee kosteloze overdrachten moeten worden beschouwd als maatregelen die aan FSBesitzG een voordeel hebben toegekend dat ze onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Duitsland heeft een interne raming van de waarde van deze twee gronden toegezonden volgens welke de gecombineerde marktwaarde ongeveer [...] zou bedragen. Het derde stuk grond is voor [...] verkocht. Duitsland heeft een raming toegezonden van de gronden die in 2002 zijn overgedragen. Volgens deze raming hadden de gronden buiten de oorspronkelijke omheining een waarde van [...]; de gronden op het terrein van de luchthaven hadden een waarde van [...]. Duitsland stelt dat deze raming ook kan worden gebruikt om de waarde van de in 2004 verkochte grond te bepalen. Op grond hiervan raamde Duitsland dat de waarde van de in 2004 verkochte grond ten tijde van de transactie [...] bedroeg, wat gelijk is aan de verkoopprijs die FSBesitzG heeft betaald. In dit kader merkt de Commissie ten eerste op dat de raming waarnaar Duitsland verwijst, niet door een onafhankelijke deskundige is verricht, maar wel intern door de eenheid binnen het ministerie van Financiën van de deelstaat Saarland die voor de verkoop van gronden verantwoordelijk is. Bovendien heeft Duitsland niet uiteengezet hoe het tot zijn conclusie is gekomen. In het bijzonder is nog steeds onduidelijk welke gronden binnen en welke buiten de terreinen van de luchthaven lagen. De Commissie kan bijgevolg niet uitsluiten dat de betaalde prijs lager was dan de marktwaarde en dus voor FSBesitzG een voordeel opleverde. Aangezien de drie overdrachten alleen FSBesitzG begunstigen, moet ook worden geoordeeld dat deze selectief van aard waren. Ten slotte kunnen de overdrachten, om dezelfde redenen als in de overwegingen 218 tot en met 225, de mededinging vervalsen en het handelsverkeer ongunstig beïnvloeden. Derhalve vormde de overdracht van de drie gronden staatssteun.
- (303) De Commissie is voorts van oordeel dat aangezien de steun betrekking had op de kosteloze overdracht van vaste kapitaalactiva, deze als investeringssteun moet worden aangemerkt.

5.2.2. VERENIGBAARHEID

- (304) De investeringssteun is gebruikt voor de uitbreiding van de veiligheidsstroken. Zoals in deel 5.1.5.3 is uiteengezet, is deze investering gedaan om de luchthaven volledig operationeel te houden en op die manier de regionale ontwikkeling te bevorderen. De Commissie is van oordeel dat de investeringssteun in de vorm van een overdracht van gronden ook aan alle andere verenigbaarheidsvoorwaarden in punt 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 voldoet, aangezien de in deel 5.1.5.3 uiteengezette redenen ook hier van toepassing zijn. Derhalve wordt geconcludeerd dat de investeringssteun in de vorm van de overdracht van gronden verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

5.3. GARANTIES VOOR LENINGEN VERSTREKT TEN GUNSTE VAN VH SAAR EN FSBSITZG

5.3.1. BESTAAN VAN STEUN

- (305) De Commissie merkt op dat de deelstaat Saarland bij drie gelegenheden aan FSBSitzG garanties voor leningen heeft verstrekt zonder daarvoor enige vergoeding te vragen. Zij merkt echter ook op dat de garanties allemaal vóór het jaar 2000 zijn verstrekt. Aangezien FSBSitzG voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU slechts vanaf het jaar 2000 als een onderneming kon worden beschouwd, is de Commissie van oordeel dat de garanties geen voordeel toekenden aan een onderneming en bijgevolg geen staatssteun zijn.
- (306) Wat betreft de patronaatsverklaringen die aan Vh Saar zijn verstrekt, herinnert de Commissie aan haar eerdere conclusie in overweging 203 dat Vh Saar de financiering gebruikte om haar financieringsverplichtingen ten aanzien van de luchthaven van Saarbrücken na te komen. De leningen die Vh Saar na de patronaatsverklaringen is aangegaan, zijn eveneens aan de luchthaven van Saarbrücken overgemaakt. Er kan daarom worden geconcludeerd dat het voordeel dat deze verklaringen inhielden, geen voordeel toekenden aan Vh Saar, maar dat hun eventuele voordeel aan de luchthaven werd doorgegeven.
- (307) Wat het voordeel voor de luchthaven betreft, werden de leningen die dankzij de patronaatsverklaringen werden verkregen, overgemaakt om infrastructuurinvesteringen te financieren. Als de patronaatsverklaringen steun inhielden, zou deze steun derhalve verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU om de in deel 5.1.5.3 uiteengezette redenen.

5.4. DE LEASEOVEREENKOMST TUSSEN FSBSITZG EN FSBG

5.4.1. BESTAAN VAN STEUN

- (308) De Commissie heeft in overweging 181 al vastgesteld dat FSBG voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU een onderneming was. Bijgevolg moet alleen worden beoordeeld of de leaseovereenkomsten aan FSBG een voordeel toekenden, of dit voordeel met staatsmiddelen is bekostigd en of het de mededinging vervalste en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedde.

Onderscheid tussen bestaande en nieuwe steun

- (309) De Commissie merkt eerst op dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de leaseovereenkomst die op 7 juli 1997 is gesloten en tot 1 juli 2006 van kracht was (hierna „de overeenkomst van 1997” genoemd), en de overeenkomst die vanaf 1 juli 2006 van kracht was (hierna „de overeenkomst van 2006” genoemd). Zoals hierboven al is benadrukt, werden de bouw en de exploitatie van een luchthaven tot 2000 niet als een economische activiteit beschouwd, met als gevolg dat elke vóór die datum opgezette steunregeling die als staatssteun wordt beschouwd, na die datum *bestaande steun* vormt (zie deel 5.1.2). Daarom hoeft niet verder te worden onderzocht of de overeenkomst van 1997 (die in vaste jaarlijkse leasebetalingen voorzag) steun was, omdat ze in ieder geval als bestaande steun zou worden aangemerkt.
- (310) Anderzijds kan het sluiten van een nieuwe leaseovereenkomst door FSBG in 2006 met gewijzigde voorwaarden voor de bepaling van de jaarlijks te betalen leasebedragen (in het bijzonder de invoering van een nieuw prijselement, met name de overdracht van een bepaald percentage van de jaarlijkse winst van FSBG) niet worden beschouwd als louter een „aanpassing[...] van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet [kan] beïnvloeden”⁽⁷⁵⁾. Als de overeenkomst van 2006 staatssteun is, kan deze derhalve niet als bestaande steun worden beschouwd maar zou ze veeleer nieuwe steun vormen.

Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (311) Om staatssteun te zijn, moet de maatregel in kwestie met staatsmiddelen worden bekostigd en moet het besluit om de maatregel te verlenen aan de staat toerekenbaar zijn.

⁽⁷⁵⁾ Artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

- (312) De leaseovereenkomst van 2006 was tussen FSBesitzG en FSBG gesloten. FSBesitzG was (indirect) voor 100 % in handen van de staat, die derhalve bij machte was controle uit te oefenen over de onderneming. Instemmen met een leaseovereenkomst met een lease onder de marktprijs zou voor die onderneming en haar eigenaar, m.a.w. uiteindelijk de deelstaat Saarland, een inkomstenderving met zich meebrengen, die dus met staatsmiddelen zou worden bekostigd. Met betrekking tot de toerekenbaarheid merkt de Commissie op dat volgens de statuten van FSBesitzG de leden van de raad van commissarissen van FSBesitzG door de regering van de deelstaat Saarland worden aangesteld en dat de voorzitter wordt aangesteld door het ministerie dat met luchtvaart is belast. Om de overeenkomst van 2006 te kunnen sluiten, was het akkoord vereist van de raad van commissarissen⁽⁷⁶⁾, die de regering van de deelstaat Saarland vertegenwoordigt. De Commissie kan derhalve concluderen dat deze maatregel aan de staat toerekenbaar is.

Economisch voordeel

- (313) Om te bepalen of de overeenkomst van 2006 FSBG een economisch voordeel toekende, moeten de voorwaarden van deze overeenkomst worden vergeleken met die welke toen voor hetzelfde type overeenkomst op de markt gebruikelijk waren, of als dat niet mogelijk is, moet worden bekeken of een commerciële investeerder in een markteconomie een dergelijke overeenkomst zou zijn aangegaan.
- (314) Duitsland heeft geen bewijzen toegezonden die aantonen dat de overeenkomst van 2006 aan de toenmalige normale marktvoorwaarden voldeed. Bijgevolg moet worden geanalyseerd of een behoedzame particuliere investeerder in een markteconomie, die een redelijke winst wilde realiseren, de overeenkomst van 2006 zou hebben gesloten.
- (315) De Commissie merkt op dat FSBesitzG minstens sinds het jaar 2000 voortdurend verlies leed (zie tabel 3). Aangezien de leaseovereenkomst met FSBG vrijwel haar enige bron van inkomsten was (naast de jaarlijkse dekking van de verliezen door Vh Saar), blijkt dat een redelijke particuliere investeerder in een markteconomie die zich in de positie van FSBesitzG bevond, zou hebben geprobeerd om de eigen kosten te dekken met de inkomsten van deze leaseovereenkomst. De kosten die FSBesitzG maakte, waren groter dan de inkomsten die ze genereerde door de luchthaven aan FSBG te leasen. Door de sluiting van de overeenkomst van 2006 blijkt FSBesitzG dan ook niet een specifieke strategie van rentabiliteit op lange termijn te hebben nagestreefd.
- (316) In het licht van deze overwegingen kan het sluiten van de overeenkomst van 2006 niet in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie worden geacht is dus een voordeel aan FSBG toegekend.

Selectiviteit

- (317) In artikel 107, lid 1, VWEU is bepaald dat, wil een maatregel kunnen worden aangemerkt als staatssteun, deze „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” moet begunstigen. Aangezien de overeenkomst van 2006 alleen aan FSBG een voordeel toekende, kan ze als selectief worden beschouwd in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (318) De maatregel kon ten slotte de mededinging vervalsen en het handelsverkeer ongunstig beïnvloeden om de redenen uiteengezet in deel 5.1.1.

Conclusie

- (319) De Commissie is derhalve van oordeel dat de overeenkomst van 2006 voor FSBG staatssteun was. Ze moet als exploitatiesteun worden beoordeeld.

5.4.2. VERENIGBAARHEID

- (320) Zoals in deel 5.1.5.4 is beschreven, kan exploitatiesteun die is toegekend vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, verenigbaar worden verklaard voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten mits de volgende voorwaarden⁽⁷⁷⁾ zijn vervuld:

- bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang,
- noodzaak van overheidsmaatregelen,
- aanwezigheid van een stimulerend effect,

⁽⁷⁶⁾ Zie § 10, i), van de statuten van FSBesitzG, volgens welke elke wijziging van de leaseovereenkomst tussen FSBesitzG en FSBG door de raad van commissarissen van FSBesitzG moest worden goedgekeurd.

⁽⁷⁷⁾ Volgens punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn niet alle in deel 5.1 van de richtsnoeren uiteengezette voorwaarden van toepassing op in het verleden toegekende exploitatiesteun.

- evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum),
 - vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer.
- (321) De beoordeelde exploitatiesteun, die betrekking had op het leasen van luchthaveninfrastructuur onder de marktprijs, had tot doel op de luchthaven van Saarbrücken het gepaste exploitatieniveau te behouden.
- (322) Op grond van punt 113 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt exploitatiesteun voor luchthavens geacht bij te dragen aan de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, indien ze de mobiliteit van burgers in de Unie verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten, de congestie in het vliegverkeer op belangrijke hubs in de Unie bestrijdt of de regionale ontwikkeling bevordert.
- (323) Zoals in overweging 254 is uiteengezet, heeft de exploitatiesteun aan de luchthaven van Saarbrücken bijgedragen aan de ontsluiting en ontwikkeling van de regio. Om de in overweging 284 uiteengezette redenen is het argument van de verdubbeling eerder van toepassing op de staatssteun die aan de luchthaven van Zweibrücken is verleend.
- (324) De Commissie is derhalve van oordeel dat de aan FSBG toegekende exploitatiesteun heeft bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstelling van gemeenschappelijk belang om de regio beter te ontsluiten en de regionale ontwikkeling van de deelstaat Saarland te bevorderen door de exploitatie van veilige vervoersinfrastructuur die voorziet in de vervoersbehoeften van de regio.
- (325) Op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zouden kleinere luchthavens problemen kunnen ondervinden om hun activiteiten zonder overheidsmiddelen gefinancierd te krijgen. Volgens punt 118 van die richtsnoeren zijn luchthavens met een passagiersstroom van minder dan 700 000 passagiers per jaar misschien niet in staat hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken. De passagiersstroom op de luchthaven van Saarbrücken bedroeg constant minder dan 700 000 passagiers. De Commissie is derhalve van oordeel dat de steun nodig was, aangezien ze een betere ontsluiting van de regio mogelijk maakte die de markt zelf niet tot stand kon brengen.
- (326) Zoals hierboven is opgemerkt, kreeg de luchthaven van Saarbrücken investeringssteun waarmee de luchthaven in de behoeften op het gebied van ontsluiting en vervoer van de regio Saarland kon voorzien (zie overweging 285). Ondanks de vrij stabiele passagiersaantallen is de luchthaven echter niet in staat haar exploitatiekosten te dekken. In deze context merkt de Commissie op dat ook FSBG in de jaren 2006 en 2007 verliesgevend was, toen de overeenkomst van 2006 van toepassing was (de opgetekende verliezen bedroegen 214 709 EUR in 2006 en 2 737 773 EUR in 2007). De verliezen werden geleden ondanks het feit dat de door FSBG betaalde lease in die jaren kleiner was dan de lease die overeenkomstig de overeenkomst van 1997 werd betaald (zie tabel 7). Er kan dus worden aangenomen dat de steun uit de overeenkomst van 2006 een stimulerend effect had en niet groter was dan het bedrag dat nodig was om de exploitatieverliezen te dekken, en dus beperkt was tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden.
- (327) Op grond hiervan concludeert de Commissie dat de verenigbaarheidsvoorwaarden uit de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn vervuld.

5.5. KORTINGEN VOOR LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN/MARKETINGOVEREENKOMSTEN

5.5.1. BESTAAN VAN STEUN

- (328) Door luchtvervoersdiensten aan te bieden, verrichten luchtvaartmaatschappijen een economische activiteit en zijn ze ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Er moet worden onderzocht of de regelingen tussen de luchtvaartmaatschappijen en de betrokken luchthaven aan eerstgenoemde een economisch voordeel toekenden.

Economisch voordeel

- (329) Wanneer een luchthaven overheidsmiddelen ter beschikking heeft, kan steun aan een luchtvaartmaatschappij in beginsel worden uitgesloten wanneer de verhouding tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij aan het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie voldoet. Het bestaan van een voordeel kan normaal worden uitgesloten als a) de voor de diensten aangerekende prijs marktconform is, of b) er aan de hand van een ex-anteanalyse kan worden aangetoond dat de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij aan een positieve winsttoename voor de luchthaven zal bijdragen en deel uitmaakt van een globale strategie die leidt tot rentabiliteit op lange termijn.

- (330) Om te kunnen beoordelen of een regeling die een luchthaven met een luchtvaartmaatschappij is aangegaan, in overeenstemming is met het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie, moeten naast de luchthavengelden ook de verwachte niet-luchtvaartinkomsten uit de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij in aanmerking worden genomen, ongerekend kortingen, marketingsteun of stimuleringsregelingen. Ook moeten alle verwachte incrementele kosten van de luchthaven met betrekking tot de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij in aanmerking worden genomen. Dit soort incrementele kosten kunnen alle uitgaven- of investeringscategorieën omvatten, zoals incrementele kosten voor personeel, uitrusting en investeringen die ontstaan door de aanwezigheid van de luchtvaartmaatschappij op de luchthaven. Indien de luchthaven bijvoorbeeld moet uitbreiden of een nieuwe terminal of andere voorzieningen moet bouwen in hoofdzaak om te voldoen aan de behoeften van een bepaalde luchtvaartmaatschappij, moet met die kosten rekening worden gehouden bij het berekenen van de incrementele kosten. Daarentegen hoeven kosten die de luchthaven hoe dan ook had moeten maken, ongeacht de met de luchtvaartmaatschappij aangegeven regeling, niet in aanmerking te worden genomen bij de toetsing aan het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie.
- (331) Daarnaast moet de luchthaveninfrastructuur voor alle luchtvaartmaatschappijen toegankelijk en niet voor een specifieke luchtvaartmaatschappij voorbehouden zijn om uit te sluiten dat het voordeel van de verenigbare steun voor de luchthavenexploitant wordt doorgegeven aan een specifieke luchtvaartmaatschappij.
- (332) Tegen deze achtergrond zal de Commissie de globale lijst van luchthavengelden op de luchthaven van Saarbrücken beoordelen alsook de individuele overeenkomsten tussen luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven van Saarbrücken die afwijken van of buiten het toepassingsgebied van de lijst van luchthavengelden vallen.

Kortingen voor luchtvaartmaatschappijen

- (333) Op 1 april 2007 is op de luchthaven van Saarbrücken een nieuwe lijst van luchthavengelden ingevoerd (hierna de „lijst van luchthavengelden van 2007” genoemd). Deze lijst voorzag in kortingen voor luchtvaartmaatschappijen die aan bepaalde voorwaarden voldeden. De lijst van luchthavengelden van 2007 bood in het bijzonder kortingen voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen, nieuwe bestemmingen en stijgingen van de passagiersaantallen. Tot dan toe voorzag de lijst van luchthavengelden niet in kortingen. De luchthaven van Saarbrücken voerde een nieuwe lijst van luchthavengelden in die op 1 september 2013 van kracht werd en de lijst van luchthavengelden van 2007 verving. De lijst van luchthavengelden van 2013 wordt in dit besluit niet beoordeeld.
- (334) Om de betrokken maatregel aan het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie te toetsen, moet de Commissie eerst bepalen of de aangerekende prijzen marktconform zijn. In deze context betwijfelt de Commissie of momenteel een geschikte benchmark kan worden bepaald om een daadwerkelijk markttarief voor diensten van luchthavens te kunnen vaststellen. Bij gebrek aan een identificeerbare marktbenchmark moet de Commissie de incrementele winstgevendheid ex ante van de lijst van luchthavengelden van 2007 beoordelen.
- (335) De lijst van luchthavengelden van 2007 was ingevoerd om de concurrentiepositie van de luchthaven van Saarbrücken te verbeteren. Bij het vaststellen van de lijst van luchthavengelden van 2007 heeft de exploitant van de luchthaven van Saarbrücken de passagiersaantallen, de luchthavenbewegingen en de financiële resultaten van de jaren 1997-2006 geanalyseerd. Volgens Duitsland is uit de marktanalyse toen gebleken dat Saarbrücken één van de duurste luchthavens van Duitsland was. De Commissie merkt op dat TUIFly Saarbrücken eind 2006 had verlaten. Daarnaast ondervond de luchthaven van Saarbrücken na 2006 nieuwe concurrentie van de luchthaven van Zweibrücken. Al deze factoren samen hebben ertoe geleid dat de luchthaven van Saarbrücken haar prijsbeleid heeft herbekeken en een herziene lijst van luchthavengelden heeft ingevoerd met stimuli in de vorm van kortingen om haar toekomstige levensvatbaarheid en rentabiliteit te garanderen.
- (336) Hoewel volgens de beschikbare informatie geen voorafgaande rentabiliteitsprognoses zijn verricht voor de lijst van luchthavengelden van 2007, heeft Duitsland meegedeeld dat de luchthaven van Saarbrücken verwachtte dat er vrijwel geen bijkomende investeringen nodig zouden zijn om aanvullende luchthavendiensten aan luchtvaartmaatschappijen aan te bieden en dat er geen bijkomende exploitatiekosten zouden opduiken. Daarom was naar mening van Duitsland een rentabiliteitsprognose niet nodig. Bijgevolg waren de incrementele kosten beperkt tot de aangeboden stimuli. In deze context merkt de Commissie op dat de lijst van luchthavengelden van 2007 inderdaad alleen voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen, nieuwe bestemmingen of stijgingen van de passagiersaantallen kortingen bood, met als gevolg dat ze geen negatieve impact had op de status quo op de luchthaven. De Commissie merkt op dat vóór de invoering van de lijst van luchthavengelden van 2007 slechts 50 % van de capaciteit van de luchthaven van Saarbrücken werd benut. De passagiersaantallen waren inderdaad gedaald van 487 000 in 2005 tot 350 000 in 2007, terwijl de potentiële jaarlijkse capaciteit van de luchthaven 700 000 passagiers per jaar bedroeg. Na het vertrek van TUIFly had de luchthaven van Saarbrücken volgens de Commissie reservecapaciteit, met als gevolg dat bijkomend verkeer kon worden afgehandeld zonder opwaardering van de infrastructuur, aankoop van bijkomende uitrusting aangekocht of aanwerving van extra personeel. Duitsland heeft bevestigd dat extra aanwervingen, uitbreiding van de bestaande infrastructuur of aankoop van ander materiaal niet nodig waren om nieuwe luchtvaartmaatschappijen of bestemmingen te kunnen verwerken (de bestaande bagagebanden en personeelsaantallen volstonden).

- (337) Met elke nieuwe luchtvaartmaatschappij of bestemming zouden zowel luchtvaart- als niet-luchtvaartinkomsten worden gegenereerd. Aangezien het kostenniveau stabiel bleef, zou elke nieuwe luchtvaartmaatschappij of bestemming volgens Duitsland een positieve bijdrage leveren aan de rentabiliteit van de luchthaven. Dat Saarbrücken er na de invoering van de lijst van luchthavengelden van 2007 inderdaad in slaagde een aantal nieuwe luchtvaartmaatschappijen (zoals Air Berlin, die eind 2007 vanuit Saarbrücken activiteiten begon uit te oefenen) en nieuwe bestemmingen aan te trekken, bewijst ook het succes van de op kortingen gebaseerde strategie om meer activiteit te genereren. Uit de beschikbare gegevens blijkt ten slotte dat de lijst van luchthavengelden van 2007 voor een geleidelijke stijging van de inkomsten van de luchthaven zorgde (van [...] in 2007 tot [...] in 2010).
- (338) De Commissie merkt voorts ook op dat ze bij de beoordeling van de regelingen tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen ook moet beoordelen in welke mate de regelingen kunnen worden beschouwd als een onderdeel van een algemene strategie van de luchthaven om minstens op lange termijn winstgevend te worden. In dit verband moet de Commissie rekening houden met het beschikbare feitenmateriaal en met de ontwikkelingen die redelijkerwijs konden worden verwacht bij het opstellen van de lijst van luchthavengelden van 2007, in het bijzonder de heersende marktomstandigheden, met name de veranderingen op de markt door de liberalisering van de luchtvaartmarkt, de intrede op de markt en opkomst van lagekostenmaatschappijen en andere point-to-point-luchtvaartmaatschappijen, wijzigingen in de organisatorische en economische structuur van de luchtvaartsector en de mate van diversificatie en complexiteit van de door luchthavens verrichte functies, de toegenomen concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, de onzekere economische toestand door de wijzigingen van de heersende marktomstandigheden of elke andere onzekerheid in de economische omgeving. Zoals in overweging 335 is beschreven, hebben diverse redenen (zoals de nieuwe concurrentie van de luchthaven van Zweibrücken na 2006 en het vertrek van TUIFly vanaf eind 2006) ertoe geleid dat de luchthaven van Saarbrücken een herziene lijst van luchthavengelden met kortingen een noodzakelijke stap achtte om haar toekomstige levensvatbaarheid en rentabiliteit te garanderen.
- (339) Ten slotte merkt de Commissie op dat de luchthaveninfrastructuur voor alle luchtvaartmaatschappijen beschikbaar is en niet tot een bepaalde luchtvaartmaatschappij is beperkt.
- (340) In het licht van deze overwegingen en ervan uitgaande dat een toename van de activiteit vrijwel geen incrementele kosten maar naar verwachting wel incrementele inkomsten zou meebrengen, aanvaardt de Commissie dat door de lijst van luchthavengelden van 2007 en de erin vervatte kortingen in te voeren, de luchthaven van Saarbrücken als een particuliere investeerder in een markteconomie heeft gehandeld. Bijgevolg heeft de maatregel aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen geen economisch voordeel toegekend.

Marketingovereenkomst met Air Berlin

- (341) In de overeenkomst die op 6 april 2011 tussen Air Berlin en de luchthaven van Saarbrücken is gesloten, kwamen de twee partijen overeen dat Air Berlin de frequentie zou verhogen voor haar vluchten van en naar Berlin met vijf extra retourvluchten per week en voor haar vluchten van en naar [...] met drie extra retourvluchten per week tot eind april 2014. In ruil voor deze frequentieverhoging en de verbintenis van Air Berlin dat ze de nieuwe frequentie zou promoten, verbond de luchthaven van Saarbrücken zich ertoe in 2011 en 2012 in het totaal [800 000 EUR-1 700 000 EUR] aan Air Berlin te betalen.
- (342) Duitsland zond een analyse van FSG met betrekking tot de verwachte rentabiliteit van de overeenkomst bij de sluiting van de overeenkomst. Volgens deze informatie zou de verhoogde frequentie met uitzondering van de direct-marketingbetalingen geen extra kosten⁽⁷⁸⁾ meebrengen voor de luchthaven, die volgens Duitsland het bijkomende verkeer met de bestaande infrastructuur en personeelsaantallen kon verwerken. De analyse was op de volgende verwachtingen gebaseerd:

Tabel 10

Ex-antarentabiliteit van de marketingovereenkomst met Air Berlin (cijfers uitgedrukt in EUR)

	2011	2012	2013	2014	2011-2014
Incrementele inkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Incrementele kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽⁷⁸⁾ De incrementele kosten in tabel 10 hebben betrekking op de marketingbetalingen.

	2011	2012	2013	2014	2011-2014
Resultaat	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (343) Hoewel in de door Duitsland toegezonden ex-anteanalyse van FSG geen aftrek wordt gedaan van de toekomstige betalingen op de datum van sluiting van de overeenkomst, is het duidelijk dat werd verwacht dat de overeenkomst rendabel zou zijn. Duitsland heeft bevestigd dat het door de verhoogde frequentie zoals bepaald in de marketingovereenkomst tot op heden niet nodig is geweest extra personeel aan te werven of specifieke investeringen te doen: in het algemeen zijn de verwachtingen van de luchthaven grotendeels ingelost en is de overeenkomst rendabel geweest. In deze context heeft Duitsland een raming voor de duur van de overeenkomst toegezonden op basis van de winsten die in de eerste acht maanden (van april 2011 tot januari 2012) zijn gerealiseerd. Op basis hiervan blijkt de overeenkomst rendabel te zijn.
- (344) Na analyse van de overeenkomst en van de verwachtingen van FSG bij de ondertekening van de overeenkomst is de Commissie ervan overtuigd dat de overeenkomst heeft bijgedragen aan de rentabiliteit van de luchthaven van Saarbrücken, voor zover de verwachte incrementele inkomsten groter waren dan de verwachte incrementele kosten. Aangezien de overeenkomst dus aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie voldeed, kende ze aan Air Berlin geen voordeel toe.

Conclusie

- (345) Aangezien de Commissie tot het oordeel is gekomen dat de lijst van luchthavengelden van 2007 en de erin vervatte kortingen en de marketingovereenkomst van 2011 tussen Air Berlin en de luchthaven van Saarbrücken geen voordeel toekenden aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen, moeten de andere criteria met betrekking tot het bestaan van steun niet worden beoordeeld. Er kan worden geconcludeerd dat aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen geen staatssteun is verleend.

5.6. AANLOOPSTEUN VOOR CIRRUS AIRLINES

- (346) De Commissie merkt op dat Cirrus Airlines, die in 2005 en 2006 rechtstreekse betalingen van FSBesitzG ontving, in januari 2012 het faillissement heeft aangevraagd; de faillissementsprocedure is in april 2012 opgestart. Bijgevolg heeft Cirrus Airlines haar economische activiteit stopgezet. Omdat de uitkomst van de faillissementsprocedure onduidelijk is, kan de Commissie momenteel geen standpunt innemen of het onderzoek betreffende de betalingen aan Cirrus Airlines al dan niet zonder voorwerp wordt. Dit besluit heeft daarom geen betrekking op de betalingen aan Cirrus Airlines.

6. CONCLUSIE

- (347) De Commissie concludeert derhalve dat de financiering van FSBesitzG/FSG door kapitaalinjecties om de verliezen van de jaren 2000-2012 te dekken, staatssteun is voor zover deze betrekking had op activiteiten die niet tot de taken van de overheid behoorden. Vanaf 1 juni 2007 vormt deze steun nieuwe steun. Een deel van de steun is verenigbare investeringssteun op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en een deel van de steun is verenigbare exploitatiesteun op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014. De Commissie concludeert ook dat de kapitaalinjecties aan Vh Saar geen staatssteun zijn omdat Vh Saar alle ontvangen overheidsmiddelen overmaakte en daarom zelf geen economisch voordeel verkreeg.
- (348) De overdracht van gronden, hetzij zonder vergoeding hetzij voor een prijs onder de marktprijs in de jaren 2002, 2003 en 2004 vormt staatssteun voor zover deze betrekking had op activiteiten die niet tot de taken van de overheid behoorden. De steun is verenigbaar als investeringssteun op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.
- (349) De garanties voor leningen zijn allemaal vóór het jaar 2000 verstrekt en vormen daarom geen staatssteun. Het eventuele in de patronaatsverklaringen vervatte voordeel werd door Vh Saar doorgegeven aan FSBesitzG/FSG.
- (350) De leaseovereenkomst van 2006 hield voor FSBG staatssteun in, die verenigbare exploitatiesteun is op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.
- (351) Via de lijst van luchthavengelden van 2007 en de marketingovereenkomst met Air Berlin is geen staatssteun aan luchtvaartmaatschappijen toegekend. Dit besluit heeft geen betrekking op de aanloopsteun ten gunste van Cirrus Airlines.

(352) De Commissie merkt ten slotte op dat Duitsland de Commissie op 17 juni 2014 heeft meegedeeld dat het bij wijze van uitzondering aanvaardt dat dit besluit in de Engelse taal wordt vastgesteld,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Duitsland ten aanzien van de luchthaven van Saarbrücken ten uitvoer heeft gelegd, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De maatregelen die Duitsland ten aanzien van de luchtvaartmaatschappijen ten uitvoer heeft gelegd (lijst van luchthavengelden van 2007, marketingovereenkomst met Air Berlin), zijn geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht aan de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 1 oktober 2014.

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA

Vicevoorzitter
