

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2015/1824 VAN DE COMMISSIE

van 23 juli 2014

betreffende de door Duitsland ten uitvoer gelegde steunmaatregelen ten gunste van Airport Niederrhein (Weeze) und Flughafen Niederrhein GmbH SA.19880 en SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 5084)

(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) De Commissie heeft tussen 2003 en 2006 meerdere klachten ontvangen waarin werd gesteld dat de regionale autoriteiten onrechtmatige staatssteun hebben verleend aan de luchthaven Niederrhein-Weeze (hierna „de luchthaven” genoemd).
- (2) Bij schrijven van 13 oktober 2005, 2 maart 2007, 3 augustus 2007, 19 oktober 2010 en 1 april 2011 heeft de Commissie Duitsland om inlichtingen verzocht met betrekking tot deze klachten.
- (3) Duitsland heeft op de verzoeken om inlichtingen van de Commissie gereageerd bij schrijven van 21 december 2005, 2 februari 2006, 14 juni 2007, 18 oktober 2007, 11 november 2010 en 30 mei 2011. Het antwoord van Duitsland van 30 mei 2011 was echter onvolledig, aangezien niet werd ingegaan op vragen met betrekking tot kwesties die verband hielden met de perioden voorafgaand aan juli 2009. Duitsland heeft aangegeven dat het weigerde te antwoorden op dergelijke kwesties omdat deze kwesties eerder al voorwerp zijn geweest van een onderzoek dat de Commissie in juli 2009 zou hebben afgerond.

⁽¹⁾ Met ingang van 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 VEG respectievelijk de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) 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 279 van 14.9.2012, blz. 1.

- (4) Op 24 augustus 2011 stuurde de Commissie Duitsland een aanmaning overeenkomstig artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ⁽³⁾ (hierna „procedureverordening” genoemd) waarin Duitsland tot 19 september 2011 de mogelijkheid werd geboden om de inlichtingen te verstrekken. De Commissie voegde toe dat zij overwoog een bevel tot verstrekken van informatie af te geven indien niet voor die deadline een antwoord was ontvangen.
- (5) Duitsland heeft bij e-mail van 13 september 2011 verzocht om verlenging van de deadline tot 19 oktober 2011. De Commissie stemde in met de gevraagde verlenging.
- (6) Duitsland heeft zijn antwoord ingediend op 19 oktober 2011. Het antwoord bleef echter onvolledig, aangezien Duitsland bij de weigering bleef om te antwoorden op kwesties die betrekking hebben op perioden voorafgaand aan juli 2009.
- (7) Bij schrijven van 25 januari 2012 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd) in te leiden ten aanzien van de voornoemde onrechtmatige steun (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure” genoemd).
- (8) Bij e-mail van 1 februari 2012 verzocht Duitsland om verlenging van de deadline voor het indienen van zijn opmerkingen betreffende het besluit tot inleiding van de procedure. De diensten van de Commissie stemden bij e-mail van 10 februari 2012 in met deze verlenging.
- (9) De opmerkingen werden op 13 maart 2012 door Duitsland bij de Commissie ingediend. Vervolgens verstrekte Duitsland aanvullende documenten op 4 maart 2013.
- (10) Op 13 juli 2012 is een corrigendum op het besluit tot inleiding van de procedure vastgesteld.
- (11) Het besluit tot inleiding van de procedure is op 14 september 2012 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽⁴⁾ bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregelen binnen een maand na deze bekendmaking te maken.
- (12) De Commissie heeft opmerking ontvangen van de luchthaven Düsseldorf, het district Kleef, FN GmbH en meerdere andere belanghebbenden, met name ondernemingen waarvan de activiteiten afhankelijk zijn van het bestaan van de luchthaven Niederrhein-Weeze. De Commissie heeft deze opmerkingen op 18 april 2013, 3 mei 2013 en 19 juni 2014 doorgezonden aan Duitsland. Bij schrijven van 19 augustus 2013 en 3 juli 2014 heeft Duitsland zijn reactie op de opmerkingen van de belanghebbenden verzonden.
- (13) Bij brieven van 18 april 2013, 29 oktober 2013, 17 maart 2014 en 16 mei 2014 verzocht de Commissie om aanvullende inlichtingen. Duitsland heeft gereageerd bij schrijven van 19 augustus 2013, 17 december 2013, 15 januari 2014, 16 april 2014, 8 mei 2014 en 25 mei 2014.
- (14) Bij schrijven van 18 juni 2014 heeft Duitsland ermee ingestemd dat het onderhavige besluit in de Engelse taal zou worden vastgesteld. Derhalve is slechts de tekst in de Engelse taal authentiek.

2. ALGEMENE CONTEXT

2.1. Algemene presentatie van de luchthaven

- (15) De luchthaven ligt in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen in het administratief district (*Landkreis*) Kleef, tussen de gemeenten Weeze en Kevelaer aan de Duits-Nederlandse grens. De dichtstbijzijnde grote stad ten zuiden ervan is Duisburg, op ongeveer 60 km. Ten noorden ervan ligt Nijmegen (Nederland) op ongeveer 50 km.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 734/2013 van de Raad van 22.7.2013 tot wijziging 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 204 van 31.7.2013, blz. 15).

⁽⁴⁾ PB C 279 van 14.9.2012, blz. 1.

- (16) De tien dichtstbijzijnde luchthavens zijn:
- Düsseldorf (een afstand van 51 minuten reistijd over de weg of 76 km),
 - Eindhoven, NL (1 uur en 12 minuten of 88 km),
 - Maastricht, NL (1 uur en 14 minuten of 98 km),
 - Keulen-Bonn (1 uur en 23 minuten of 133 km),
 - Dortmund (1 uur en 25 minuten of 120 km),
 - Luik, BE (1 uur en 41 minuten of 152 km),
 - Antwerpen, BE (1 uur en 54 minuten of 153 km),
 - Rotterdam, NL (1 uur en 44 minuten of 172 km),
 - Münster-Osnabrück (1 uur en 46 minuten of 175 km),
 - Brussel, BE (2 uur en 10 minuten of 200 km).
- (17) Tussen 1954 en 1999 werd de luchthaven als militaire luchthaven gebruikt door de Royal Air Force van het Verenigd Koninkrijk. Na de verbouwing tot burgerluchthaven is er in 2003 begonnen met passagiersvluchten.
- (18) De luchthaven heeft een start- en landingsbaan van 2 440 m. De terminal heeft een capaciteit van 3,5 miljoen passagiers. De passagiersaantallen hebben zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 1

Verkeer op de luchthaven Niederrhein-Weeze tussen 2003 en 2012

Jaar	Aantal passagiers (totaal)	Groei-index
2003	207 992	100
2004	796 745	383
2005	591 744	285
2006	585 403	281
2007	848 852	408
2008	1 524 955	733
2009	2 403 115	1 155
2010	2 896 999	1 392

Jaar	Aantal passagiers (totaal)	Groei-index
2011	2 421 720	1 164
2012	2 200 000	1 058

Bron: De opmerkingen van Duitsland in reactie op het besluit tot inleiding van de procedure voor de jaren 2003-2011 en <http://unternehmen.airport-weeze.com/de/historie.html> voor 2012.

- (19) De luchthaven wordt momenteel bediend door Ryanair en Transavia ⁽⁵⁾. De luchtvaartmaatschappijen vliegen naar meer dan 50 internationale bestemmingen. Al het passagiersvolume op de luchthaven is momenteel afkomstig van lagekostenmaatschappijen. Het passagiersaandeel van Ryanair in het totale aantal passagiers op de luchthaven bedraagt [80-99] (*) %. Ryanair is sinds de opening van de luchthaven aanwezig en heeft in de tussenliggende periode van de luchthaven een van zijn Duitse hubs gemaakt door er permanent negen vliegtuigen te plaatsen (vanaf de zomer van 2013).
- (20) Tot 2010 kwam meer dan 50 % van de passagiers op de luchthaven uit Nederland en kwam de rest voornamelijk uit de omliggende Duitse en Belgische regio's. Volgens de laatste openbaar beschikbare informatie ⁽⁶⁾ is het aandeel Nederlandse passagiers afgenomen tot ongeveer 40 %.

2.2. Ontwikkeling van de luchthaven

2.2.1. Ontwikkeling van de eigendom van de luchthaven

- (21) Het vliegveld werd in 1954 voor militaire doeleinden opgericht door de Royal Air Force. In het begin van de jaren 1990 kondigde de Royal Air Force het voornemen aan om zich in 1999 van het vliegveld terug te trekken. De eigendom van het vliegveld zou worden overgedragen aan de federale regering van Duitsland. Gelet op het verwachte verlies van ongeveer 400 burgerbanen, besloten het district Kleef en de gemeente Weeze om van het voormalige militaire vliegveld een burgerluchthaven te maken (*Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe, EuZZLG*). Hiervoor richtten zij een onderneming op, Flughafen Niederrhein GmbH (hierna „FN GmbH” genoemd) om de verbouwing van het voormalige militaire vliegveld tot burgerluchthaven te beheren.
- (22) FN GmbH werd in 1993 geregistreerd als besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid met een aandelenkapitaal van 50 000 DM (= 25 654 EUR). De oprichtende aandeelhouders waren het district Kleef (52 %) en de gemeente Weeze (48 %).
- (23) De gemeente en het district Kleef hadden al vanaf het begin voor ogen dat de luchthaven zou worden geëxploiteerd door een particuliere onderneming. Om die doelstelling te behalen, werden vier stappen geïdentificeerd:
- zoeken van een particuliere investeerder die verantwoordelijk zou zijn voor het voorbereiden en exploiteren van de luchthaven;
 - verkrijgen van de noodzakelijke vergunning voor de verbouwing van het militaire vliegveld tot burgerluchthaven;
 - sluiten van een verdrag met Nederland voor het gebruik van het Nederlandse luchtruim;
 - aankopen van het gebied van de federale regering.
- (24) De Royal Air Force droeg de eigendom van de luchthaven op 30 november 1999 over aan de federale regering van Duitsland.
- (25) Op 16 december 1999 richtten het district Kleef en de gemeente Weeze nog een onderneming op: *Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH* (hierna „EEL GmbH” genoemd). 52 % van de aandelen in EEL GmbH zijn in handen van het district Kleef en 48 % van de gemeente Weeze.

⁽⁵⁾ Naast Ryanair en Transavia werd de luchthaven in het verleden ook bediend door Air Berlin, Wizz Air, XL Airways, Sky Airlines, Corendon Airlines en Bulgaria Air evenals door de chartermaatschappijen Tailwinden Solid Executive (zie overweging 11 van het besluit tot inleiding van de procedure).

(*) Zakengeheim

⁽⁶⁾ Bron: <http://unternehmen.airport-weeze.com/de/kurzportrait.html>.

- (26) De toenmalige taken van EEL GmbH verschilden van de taken van FN GmbH. FN GmbH was opgericht om de verbouwing van het voormalige militaire vliegveld te beheren en EEL GmbH werd voornamelijk belast met het beheer van de faciliteiten tussen het sluiten van het militaire vliegveld in 1999 en de aankoop door een particuliere investeerder.
- (27) In dit kader moest EEL GmbH de infrastructuur en faciliteiten van het voormalige militaire vliegveld slopen voor later commercieel gebruik.
- (28) Na goedkeuring door de deelstaat Noordrijn-Westfalen op 23 augustus 2000 van het verbouwingsplan voor het militaire vliegveld dat was ingediend door het district Kleef en de gemeente Weeze en het verlenen van een vergunning voor de exploitatie van een burgerluchthaven aan FN GmbH door de *Bezirksregierung* Düsseldorf op 20 juni 2001 ⁽⁷⁾, vond de privatisering van de luchthavenexploitatie en het onroerend goed plaats in twee stappen:
- a) *Stap 1*: Op 1 juli 2001 trokken het district Kleef en de gemeente Weeze zich terug uit FN GmbH en verkochten 99,261 % van de aandelen in de onderneming voor [0,5-3] miljoen EUR aan een particuliere investeerder, Airport Niederrhein Holding GmbH (hierna „ANH GmbH” genoemd). ANH GmbH is een dochteronderneming die volledig (100 %) in handen is van de Nederlandse onderneming Airport Network bv. Tot 31 december 2011 hadden het district Kleef en de gemeente Weeze respectievelijk 0,0459 % en 0,0279 % van de aandelen in handen. Ten tijde van de verkoop van FN GmbH door de overheidsinstanties aan ANH GmbH, beschikte FN GmbH praktisch niet over activa [...].
- b) *Stap 2*: Op 14 maart 2002 verkocht de Duitse federale regering het vastgoed waarop de luchthaven was gebouwd voor [5-15] miljoen EUR aan FN GmbH. Voorafgaand aan de verkoop van het vastgoed aan FN GmbH, heeft de federale regering op informele basis contact gehad met andere potentiële kopers. Slechts één andere investeerder gaf aan interesse te hebben en bood een prijs van [...] miljoen EUR en een aanvullende [...] miljoen EUR indien in 2009 bepaalde winstdoelstellingen waren behaald.
- (29) De Duitse federale regering stelde de verkoopprijs van het vastgoed waarop de luchthaven was gebouwd vast overeenkomstig artikel 63, lid 3, van de *Bundeshaushaltsordnung* en de *Wertermittlungsverordnung*. Deze bepaling verplichtte de federale regering om het vastgoed te verkopen tegen de huidige waarde, d.w.z. de marktprijs zoals die werd vastgesteld door een onafhankelijke deskundige die de in de *Wertermittlungsverordnung* vastgestelde regels in acht nam. In dit geval werd het vastgoed door een onafhankelijke deskundige gewaardeerd op [11-20] miljoen EUR, terwijl de gebouwen werden gewaardeerd op [4-10] miljoen EUR op basis van het voorgestelde ontwikkelings- en gebruikskoncept van het vastgoed. De deskundige heeft van deze bedragen [4-10] miljoen EUR afgetrokken voor de sloopkosten van de barakken die deel uitmaakten van de verbouwingswerkzaamheden en nog eens [2-5] miljoen EUR voor de kosten van het vaststellen van maatregelen die werden vereist door de toepasselijke wetgeving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Vanaf 2001 werden de eerste bouwmaatregelen uitgevoerd (sloop van bunkers, infrastructuur voor zuiveringsinstallaties enz.) om de luchthaven voor te bereiden op gebruik voor de burgerluchtvaart.

2.2.2. Economische ontwikkeling van EEL GmbH en FN GmbH

- (30) Direct na de oprichting in 1999 nam EEL GmbH het beheer van het vastgoed van de luchthaven over door middel van een leasecontract. De eerste ontwikkelings- en bouwmaatregelen werden uitgevoerd tussen 2000 en 2001.
- (31) Nadat de *Bezirksregierung* Düsseldorf aan FN GmbH de vergunning had verleend voor de exploitatie van een burgerluchthaven overeenkomstig de Duitse luchtvaartwetgeving en na voltooiing van de aankoop van FN GmbH door de particuliere investeerdersgroep ANH op 1 juli 2001, vergoedde de ANH-groep aan EEL GmbH de kosten die zij had gemaakt voor het beheer van de luchthaveninfrastructuur, waaronder enkele verbouwingswerkzaamheden.
- (32) In de loop van 2002 droeg EEL GmbH het beheer van de luchthaveninfrastructuur over aan FN GmbH. In 2002 leed FN GmbH een verlies van 0,3 miljoen EUR. Vanaf 2003 voert EEL GmbH geen taken meer uit die verband houden met het beheer van het luchthavenvastgoed. Het district Kleef en de gemeente Weeze hebben EEL GmbH echter niet geliquideerd in 2003.

⁽⁷⁾ Belanghebbenden dienden meer dan 1 000 klachten in tegen het verstrekken van de exploitatievergunning aan FN GmbH voordat de activiteiten waren begonnen, zodat deze pas op 1 mei 2003 daadwerkelijk van start konden gaan. In 2006 werd de exploitatie opnieuw juridisch aangevochten, hetgeen leidde tot juridische onzekerheid over de luchthavenactiviteiten. Het duurde tot 1 februari 2007 om de kwestie af te handelen, toen het *Bundesverwaltungsgericht* vliegbewegingen op de luchthaven toestond. De volledige juridische naleving werd bereikt na een wijziging van de exploitatievergunning die door de regionale autoriteiten op 1 mei 2009 werd verstrekt.

- (33) FN GmbH leed aanvankelijk financiële verliezen voordat winst werd gemaakt, zoals blijkt uit de volgende tabel:

Tabel 2

Jaarresultaten en EBITDA 2003– 2011

(in duizend EUR)

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jaarlijkse winst (in duizend EUR)	- 6 960	- 8 336	- 7 914	- 4 822	663	707	426	34
EBITDA	- 4 805	- 4 718	- 4 399	- 1 172	4 372	5 508	6 108	6 286

Bron: Duitsland

3. BESCHRIJVING VAN DE ONDERZOCHE MAATREGELEN EN DE ACHTERGROND ERVAN

3.1. Maatregel 1: Leningen van EEL GmbH aan FN GmbH

- (34) Begin 2003 kwam FN GmbH financieel in zwaar weer te verkeren, hetgeen een bedreiging vormde voor de aanvang van commerciële vluchten (verwacht op 1 mei 2003) en derhalve de gehele verbouwing van de luchthaven en het ontwikkelingsproject. De eigenaren van het overheidsbedrijf EEL GmbH besloten daarom de activiteiten van hun onderneming voort te zetten. Op 11 april 2003 verleende EEL GmbH een eerste lening (hierna „lening 1” genoemd) van [11-20] miljoen EUR aan FN GmbH tegen een rente van [1-5] % boven de basisrente. Volgens Duitsland was het basisrentetarief dat werd toegepast op deze lening de normale rente zoals voorzien in artikel 247 van het Duitse Burgerlijk Wetboek (*Bürgerliches Gesetzbuch*, „BGB”), die op de desbetreffende datum 1,97 %⁽⁸⁾ bedroeg. De lening liep tot en met 30 juni 2005. Als onderpand werd er een hypotheek gevestigd op de grond en de gebouwen van de luchthaven (*Grundschild*) ten gunste van EEL GmbH ten bedrage van de lening, namelijk [11-20] miljoen EUR. Naast dit bedrag werd er jaarlijks [15-23] % rente aan toegevoegd, mocht het onderpand worden gebruikt in geval van niet-betaling. Daarnaast verleende [...] een hoofdelijke borgstelling voor de lening (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) voor een maximumbedrag van [5-15] miljoen EUR. Duitsland heeft geen details verstrekt met betrekking tot de waarde van deze hoofdelijke borgstelling. Deze hoofdelijke borgstelling werd op 8 juni 2003 vervangen door een hoofdelijke borgstelling verstrekt door [...] ten bedrage van [5-15] miljoen EUR. Bovendien verpachtten de private aandeelhouders van FN GmbH zowel hun aandeel in de aandelen van ANH GmbH in het kapitaal van FN GmbH (gewaardeerd op [20-30] miljoen EUR), als de aandelen van Airport Network BV in het kapitaal van ANH GmbH. Duitsland heeft geen details verstrekt met betrekking tot de waarde van het verstrekte onderpand.
- (35) Volgens Duitsland wilden de overheidseigenaren van EEL GmbH aan FN GmbH een overbruggingsfinanciering verstrekken om de operationele liquiditeitstekorten te dekken zodat de aankoop en installatie van de benodigde activa voor de tijdige aanvang van de luchthavenactiviteiten konden worden voltooid.
- (36) In 2003 begonnen de luchthavenactiviteiten en leed FN GmbH een verlies van 7 miljoen EUR. Slechts één jaar nadat de luchthaven begon met commerciële vluchtbewegingen, namelijk in 2004, staakte de voor de luchthaven meest belangrijke luchtvaartmaatschappij, de Nederlandse onderneming V-Bird, haar activiteiten als gevolg van insolventie. Gezien de daaruit voortvloeiende aanhoudende financiële problemen van FN GmbH, bleef EEL GmbH in de loop van 2004 leningen verstrekken aan FN GmbH:
- a) Op 17 juni 2004 verstrekte EEL GmbH aan FN GmbH een tweede lening (hierna „lening 2” genoemd) ten bedrage van [2-5] miljoen EUR met dezelfde looptijd als de eerste in 2003 verstrekte lening (d.w.z. tot 30 juni 2005). De rentevoet werd vastgesteld op [1-5] % boven het toepasselijke basistarief. Volgens Duitsland

⁽⁸⁾ Het basisrentetarief wordt jaarlijks op 1 januari en 1 juli aangepast met de procentpunten waarmee het referentietarief is gestegen of gedaald sinds de laatste wijziging in het basisrentetarief. Het referentietarief is de rentevoet voor de meest recente basis-herfinancierings-transactie van de Europese Centrale Bank voor de eerste kalenderdag van de desbetreffende periode van zes maanden. De Deutsche Bundesbank kondigt de effectieve basisrentevoet zo snel mogelijk na 1 januari en 1 juli aan in het Duitse staatsblad.

was het basisrentetarief dat op deze lening werd toegepast hetgene dat is voorzien in artikel 247 van het BGB op die datum, namelijk 1,14 %. Als onderpand werd er een hypotheek gevestigd op de grond en de gebouwen van de luchthaven (*Grundschild*) ten gunste van EEL GmbH ten bedrage van de lening van [2-5] miljoen EUR. Daarnaast werd er jaarlijks [15-23] % rente aan toegevoegd, mocht het onderpand worden gebruikt in geval van niet-betaling. Bovendien werd er een pandrecht gevestigd op de aandelen van Airport Network BV in het kapitaal van ANH GmbH en een pandrecht op de aandelen van ANH GmbH in het kapitaal van FN GmbH. Duitsland heeft geen details verstrekt met betrekking tot de waarde van het verstrekte onderpand.

- b) Een maand later, op 28 juli 2004, verstrekte EEL GmbH een derde lening aan FN GmbH (hierna „lening 3” genoemd) ten bedrage van [2-5] miljoen EUR. De derde lening had een looptijd tot 31 december 2007 en een rentevoet van [3-8] % boven het toepasselijke basistarief. Volgens Duitsland was het basisrentetarief dat op deze lening werd toegepast, hetgene waarin is voorzien in artikel 247 van het BGB op die datum, namelijk 1,13 %. Als onderpand werd er een hypotheek gevestigd op de grond en de gebouwen van de luchthaven (*Grundschild*) ten gunste van EEL GmbH ten bedrage van de lening van [2-5] miljoen EUR. Daarnaast werd er jaarlijks [15-23] % rente aan toegevoegd, mocht het onderpand worden gebruikt in geval van niet-betaling⁽⁹⁾. Bovendien werd er een pandrecht gevestigd op de aandelen van Airport Network BV in het kapitaal van ANH GmbH en op de aandelen van ANH GmbH in het kapitaal van FN GmbH. Verder werd er ook een pandrecht gevestigd op de onderneming FN GmbH. Duitsland heeft geen details verstrekt met betrekking tot de waarde van het verstrekte onderpand.
- (37) In totaal ontving FN GmbH in 2004 [4-10] miljoen EUR aan leningen die werden verstrekt door EEL GmbH (in aanvulling op de tweede reeks onderzochte maatregelen die direct werden verstrekt door het district Kleef — zie afdeling 3.2). Volgens Duitsland werden deze leningen verstrekt voor de ontwikkeling en verbouwing van het voormalige militaire vliegveld, niet voor operationele kosten.
- (38) Aan het einde van 2004 leed FN GmbH opnieuw verlies, dit keer voor een bedrag van 8,3 miljoen EUR. Het leek erop dat FN GmbH opnieuw meer liquiditeit nodig had. De terugbetaling van lening 1 en lening 2 (voor een gezamenlijk bedrag van [10-20] miljoen EUR) die door EEL GmbH waren verstrekt, moest plaatsvinden op 30 juni 2005. Op dat moment had FN GmbH de rente van eerdere leningen gedeeltelijk afgelost. Volgens Duitsland werden de door FN GmbH tussen 2002 en 2006 geleden verliezen echter gedragen door de particuliere eigenaren.
- (39) Tegen die achtergrond verstrekte EEL GmbH op 1 juli 2005 een vierde lening (hierna „lening 4” genoemd) aan FN GmbH, deze keer ten bedrage van [4-10] miljoen EUR met een looptijd tot 31 december 2010. In paragraaf 1, punt 2, van de leenovereenkomst is bepaald dat de lening uitsluitend was bestemd voor investeringen. Daarnaast werd FN GmbH (en EEL GmbH indien daarom werd verzocht) verplicht te controleren dat facturen uitsluitend verband hielden met de voltooiing van de luchthaven en dat EEL GmbH (en niet FN GmbH) de facturen betaalde via de lening. Daarnaast werden lening 1, lening 2 en lening 3 voor een totaalbedrag van [15-30] miljoen EUR (zonder rente) verlengd (hierna „verlenging 1” genoemd). De looptijd van deze leningen werd geharmoniseerd en verlengd tot 31 december 2010. Er werd een vast rentetarief van [1-5] % vastgesteld voor al deze leningen vanaf 1 juli 2005. Het rentetarief voor lening 1, lening 2 en lening 3 werd dus verlaagd. Als onderpand werd er een hypotheek gevestigd op de grond en de gebouwen van de luchthaven (*Grundschild*) ten gunste van EEL GmbH ten bedrage van de vierde lening ([4-10] miljoen EUR) in aanvulling op de verlenging van de eerdere pandrechten voor lening 1, lening 2 en lening 3 (hieraan werd [15-23] % rente per jaar toegevoegd, mocht het onderpand worden gebruikt in geval van niet-betaling). Bovendien werd ter zekerstelling van de vorderingen van EEL GmbH voor alle leningen op 1 juli 2005 een hoofdelijke borgstelling verstrekt door [...] (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) voor een maximumbedrag van [20-30] miljoen EUR (plus rente en samengestelde rente). Deze borgstelling verlengde de eerste door [...] verstrekte borgstelling op 8 juni 2003 in verband met lening 1. Tot slot werd er een pandrecht gevestigd op de aandelen van Airport Network BV in het kapitaal van ANH GmbH en een pandrecht op de aandelen van ANH GmbH in het kapitaal van FN GmbH. Duitsland heeft geen details verstrekt met betrekking tot de waarde van het verstrekte onderpand.
- (40) Bovendien kwamen EEL GmbH en FN GmbH overeen dat FN GmbH ten laatste rente zou moeten betalen op de laatste dag van de looptijd, d.w.z. 31 december 2010 en dat indien FN GmbH de rentabiliteitsdrempel zou halen en winstgevend zou worden voor die datum, FN GmbH verplicht werd rente te betalen vanaf de datum waarop de onderneming niet langer verlies leed. Met betrekking tot de rentetarieven die van toepassing waren op de eerste drie leningen tot de harmonisering met de leenovereenkomst van 1 juli 2005, wordt in de verlengingsovereenkomst (*Darlehensverlängerungsvertrag*) van 29 november 2010 in paragraaf 5 (5.4) vermeld dat op elk van de vier leningen een jaarlijkse rente van [15-23] % van toepassing is in geval van niet-betaling⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Het verschil van [1-3] miljoen EUR tussen het bedrag van de lening en de hypotheek vloeit voort uit het feit dat FN GmbH en EEL GmbH op 14 juli 2004 een overbruggingskredietovereenkomst hebben gesloten samen met een hypotheek ter waarde van [1-3] miljoen EUR. Deze overbruggingsovereenkomst werd uiteindelijk vervangen door een derde leenovereenkomst van 27 juli 2004, maar de hypotheek werd niet geschrapt en bleef geldig, zodat voor de derde leenovereenkomst slechts een onderpand nodig was van [1-5] miljoen EUR.

⁽¹⁰⁾ Geen van de overeenkomsten bevatte een specifieke bepaling in verband met te late rente, aangezien hiervoor is voorzien in artikel 288 van het BGB en derhalve van toepassing op alle leenovereenkomsten.

- (41) Duitsland verklaarde dat EEL GmbH ermee instemde een stap terug te doen in de rangschikking van crediteuren (*Rangrücktrittklärung*) met betrekking tot de toegang tot het onderpand van de hypotheek tussen maart 2009 en 31 december 2010 om FN GmbH in staat te stellen een kortetermijnlening af te sluiten bij [bank] (zie overweging 73).
- (42) In 2007 werd FN GmbH winstgevend. Desalniettemin en in tegenstelling tot eerdere contractuele overeenkomsten, begon FN GmbH niet met de aflossing van leningen of rente. FN GmbH was EEL GmbH, zoals berekend per 31 december 2010 (het einde van de tussen partijen overeengekomen looptijd), [20-30] miljoen EUR aan leningen plus [7-10] miljoen EUR aan rente schuldig, zijnde een totaal van [24-40] miljoen EUR. EEL GmbH stemde er voor een tweede maal mee in om alle leningen en de samengevoegde rentebetalingen te verlengen (hierna „verlenging 2” genoemd). Op 29 november 2010 tekenden FN GmbH en EEL GmbH een vijfde leenovereenkomst, waarmee de looptijd van alle leningen werd verlengd tot 31 december 2016.
- (43) Het rentetarief voor deze tweede verlenging van de leningen werd vastgesteld op [1-5] % per jaar. Duitsland verklaarde dat het rentetarief voor de leenovereenkomst van 29 november 2010 werd vastgesteld door [...] basispunten toe te voegen aan het referentietarief van 1,24 % ⁽¹¹⁾. EEL GmbH en FN GmbH kwamen overeen dat de tot 31 december 2010 verschuldigde rente werd toegevoegd aan de hoofdsom van de leningen, zodat deze werd verhoogd tot [24-40] miljoen EUR. Daarnaast werd FN GmbH verplicht op kwartaalbasis rente te betalen en zou de eerste rentebetaling verschuldigd zijn aan het einde van het eerste kwartaal van 2011.
- (44) In de volgende tabel worden de belangrijkste kenmerken van de vijf onderzochte leenovereenkomsten vermeld:

Tabel 3

Overzicht van overheidssteunmaatregelen van EEL GmbH ten gunste van FN GmbH

Volume (in miljoen EUR)	Datum van leenovereenkomst	Rentevoet	Looptijd/verlenging van de lening	Onderpand	Financieringswijze (EEL)
[11-20]	11.4.2003	[1-5] % boven het basistarief (1,97 %).	Aanvankelijke looptijd: tot 30.6.2005; eerste verlenging tot 31.12.2010; tweede verlenging tot 31.12.2016	— Hypotheek op de grond en de gebouwen (<i>Grundschulden</i>) — Hoofdelijke borgstelling van [...] (<i>selbstschuldnerische Bürgschaft</i>) — Verpanding van aandelen ANH GmbH en aandelen FN GmbH	Lening verstrekt door het district Kleef: ([5-15] miljoen EUR tegen [1-5] %); lening van [2-5] miljoen EUR verstrekt door [bank], (publieke garant: gemeente Weeze). De lening van [2-5] miljoen EUR werd op 30.6.2005 geconverteerd en [bank] neemt over als nieuwe crediteur.
[2-5]	17.6.2004	[1-5] % boven het basistarief (1,14 %).	Aanvankelijke looptijd tot 30.6.2005; eerste verlenging tot 31.12.2010; tweede verlenging tot 31.12.2016	— Hypotheek op de grond en de gebouwen (<i>Grundschulden</i>) — Aandelen ANH GmbH en aandelen FN GmbH	Lening aan EEL GmbH verstrekt door het district Kleef (<i>Kassenkredite</i>)
[2-5]	28.7.2004	[3-8] % boven het basistarief (1,13 %).	Aanvankelijke looptijd tot 31.12.2007; eerste verlenging tot 31.12.2010; tweede verlenging tot 31.12.2016	— Hypotheek op de grond en de gebouwen (<i>Grundschulden</i>) — Verpanding van aandelen ANH GmbH en aandelen FN GmbH — Verpanding van de onderneming FN GmbH	Lening aan EEL GmbH verstrekt door het district Kleef (<i>Kassenkredite</i>). Het district Kleef en de gemeente Weeze injecteren [0,4-1] miljoen EUR aan kapitaal in EEL GmbH.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

Volume (in miljoen EUR)	Datum van leenovereenkomst	Rentevoet	Looptijd/verlenging van de lening	Onderpand	Financieringswijze (EEL)
[4-10]	1.7.2005	[1-5] %	Aanvankelijke looptijd tot 31.12.2010; verlengd tot 31.12.2016	— Hypotheek op de grond en de gebouwen (<i>Grundsschulden</i>) — Hoofdelijke borgstelling [...] (<i>selbstschuldnerische Bürgschaft</i>) Verpanding van aandelen ANH GmbH en aandelen FN GmbH	Het district Kleef en de gemeente Weeze injecteren [0,4-1] miljoen EUR aan kapitaal in EEL GmbH.
[24-40] (= [20-30] (som van alle vier de leningen) plus opgebouwde rente van (= [4-10])	29.11.2010	[1-5] %	31.12.2016	— Hypotheek op de grond en de gebouwen (<i>Grundsschulden</i>) — Hoofdelijke borgstelling door [...] (<i>selbstschuldnerische Bürgschaft</i>) — Verpanding van aandelen ANH GmbH en aandelen FN GmbH	Verlenging van alle eerdere leningen aan EEL verstrekt door het district Kleef (<i>Kassenschulden</i>) en de lening verstrekt door [bank], mogelijk met een verlengde publieke garantie van de gemeente Weeze.

- (45) Aan het einde van het eerste kwartaal van 2011 was FN GmbH weer niet in staat om de eerste rentebetaling te voldoen, zoals overeengekomen in de verlenging van de leenovereenkomst (*Darlehensverlängerungsvertrag*) van 29 november 2010. Het district Kleef accepteerde het aanbod van de aandeelhouder van FN GmbH om aandelen in FN GmbH te ontvangen in maart 2011 waarbij schulden werden omgezet in kapitaal voor de verlengde opschorting van de aflossing van de rente en de hoofdsom ⁽¹²⁾. Deze omzetting van schulden in kapitaal werd echter pas rechtmatig ondertekend aan het eind van 2012. Het district Kleef heeft momenteel 1,88 % van het aandelenkapitaal van FN GmbH in handen ⁽¹³⁾.

3.2. Maatregel 2: Steun van de deelstaat Noordrijn-Westfalen

- (46) Op 15 oktober 2002 werd aan FN GmbH door de deelstaat Noordrijn-Westfalen overheidssteun verstrekt ten bedrage van 3,525 miljoen EUR voor de financiering van 50 % van de volgende kosten: afhandelingsplatform, brandstofgebied, verbreding van taxibanen en renovatie van bestaande platformgebieden, verlichtingssysteem voor precisienadering, randverlichting, verlichting voor start- en landingsbaan.
- (47) De rechtsgrondslag voor deze steun was het besluit van het Ministerie voor Vervoer, Energie en Ruimtelijke Ordening van Noordrijn-Westfalen betreffende overheidssteun voor bouw- en renovatiemaatregelen (investeringen in de infrastructuur) voor luchthavens in Noordrijn-Westfalen (*Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen auf Flugplätzen RdErl.* — MBL.NRW.1993 S. 617) (hierna het „besluit van 1993” genoemd). Deze richtsnoeren werden vervolgens vervangen door de richtsnoeren met referentie (VA 5 — 10 — 60/195- v. 25 november 2002) ⁽¹⁴⁾, die van kracht waren tussen 1 januari 2003 en 1 januari 2008.
- (48) Op grond van het besluit van 1993 werd voorzien in het verstrekken van financiële steun ter dekking van de investeringskosten voor bepaalde soorten luchthaveninfrastructuur, zoals start- en landingsbanen, taxibanen, beschermingsstroken, infrastructuur voor de luchtverkeersleiding (toren, radar, optische alarmeringssystemen), navigatielichten, ondersteunende apparatuur voor landing op zicht, gebouwen (terminals, hangars enz.), parkeerfaciliteiten, hekken, vliegveiligheidsinfrastructuur, toelevering en afvoer, geluidsbescherming, brandbescherming, winter- en reddingsdiensten evenals investeringskosten voor compensatiemaatregelen voor landschapsbehoud en

⁽¹²⁾ Op grond van de overeenkomst van 31 maart 2011 zijn deze aandelen op 31 december 2011 overgedragen aan EEL GmbH. Deze aandelen zijn uiteindelijk overgedragen aan het district Kleef.

⁽¹³⁾ Het onderhavige besluit heeft geen betrekking op deze conversie van schulden in kapitaal of enige andere maatregel die Duitsland kan hebben verstrekt ten gunste van FN GmbH per 2011.

⁽¹⁴⁾ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=9&ugl_nr=96&bes_id=1284&val=1284&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1.

milieubescherming. Op basis van het besluit van 1993 verstrekte de deelstaat Noordrijn-Westfalen steun voor maximaal 40 % van de in aanmerking komende kosten voor de voornoemde soorten luchthaveninfrastructuur. Internationale en regionale luchthavens konden steun tot 65 % van de in aanmerking komende kosten ontvangen. Voor parkeerfaciliteiten, hekken en vliegveiligheidsinfrastructuur kon tot 80 % van de in aanmerking komende kosten worden verleend als steun, na een aanvraag van de luchthaven.

3.3. Maatregel 3: Steun die het district Kleef rechtstreeks aan FN GmbH heeft toegekend voor het verwerven van de onroerende goederen van de luchthaven

- (49) Zoals beschreven in overweging 28 heeft de Duitse federale regering de luchthaven op 14 maart 2002 voor [5-15] miljoen EUR verkocht aan FN GmbH. Diezelfde dag sloot het district Kleef een overeenkomst met FN GmbH betreffende het verstrekken van een overbruggingsfinanciering voor een deel van de verwervingskosten van de onroerende goederen van de luchthaven. De overbruggingsfinanciering werd verstrekt door middel van een rentevrije lening, waarvoor de gebouwen op het onroerend goed van de luchthaven als onderpand dienden (ter waarde van [5-15] miljoen EUR op de datum van het verstrekken van de lening). Er werd overeengekomen dat een bedrag van [4-10] miljoen EUR van de [5-15] miljoen EUR zou worden geprefinancierd door het district Kleef. Airport Network bv, het moederbedrijf van ANH GmbH, moest een eerste tranche ten bedrage van [2-5] miljoen EUR van deze rentevrije lening op 30 december 2003 aflossen aan het district Kleef (en heeft dat ook gedaan). De tweede tranche van [2-5] miljoen EUR moest worden betaald vijf jaar na de startdatum van de vliegbewegingen op de luchthaven, ten laatste op 31 december 2007, tenzij werd voldaan aan een clause voor het creëren van banen (350 banen) tussen het district Kleef en FN GmbH.
- (50) Op 8 juli 2004 besloot het district Kleef dat FN GmbH de tweede tranche van [2-5] miljoen EUR niet hoefde terug te betalen, aangezien er al meer dan 350 banen waren gecreëerd.

3.4. Maatregel 4: Overheidssteun aan EEL GmbH

- (51) Om de leningen aan FN GmbH te kunnen verstrekken, had EEL GmbH zelf behoefte aan herfinanciering. EEL GmbH heeft zichzelf geherfinancierd door het verkrijgen van leningen van:
- a) [5-15] miljoen EUR en [2-5] miljoen EUR tegen een rentetarief van [1-5] % per jaar met een looptijd tot 30 juni 2005. Deze twee leningen werden door het district Kleef verstrekt op respectievelijk 11 april 2003 en 16 juni 2004.
- b) [1-5] miljoen EUR tegen een rentetarief van [2-5] % per jaar met een looptijd tot 30 december 2007. Deze lening werd door het district Kleef verstrekt op 28 juli 2004 ⁽¹⁵⁾.
- (52) In juli 2005 werd de kapitaalstructuur van EEL GmbH getransformeerd door zijn aandeelhouders, die besloten tot een kapitaalinjectie van [5-15] miljoen EUR en een conversie van schulden in kapitaal van [1-4] miljoen EUR, zodat de eerste leningsschuld werd teruggebracht tot [3-13] miljoen EUR. EEL GmbH loste de tweede lening ten bedrage van [2-5] miljoen EUR af. Tot slot werden de resterende leenovereenkomsten van [3-13] miljoen EUR en [2-5] miljoen EUR verlengd tot 31 december 2010. Het rentetarief werd vastgezet op [3-8] % op 1 juli 2005 en [3-8] % per 1 november 2005. Deze twee leningen worden op 29 november 2010 nogmaals verlengd tot 31 december 2016 tegen een rentetarief van [3-8] %.
- (53) Het district Kleef heeft daarnaast in 2006 ([1-5] miljoen EUR) en in 2007 ([2-6] miljoen EUR) kapitaal geïnjecteerd in EEL GmbH. Deze bedragen zijn geboekt als kapitaalreserve in de onderneming en moeten samen met de aflossingen van de leningen aan het eind van 2016 worden terugbetaald. De twee publieke aandeelhouders hebben in totaal [24-40] miljoen EUR verstrekt aan EEL GmbH ([15-25] miljoen EUR aan kapitaalinjecties, inclusief de conversie van schulden in kapitaal en [10-20] miljoen EUR aan leningen).
- (54) Daarnaast heeft EEL GmbH op 2 mei 2003 een lening van [2-5] miljoen EUR ontvangen van de particuliere [bank]. De lening had een looptijd tot 30 juni 2005 met een rentetarief van [1-5] %. De gemeente Weeze verstrekte een 100 % publieke garantie voor deze lening ten gunste van respectievelijk EEL GmbH en de [bank]. Op 30 juni 2005 werd deze lening geconverteerd en verving de publieke [bank] (een dochteronderneming van [bank]) [bank] als crediteur. De looptijd werd een eerste keer verlengd tot 30 december 2010 met een rentetarief van [1-5] % en een tweede keer in 2010 tot 31 december 2016 tegen een rentetarief van [1-5] %.

⁽¹⁵⁾ Dit impliceert dat, toen EEL GmbH de aan FN GmbH verstrekte leningen verlengde, zijn eigen leningen die door het district Kleef waren verstrekt, en de door [bank] verstrekte lening aan EEL GmbH ten bedrage van [1-5] miljoen EUR, ook werden verlengd.

4. REDENEN VOOR DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

4.1. Maatregel 1: Leningen verstrekt door EEL GmbH aan FN GmbH

- (55) In het besluit tot inleiding van de procedure uitte de Commissie haar twijfels over de vraag of de door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte leningen tegen marktvoorwaarden waren verstrekt en verlengd. De Commissie merkte ten eerste op dat Duitsland geen kredietgeschiedenis of beoordeling van de ontvanger van de lening heeft verstrekt. Bovendien kon de Commissie niet uitsluiten dat FN GmbH een onderneming in financiële moeilijkheden was. De Commissie wees er tevens op dat Duitsland geen toelichting had verstrekt met betrekking tot de op de afzonderlijke leningen of het ontvangen onderpand toegepaste rentetarieven. De Commissie merkte tevens op dat er geen toelichting werd verstrekt waarom de in overheidshanden zijnde verstrekker van de leningen herhaaldelijk met een verlenging van de looptijd van de leningen heeft ingestemd en nooit heeft geëist dat de hoofdsom zou worden afgelost en de verschuldigde rente zou worden betaald.
- (56) Op basis van deze overwegingen nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat EEL GmbH bij het verstrekken en verlengen van de leningen aan FN GmbH niet heeft gehandeld als een investeerder in de markteconomie of een crediteur in de markteconomie. Gezien het feit dat het leek alsof FN GmbH een onderneming in financiële moeilijkheden was gedurende de gehele periode die geen financiering kon verkrijgen van commerciële banken tot minstens eind 2010, nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat het gehele bedrag aan leningen plus de uitstaande rente moet worden gekwalificeerd als staatssteun.
- (57) Aangezien deze maatregelen zijn uitgevoerd zonder te zijn aangemeld bij de Commissie, concludeerde de Commissie voorlopig dat zij onrechtmatige staatssteun vormden.
- (58) Tot slot uitte de Commissie haar twijfels over de verenigbaarheid van de onderzochte overeenkomsten met de interne markt, mochten zij worden gekwalificeerd als staatssteun, met name gelet op de voorschriften die zijn vastgesteld in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun ⁽¹⁶⁾.

4.2. Maatregel 2: Steun van de deelstaat Noordrijn-Westfalen aan FN GmbH

- (59) In het besluit tot inleiding van de procedure merkte de Commissie op dat de steun die door de deelstaat Noordrijn-Westfalen werd verstrekt aan FN GmbH een selectieve maatregel was, aangezien niet alle luchthavens in de deelstaat in aanmerking kwamen voor dergelijke steun. Gelet op het feit dat de steun afkomstig was uit overheidsgelden en tot voordeel strekte voor de luchthavens door de verstrekking van investeringssteun, kon niet worden uitgesloten dat de steun staatssteun vormde.
- (60) Aangezien deze maatregelen zijn uitgevoerd zonder te zijn aangemeld bij de Commissie, concludeerde de Commissie voorlopig dat zij onrechtmatige staatssteun vormden.
- (61) Tot slot uitte de Commissie haar twijfels over de verenigbaarheid van de onderzochte maatregel met de interne markt, mocht deze worden gekwalificeerd als staatssteun, met name gelet op de voorschriften die zijn vastgesteld in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun ⁽¹⁷⁾.

4.3. Maatregel 3: Rechtstreekse steun van het district Kleef aan FN GmbH

- (62) Met betrekking tot de rechtstreekse steun van het district Kleef aan FN GmbH nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat geen investeerder in een markteconomie een dergelijke lening zou hebben verstrekt zonder enige vorm van vergoeding. Voorts betwijfelde de Commissie dat een investeerder in een markteconomie bereid zou zijn van een deel van de terugbetaling van een uitstaande lening af te zien omwille van in de regio gecreëerde banen.
- (63) Aangezien deze maatregelen zijn uitgevoerd zonder te zijn aangemeld bij de Commissie, concludeerde de Commissie voorlopig dat zij onrechtmatige staatssteun vormden.
- (64) Tot slot uitte de Commissie haar twijfels over de verenigbaarheid van de onderzochte maatregel met de interne markt, mocht deze worden gekwalificeerd als staatssteun, met name gelet op de voorschriften die zijn vastgesteld in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2).

⁽¹⁷⁾ Zie voetnoot 16.

4.4. Maatregel 4: Kapitaalinjecties en leningen ten gunste van EEL GmbH

- (65) In het besluit tot inleiding van de procedure uitte de Commissie haar twijfels over de vraag of de door zijn openbare aandeelhouders aan EEL GmbH verstrekte financiering tegen marktvoorwaarden waren verstrekt en verlengd.
- (66) Aangezien deze maatregelen zijn uitgevoerd zonder te zijn aangemeld bij de Commissie, concludeerde de Commissie voorlopig dat zij onrechtmatige staatssteun vormden.
- (67) Tot slot uitte de Commissie haar twijfels met betrekking tot de verenigbaarheid van de onderzochte maatregelen met de interne markt, mochten zij worden gekwalificeerd als staatssteun.

5. OPMERKINGEN VAN DUITSLAND

5.1. Algemene opmerkingen

5.1.1. Achtergrond van het project

- (68) Duitsland wijst op de achtergrond van het project, zoals beschreven in afdeling 2.1 en 2.2 hierboven. De hoeksteen van het *Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe* was de ontwikkeling van een burgerluchthaven die in particuliere handen zou zijn en zou worden geëxploiteerd op het voormalige militaire vliegveld.
- (69) Duitsland stelt dat de ontwikkeling van de verkeersgroei werd belemmerd door externe factoren. Ten eerste zorgde het faillissement van V-Bird, dat zijn belangrijkste activiteiten uitvoerde vanaf Niederrhein-Weeze, in oktober 2004 voor een aanzienlijk verlies van verkeer, dat tot 2008 niet volledig kon worden gecompenseerd door aanvullende vluchten van Ryanair en Hapagfly. Vanaf 2008 bereikte het verkeer weer het niveau van 2004. Ten tweede zorgden een reeks juridische procedures die aanhangig werden gemaakt bij de nationale rechtbanken, herhaaldelijk voor juridische onzekerheid voor luchtvaartmaatschappijen⁽¹⁸⁾ en dit leidde tot onvoorzienbare extra kosten voor FN GmbH. Voorafgaand aan het verkrijgen van de uiteindelijke exploitatielicensee in 2009 kon FN GmbH zijn strategie als gevolg van de lopende rechtszaken niet uitvoeren, en besloot de onderneming over te gaan tot schikkingen buiten de rechtbank om. Het succesvolle resultaat verplichtte FN GmbH echter tot het betalen van compensatie aan de partijen bij deze procedures voor een bedrag van [5-10] miljoen EUR. Ten derde had het vliegverkeer in 2010 te lijden onder verstoringen van het verkeer als gevolg van de IJslandse vulkaan Eyjafjallajökull. Ten vierde merkt Duitsland op dat in 2010 een passagiersbelasting werd ingevoerd, die het concurrentievermogen van Niederrhein-Weeze ondermijnde ten opzichte van andere Europese luchthavens waar die belasting niet van toepassing was. Volgens Duitsland leidde dit ertoe dat Ryanair zijn activiteiten vanaf Niederrhein-Weeze terugbracht, wat een daling in het passagiersvolume in zowel 2011 als 2012 tot gevolg had.
- (70) Duitsland stelt dat het succes van het project, ondanks deze negatieve gebeurtenissen buiten de invloedssfeer van FN GmbH, EEL GmbH of diens aandeelhouders, wordt aangetoond door het gestaag toenemende verkeer gedurende de onderzochte periode (zie overweging 18, die de verkeersverwachtingen uit verschillende deskundigenonderzoeken overtrof (uitgezonderd in 2011)). Daarnaast wijst Duitsland erop dat FN GmbH tevens de inkomsten uit niet-vlieggerelateerde inkomsten kon verhogen en zijn winstgevendheid in de loop der tijd kon verbeteren.

5.1.2. De logica achter de particuliere financiering van de luchthaven

- (71) Duitsland wijst erop dat de luchthaven Niederrhein-Weeze een succesverhaal is, aangezien de luchthaven nu niet alleen de op twee na grootste luchthaven is in Noordrijn-Westfalen, maar tevens een uniek voorbeeld van een geprivatiseerde infrastructuur die tegen marktprijs is verkocht. Duitsland voegt toe dat de investeringen in de luchthaven ten allen tijde op een hoog niveau werden gehouden. In de periode 2002 tot en met 2011 bedroegen de totale investeringen van FN GmbH [60-90] miljoen EUR, waarvan [20-30] miljoen EUR werd aangewend voor de ontwikkeling van commerciële gebouwen, [10-20] miljoen EUR voor vlucht- en platformfaciliteiten en [5-10] miljoen EUR voor opstart- en uitbreidingsprojecten. Duitsland stelt dat FN GmbH sinds de privatisering voortdurend kon vertrouwen op particuliere bronnen voor de financiering van deze aanzienlijke investeringen, namelijk: i) leningen en kapitaalinjecties van aandeelhouders, ii) leningen van commerciële banken, en iii) de operationele winsten van FN GmbH zelf.
- (72) Met betrekking tot de steun van de meerderheid van de aandeelhouders overweegt Duitsland dat ANH GmbH en de eigen aandeelhouders de dochteronderneming FN GmbH herhaaldelijk hebben gesteund om de exploitatieverliezen te dekken en tevens om investeringen te doen in de luchthaveninfrastructuur. Deze steun nam de vorm aan

⁽¹⁸⁾ Zie voetnoot 7.

van kapitaalinjecties en leningen, waarvoor de meerderheid van de aandeelhouders ermee instemde een stap terug te doen in de crediteurenrangschikking (*Rangrücktrittklärung*). Hierdoor converteerde de meerderheid van de aandeelhouders ontvangsten uit schulden in kapitaal dat niet langer deel kon uitmaken van de failliete boedel. Duitsland merkt echter op dat enkel de particuliere aandeelhouders de gehele financiële last voor een dergelijke kostbare investering niet konden dragen en er aanvullende financieringsbronnen nodig waren, die alleen de overheid tegen marktvoorwaarden kon verstrekken. Met deze externe steun werd reeds rekening gehouden in het bedrijfsplan uit 2003 (zie overweging 95).

- (73) Met betrekking tot leningen van *commerciële banken* stelt Duitsland dat FN GmbH zeer snel krediet kon verkrijgen van commerciële banken dankzij de commerciële successen. Volgens Duitsland toonde de toegang tot banken de haalbaarheid aan van een bedrijfsmodel waarin werd vertrouwd op particuliere financiering. FN GmbH kon in de eerste zes maanden van 2009 een leenovereenkomst tekenen voor een investeringslening ten bedrage van [0-10] miljoen EUR bij [bank]. Het rentetarief van deze lening bedroeg [2-6] %, maar was onderworpen aan de achterstelling van de vorderingen van EEL GmbH die waren gekoppeld aan de leningen die deze laatste had verstrekt aan FN GmbH (daarom moest EEL GmbH een stap terug doen in de crediteurenrangschikking). De looptijd van de lening ging tot 31 december 2010. Volgens Duitsland waren de voorwaarden voor het onderpand en de rentetarieven van de overeenkomsten daarom in vergelijking gunstig voor FN GmbH. FN GmbH heeft de lening van [bank] volledig terugbetaald aan het einde van de looptijd. Duitsland voegt toe dat [bank] FN GmbH twee kredietfaciliteiten ([8-15] miljoen EUR en [1-5] miljoen EUR) bood tegen een indicatief rentetarief van [1-5] % ⁽¹⁹⁾ en dat een leasefinanciering van ongeveer [0-3] miljoen EUR kon worden getekend met [bank].
- (74) Met betrekking tot de *zelffinanciering* wijst Duitsland erop dat FN GmbH de investeringen op progressieve wijze zelf kon financieren, als gevolg van de positieve kasstromen uit de exploitatie. Het eerste positieve bedrijfsresultaat vóór rente, belastingen en afschrijvingen op activa en goodwill (EBITDA) vond plaats in 2006 en de eerste nettowinst in 2007, slechts een paar jaar na de aanvang van de activiteiten. Daarnaast verwijt Duitsland de Commissie dat de cijfers betreffende de omzet en de kosten van FN GmbH zoals vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure onjuist en misleidend zijn. Duitsland heeft dienovereenkomstig de volgende inlichtingen verstrekt met betrekking tot de vergeleken ontwikkeling van omzet en kosten over de periode 2003-2010.

Tabel 4

Inkomsten en kosten van FN GmbH in de periode 2003-2010

(in duizend EUR)

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Omzet (<i>Umsatz</i>)	2 225	7 968	7 364	7 136	8 281	13 338	19 900	23 759
Overige exploitatie-inkomsten (<i>Sonstige betriebliche Erträge</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— inclusief de belastinggerelateerde grondtransactie (<i>Grundstückstransaktion</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aankopen (<i>Materialaufwand</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Personeelskosten (<i>Personalaufwand</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Overige exploitatiekosten (<i>Sonstiger betrieblicher Aufwand</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹⁹⁾ Dit aanbod is echter nooit tot uitvoer gekomen.

- (75) Duitsland stelt dat de Commissie in het bijzonder heeft nagelaten rekening te houden met alle kosten die verband hielden met de publieke taak (kosten van niet-economische activiteiten), die niet kunnen worden toegeschreven aan de dagelijkse exploitatie van de luchthaven, zodat de operationele winst kunstmatig werd verlaagd. Duitsland is van mening dat de volgende tabel de daadwerkelijke operationele winstgevendheid van FN GmbH weergeeft:

Tabel 5

Aangepaste kostenstructuur van FN GmbH (zonder kosten die verband houden met de publieke taak)

(in duizend EUR)

Jaar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Winst volgens het jaarverslag	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Publieke taak	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
a) Beveiliging en veiligheid, waarvan:	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Brandbescherming (personeel)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Afschrijving van investeringskosten (brandbescherming)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Afschrijvingskosten (videotoezicht)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Patrouilles	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Beveiligingspersoneel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
b) Bescherming van passagiers en vliegtuigen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Controleapparatuur (personen en voorwerpen)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Vliegveiligheid DFS TTC	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Afschrijving (verkeerstoren)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aangepaste jaarlijkse winst	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aangepaste EBITDA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

5.1.3. Het begrip „steun” — Bouw van een luchthaven gezien als een niet-economische activiteit

- (76) Duitsland is van mening dat de bouw van een luchthaven geen economische activiteit is die particuliere investeerders zelf willen aangaan en dat er in Europa geen voorbeeld hiervan bestaat (zie de volgende afdeling). Volgens Duitsland zijn particuliere investeerders veel meer geïnteresseerd in de exploitatie van reeds bestaande luchthaveninfrastructuur, aangezien de risico's kleiner en beheersbaar zijn.

- (77) Duitsland suggereerde dat de bouw van luchthaveninfrastructuur niet langer deel zou moeten uitmaken van het toepassingsgebied voor het toezicht op staatssteun, om het gebrek aan particuliere investeringen op dat gebied op te lossen. Duitsland stelt dat de bouw van dergelijke infrastructuur een hulpmiddel vormt, waarbij de staat de economische ontwikkeling kan sturen en de ruimtelijke ordening kan structureren door middel van vervoersbeleid.
- (78) Daarnaast is Duitsland van mening dat overheidssteun in het onderhavige geval voornamelijk gericht was op de activiteiten die behoorden bij de publiek taak, en die buiten het toepassingsgebied van het toezicht op staatssteun van de Commissie vallen. Van de [20-30] miljoen EUR zou [20-30] zijn geïnvesteerd in brandbeveiligings- en beveiligingssystemen. Duitsland voegde toe dat de uitstaande [2-5] miljoen EUR volledig was gebruikt voor de financiering van andere activiteiten in 2011.

5.1.4. *Het begrip „steun” — Afwezigheid van een hypothetische referentie-investeerder*

- (79) Duitsland is van mening dat er in Europa geen markt bestaat voor de financiering van regionale luchthaveninfrastructuur in particuliere handen. Volgens Duitsland zijn er slechts enkele volledig geprivatiseerde luchthavens in Europa. Glasgow-Prestwick en Luton zijn voorbeelden van dergelijke luchthavens. Hoewel er geen onderzoek naar staatssteun is ingeleid tegen dergelijke volledig particuliere luchthavens, twijfelt Duitsland aan de afwezigheid van overheidssteun voor deze luchthavens. Duitsland benadrukt dat zelfs bij het voorbeeld van de luchthaven Lübeck-Blankensee de gemeente Lübeck de eigendom van het platform in 2009 weer in handen kreeg. Deze zeldzaamheid van een luchthaven in particuliere handen zou het gevolg zijn van het hoge niveau van de vereiste vaste kosten voor de bouw van luchthaveninfrastructuur, hetgeen door de Commissie is erkend in de ontwerp-richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, die werden opgesteld bij de aanvang van de formele onderzoeksprocedure⁽²⁰⁾. Daarnaast merkte Duitsland op dat de juridische onzekerheden die zijn ontstaan door het verplichte certificeringsproces van de luchthaven, de bijkomende bekendmaking van het arrest *Aéroports de Paris* en het ondertekenen van een internationaal verdrag tussen Nederland en Duitsland particuliere investeerders heeft afschrikt om een dergelijk project aan te gaan. Volgens Duitsland werd bij de aanvankelijke beoordeling van de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure ten onrechte geen rekening gehouden met het feit dat commerciële banken onverwachts negatief stonden tegenover de financiering van de bouw van particuliere luchthavens en dat er op dat gebied geen sprake was van een functionerende markt.
- (80) Duitsland is van mening dat de voorlopige beoordeling van de Commissie niet steunt op duidelijke criteria voor de beoordeling van de marktconformiteit van de onderzochte maatregelen. Volgens Duitsland had de Commissie zich juist moeten baseren op gevestigde jurisprudentie⁽²¹⁾ in de context van de universele postdiensten, waarin wordt bevestigd dat het oprichten en onderhouden van een netwerk niet overeenstemt met een puur commerciële aanpak. Duitsland stelt ook voor te vertrouwen op bestaande praktijken van de Commissie, waarbij de Commissie soortgelijke steunmaatregelen zou hebben goedgekeurd. Ter ondersteuning van deze standpunten, gebruikt Duitsland het voorbeeld van de financiering van de luchthaveninfrastructuur van Kassel-Calden.
- (81) Duitsland concludeerde dat, gelet op de succesvolle ontwikkeling van de luchthaven, geen enkele particuliere investeerder in de luchthaven Niederrhein-Weeze zou hebben geïnvesteerd zoals Duitsland heeft gedaan.

5.1.5. *FN GmbH kan niet worden gekwalificeerd als onderneming in moeilijkheden*

- (82) Duitsland wijst de voorlopige conclusie van de Commissie van de hand dat FN GmbH mogelijk kan worden gekwalificeerd als onderneming in moeilijkheden in de zin van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (hierna „richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun” genoemd)⁽²²⁾.
- (83) Voor deze stelling voert Duitsland vijf gronden aan. Ten eerste zou FN GmbH reeds winst hebben behaald na een zeer korte opstartfase (eerste positieve EBITDA in 2006, exclusief uitgaven voor de publieke taak, en eerste nettowinst in 2007). Duitsland merkt op dat de Commissie bij de beoordeling van financieringsmaatregelen ten gunste van regionale luchthavens een verlieslatende begunstigde nog nooit als onderneming in moeilijkheden heeft beoordeeld tijdens de opstartfase. Volgens Duitsland zou het, mocht de Commissie deze manier van redeneren vasthouden, niet langer mogelijk zijn om luchthaveninfrastructuur te financieren.
- (84) Ten tweede stelt Duitsland dat er op geen enkel moment werd voldaan aan „harde” criteria voor een onderneming in moeilijkheden. Duitsland betwist de opmerkingen in het besluit tot inleiding van de procedure met betrekking tot een negatief kapitaal en voegt toe dat de grootste aandeelhouder de onderneming financieel drijvend hield,

⁽²⁰⁾ Zie overweging 38 voor meer ontwikkelingen in de definitieve richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽²¹⁾ Zie gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 *Chronopost e.a./Ufex e.a.*, EU:C:2003:388, punt 37.

⁽²²⁾ Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2).

door middel van een lening, een nieuwe kapitaalinjectie en instemming met een stap terug in de crediteurenrangschikking (*Rangrücktrittklärung*). Daarnaast bestrijdt Duitsland de interpretatie van de Commissie van de arresten van het Gerecht in de zaken T-102/07 en T-120/07 *Freistaat Sachsen/Commissie* voor zover dit automatisme zou impliceren tussen het bestaan van negatief kapitaal en de kwalificatie als een onderneming in moeilijkheden. Volgens Duitsland is het criterium van negatief kapitaal slechts één van meerdere criteria die door het Gerecht zijn vastgesteld om te bepalen of een onderneming in moeilijkheden verkeert.

- (85) Ten derde stelt Duitsland dat FN GmbH geen symptomen vertoont die zouden suggereren dat de onderneming in moeilijkheden verkeert, aangezien de bedrijfsontwikkeling van FN GmbH sinds het begin positief is geweest. Met name het feit dat de rentelasten van FN GmbH toenemen, zou niet duiden op financiële moeilijkheden, zoals een overmatige schuldenlast, maar juist een afspiegeling zijn van de herhaalde investeringen van de belangrijkste aandeelhouder in FN GmbH.
- (86) Ten vierde stelt Duitsland dat FN GmbH zijn financiële moeilijkheden kon oplossen dankzij de eigen operationele winst, leningen van commerciële banken evenals leningen en financieringen die zijn ontvangen van de belangrijkste aandeelhouder.
- (87) Tot slot stelt Duitsland dat FN GmbH niet kan worden beschouwd als onderneming in moeilijkheden op grond van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun, waarin ondernemingen gedurende drie jaar na de oprichting ervan (zoals in dit geval geldt voor FN GmbH) worden uitgesloten van deze kwalificatie.

5.1.6. *Vervalsing van de mededinging*

- (88) Duitsland stelt dat de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure heeft nagelaten de gevolgen aan te tonen van de steunmaatregelen voor de mededinging op de desbetreffende markt, die de Commissie ook niet heeft gedefinieerd.
- (89) Na het maken van deze algemene opmerkingen, nam Duitsland een standpunt in met betrekking tot de verschillende onderzochte maatregelen:

5.2. **Maatregel 1: Steun van EEL GmbH aan FN GmbH**

5.2.1. *Controle van EEL GmbH over FN GmbH*

- (90) Duitsland stelde dat alle betalingen die werden gefinancierd uit leningen die door EEL GmbH waren verstrekt aan FN GmbH, streng werden gecontroleerd door EEL GmbH, die toezicht hield op de rechtstreekse overboeking naar de crediteuren namens (*treuhänderisch*) FN GmbH.
- (91) Volgens Duitsland kon EEL GmbH op deze manier verzekeren dat diens middelen uitsluitend zouden worden aangewend voor investeringen en niet voor de dagelijkse exploitatie.
- (92) Daarnaast merkt Duitsland op dat het district Kleef en de gemeente Weeze, als aandeelhouders van EEL GmbH, verschillende exclusieve rechten hebben ontvangen in de oprichtingsakte (*Geschäftsvertrag*) van FN GmbH, zoals de bevoegdheid om de directeur van FN GmbH te benoemen (gebruikt in 2004) en verschillende vetorechten met betrekking tot afzonderlijke beheermaatregelen, evenals de wijziging of verkoop van het kapitaal van FN GmbH. Deze rechten blijven geldig totdat FN GmbH al zijn schulden aan deze twee aandeelhouders heeft terugbetaald.

5.2.2. *Voorafgaande beoordeling van de marktomstandigheden en de investeringen noodzakelijk*

- (93) Duitsland stelt dat alle investeringsbesluiten gedurende de nu onderzochte periode worden onderbouwd door marktonderzoeken waarvan de conclusies stelselmatig wezen op de noodzaak van de investering.
- (94) In dat verband wijst Duitsland op een onderzoek uit 1998 (uitgevoerd door [...]). Volgens dit onderzoek leek het project-Niederrhein-Weeze economisch solide en haalbaar. Duitsland wijst op aanvullende onderzoeken die kort daarna zijn opgesteld en waarin de specialisatie van de nieuwe luchthaveninfrastructuur werd aanbevolen voor lagekostenmaatschappijen, die aan het eind van de jaren 1990 werden geïdentificeerd als de meest veelbelovende bron van groei. De bouw van infrastructuur die specifiek is ontworpen voor verkeer afkomstig van lagekostenmaatschappijen, de geografische locatie van de luchthaven (bereik van ongeveer 35 miljoen inwoners) en de verzadiging van de nabijgelegen luchthavens van Amsterdam en Düsseldorf werden toentertijd beschouwd als concurrentievoordelen.

- (95) Duitsland wijst verder op de nadere bedrijfsplannen waarin werd uitgegaan van de verwachte groei van het verkeer van lagekostenmaatschappijen, de verzadiging van luchthavenplatforms in de buurt en de ondertekening van overeenkomsten met Ryanair voor de voorspelling van het financiële succes van de luchthaven. Gezien de noodzaak om milieubeschermingsvoorschriften te handhaven, verzocht FN GmbH tegelijkertijd om een prognose van het vliegverkeer van [...] (hierna „het [...] -onderzoek” genoemd), waarin voor 2010 werd uitgegaan van 2,88 miljoen passagiers en voor 2020 een volume tussen 3,1 en 4,85 miljoen passagiers. Duitsland merkt op dat uit de verkeersoverzichten blijkt dat het bedrijfsplan tot 2010 perfect werd nageleefd, ondanks de hierboven beschreven negatieve gebeurtenissen.
- (96) Duitsland licht verder toe dat FN GmbH in 2009, met het oog op de grotere omvang van de activiteiten van Ryanair op de luchthaven, een nieuw bedrijfsplan heeft laten opstellen voor de periode 2009-2020 (hierna „het bedrijfsplan van 2009” genoemd). Het bedrijfsplan werd doorgezonden naar [bank], die dit deskundigenonderzoek kon meenemen bij zijn overwegingen om een commerciële lening te verstrekken aan FN GmbH.
- (97) Gezien deze elementen, betwistte Duitsland de voorlopige standpunten van de Commissie dat het bedrijfsmodel van FN GmbH niet haalbaar was en dat het privatiseringsproces werd uitgevoerd om politieke redenen en niet uitsluitend onder commerciële voorwaarden.

5.2.3. Marktconformiteit van de leningen van EEL GmbH aan FN GmbH

- (98) Duitsland stelt dat in het besluit tot inleiding van de procedure een onjuiste rechtsgrondslag wordt gebruikt om de marktconformiteit te beoordelen van de rentetarieven voor de door EEL GmbH verstrekte leningen. Volgens Duitsland gebruikte de Commissie de mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld uit 2008 (hierna „de mededeling over referentiepercentages van 2008” genoemd) ⁽²³⁾ bij haar beoordeling. Duitsland stelt dat, aangezien de meeste onderzochte maatregelen tussen 2003 en 2005 zijn verleend, de Commissie de mededeling van de Commissie over de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld van 1997 (hierna „de mededeling over referentiepercentages van 1997” genoemd) ⁽²⁴⁾ had moeten toepassen.
- (99) Bovendien trok Duitsland, ongeacht welke van de twee mededelingen *ratione temporis* van toepassing zou zijn, de toepasselijkheid van een referentiepercentage van de Commissie in dit geval in twijfel, omdat er geen functionerende financiële markt zou zijn voor de bouw van luchthaveninfrastructuur.
- (100) Duitsland voegde toe dat de leningen die door overheidsinstanties werden verstrekt, volledig voldeden aan de markt op de volgende gronden:
- a) in alle leenovereenkomsten werd voorzien in de terugbetaling van de hoofdsom vermeerderd met de marktconforme en/of wettelijk toepasselijke rente;
 - b) voor alle aan FN GmbH verstrekte leningen werd volledig en voortdurend zekerheid gesteld door i) eerste-rangshypotheek op grond (*Grundschild auf sämtliche Grundstücke*), ii) de aandelen van Airport Network bv in het kapitaal van ANH GmbH en iii) de aandelen van ANH GmbH in het kapitaal van FN GmbH;
 - c) de rentetarieven van de aan FN GmbH verstrekte leningen, variërend van [1-8] %, waren te allen tijde marktconform, rekening houdend met de aanzienlijke aanvankelijke bijdrage van particuliere kapitaalinjecties (ongeveer [20-50] %) in de totale projectfinanciering en het hoge niveau van zekerheidsstelling;
 - d) deze rentetarieven komen overeen met de rente die werd verstrekt voor leningen met een looptijd van tien jaar waarbij voor 80 % zekerheid werd gesteld middels onroerend goed.
- (101) Met betrekking tot de test van de particuliere investeerder, verwees Duitsland naar de jurisprudentie in de zaak *Republiek Italië/Commissie* ⁽²⁵⁾, waarin het Hof verklaarde dat „[t]en einde vast te stellen of dergelijke maatregelen het karakter van staatssteun hebben, dient te worden beoordeeld of in soortgelijke omstandigheden een particulier investeerder die qua omvang vergelijkbaar is met de organen die de publieke sector beheren, ertoe zou kunnen worden gebracht een zo belangrijke kapitaalbreng te doen”. Duitsland stelde dat een particuliere investeerder in plaats van EEL GmbH rekening zou hebben gehouden met de verplichting tot naleving van de wet en zou hebben geaccepteerd dat de winstgevendheid van de investering vertraging zou kunnen oplopen gezien de

⁽²³⁾ Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

⁽²⁴⁾ Mededeling van de Commissie over de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 273 van 9.9.1997, blz. 3).

⁽²⁵⁾ *Italiaanse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen*. C-305/89 EU:C:1991:142, punt 19.

nalevingskosten, zoals reeds erkend door de Commissie in de eerdere staatssteunzaak *Einzelbeihilfe für Wasserwerke* ⁽²⁶⁾. Duitsland voegde tevens toe dat een particuliere investeerder ook rekening kan houden met de strategische aard/doelstelling van het bedrijfsmodel om zijn rendabiliteitsvooruitzichten aan te passen. Overeenkomstig punt 3.2, onder v), van de mededeling van de Commissie inzake deelneming van overheidsinstanties in het kapitaal van ondernemingen van 14 september 1984 ⁽²⁷⁾ „[is] de situatie waarin de investering om strategische redenen (afzet, bevoorrading) van dien aard is dat het nemen van de participatie kan worden beschouwd als normaal voor een kapitaalverstrekker, ofschoon de rentabiliteit van de investering op zich zal laten wachten”. Duitsland concludeerde dat deze bepaling de aanwezigheid van een economisch voordeel in verband met staatssteun uitsluit.

5.3. Maatregel 2: Steunmaatregelen van de deelstaat Noordrijn-Westfalen aan FN GmbH

- (102) Volgens Duitsland vormt de steunmaatregel die op 15 oktober 2002 bij besluit van de deelstaat Noordrijn-Westfalen is verstrekt aan FN GmbH voor een bedrag van 3,525 miljoen EUR, in feite geen steun of op zijn minst bestaande steun in de zin van de procedureverordening. Duitsland stelde dat de maatregel is vastgesteld op basis van het besluit van 1993. Volgens Duitsland was het besluit vastgesteld voor de kennisgeving van de Commissie inzake de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector (hierna de „richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994” genoemd) ⁽²⁸⁾.
- (103) Duitsland voegde toe dat de financiering van uitsluitend luchthaveninfrastructuur staatssteun vormde en op een later moment het voorwerp werd van onderzoek door de Commissie, na: a) de vaststelling door de Commissie van de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (hierna „de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005” genoemd) in 2005 en b) de bekendmaking van belangrijke arresten voor die sector door het Gerecht en het Hof van Justitie van de Europese Unie ⁽²⁹⁾.
- (104) Duitsland stelt in dit kader tevens dat de Commissie een onjuiste rechtsgrondslag heeft gebruikt in het besluit tot inleiding van de procedure om maatregel 2 voorlopig te beoordelen. Het besluit tot inleiding van de procedure ⁽³⁰⁾ was inderdaad gebaseerd op de nieuwe versie van het besluit van 1993, dat in werking is getreden op 1 januari 2003, na het verstrekken van de maatregel.
- (105) Tot slot is Duitsland van mening dat, aangezien het besluit van 1993 waarop de onderzochte steunmaatregel was gebaseerd, is ingetrokken, het niet nodig was voor de Commissie om gebruik te maken van de procedureverordening inzake bestaande steun.

5.4. Maatregel 3: Rechtstreekse steun van het district Kleef aan FN GmbH

- (106) Duitsland is van mening dat het verstrekken van de overbruggingsfinanciering noodzakelijk was ter begeleiding van de particuliere investering in de luchthaven tijdens de opstartfase. Met betrekking tot het doen van afstand van de verplichting van FN GmbH om de tweede leningstranche terug te betalen, stelt Duitsland dat het district Kleef dat besluit heeft genomen aangezien FN GmbH aan zijn wettelijke verplichting had voldaan om minstens 350 banen te creëren.

5.5. Maatregel 4: Publieke herfinanciering van EEL GmbH

- (107) Duitsland betwist dat de herfinanciering van EEL GmbH een activiteit is waarbij de staat betrokken was, aangezien het slechts een kapitaalinjectie betrof die werd uitgevoerd door de aandeelhouders van EEL GmbH. Duitsland wijst erop dat de herfinanciering werd uitgevoerd door de publieke eigenaren en particuliere banken.
- (108) Duitsland stelt dat in het besluit tot inleiding van de procedure de gestelde staatssteun tweemaal wordt gerekend (de herfinanciering van FN GmbH door EEL GmbH en de herfinanciering van EEL GmbH door de publieke aandeelhouders), hoewel deze slechts één maatregel vormt. Duitsland wijst erop dat de Commissie had afgezien van een dubbele beoordeling in de soortgelijke zaak *Leipzig/Halle* ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Besluit van de Commissie van 15 juni 2011, N 322/10, punt 49 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237041/237041_1243261_83_3.pdf.

⁽²⁷⁾ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/transparency_extract_nl.pdf.

⁽²⁸⁾ Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector (PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5).

⁽²⁹⁾ In het bijzonder van 12 december 2000, *Aéroports de Paris/Commissie*, T-128/98 ECR II-3929 EU:T:2000:290, van 17 december 2008, *Ryanair/Commissie*, T-196/04, EU:T:2008:585, evenals van 24 maart 2011, *Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt/Commissie e.a.*, T-443/08, EU:T:2011:117.

⁽³⁰⁾ Overweging 42.

⁽³¹⁾ SA.30743 — *Finanzierung von Infrastrukturprojekten am Flughafen Leipzig/Halle* (PB C 284 van 28.9.2011, blz. 6).

- (109) Duitsland ontkent dat EEL GmbH betrokken was bij economische activiteiten en stelt dat EEL GmbH in plaats daarvan moet worden beschouwd als Special Purpose Vehicle (hierna „SPV” genoemd) die was opgericht om de luchthaveninfrastructuur te beheren en ontwikkelen. Duitsland is van mening dat EEL GmbH is opgericht om efficiënter te zijn in het projectbeheer dan de twee afzonderlijke aandeelhouders (het district Kleef en de gemeente Weeze) en om de aanloopsteun die werd verstrekt door deze laatste, op een transparantere wijze te kanaliseren. Volgens Duitsland zou geen enkele particuliere investeerder dezelfde activiteiten hebben uitgevoerd als EEL GmbH.
- (110) Tot slot voegde Duitsland toe dat EEL GmbH een winstmarge behaalde dankzij het verschil tussen de rentetarieven van de leningen die waren ontvangen van de aandeelhouders en die welke waren verleend aan FN GmbH.

5.6. Beoordeling van de verenigbaarheid

- (111) Duitsland twijfelt eraan of de Commissie de verenigbaarheid van de steunmaatregelen in het besluit tot inleiding van de procedure grondig heeft beoordeeld. Duitsland voegt toe dat, gelet op de kwestie in verband met het gewettigde vertrouwen zoals hieronder toegelicht, de Commissie niet verder hoeft te gaan met het onderzoek noch terugvordering van de steunmaatregel hoeft te overwegen. Tot slot merkt Duitsland op dat de Commissie de steunmaatregelen die zijn verstrekt aan de luchthaven Kassel-Calden al heeft goedgekeurd en deze lijken op die welke zijn verstrekt aan de luchthaven Niederrhein-Weeze. Hieruit leidt Duitsland af dat de Commissie de steunmaatregelen voor de luchthaven Niederrhein-Weeze moet beschouwen als verenigbaar met de interne markt.

5.7. Gewettigd vertrouwen

- (112) In zijn opmerkingen op het besluit tot inleiding van de procedure herhaalde Duitsland eerdere argumenten met betrekking tot gewettigd vertrouwen. Volgens Duitsland zou de Commissie het land in juli 2009⁽³²⁾ hebben geïnformeerd dat zij geen intentie had de zaak nader te onderzoeken en heeft zij hierdoor gewettigd vertrouwen gewekt. Duitsland concludeerde dat de Commissie vanaf dat moment gebonden was aan het beginsel van goed bestuur en het voorlopige onderzoek had moeten worden gesloten. Ter ondersteuning van zijn zienswijzen, stelde Duitsland dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak *Salzgitter*⁽³³⁾ had vastgesteld dat een vertraging bij de Commissie in het uitvoeren van haar toezichthoudende bevoegdheden en het gelasten van de terugvordering van staatssteun een terugvorderingsbesluit niet onrechtmatig maakt, tenzij onder uitzonderlijke omstandigheden (zoals in dit geval), waarbij de Commissie duidelijk heeft nagelaten te handelen en haar verplichting tot zorgvuldigheid heeft geschonden.
- (113) Duitsland stelde dat bij het formele onderzoek van de Commissie geen rekening is gehouden met andere handelingen van de Commissie, zoals het Konver II-besluit uit 2005 (waarin 14,9 miljoen ECU werd verstrekt voor de conversie van voormalige militaire vliegvelden in Noordrijn-Westfalen) en het actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens⁽³⁴⁾, waarin expliciet zou worden opgeroepen tot het oprichten van nieuwe luchthaveninfrastructuur.

6. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

6.1. Flughafen Düsseldorf GmbH

- (114) Flughafen Düsseldorf GmbH (hierna „Flughafen Düsseldorf” genoemd), de exploitant van luchthaven Düsseldorf is van mening dat de vier onderzochte maatregelen van invloed zijn geweest op de concurrentie op de interne markt en onverenigbaar moeten worden verklaard. Volgens Flughafen Düsseldorf nam het verkeer op Niederrhein-Weeze uitsluitend met factor tien toe in tien jaar omdat de kostenstructuur van de luchthaven kunstmatig werd verlaagd met behulp van overheidssteun. Met de start van de vliegbewegingen op Niederrhein-Weeze heeft Ryanair misleidend gebruikgemaakt van de naam „Düsseldorf” in zijn marketingcampagnes, waardoor klanten zijn misleid en zijn uitgeweken naar Niederrhein-Weeze ten koste van Flughafen Düsseldorf.

6.2. Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg

- (115) De Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg (hierna de „Niederrheinische IHK” genoemd), de lokale kamer van koophandel en industrie, wijst erop dat de sluiting van het militaire vliegveld leidde tot het verlies van 400 banen en ongeveer 100 miljoen EUR aan inkomsten per jaar voor het

⁽³²⁾ Zie overweging 54 van het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽³³⁾ *Salzgitter/Commissie*, C-408/04, EU:C:2008:236, punt 106.

⁽³⁴⁾ COM(2006) 819.

district, terwijl de bedrijfsontwikkeling van luchthaven Niederrhein-Weeze juist zeer positief is geweest en meer dan 1 200 banen in de regio heeft gecreëerd. De Niederrheinische IHK merkt verder op dat de luchthaven is gegroeid overeenkomstig het bedrijfsplan uit 2003 en de op twee na grootste regionale luchthaven in de deelstaat is geworden. De recente daling in het passagiersverkeer zou voornamelijk te wijten zijn aan de introductie van vliegbelasting in Duitsland.

6.3. Erlebe-Fernreisen en Atlasreisen

- (116) Erlebe-Fernreisen GmbH (hierna „Erlebe-Fernreisen” genoemd) en Atlasreisen Partnerunternehmen (hierna „Atlasreisen” genoemd), twee lokale reisagentschappen, betuigen hun steun aan het standpunt van de luchthaven Niederrhein-Weeze in de procedure. Erlebe-Fernreisen is van mening dat de renovatie van het militaire vliegveld en de samenwerking met het management van de luchthaven Niederrhein-Weeze een impuls heeft gegeven aan de groei van de onderneming. Atlasreisen herinnert eraan dat de luchthaven in staat was een moeilijk certificeringsproces te doorstaan evenals de introductie van de vliegbelasting in Duitsland.

6.4. Agello

- (117) Agello Service GmbH (hierna „Agello” genoemd), een verlener van luchthavendiensten, is van mening dat de positieve bedrijfsontwikkeling van de luchthaven Niederrhein-Weeze ervoor heeft gezorgd dat zij nu de op twee na grootste regionale luchthaven in de deelstaat is en is van mening dat zij een succesvol Europees project is. Naar de mening van Agello is de recente daling in het passagiersverkeer voornamelijk te wijten aan de introductie van vliegbelasting in Duitsland.

6.5. Pro:niederrhein

- (118) Pro:niederrhein, een groep lokale burgers die de luchthaven Niederrhein-Weeze steunen, is van mening dat de onderzochte maatregelen niet onrechtmatig zijn en dat de luchthaven belangrijk is voor de regio, zoals blijkt uit een petitie uit 2006 die is ondertekend door meer dan 20 000 personen.

6.6. Tower Company en STI

- (119) Tower Company GmbH (hierna „Tower Company” genoemd), de verlener van luchthavendiensten die verantwoordelijk is voor de beveiliging van vluchten, en STI Security Training International GmbH (hierna „STI” genoemd), de dienstverlener voor passagierscontroles, zijn van mening dat de activiteiten uit hoofde van de publieke taak niet kunnen worden verplaatst in geval van sluiting van de luchthaven. Zij roepen de Commissie op rekening te houden met de werkgelegenheid bij haar beoordeling.

6.7. Serve2fly en I-Punkt

- (120) Serve2fly Heico Losch Airport Service GmbH (hierna „Serve2fly” genoemd), de grondafhandelaar op de luchthaven, en I-Punkt GmbH (hierna „I-Punkt” genoemd), een lokale bouwonderneming, zijn van mening dat de bedrijfsontwikkeling van de luchthaven Niederrhein-Weeze zeer positief is geweest en meer dan 1 000 banen heeft gecreëerd in het minder ontwikkelde deel van de regio Noordrijn-Westfalen. Serve2fly stelt dat de standpunten die zijn vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure, ingaan tegen de eigen richtsnoeren van de Commissie door te voorkomen dat lokale luchthavens op de markt concurreren. Serve2fly herinnert aan de externe negatieve gebeurtenissen die de luchthaven het hoofd moest bieden en roept de Commissie op daar rekening mee te houden.

6.8. Gaetan Data

- (121) Gaetan Data GmbH (hierna „Gaetan Data” genoemd), een lokale opleidingsonderneming, stelt dat de luchthaven een unieke bron vormt voor luchthavenopleidingen en is van mening dat de Commissie de zaak snel moet sluiten.

6.9. Van Boekel, RAS en SOV

- (122) Van Boekel GmbH (hierna „Van Boekel” genoemd), een lokale onderneming die onder andere actief is op het gebied van wegenbouw en landschapsonwerp, Rheinland Air Service Werft & Handel GmbH (hierna „RAS” genoemd), de verlener van brandstofdiensten op de luchthaven, en Schilling Omnibusverkehr GmbH (hierna „SOV” genoemd), de busvervoersonderneming die Niederrhein-Weeze bedient vanuit Keulen en Düsseldorf, stellen dat de luchthaven nu een winstgevende particuliere luchthaven is met een werkelijk Europese dimensie.

6.10. NRN Energie

- (123) NRN Energie GmbH (hierna „NRN Energie” genoemd) verklaart dat de luchthaven werd gefinancierd door een particuliere investeerder, in tegenstelling tot de luchthaven van Eindhoven, die kon rekenen op de aanvullende financiering van militaire operaties in Nederland. Met betrekking tot overheidsbetrokkenheid is NRN Energie van mening dat de overheidsleningen tegen marktvoorwaarden zijn verstrekt. NRN Energie deelde de zorgen van Duitsland over de schending van het gewettigd vertrouwen.

6.11. KPP

- (124) KPP Steuerberatungsgesellschaft mbH (hierna „KPP” genoemd), een belastingadviesonderneming, wijst op het aanzienlijke kapitaalrendement van FN GmbH ([10-20] %) in 2010. KPP stelt dat de door FN GmbH ontvangen leningen voor een aanzienlijk deel moeten worden beschouwd als quasi-aandelen en in elk geval volledig zijn voorzien van een zekerheidsstelling.

6.12. Het district Kleef

- (125) Het district Kleef ondersteunt alle door Duitsland gemaakte opmerkingen, met name die in verband met het schenden van het gewettigde vertrouwen. Tevens benadrukt het district de groeiende vraag naar regionale luchthavens in Noordrijn-Westfalen, een van de dichtst bevolkte gebieden in Europa, waar niet volledig aan kan worden voldaan door de nabijgelegen en bijna verzadigde luchthaven Düsseldorf. Het district Kleef voegt verder toe dat de financiering van de luchthaven Niederrhein-Weeze volledig volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 is gegaan, aangezien de luchthaven werd ingedeeld als luchthaven uit de categorie D (tot en met 2007).

6.13. FN GmbH

- (126) FN GmbH ondersteunt alle door Duitsland gemaakte opmerkingen naar aanleiding van het besluit tot inleiding van de procedure, waar de onderneming aan heeft bijgedragen. FN GmbH benadrukt dat de onderzochte maatregelen geen staatssteun vormen, met name de door EEL GmbH verstrekte leningen niet, aangezien die zijn verstrekt onder marktvoorwaarden. Volgens FN GmbH is de onderneming, ondanks een aanzienlijk niveau van investeringen in de luchthaveninfrastructuur ([50-100] miljoen EUR), in staat geweest een hoog eigenvermogensaandeel (meer dan [20-50] %) te behouden en het aandeel van de onderzochte financieringsmaatregelen te beperken tot minder dan [20-50] % van de totale financiering. FN GmbH voegt toe dat zowel het verkeer als de operationele winst zijn gestegen sinds de aanvang van de activiteiten in 2003, zodat FN GmbH sinds 2007 jaarlijks winst maakt. FN GmbH merkt verder op dat de operationele inkomsten blijven stijgen en de operationele kosten, die stabiel blijven, ruim overschrijden. Volgens FN GmbH zouden deze solide exploitatieresultaten nog beter zijn als alle kosten in verband met de uitgaven voor de publieke taak zouden worden afgetrokken van de winst-en-verliesrekeningen.
- (127) FN GmbH benadrukt dat het geen onderneming in moeilijkheden is en dat alle leningen zijn verstrekt tegen marktvoorwaarden. FN GmbH stelt dat de rentetarieven die zijn opgenomen in de door EEL GmbH verstrekte leningen voor deze kredietklasse hoger zijn dan de tarieven van de Bundesbank voor nieuwe kredieten met zekerheidsstelling of de tarieven van de Pfandbriefindex⁽³⁵⁾ (plus een gebruikelijke marge van 80 tot 120 basispunten).

6.14. Overige derden

- (128) Vijf personen betwijfelen:
- a) of de door Duitsland verstrekte inlichtingen overeenstemmen met de werkelijk door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte leningen;
 - b) of de luchthaven had kunnen overleven zonder overheidsleningen;
 - c) of er geen functionerende financiële markt was die projecten zoals de luchthaven Niederrhein-Weeze kon financieren;
 - d) of FN GmbH in de positie zou verkeren om alle leningen en rente terug te betalen op de terugbetaaldatum in 2006; de desbetreffende derden stellen in dat verband dat Duitsland gedwongen zou zijn de conversie van schulden naar kapitaal te accepteren die in 2011 werd overwogen, die onrechtmatige steun vormt en tevens een handeling is die geen enkele particuliere investeerder zou hebben uitgevoerd;

⁽³⁵⁾ Deze index geeft de rentetarieven weer van de obligatieleningen van voornamelijk Duitse banken met een AAA-beoordeling.

- e) of de door Duitsland bij FN GmbH in rekening gebrachte rente overeenkomt met de werkelijke markt;
- f) of FN GmbH 350 banen heeft gecreëerd (een door Duitsland aan FN GmbH opgelegde voorwaarde om af te zien van de terugbetaling van de tweede tranche van [2-5] miljoen EUR in 2004);
- g) of de werkelijke waarde van de zekerheden die door Airport Network bv zijn verstrekt voor de aan FN GmbH verstrekte leningen, hoog is ⁽³⁶⁾;
- h) of een investeerder het risico zou hebben genomen om leningen te verstrekken aan een luchthaven die niet al vanaf het begin beschikte over een exploitatievergunning.

7. OPMERKINGEN VAN DUITSLAND TEN AANZIEN VAN DE OPMERKINGEN VAN DERDEN

- (129) Duitsland was van mening dat de door de heer Kleinschnittger naar voren gebrachte elementen niet geldig mochten worden gebruikt in de procedure, aangezien hiermee vertrouwelijke informatie openbaar werd gemaakt uit de besprekingen van de raad van het district Kleef, die onrechtmatig zijn verzameld en doorgegeven aan de Commissie.
- (130) Met betrekking tot de opmerkingen die enkele personen hebben gemaakt, verwees Duitsland naar zijn indieningen van 18 maart 2013 en 19 augustus 2013, zoals weergegeven in afdeling 5.

8. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

- (131) Overeenkomstig 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.
- (132) De in artikel 107, lid 1, VWEU, vastgestelde criteria zijn cumulatief. Om derhalve staatssteun te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, moet een maatregel voldoen aan elk van de volgende voorwaarden. De financiële steun moet:
 - zijn verstrekt door de staat of met staatsmiddelen zijn bekostigd;
 - bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen begunstigen;
 - de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen;
 - het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (133) In onderhavig geval heeft Duitsland gesteld dat EEL GmbH en diens aandeelhouders consistent hebben gehandeld als voorzichtige investeerders in een markteconomie die werden geleid door rendabiliteitsdoelstellingen en dat de onderzochte maatregelen geen economisch voordeel hebben verstrekt dat de onderneming onder normale marktomstandigheden niet zou hebben behaald. Indien dat inderdaad het geval is, zouden de door Duitsland ten uitvoer gelegde maatregelen geen staatssteun vormen.

8.1. Gewettigd vertrouwen

- (134) In tegenstelling tot hetgeen Duitsland stelt, heeft de Commissie geen gewettigd vertrouwen gewekt met betrekking tot de sluiting van het voorlopige onderzoek. Ten eerste is het argument dat de Commissie heeft stilgezeten niet relevant. In de gevoegde zaken *Demesa en Territorio Histórico de Alava/Commissie* ⁽³⁷⁾ heeft het Hof bevestigd dat elk schijnbaar stilzitten irrelevant is indien een steunregeling niet bij haar is aangemeld. Aangezien Duitsland de steun niet heeft aangemeld (zie overweging 247), kan Duitsland geen beroep doen op gewettigd vertrouwen. De Commissie merkt op dat de verwijzing naar *Salzgitter*-jurisprudentie niet relevant is, aangezien dit arrest uitsluitend betrekking heeft op de terugvorderingsperiode in geval van steun die door een besluit van de Commissie onverenigbaar is verklaard en niet de voorlopige onderzoeksperiode waarop de opmerkingen van Duitsland betrekking hebben. Tot slot merkt de Commissie op dat, aangezien het Duitsland nooit heeft geïnformeerd over het sluiten van onderhavige zaak, zij het recht heeft verder te gaan met haar formele onderzoek.

⁽³⁶⁾ De desbetreffende derden onderbouwen hun twijfels op dit punt door te stellen dat Airport Network bv voortdurend verlieslatend was.

⁽³⁷⁾ Gevoegde zaken C-183/02 P en C-187/02 P, *Demesa en Territorio Histórico de Alava/Commissie*, ECR, EU:C:2004:701, punt 52.

8.2. Onderneming in moeilijkheden

- (135) In het besluit tot inleiding van de procedure was de Commissie van mening dat niet kon worden uitgesloten dat FN GmbH een onderneming in financiële moeilijkheden was. Gelet op de door Duitsland verstrekte inlichtingen is de Commissie echter van mening dat de financiële situatie van FN GmbH in de loop der tijd is verbeterd:
- a) de onderneming was in staat positieve kasstromen te genereren in minder dan vijf jaar na de aanvang van de activiteiten (zie tabel 5) en maakte winst tot eind 2010, het jaar van de laatste onderzochte maatregel;
 - b) de onderneming heeft altijd geprofiteerd van de steun van particuliere aandeelhouders (zie overweging 72) en had uiteindelijk toegang tot krediet van een commerciële bank (zie overweging 73);
 - c) het management van FN GmbH heeft in die periode nooit voorzien dat faillissement zou moeten worden aangevraagd.
- (136) De Commissie neemt derhalve het standpunt in dat de onderneming zich nooit heeft bevonden in de situatie zoals beschreven in paragraaf 9 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun waarbij de onderneming „niet in staat is — noch met haar eigen middelen, noch met middelen die haar eigenaren/aandeelhouders of haar schuldeisers bereid zijn in te brengen — de verliezen te stelpen die, zonder externe steun van de overheid, op korte of middellange termijn vrijwel zeker tot het faillissement van de onderneming zouden leiden”. De Commissie concludeert dat FN GmbH niet kan worden gekwalificeerd als onderneming in moeilijkheden.

8.3. Bestaan van staatssteun met betrekking tot de aan FN GmbH verstrekte leningen (maatregel 1)

8.3.1. De begrippen „onderneming” en „economische activiteit”

- (137) Aan de aanleg van luchthavens lagen tot voor kort vaak louter op ruimtelijke ordening gebaseerde overwegingen of, in bepaalde gevallen, militaire eisen ten grondslag. De exploitatie ervan was georganiseerd als onderdeel van de bestuurlijke taken — en niet als commerciële onderneming. Ook de concurrentie tussen luchthavens en luchthavenexploitanten was beperkt, maar nam geleidelijk toe.
- (138) Deze situatie is de afgelopen jaren echter veranderd. Aspecten van ruimtelijke ordening en administratieve structuren spelen weliswaar soms nog een rol, maar de meeste luchthavens zijn nu ondernemingen naar handelsrecht geworden om in een omgeving met steeds grotere concurrentie hun bedrijf tegen marktvoorwaarden te kunnen uitoefenen. De overgang naar de particuliere sector verliep gewoonlijk via privatisering of een geleidelijke openstelling van het kapitaal. De afgelopen jaren hebben private-equitybedrijven en investerings- en pensioenfondsen grote belangstelling voor de verwerving van luchthavens getoond, zoals blijkt uit onderhavige zaak.
- (139) Zoals opgemerkt in paragraaf 44 van de richtsnoeren van de Commissie voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (hierna „de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014” genoemd)⁽³⁸⁾, is het door de geleidelijke evolutie van de marktwerking in deze sector niet eenvoudig te bepalen sinds wanneer de exploitatie van een luchthaven zonder twijfel als economische activiteit kan worden beschouwd. De gerechtelijke instanties van de Unie hebben echter wel de ontwikkeling in het karakter van luchthavenactiviteiten erkend. In het arrest *Flughafen Leipzig-Halle*⁽³⁹⁾ stelde het Gerecht vast dat het vanaf de datum van het arrest in de zaak *Aéroports de Paris* niet langer mogelijk was om de toepassing van staatssteunvoorschriften van de Unie op de financiering van luchthaveninfrastructuur uit te sluiten. Sinds het arrest *Aéroports de Paris* (12 december 2000) kunnen de bouw en de exploitatie van luchthavens daarom niet meer worden beschouwd als taken die buiten het staatssteuntoezicht vallen.
- (140) Met betrekking tot de onderhavige zaak zijn de verschillende door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte leningen, die het voorwerp vormen van de formele onderzoeksprocedure, ter financiering van de bouw van de luchthaven Niederrhein-Weeze, verstrekt vanaf 2003, en dus na het arrest *Aéroports de Paris*. De Commissie concludeert dientengevolge dat zij het recht heeft om alle door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte leningen te onderzoeken.

⁽³⁸⁾ Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3).

⁽³⁹⁾ Arrest van 24 maart 2011, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, *Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commissie*, EU:T:2011:117, in het bijzonder de punten 93 en 94; bevestigd in het arrest in de zaak C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie*, EU:C:2012:821.

8.3.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (141) Het begrip „staatssteun” omvat iedere begunstiging die rechtstreeks of indirect wordt gefinancierd uit staatsmiddelen en die wordt verleend door de staat zelf of door organen die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat.
- (142) In onderhavige zaak is de verstrekker van de steun, EEL GmbH, volledig in handen van overheidsorganen, namelijk van het district Kleef enerzijds en de gemeente Weeze anderzijds. Daarom is het een openbaar bedrijf in de zin van artikel 2, onder b), van Richtlijn 2006/11/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen ⁽⁴⁰⁾.
- (143) De dominerende invloed van het district Kleef en de gemeente Weeze van dat moment is duidelijk waarneembaar in de aandeelhoudersstructuur, aangezien het district Kleef (52 %) en de gemeente Weeze (48 %) de enige aandeelhouders zijn van EEL GmbH. Bovendien bestaat het bestuur van EEL GmbH uit twee vertegenwoordigers van overheidsorganen, namelijk de burgemeester van de gemeente Weeze en de *Landrat* (districtscommissaris) van het district Kleef.
- (144) De beslissende invloed van overheidsinstanties op EEL GmbH is tevens financieel van aard als gevolg van het hierboven vermelde feit dat EEL GmbH in de jaren 2004-2005 verschillende subsidies („liquiditeitsvoordelen” en kapitaalinjecties) heeft ontvangen van haar aandeelhouders. Er is derhalve rechtstreeks financiële steun verleend aan EEL GmbH door de overheid.
- (145) De Commissie is daarom van mening dat EEL GmbH een openbaar bedrijf is en dat zijn middelen moeten worden beschouwd als staatsmiddelen.
- (146) Het Hof heeft echter tevens verklaard dat zelfs indien de staat de mogelijkheid heeft een openbaar bedrijf te controleren en een dominerende invloed op de activiteiten ervan uit te oefenen, dit niet automatisch het vermoeden rechtvaardigt dat deze controle in een concreet geval ook metterdaad wordt uitgeoefend. Een openbaar bedrijf kan in meer of mindere mate onafhankelijk optreden, naargelang van de autonomie die haar door de staat is verleend. Dat een openbaar bedrijf onder staatscontrole staat, volstaat op zich dus niet om door dit bedrijf genomen maatregelen, zoals de onderhavige leningen, aan de staat toe te rekenen. Het Hof gaf aan dat de toerekenbaarheid aan de staat van een door een openbaar bedrijf genomen steunmaatregel kan worden afgeleid uit een samenstel van aanwijzingen.
- (147) Dergelijke aanwijzingen omvatten het feit dat het bedrijf deel uitmaakt van de structuur van de openbare administratie, de aard van zijn activiteiten en het feit dat het bedrijf bij het verrichten van deze activiteiten op de markt normaal concurreert met particuliere marktdeelnemers, het juridische statuut van het bedrijf (of het publiek recht van toepassing is dan wel het algemene vennootschapsrecht), de mate waarin de overheid toezicht op het beheer van het bedrijf uitoefent, of elke andere aanwijzing waaruit in het concrete geval blijkt dat de overheid bij de vaststelling van een maatregel is betrokken of dat het onwaarschijnlijk is dat zij hierbij niet betrokken is, mede gelet op de omvang van deze maatregel, op de inhoud ervan of op de eraan verbonden voorwaarden.
- (148) Ten eerste moet worden opgemerkt dat grote investeringsprojecten die van invloed zijn op een luchthaven van belang zijn voor lokale autoriteiten, die vaak in zekere mate bij dergelijke projecten betrokken zijn. Dit komt doordat een luchthaven een belangrijke rol kan spelen op verschillende beleidsgebieden: vervoersbeleid, regionaal of nationaal beleid voor de economische ontwikkeling of het beleid inzake ruimtelijke ordening. In onderhavig geval wordt de luchthaven geëxploiteerd door een particuliere onderneming. Desalniettemin was het besluit om het voormalige militaire vliegveld om te bouwen tot een burgerluchthaven en te verkopen aan een particuliere investeerder een politiek besluit. Bovendien speelden het district Kleef en de gemeente Weeze een fundamentele rol bij deze verbouwing.
- (149) De Commissie merkt op dat EEL GmbH is opgericht door de twee regionale overheidsorganen om het vastgoed van de luchthaven voor te bereiden op nader commercieel gebruik als burgerluchthaven en om het vastgoed te beheren tot de overname door een particuliere investeerder, zoals vastgesteld in artikel 2 van de oprichtingsakte (*Gesellschaftsvertrag*) ⁽⁴¹⁾ van 16 december 1999. Zoals toegelicht in overweging 32 werden deze activiteiten gestaakt tot de activiteiten van de onderneming in 2003 nieuw leven werd ingeblazen. Sindsdien is de aard van de activiteiten van EEL GmbH beperkt tot het kanaliseren van nieuwe investeringen in de luchthaven Niederrhein-Weeze, hetgeen nog steeds overeenkomt met de aanvankelijke missie.

⁽⁴⁰⁾ PBL 318 van 17.11.2006, blz. 17.

⁽⁴¹⁾ „Het doel van de onderneming is de ontwikkeling en openstelling van het vroegere NAVO-vliegveld Weeze-Laarbruch met betrekking tot de benodigde technische en infrastructuurfaciliteiten en het onderhoud en derenovatie van de locatie ter voorbereiding op later commercieel gebruik”.

- (150) Bovendien werd de luchthaven tussen 1999 en 2001 geëxploiteerd door het district Kleef en de gemeente Weeze (via het toen in overheidshanden zijnde FN GmbH) en werd EEL GmbH specifiek opgericht om de toekomstige functie van burgerluchthaven te verzekeren.
- (151) Uit het voorgaande volgt dat EEL GmbH moet worden beschouwd als een SPV, zoals reeds gedefinieerd in overweging 109, door het district Kleef en de gemeente Weeze om de doelstellingen op het gebied van openbaar beleid te bereiken ten opzichte van de luchthaven Niederrhein-Weeze en in het bijzonder de overgang van militair naar civiel gebruik, die de onderzochte maatregelen moesten financieren en begeleiden. Dit zijn sterke aanwijzingen dat de onderzochte maatregelen toerekenbaar zijn aan het district Kleef en de gemeente Weeze.
- (152) Bovendien werd het besluit om leningen en verlengingen van deze leningen via EEL GmbH aan FN GmbH te verstrekken genomen door de aandeelhouders van EEL GmbH, die overheidsinstanties vertegenwoordigen. De Commissie merkt tevens op dat de twee publieke aandeelhouders de omvang, de inhoud en de voorwaarden voor elk van de door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte lening hebben vastgesteld, zoals is opgemerkt in de notulen van de algemene vergadering van EEL GmbH.
- (153) Daarnaast werden alle door EEL GmbH verstrekte leningen aan de onderneming die de luchthaven exploiteerde, FN GmbH, geherfinancierd door het district Kleef⁽⁴²⁾. Dit is een nadere aanwijzing dat de besluiten om de leningen en verlengingen te verstrekken aan FN GmbH in feite afkomstig waren van de overheidsinstanties.
- (154) Bovendien heeft EEL GmbH geen raad van bestuur. Beide directeurs zijn vertegenwoordigers van publieke aandeelhouders. Eén directeur is de *Landrat*, het hoofd van het district Kleef, en de andere directeur is de burgemeester van de gemeente Weeze. Bovendien heeft EEL GmbH geen vaste personeelsleden en wordt de onderneming bestuurd door één ambtenaar van het district Kleef. Uit al deze elementen blijkt dat besluiten die door EEL GmbH worden genomen in feite worden vastgesteld door vertegenwoordigers van publieke aandeelhouders, die de onderneming dagelijks besturen en tevens zitting hebben in de bestuursorganen. Dit bevestigt dat de onderzochte maatregelen kunnen worden toegerekend aan de publieke aandeelhouders.
- (155) Daarnaast is EEL GmbH, ondanks het feit dat de onderneming de rechtsvorm heeft van een particuliere onderneming, onderworpen aan overheidsvoorschriften inzake boekhouding⁽⁴³⁾.
- (156) Tot slot is het de bedoeling om EEL GmbH te liquideren zodra FN GmbH alle leningen en verschuldigde rente heeft afbetaald. Om die reden moet EEL GmbH, zo stelt Duitsland, worden gezien als SPV die is opgericht door de twee publieke aandeelhouders met als enige functie het samenbrengen van middelen die naar FN GmbH kunnen worden gekanaliseerd ten behoeve van investeringen. Hiermee wordt tevens bevestigd dat deze maatregelen toerekenbaar zijn aan deze publieke aandeelhouders.
- (157) Daarom is de Commissie van mening dat de door EEL GmbH genomen besluiten om de leningen en verlengingen die maatregel 1 vormen, aan FN GmbH te verstrekken, een overdracht vormen van staatsmiddelen en toerekenbaar zijn aan de staat.

8.3.3. *Selectief economisch voordeel — Beginsel van de investeerder/crediteur in een markteconomie*

- (158) Om te controleren of een onderneming heeft geprofiteerd van een economisch voordeel als gevolg van het verstrekken van een lening tegen gunstige voorwaarden, past de Commissie het „beginsel van de investeerder in een markteconomie” toe. Volgens dit beginsel moet kapitaal dat de staat direct of indirect aan een onderneming verstrekt, in omstandigheden die overeenkomen met de normale marktomstandigheden, niet als staatsteun worden beschouwd⁽⁴⁴⁾.
- (159) Daarom moet de Commissie eerst beoordelen of de voorwaarden van de vier leningen en de twee verlengingen van de leningen die door EEL GmbH zijn verstrekt aan FN GmbH, tot economisch voordeel strekken voor FN GmbH, die de onderneming onder normale marktomstandigheden niet had verkregen. In onderhavige zaak heeft Duitsland met betrekking tot de vier leningen toegelicht dat leningstoezeggingen ten gunste van FN GmbH van commerciële banken in die tijd (2003-2005) zeer onwaarschijnlijk waren, zoals hierboven is toegelicht.

⁽⁴²⁾ De enige financiële steun van de gemeente Weeze bestond uit de aanvankelijke kapitaalinjectie bij de oprichting van EEL GmbH, maar zij steunde alle door EEL GmbH en het district Kleef genomen besluiten.

⁽⁴³⁾ Op grond van paragraaf 53 van het *Haushaltsgrundsatzgesetz* (hierna „HGGrG” genoemd), waarin de begrotings- en boekhoudkundige beginselen van openbare entiteiten in Duitsland zijn vastgesteld.

⁽⁴⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan de lidstaten: toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EEG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie op openbare bedrijven in de industriële sector (PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3, punt 11). Deze mededeling heeft betrekking op de industriële sector, maar is ook van toepassing op de andere economische sectoren. Vgl. tevens de zaak T-16/96 *Cityflyer*, [1998] ECR II-757, punt 51.

- (160) Het vaststellen van het steunelement van de maatregelen verwijst naar het begrip staatssteun en, zoals het Hof van Justitie consistent oordeelt, „moet het begrip staatssteun worden toegepast op een objectieve situatie die wordt beoordeeld op de datum waarop de Commissie haar besluit vaststelt”. Om te beoordelen of leningen uit overheidsbronnen zijn verleend onder marktvoorwaarden of dat zij een voordeel voor de lener inhouden, kan de Commissie, bij gebrek aan een vergelijkbaar markttarief, zich baseren op de indicaties voor referentiepercentages. Daarom is de Commissie van mening dat de geschikte methode voor het vaststellen van het steunelement de methode is die is vermeld in de mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (hierna „de mededeling over referentiepercentages van 2008” genoemd) ⁽⁴⁵⁾, die op 1 juli 2008 in werking is getreden. De Commissie stelt voor de maatregelen in kwestie te onderzoeken in het licht van die mededeling ⁽⁴⁶⁾.
- (161) Volgens de mededeling over referentiepercentages van 2008 is de marge van het rentetarief afhankelijk van het niveau van zekerheidsstelling en de kredietbeoordeling van de lener. Om het juiste marktconforme rentetarief vast te stellen, moet de Commissie rekening houden met de kredietbeoordeling van FN GmbH en de waarde van het onderpand dat als zekerheid werd gesteld voor de lening.

Kredietbeoordeling van FN GmbH

- (162) Gedurende de periode waarin de eerste vier leningen werden verstrekt, was FN GmbH niet beoordeeld door een kredietbeoordelaar en was er ook geen interne beoordeling van een bank beschikbaar. Om die reden had Duitsland de adviesonderneming [...] (hierna „de adviseur” genoemd) ingeschakeld om een beoordeling van FN GmbH in te schatten voor elk jaar waarin de leningen 1 tot en met 4 werden verstrekt. De adviseur heeft een schatting verstrekt van de eenjarige kans op wanbetaling en de beoordeling. Deze schattingen werden vervolgens gecontroleerd en bevestigd door de auditonderneming [...].
- (163) De schattingen van de adviseur zijn gedaan op basis van de solvabiliteitsverordening van 2006 ⁽⁴⁷⁾, waarmee de voorschriften uit Bazel II in Duitsland ten uitvoer werden gelegd. Op grond van de solvabiliteitsverordening worden banken geacht de eenjarige kans op wanbetaling te berekenen in het kader van de zogenoemde interneratingbenadering (hierna „IRBA” genoemd). Sommige financieringstypen, de *Spezialfinanzierungen*, zijn echter uitgesloten van de verplichting om de kans op wanbetaling te berekenen. Voor deze financieringstypen voorziet de solvabiliteitsverordening slechts in een eenvoudige risicoafweging. De adviseur heeft zijn schatting van de kans op wanbetaling en de beoordeling gebaseerd op deze vereenvoudigde beoordelingsmethode. Bij die methode worden de volgende vijf factoren beoordeeld: financiële draagkracht van de leningnemer, politieke en juridische omgeving, kenmerken van de onderneming, draagkracht van de eigenaar en zekerheidsstelling.
- (164) De kans op wanbetaling voor elk van de leningen wordt vastgesteld op [0,5-3] % tot [1-5] %. Volgens de adviseur komt deze kans op wanbetaling overeen met een beoordeling van [...]. Er moet worden opgemerkt dat deze beoordelingsevaluatie tevens een schatting omvat van het zekerheidsniveau en derhalve het verlies bij wanbetaling (*loss given default*, LGD) dat met elk van de leningen samenhangt. Dit betekent dat de door de adviseur verstrekte beoordeling reeds een mogelijke verhoging voor de verstrekking van onderpand omvat en de emissiebeoordeling weergeeft (in tegenstelling tot de emittentenbeoordeling). In het verslag van de adviseur zijn echter geen inlichtingen opgenomen over de waarde van het verstrekte onderpand voor de desbetreffende leningen en worden geen inlichtingen verstrekt over het werkelijke niveau van het LGD dat is gekoppeld aan elke lening.
- (165) Indien alleen met de eerste vier factoren die door de adviseur zijn beoordeeld, rekening wordt gehouden (en de laatste, „zekerheidsstelling”, wordt uitgesloten), dan vormen de schattingen van de adviseur een beoordeling die in de buurt ligt van de emittentenbeoordeling. Het gemiddelde van de scores van de eerste vier factoren is bijvoorbeeld [1-5], wat kan worden geïnterpreteerd als in de buurt van een beoordeling van [...]. Deze emittentenbeoordeling is van toepassing op de leningen 1, 2 en 3. De emittentenbeoordeling van lening 4 die op basis van deze benadering wordt geschat, is [...].
- (166) De Commissie merkt op dat het verslag van de adviseur enige onduidelijkheden open laat met betrekking tot de kwaliteit van de beoordeling. Bovendien moet deze beoordelingsinschatting met enige voorzichtigheid worden bekeken, gelet op het feit dat de adviseur geen kredietrelatie heeft met de leningnemer. De beoordeling is echter redelijk laag op de beoordelingsschaal die wordt gebruikt door kredietbeoordelaars en lijkt niet inconsistent te zijn met de schatting van een kredietbeoordeling die is gemaakt door [bank] voor een latere periode.

⁽⁴⁵⁾ Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

⁽⁴⁶⁾ In de mededeling over referentiepercentages van 2008 wordt een methode vastgesteld voor het vaststellen van referentie- en disconteringspercentages die worden toegepast als indicatie voor het markttarief. Ondanks het feit dat het referentiepercentage van de Commissie slechts een indicatie is, beschikt de Commissie nietover andere afdoende gegevens om het rentetarief vast te stellen dat de leningnemer op de markt zou kunnen verkrijgen.

⁽⁴⁷⁾ *Solvabilitätsverordnung* (SolvV) van 14 december 2006, bekendgemaakt op 20 december 2006 in het Duitse *Bundesgesetzblatt* (deel I nr. 61, blz. 2926).

(167) Daarnaast heeft Duitsland de schatting verstrekt van de eenjarige kans op wanbetaling van FN GmbH die is gebruikt door [bank] voor 2009 en 2010. [Bank] heeft in 2009 een tweejarige lening verstrekt van [4-10] miljoen EUR aan FN GmbH. [Bank] schatte de eenjarige kans op wanbetaling op [1-5] % in 2009 en in 2010. Volgens de schattingen van de gemiddelde waarschijnlijkheid van wanbetaling die zijn gepubliceerd door kredietbeoordelaars ⁽⁴⁸⁾, komt een eenjarige kans op wanbetaling overeen met een beoordeling tussen [...] en [...].

Onderpand en verlies bij wanbetaling (LGD) ⁽⁴⁹⁾

(168) Voor de eerste lening zijn de volgende zekerheden gesteld op het moment waarop de lening werd verstrekt (11 april 2003):

- a) hypotheek op de grond en de gebouwen van de luchthaven (ong. 6,2 miljoen m²). FN GmbH heeft de grond in 2002 van Duitsland gekocht voor een bedrag van [5-20] miljoen EUR. Een verslag van een onafhankelijke beoordelaar dat is opgesteld in september 2002, gaf aan dat de marktwaarde van het land ongeveer [5-20] miljoen EUR bedroeg. De boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven aan het eind van 2002 (inclusief de investeringen in de grond en de gebouwen) bedroeg ongeveer [5-20] miljoen EUR. Op het moment waarop lening 1 werd verstrekt, lag er een hypotheek van eerste rang ten gunste van [...] op de grond voor een bedrag van [1-6] miljoen EUR;
- b) hoofdelijke borgstelling van de heer [...]; Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van het persoonlijke eigendom van de garant;
- c) verpanding van de aandelen van Airport Network bv in Airport Niederrhein Holding GmbH (ANH); Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen;
- d) verpanding van de aandelen van ANH GmbH in FN GmbH; Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen.

(169) Indien rekening wordt gehouden met de boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven ([5-20] miljoen EUR) en de hypotheek van eerste rang van [...] hiervan wordt afgetrokken ([1-6] miljoen EUR), blijft er ongeveer [5-15] miljoen EUR over ter dekking van de vorderingen van de leninggever ([5-15] miljoen EUR). Het LGD wordt dus geschat op ongeveer [...] % ⁽⁵⁰⁾. Dit is hoogstwaarschijnlijk een behoudende schatting van het LGD, aangezien er aanvullende waarde kan worden toegeschreven aan de hoofdelijke borgstelling en de verpanding van aandelen waarvan de informatie ontbreekt.

(170) Voor de tweede lening zijn de volgende zekerheden gesteld op het moment waarop de lening werd verstrekt (17 juni 2004):

- a) verpanding van de grond en de gebouwen van de luchthaven. De boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven aan het einde van 2003 (inclusief de investeringen in de grond en de gebouwen) bedroeg ongeveer [20-40] miljoen EUR. Ten tijde van het verstrekken van lening 2 werd er een hypotheek van eerste rang verstrekt ten gunste van [...] voor een bedrag van [1-6] miljoen EUR en er was al een hypotheek van eerste rang ten gunste van EEL GmbH voor de eerste lening van [11-20] miljoen EUR (zie lening 1 hierboven);
- b) verpanding van de aandelen van Airport Network bv in Airport Niederrhein Holding GmbH (ANH). Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen;
- c) verpanding van de aandelen van ANH GmbH in FN GmbH. Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen.

(171) Indien rekening wordt gehouden met de boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven ([20-40] miljoen EUR) en de twee hypotheeken van eerste rang van [...] en EEL GmbH hiervan worden afgetrokken ([1-6] miljoen EUR en [11-20] miljoen EUR), blijft er ongeveer [10-25] miljoen EUR over ter dekking van de vorderingen van de EEL GmbH uit hoofde van lening 2 ([1-5] miljoen EUR). Het geschatte terugvorderingspercentage ligt in dit geval dicht bij [...] %. Het LGD wordt dus geschat op [...].

⁽⁴⁸⁾ Zie de „2012 Annual Global Corporate Default Study and Rating Transitions”, van Standard & Poor’s van 18 maart 2013, blz. 29 en „Corporate Default and Recovery Rates 1920-2010” van Moody’s van 28 februari 2011, blz. 31.

⁽⁴⁹⁾ Het niveau van de zekerheden kan worden gemeten als het verlies bij wanbetaling (LGD), dat het verwachte verlies is in de vorm van een percentage van de blootstelling van de schuldenaar rekening houdend met deterug te vorderen bedragen via het onderpand en de faillissementsactiva; als gevolg hiervan is de LGD omgekeerd evenredig met de geldigheid van de zekerheden.

⁽⁵⁰⁾ $LGD = 1 - \text{terugvorderingspercentage} = 1 - \frac{[\dots] \text{ miljoen EUR}}{[\dots] \text{ miljoen EUR}} = [\dots] \%$.

- (172) Voor de derde lening zijn de volgende zekerheden gesteld op het moment waarop de lening werd verstrekt (28 juli 2004):
- verpanding van de grond en de gebouwen van de luchthaven. De boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven aan het eind van 2003 (inclusief de investeringen in de grond en de gebouwen) bedroeg ongeveer [20-40] miljoen EUR. Ten tijde van het verstrekken van lening 3 lagen er een hypotheek van eerste rang ten gunste van [...] voor een bedrag van [1-6] miljoen EUR en een hypotheek van eerste rang ten gunste van de leninggever voor de eerste en de tweede lening van het totaalbedrag van [10-20] miljoen EUR op de grond;
 - verpanding van de aandelen van Airport Network bv in Airport Niederrhein Holding GmbH (ANH). Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen;
 - verpanding van de aandelen van ANH GmbH in FN GmbH. Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen;
 - verpanding van de onderneming FN GmbH. Er zijn geen inlichtingen over de waarde van dit onderpand.
- (173) Indien rekening wordt gehouden met de boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven ([20-40] miljoen EUR) en de twee hypotheeken van eerste rang van [...] en EEL GmbH hiervan worden afgetrokken ([1-6] miljoen EUR en [10-20] miljoen EUR), blijft er ongeveer [10-20] miljoen EUR over ter dekking van de vorderingen van de leninggever uit hoofde van lening 3 ([2-5] miljoen EUR). Het terugvorderingspercentage bedraagt in dit geval ongeveer [...] %. Het LGD wordt dus geschat op [...].
- (174) Op het moment waarop lening 4 werd verstrekt (1 juli 2005) werden alle eerdere leningen, samen met de onbetaalde en nog verschuldigde rente van ongeveer [0,5-3] miljoen EUR verlengd met dezelfde looptijd (tot 31 december 2010). Het totale bedrag van de lening kwam uit op [20-30] miljoen EUR plus [0,5-3] miljoen EUR aan onbetaalde rente. Ter zekerheid van de vorderingen van EEL GmbH werden de volgende zekerheden gesteld:
- verpanding van de grond en de gebouwen van de luchthaven. De boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven aan het eind van 2004 (inclusief de investeringen in de grond en de gebouwen) bedroeg ongeveer [20-40] miljoen EUR. Ten tijde van het verstrekken van lening 4 lag er een hypotheek van eerste rang ten gunste van de leninggever op de grond voor de eerste, tweede en derde lening voor een totaalbedrag van [10-25] miljoen EUR. Er lag niet langer een hypotheek van eerste rang op de door [...] verstrekte lening ⁽⁵¹⁾;
 - verpanding van de aandelen van Airport Network bv in Airport Niederrhein Holding GmbH (ANH); Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen;
 - verpanding van de aandelen van ANH GmbH in FN GmbH; Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen;
 - voor de stelling van zekerheid voor alle vordering van EEL GmbH uit hoofde van alle leningen verleende [...] op 1 juli 2005 een hoofdelijke borgstelling. Deze borgstelling verlengde een eerste door [...] verstrekte borgstelling op 8 juni 2003 in verband met lening 1. Duitsland heeft een schatting verstrekt van de waarde van het persoonlijk vermogen van [...], exclusief de waarde van zijn aandelen in ANH GmbH en FN GmbH om het dubbel tellen van onderpand te voorkomen. Eind 2004 werd het persoonlijk vermogen van de garant geschat op rond de [20-40] miljoen EUR ⁽⁵²⁾.
- (175) De boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven ([20-40] miljoen EUR) en de hoofdelijke borgstelling van [...] ([20-40] miljoen EUR) dekken meer dan 100 % van het totale leenbedrag en de verschuldigde rente ([20-30] miljoen EUR plus [0,5-3] miljoen EUR). Het terugvorderingspercentage bedraagt derhalve [...] % en het LGD is [...].
- (176) Op 29 november 2010 werden alle verstrekte leningen met een totale waarde van [20-30] miljoen EUR plus de opgebouwde en verschuldigde rente van [5-10] miljoen EUR verlengd voor nog eens zes jaar, tot 31 december 2016. Voor het verschuldigde bedrag werd het volgende onderpand gesteld:
- verpanding van de grond en de gebouwen van de luchthaven. De boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven aan het einde van 2009 (inclusief de investeringen in de grond en de gebouwen) is de Commissie niet bekend. De laatst bekende boekwaarde van de langetermijnactiva bedroeg [20-40] miljoen EUR aan het eind van 2005. Duitsland verklaarde dat de boekwaarde van de grond en de gebouwen aan het eind van 2010 [30-70] miljoen EUR bedroeg ⁽⁵³⁾. Aangezien deze waarde is vermeld in de boeken kort na de

⁽⁵¹⁾ Zie blz. 22 en 23 van de leenovereenkomst van 1 juli 2005.

⁽⁵²⁾ Zie blz. 2 van bijlage 2 bij het schrijven van Duitsland van 23 mei 2014.

⁽⁵³⁾ De waardestijging tussen 2005 en 2010 is voornamelijk te danken aan [...].

tweede verlenging van de lening, kan deze worden geaccepteerd als de waarde van het beschikbare onderpand. Er lag op dat moment een hypotheek van eerste rang op de grond en de gebouwen ter zekerheid van de vorderingen van [bank] voor [0,5-3] miljoen EUR;

- b) verpanding van de aandelen van Airport Network bv in Airport Niederrhein Holding GmbH (ANH); Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen ten tijde van de tweede verlenging;
- c) verpanding van de aandelen van ANH GmbH in FN GmbH; Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen ten tijde van de tweede verlenging;
- d) verpanding van de aandelen van FN GmbH in FN Gewerbe GmbH en FN Grundbesitzgesellschaft; Duitsland heeft geen inlichtingen verstrekt over de waarde van deze aandelen ten tijde van de tweede verlenging;
- e) hoofdelijke borgstelling verstrekt door [...] met een geschatte waarde van ongeveer [30-70] miljoen EUR ⁽⁵⁴⁾.
- (177) De boekwaarde van de langetermijnactiva van de luchthaven ([30-70] miljoen EUR) en de hoofdelijke borgstelling met een geschatte waarde van ongeveer [30-70] miljoen EUR minus de hypotheek van eerste rang voor [bank] ([0,5-3] miljoen EUR) dekken ongeveer [...] % van het totale leenbedrag en de verschuldigde rente ([20-30] miljoen EUR plus [5-10] miljoen EUR), wat een LGD inhoudt van [...].
- (178) In de onderstaande tabel wordt de informatie over de beoordeling en het onderpand voor elk van de leningen weergegeven:

Tabel 6

Beoordeling en onderpand voor elk van de leningen

Lening	Datum	Bedrag in miljoen EUR (lening + verschuldigde rente)	Emit-tenten-beoor-deling	Waarde van het onderpand (grond en gebouwen plus hoofdelijke borg-stelling)	Hypo-theek van eerste rang voor [...]	Hypo-theek van eerste rang voor [bank]	Terug-vorde-rings-percentage	LGD
Lening 1	11.4.2003	[11-20]	[...]	[5-20]	[1-6]	[...]	[...]	[...]
Lening 2	17.6.2004	[2-5]	[...]	[20-40]	[1-6]	[...]	[...]	[...]
Lening 3	28.7.2004	[2-5]	[...]	[20-40]	[1-6]	[...]	[...]	[...]
Lening 4 en verlenging 1	1.7.2005	[20-33]	[...]	[40-100]	[...]	[...]	[...]	[...]
Verlenging 2	29.11.2010	[24-40]	[...]	[70-120]	[...]	[1-3]	[...]	[...]

- (179) Volgens de mededeling over referentiepercentages van 2008 worden de rentetarieven die als benchmark dienen, vastgesteld door een passende risicopremie voor het eenjarige basistarief. De passende risicopremies zijn vermeld in het overzicht in de mededeling over referentiepercentages van 2008 en houden rekening met de beoordeling van de leningnemer en het niveau van zekerheidsstelling van de lening. De tweede verlenging van de lening werd bijvoorbeeld verstrekt met een hoge zekerheidsstelling en de beoordeling van FN GmbH ligt tussen [...] en [...]. Een voorzichtige inschatting van de Commissie gaat uit van een beoordeling van [...]. Daarom valt FN GmbH in de beoordelingsgroep „[...]” ⁽⁵⁵⁾ in het overzicht dat is vastgesteld in de mededeling over referentiepercentages van 2008. De risicomarge, die bij deze beoordelingsgroep en een hoge zekerheidsstelling hoort, is [...] bps. Het toepasselijke basistarief ten tijde van de verlenging van de lening (op 29 november 2010) bedraagt 1,24 % ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁴⁾ Zie blz. 2 van bijlage 2 bij het schrijven van Duitsland van 23 mei 2014.

⁽⁵⁵⁾ Deze groep omvat de beoordelingen van [...].

⁽⁵⁶⁾ Een lijst van de toepasselijke basistarieven wordt door de Commissie gepubliceerd op de volgende website: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf.

- (180) In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de werkelijke leningstarieven en de referentietarieven die als benchmark dienen op het moment van verstrekking van de lening overeenkomstig de mededeling over referentiepercentages van 2008:

Tabel 7

Als benchmark dienende rentetarieven t.o.v. de gerekende rentetarieven

Lening	Datum	Duur	Emittentenbeoordeling	LGD	Basistarief eenjarige Euribor (driemaandelijks gemiddelde) (%)	Risicomarge uit mededeling over referentiepercentages	Totale rentetarief dat als benchmark dient	Gerekende rentetarief
Lening 1	11.4.2003	[...]	[...]	[...]	2,50	[...]	[1-6]	[3-7]
Lening 2	17.6.2004	[...]	[...]	[...]	2,30	[...]	[1-6]	[3-7]
Lening 3	28.7.2004	[...]	[...]	[...]	2,35	[...]	[1-6]	[6-9]
Lening 4 en verlenging 1	1.7.2005	[...]	[...]	[...]	2,20	[...]	[1-6]	[1-5]
Verlenging 2	29.11.2010	[...]	[...]	[...]	2,20	[...]	[1-6]	[1-5]

- (181) Volgens de bovenstaande schattingen, zijn de leningen 1, 2 en 3 verstrekt tegen tarieven die ver boven de toepasselijke benchmarktarieven liggen. De Commissie is derhalve van mening dat FN GmbH geen economisch voordeel heeft ontvangen door deze maatregelen.
- (182) Ook met betrekking tot verlenging 2 lijken bovenstaande gegevens te suggereren dat deze was verstrekt tegen marktvoorwaarden, aangezien het rentetarief van deze verlenging hoger is dan het geschatte rentetarief dat als benchmark dient. Er zijn echter verschillende elementen die aanleiding geven tot twijfel over de afwezigheid van staatssteun bij verlenging 2, zoals het feit dat de begunstigde eerdere leningen nog niet had terugbetaald, het bestaan van steun bij lening 4 en verlenging 1 en de korte duur tussen het verlenen van verlenging 2 en de voorlopige overeenkomst die werd gesloten door de overheidsinstanties en FN GmbH over de conversie van schulden in kapitaal, zoals vermeld in overweging 45. De Commissie is in elk geval van mening dat, om dezelfde redenen als uiteengezet in afdeling 9.4 betreffende de verenigbaarheid van de steun in verlenging 1 met de interne markt, als verlenging 2 kan worden gekwalificeerd als staatssteun, deze steun kan worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt.
- (183) Lening 4 en verlenging 1 zijn verstrekt tegen een tarief dat lager is dan het benchmarktarief met een verschil van [...] bps. De Commissie is derhalve van mening dat FN GmbH met betrekking tot lening 4 en verlenging 1 een economisch voordeel heeft verkregen dat zij niet zou hebben verkregen onder normale marktomstandigheden ⁽⁵⁷⁾.

8.3.4. Selectiviteit

- (184) In het onderhavige geval merkt de Commissie op dat maatregel 1 (lening 4, verlenging 1 en mogelijk verlenging 2) een afzonderlijke steunmaatregel is, die uitsluitend werd verstrekt aan FN GmbH en geen algemene maatregel is.
- (185) Het aan FN GmbH verstrekte voordeel door maatregel 1 (lening 4, verlenging 1 en mogelijk verlenging 2) is derhalve selectief.

⁽⁵⁷⁾ Het verschil van [...] bps in de rentetarieven houdt ruwweg een voordeel in van ongeveer [...] EUR voor de looptijd van lening 4 en verlenging 1.

8.3.5. Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (186) Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie vervalst financiële steun de mededinging voor zover het de positie van een onderneming versterkt in vergelijking met andere ondernemingen ⁽⁵⁸⁾. Wanneer in het algemeen door een lidstaat verstrekte steun de positie van een onderneming versterkt in vergelijking met andere ondernemingen die concurreren op een bepaalde markt binnen de Unie, moet ervan uit worden gegaan dat het handelsverkeer tussen de lidstaten is beïnvloed door dit voordeel ⁽⁵⁹⁾.
- (187) Luchthavenbeheerders concurreren op Europees niveau om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken zodat zij nieuwe routes openen vanaf hun luchthaven of meer frequentie toevoegen aan dergelijke routes. Bij het kiezen van een luchthaven waarvandaan zij een route openen of waar zij de frequentie van een bestaande route verhogen, vergelijken luchtvaartmaatschappijen luchthavens op basis van factoren zoals het soort verleende luchthavendiensten en de betrokken klanten, bevolking of economische activiteit, de congestie, de landzijdige bereikbaarheid, de hoogte van de heffingen en de algemene zakelijke voorwaarden voor het gebruik van luchthaveninfrastructuur en -diensten ⁽⁶⁰⁾. Door FN GmbH financiering te verstrekken tegen gunstigere voorwaarden dan de normale marktvoorwaarden, heeft Duitsland dus toegestaan dat de onderneming agressiever kon concurreren met andere luchthavenbeheerders om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken dan zij had kunnen doen als zij de kosten van kapitaal had moeten betalen overeenkomstig de normale marktomstandigheden.
- (188) Maatregel 1 (lening 4, verlenging 1 en mogelijk verlenging 2) kon derhalve de mededinging verstoren en het handelsverkeer binnen de EU negatief beïnvloeden.

8.3.6. Conclusie

- (189) De vergelijking van de werkelijke leningstarieven met de benchmarktarieven afkomstig uit de mededeling over referentiepercentages van 2008 laat zien dat alle leningen en verlengingen van leningen, uitgezonderd lening 4 en verlenging 1, werden verstrekt tegen tarieven die hoger lagen dan de benchmarktarieven.
- (190) De Commissie kan derhalve concluderen dat de leningen 1, 2 en 3 zijn verstrekt overeenkomstig de marktvoorwaarden, terwijl lening 4 en verlenging 1 dat niet zijn. De Commissie doet geen uitspraak over de vraag of verlenging 2 is verstrekt overeenkomstig de marktvoorwaarden.
- (191) Omdat niet is voldaan aan de cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, VWEU, is de Commissie van oordeel dat lening 4, verlenging 1 en mogelijk verlenging 2 staatssteun betreffen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

8.4. Bestaan van steun betreffende de steun die is ontvangen van de deelstaat Noordrijn-Westfalen (maatregel 2)

8.4.1. De begrippen „onderneming” en „economische activiteit”

- (192) Hier geldt dezelfde redenering als voor de aard van maatregel 1 (zie afdeling 8.3.1 hierboven), al stelt Duitsland dat dit bestaande steun vormt (zie overweging 102). Het Hof van Justitie heeft in het arrest *Leipzig-Halle* bevestigd dat de bouw van luchthaveninfrastructuur vanaf 2000 ook valt onder de voorschriften voor staatssteun en dit is voor de datum van het verstrekken van maatregel 2 op 15 oktober 2002. De Commissie is van mening dat de maatregel daarom op het moment van inwerkingtreding staatssteun vormde. In tegenstelling tot wat Duitsland stelt, is het feit dat de maatregel is vastgesteld op grond van het besluit van 1993, niet van invloed op die beoordeling. Het besluit van 1993 biedt slechts een rechtsgrondslag voor mogelijke steunmaatregelen aan regionale luchthavens die de deelstaat Noordrijn-Westfalen vanaf 1993 kan overwegen. Er is echter niet voorzien in een onherroepelijke toezegging aan FN GmbH om maatregel 2 te verstrekken of om een op zichzelf staand wettelijk recht te creëren voor de begunstigde (zoals expliciet voorgeschreven in artikel 1 van het besluit van 1993). Maatregel 2 vormt in feite een afzonderlijke toepassing van de regeling die is opgericht bij het besluit van 1993.
- (193) Daarom concludeert de Commissie dat zij het recht heeft om maatregel 2 te onderzoeken overeenkomstig de voorschriften inzake staatssteun, aangezien FN GmbH ten tijde van de verstrekking van de maatregel betrokken was bij een economische activiteit.

⁽⁵⁸⁾ *Italië/Commissie*, C-99/02, ECR, EU:C:2004:207, punt 65.

⁽⁵⁹⁾ *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark-arrest)*, EU:C:2003:415, ECR.

⁽⁶⁰⁾ Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, punt 43.

8.4.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (194) Zoals vermeld in overweging 111 van het besluit tot inleiding van de procedure, werd de overheidssteun rechtstreeks uit de begroting van de deelstaat Noordrijn-Westfalen betaald als een rechtstreekse verlening ten gunste van FN GmbH. De door de deelstaat Noordrijn-Westfalen verstrekte financiering werd derhalve uit staatsmiddelen bekostigd en kan worden toegerekend aan de staat.

8.4.3. Economisch voordeel

- (195) Om te bepalen of een overheidsmaatregel steun vormt, moet worden nagegaan of de begunstigde een economisch voordeel ontvangt dat zij niet onder normale marktvoorwaarden zou hebben ontvangen.
- (196) In de onderzochte zaak heeft de deelstaat Noordrijn-Westfalen overheidsgelden verstrekt in de vorm van een rechtstreekse subsidie ter ondersteuning van infrastructuurinvesteringen voor de luchthaven. Deze gelden zijn ontvangen door FN GmbH als luchthavenbeheerder ter financiering van investeringen op de luchthaven. De Commissie merkt op dat geen investeerder in een markteconomie een dergelijke financiering zou verstrekken zonder vergoeding en zonder de mogelijkheid van rendement.
- (197) De investeringsfinanciering vermindert derhalve de investeringskosten die de luchthavenexploitant normaal gesproken moet dragen, zonder vergoeding, en verleent FN GmbH derhalve een economisch voordeel.

8.4.4. Selectiviteit

- (198) In onderhavig geval merkt de Commissie op dat maatregel 2 een afzonderlijke toepassing inhoudt van de regeling op basis waarvan voordelen worden verstrekt aan de luchthaven Niederrhein-Weeze, maar ook aan enkele andere luchthavens in de deelstaat Noordrijn-Westfalen. De regeling in kwestie is echter geen algemene maatregel voor alle luchthavens in Noordrijn-Westfalen, aangezien de grotere luchthavens van Düsseldorf en Keulen/Bonn niet in aanmerking komen voor deze steunmaatregel van de deelstaat. In elk geval had een dergelijke sectorale maatregel, zelfs als alle luchthavens in Noordrijn-Westfalen in aanmerking waren gekomen, moeten worden beschouwd als selectief, aangezien deze uitsluitend een bepaalde sector in een bepaalde regio ten goede komt.
- (199) Het aan FN GmbH verstrekte voordeel door maatregel 2 is derhalve selectief.

8.4.5. Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (200) Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie vervalst financiële steun de mededinging voor zover het de positie van een onderneming versterkt in vergelijking met andere ondernemingen ⁽⁶¹⁾. Wanneer in het algemeen door een lidstaat verstrekte steun de positie van een onderneming versterkt in vergelijking met andere ondernemingen die concurreren op een bepaalde markt binnen de Unie, moet ervan worden uitgegaan dat het handelsverkeer tussen de lidstaten is beïnvloed door dit voordeel ⁽⁶²⁾.
- (201) Luchthavenbeheerders concurreren op Europees niveau om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken zodat zij nieuwe routes openen vanaf hun luchthaven of meer frequentie toevoegen aan dergelijke routes. Bij het kiezen van een luchthaven waarvandaan zij een route openen of waar zij de frequentie van een bestaande route verhogen, vergelijken luchtvaartmaatschappijen luchthavens op basis van factoren zoals het soort verleende luchthavendiensten en de betrokken klanten, bevolking of economische activiteit, de congestie, de landzijdige bereikbaarheid, de hoogte van de heffingen en de algemene zakelijke voorwaarden voor het gebruik van luchthaveninfrastructuur en -diensten ⁽⁶³⁾. Door FN GmbH financiering te verstrekken tegen gunstigere voorwaarden dan de normale marktvoorwaarden, heeft Duitsland dus toegestaan dat de onderneming agressiever kon concurreren met andere luchthavenbeheerders om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken dan zij had kunnen doen als zij de kosten van kapitaal had moeten betalen overeenkomstig de normale marktomstandigheden.
- (202) Maatregel 2 kon derhalve de mededinging verstoren en het handelsverkeer binnen de EU negatief beïnvloeden.

8.4.6. Conclusie

- (203) Maatregel 2 vormt staatssteun aan FN GmbH in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

⁽⁶¹⁾ *Italië/Commissie*, EU:C:2004:207, punt 65.

⁽⁶²⁾ *Altmark*-arrest, EU:C:2003:415.

⁽⁶³⁾ Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, punt 43.

8.5. Bestaan van steun betreffende de steun die is ontvangen van het district Kleef (maatregel 3)

8.5.1. De begrippen „onderneming” en „economische activiteit”

- (204) Hier geldt dezelfde redenering als voor de aard van de leningen die werden verstrekt door het in overheidshanden zijnde EEL GmbH (zie afdeling 8.3.1 hierboven). De verschillende maatregelen waaruit maatregel 3 bestaat, werden verleend op 14 maart 2002, dus na het arrest in *Aéroports de Paris*. Overeenkomstig paragraaf 1, punt 4, van de leenovereenkomst is de datum van verstrekking van de maatregel de datum waarop de begunstigde de aankoop van de luchthaveninfrastructuur sloot met de Duitse federale regering, met name 14 maart 2002.
- (205) Daarom concludeert de Commissie dat zij het recht heeft om maatregel 3 te onderzoeken en de verenigbaarheid met de voorschriften inzake staatssteun te beoordelen, aangezien FN GmbH ten tijde van de verstrekking van de maatregel betrokken was bij een economische activiteit.

8.5.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (206) De steun werd rechtstreeks uit de begroting van het district Kleef verstrekt aan FN GmbH. Bijgevolg werd maatregel 3 gefinancierd uit staatsmiddelen en is deze aan de staat toe te rekenen.

8.5.3. Economisch voordeel

- (207) Om te bepalen of een overheidsmaatregel steun vormt, moet worden nagegaan of de begunstigde een economisch voordeel ontvangt dat hij niet onder normale marktvoorwaarden zou hebben ontvangen. In dit kader moet de Commissie analyseren of het district Kleef gehandeld heeft als een investeerder in een markteconomie door afstand te doen van één tranche van het eerder aan FN GmbH verstrekte overbruggingskrediet.
- (208) Het gedrag van een particuliere investeerder handelend in een markteconomie is ingegeven door rendabiliteitsvooruitzichten.⁽⁶⁴⁾ Het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie geldt in de regel als zijnde vervuld, wanneer op basis van de structuur en toekomstvooruitzichten van de onderneming binnen een redelijke termijn een ten opzichte van een vergelijkbare particuliere onderneming normaal rendement in de vorm van uitkeringen van dividenden of vermogenstoename mag worden verwacht.
- (209) In onderhavige zaak heeft het district Kleef een lening zonder rente verstrekt aan FN GmbH ter waarde van [4-10] miljoen EUR en afstand gedaan van de verplichting van FN GmbH om een tranche, met een waarde van [2-5] miljoen EUR, terug te betalen, zonder verdere vergoeding te ontvangen. Dit laatste besluit was in feite de uitvoering van een clause die werd vermeld in paragraaf 4, punt 1, van de leenovereenkomst zelf, waardoor de desbetreffende tranche niet hoefde te worden terugbetaald als de doelstelling van het creëren van 350 banen werd bereikt. De Commissie merkt derhalve op dat geen enkele investeerder in een markteconomie een lening tegen nul procent rente zou hebben verstrekt en zou hebben afgezien van de terugbetaling van een aanzienlijk deel daarvan zonder vergoeding.
- (210) Bovendien moet de beoordeling door een investeerder in een markteconomie eventuele positieve gevolgen voor de economie van de regio waar de luchthaven zich bevindt, waaronder het creëren van banen, buiten beschouwing laten, aangezien de Commissie beoordeelt of de desbetreffende maatregel steun vormt door na te gaan 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 kapitaal-inbreng zou hebben gedaan”⁽⁶⁵⁾. In onderhavig geval bestond de enige tegenprestatie voor het afzien van de terugbetalingsverplichting uit een bepaald aantal banen dat moest worden gecreëerd. Het creëren van banen moet echter buiten beschouwing worden gelaten in het kader van het beginsel van een investeerder handelend in een markteconomie. Met andere woorden zou geen enkele investeerder in een markteconomie hebben ingestemd met het afzien van de terugbetaling van [2-5] miljoen EUR op basis van overwegingen over het aantal gecreëerde banen in de regio.

⁽⁶⁴⁾ Arrest van 12 december 2000 in zaak T-296/97 *Alitalia/Commissie*, ECR, EU:T:2000:289, punt 84; arrest in zaak C-305/89 *Italië/Commissie*, ECR, EU:C:1991:142, punt 20.

⁽⁶⁵⁾ Zie de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, punt 46.

- (211) De rentevrije aard van de lening en de door het district Kleef verleende afstand verlagen de kosten die de luchthavenexploitant normaal gesproken zou moeten dragen en strekt derhalve tot voordeel voor FN GmbH. Dit voordeel zou zij niet hebben verkregen onder normale marktvoorwaarden.

8.5.4. *Selectiviteit*

- (212) Het desbetreffende voordeel werd uitsluitend verstrekt aan FN GmbH. Aangezien de overheidsgelden waren gericht tot één onderneming, is de maatregel selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

8.5.5. *Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer*

- (213) Hier geldt dezelfde redenering als voor vervalsing van de mededinging en invloed op het handelsverkeer zoals hierboven (zie afdeling 8.4.5) is toegelicht.

8.5.6. *Conclusie*

- (214) Als gevolg van de hierboven beschreven redenen is de Commissie van mening dat de door het district Kleef aan FN GmbH verstrekte overheidssubsidie met betrekking tot de overeenkomst inzake overbruggingsfinanciering van een deel van de aankoopkosten voor het luchthavenvastgoed staatssteun betreft in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

8.6. Bestaan van steun betreffende de steun die is ontvangen door EEL GmbH van het district Kleef en de gemeente Weeze (maatregel 4)

8.6.1. *De begrippen „onderneming” en „economische activiteit”*

- (215) Duitsland stelt dat EEL GmbH een SPV is, met als doelstelling het faciliteren van de kanalisatie van fondsen naar FN GmbH op efficiënte en economische wijze.
- (216) Zoals is toegelicht in overweging 25, is EEL GmbH opgericht door het district Kleef en de gemeente Weeze voor het beheer van het onroerend goed van de luchthaven voorafgaand aan de privatisering. Daarna hield EEL GmbH zich bezig met het verstrekken van leningen aan FN GmbH. Het verstrekken van leningen aan derden is op zichzelf een economische activiteit. Daarom was EEL GmbH ten tijde van het verstrekken van de maatregelen die samen maatregel 4 vormen aan deze onderneming betrokken bij een economische activiteit.
- (217) Onder verwijzing naar artikel 101 VWEU omvat het begrip „onderneming” elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van die eenheid en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. EEL GmbH handelt slechts als SPV van overheidsinstanties en voert als zodanig geen economische activiteiten uit: de enige doelstelling is het samenvoegen van de middelen van twee overheidsinstanties voor de financiering van de ontwikkeling van de luchthavens.
- (218) Omdat niet is voldaan aan de cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, VWEU, is de Commissie van oordeel dat maatregel 4 geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, inhoudt.
- (219) Zelfs als EEL GmbH moest worden beschouwd als een onderneming waarop het mededingingsrecht van de EU van toepassing is gedurende de periode waarin de maatregelen die samen maatregel 4 vormen, werden verleend (wat niet zo is), dan nog zou de beoordeling van de Commissie tot dezelfde conclusie leiden dat maatregel 4 geen staatssteun vormt, zoals aangetoond in de onderstaande afdelingen.

8.6.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (220) EEL GmbH heeft alle kapitaal, liquiditeitsvoordelen en kapitaalinjecties die binnen de omvang van maatregel 4 vallen, ontvangen van zijn aandeelhouders, die deze maatregelen hebben gefinancierd uit hun respectieve begrotingen. Maatregel 4 omvat tevens een garantie van 100 % die is verstrekt door de gemeente Weeze, waardoor de begroting van de gemeente in gevaar zou kunnen komen. Daarom zijn alle maatregelen die samen maatregel 4 vormen, gefinancierd via de begrotingsmiddelen van twee lokale autoriteiten, die daarnaast besloten deze verschillende maatregelen te verstrekken.
- (221) Bijgevolg werd maatregel 4 gefinancierd uit staatsmiddelen en is deze aan de staat toe te rekenen.

8.6.3. Economisch voordeel

- (222) Om te bepalen of een overheidsmaatregel steun vormt, moet worden nagegaan of de begunstigde een economisch voordeel ontvangt dat hij niet onder normale marktvoorwaarden zou hebben ontvangen.
- (223) In dit kader moet de Commissie analyseren of het district Kleef en de gemeente Weeze hebben gehandeld zoals voorzichtige ondernemers handelend in een markteconomie en ingegeven door rendabiliteitsvooruitzichten⁽⁶⁶⁾ zouden hebben gedaan onder dezelfde omstandigheden door aan EEL GmbH de kapitaalmaatregelen, garanties, leningen en looptijdverlengingen van de leningen te verstrekken die samen maatregel 4 vormen.
- (224) Ten eerste is het van belang om in herinnering te brengen, zoals is geconcludeerd in afdeling 8.3.2, dat EEL GmbH een SPV vormt die is opgericht door zijn twee publieke aandeelhouders voor het beheren van het onroerend goed van de luchthaven Niederrhein-Weeze en vanaf 2003 exclusief is gebruikt voor het verstrekken van financiering voor dezelfde luchthaven. Dit wordt bevestigd door het feit dat in de (schriftelijke) algemene vergadering van 10 en 11 april 2003 deze twee publieke aandeelhouders de nieuwe financieringsactiviteiten van EEL GmbH strikt hebben omschreven als investeringen in de luchthaven Niederrhein-Weeze. Deze doelstelling komt overeen met het doel van EEL GmbH zoals vastgelegd in artikel 2 van het oprichtingsverdrag (*Gesellschaftsvertrag*) van 16 december 1999⁽⁶⁷⁾. Bovendien heeft EEL GmbH, zoals al is toegelicht in overweging 153, geen raad van bestuur. Beide directeuren zijn vertegenwoordigers van overheidsinstanties. Eén directeur is de *Landrat*, het hoofd van het district Kleef, en de andere directeur is de burgemeester van de gemeente Weeze. Bovendien heeft EEL GmbH geen vaste personeelsleden en wordt de onderneming bestuurd door één ambtenaar van het district Kleef. Uit al deze elementen blijkt dat besluiten die door EEL GmbH worden genomen in feite worden vastgesteld door vertegenwoordigers van publieke aandeelhouders, die de onderneming dagelijks besturen en tevens zitting hebben in de bestuursorganen. Dit bevestigt dat de onderzochte maatregelen kunnen worden toegerekend aan de publieke aandeelhouders.
- (225) Bij het toepassen van het beginsel van een investeerder handelend in een markteconomie op maatregel 4 moet voldoende aandacht worden besteed aan het feit dat de begunstigde van de financieringsmaatregelen een SPV is die is opgericht door en in handen is van de entiteiten waarvandaan maatregel 4 afkomstig is en uitsluitend wordt gebruikt voor een duidelijk omschreven doelstelling die door dezelfde entiteiten wordt nagestreefd. Bovendien moet in dit kader voldoende aandacht worden besteed aan de doelstelling waarvoor de *Special Purpose Objective* wordt gebruikt en in bedrijf wordt gehouden.
- (226) SPV's worden over het algemeen opgericht en gebruikt door particuliere ondernemingen onder verschillende omstandigheden. Een mogelijke situatie waarin gebruik wordt gemaakt van SPV's, is in gevallen waarin twee onafhankelijke ondernemingen een joint venture oprichten om een specifiek project te ontwikkelen of een speciale activiteit of functie uit te voeren (bijvoorbeeld onderzoek en ontwikkeling, productie, distributie)⁽⁶⁸⁾ ten gunste van beide ondernemingen. De SPV is derhalve een juridische structuur waaraan beide ondernemingen de middelen (financiering, personeel, activa enz.) toewijzen die nodig zijn voor de uitvoering van hun gezamenlijke project, functie of activiteit en waarmee zij dit gezamenlijke project of deze gezamenlijke functie of activiteit uitvoeren. In bepaalde situaties, bijvoorbeeld wanneer de SPV slechts een functie heeft op het gebied van productie of onderzoek en ontwikkeling, ontvangt hij financiering van de moederbedrijven zonder zelf winst te genereren die kan worden herverdeeld onder de aandeelhouders, bijvoorbeeld in de vorm van dividenden. In plaats van dergelijke winst te genereren, draagt de SPV bij aan de uitvoering van de activiteiten die de moederbedrijven noodzakelijk achten gelet op hun eigen doelstellingen.

⁽⁶⁶⁾ Zie voetnoot 65.

⁽⁶⁷⁾ Zie voetnoot 49.

⁽⁶⁸⁾ Zie de Geconsolideerde Mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB C 95 van 16.4.2008, blz. 1, punt 95).

- (227) Het is derhalve duidelijk dat wanneer twee onafhankelijke particuliere ondernemingen een SPV oprichten en gebruiken met het oog op een duidelijk omschreven doelstelling en hieraan financiering verstrekken, zij deze financiering niet noodzakelijkerwijs verstrekken met het oog op het verkrijgen van financieel rendement in de vorm van dividenden of de betaling van rente, zoals een investeerder of bank zou doen. In plaats daarvan verstrekken zij deze financiering met het oog op het behalen van de doelstelling waarvoor de SPV wordt gebruikt.
- (228) Gelet op deze overwegingen moet het gedrag van het district Kleef en de gemeente Weeze jegens EEL GmbH worden geanalyseerd met inachtneming van het feit dat deze twee overheidsinstanties de enige aandeelhouders zijn van EEL GmbH, waarbij rekening wordt gehouden met de exclusieve doelstelling die aan EEL GmbH vanaf 2003 werd toegewezen, namelijk het verstrekken van de verschillende leningen en looptijdverlengingen van de leningen die maatregel 1 vormen aan FN GmbH. In dit kader moet erop worden gewezen dat de verschillende maatregelen die samen maatregel 1 vormen, zoals vermeld in afdeling 8.3.2, duidelijk zijn toe te rekenen aan het district Kleef en de gemeente Weeze. Met andere woorden: de twee overheidsinstanties hebben maatregel 1 ontworpen en besloten deze uit te voeren en hebben besloten om EEL GmbH hiervoor te gebruiken.
- (229) Bij het toepassen van het beginsel van een investeerder handelend in een markteconomie op maatregel 4, moet derhalve het feit dat het district Kleef en de gemeente Weeze besloten hebben maatregel 1 uit te voeren en hiervoor EEL GmbH te gebruiken, als startpunt worden genomen. De relevante vraag die de Commissie moet beantwoorden, is de volgende: als twee hypothetische investeerders in een markteconomie hadden besloten maatregelen uit te voeren zoals die welke deel uitmaken van maatregel 1, hadden zij dan een SPV zoals EEL GmbH gebruikt en hieraan soortgelijke financiering verstrekt als die welke voortkomen uit maatregel 4 om die doelstelling te behalen?
- (230) Gezien deze achtergrond leidt het feit dat bepaalde leningen door de aandeelhouders aan EEL GmbH zijn verstrekt tegen tarieven die lager liggen dan normale markttarieven, dat er kosteloos een garantie is verstrekt of dat kapitaal is geïnjecteerd zonder duidelijke vooruitzichten op financieel rendement, niet noodzakelijkerwijs tot de conclusie dat het district Kleef en de gemeente Weeze jegens EEL GmbH niet hebben gehandeld zoals investeerders in een markteconomie zouden hebben gedaan. De relevante vraag is eerder of de op grond van maatregel 4 aan EEL GmbH verstrekte financiering vanuit het perspectief van een investeerder handelend in een markteconomie redelijk is, gelet op het door de aandeelhouders van EEL GmbH nagestreefde doel, namelijk de uitvoering van maatregel 1.
- (231) Twee voorzichtige investeerders handelend in een markteconomie die dezelfde doelstelling nastreven als de publieke aandeelhouders van EEL GmbH, zouden feitelijk twee opties hebben gehad: het oprichten van een Special Purpose Vehicle die leek op EEL GmbH (optie 1) of rechtstreeks leningen verstrekken aan FN GmbH zonder speciaal orgaan (optie 2). Een rationele investeerder handelend in een markteconomie zou geen andere optie, zoals het gebruik van particuliere financiële bemiddelingsinstanties hebben overwogen, aangezien deze een vergoeding hadden gerekend voor het verlenen van een dergelijke dienst. Deze optie zou de kosten van het kanaliseren van gelden naar FN GmbH hebben verhoogd als gevolg van deze vergoedingen.
- (232) De Commissie merkt op dat de publieke aandeelhouders, bij het nemen van het besluit om EEL GmbH zelf te financieren in plaats van financiële bemiddelaars te gebruiken, hun financiële blootstelling hebben beperkt tot het strikt noodzakelijke om FN GmbH op grond van maatregel 1 te financieren:
- de hoogte van de financiering die rechtstreeks door de publieke aandeelhouders aan EEL GmbH werd verstrekt tot 2010 ([20-40] miljoen EUR ⁽⁶⁹⁾) was evenredig aan de door FN GmbH van EEL GmbH geleende bedragen ([20-40] miljoen EUR ⁽⁷⁰⁾);
 - de voorwaarden voor de financiering van EEL GmbH (datum, bedrag en looptijd) zijn op één lijn gebracht met de financiering van FN GmbH door EEL GmbH:

Volume (in miljoen EUR)	Datum van de door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte leenovereenkomst	Datum van de door Duitsland aan EEL GmbH verstrekte overheidsmaatregelen	Volume (in miljoen EUR)
[11-20]	11.4.2003	11.4.2003	[5-15] (+ [2-5] ontvangen van een banklening op 2 mei 2003)
[2-5]	17.6.2004	16.6.2004	[2-5]

⁽⁶⁹⁾ Zie overweging 53.

⁽⁷⁰⁾ Zie tabel 3.

Volume (in miljoen EUR)	Datum van de door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte leenovereenkomst	Datum van de door Duitsland aan EEL GmbH verstrekte overheidsmaatregelen	Volume (in miljoen EUR)
[2-5]	28.7.2004	28.7.2004	[2-5]
Verlenging van de lening tot 31.12.2010	1.7.2005	1.7.2005	Verlenging van de lening tot 31.12.2010 en schuldenherstructurering
Verlenging van de lening tot 31.12.2016	29.11.2010	29.11.2010	Verlenging van de lening tot 31.12.2016

- c) EEL GmbH heeft geen materiële activa op de balans staan behalve de vorderingen jegens FN GmbH. De (kleine) winsten die worden behaald met de financieringsactiviteiten aan FN GmbH, komen slechts voor in de boeken van EEL GmbH, maar komen niet overeen met contanten of liquiditeit, aangezien FN GmbH zijn schuld aan EEL GmbH niet heeft afbetaald.
- d) Gelet op de strategie van EEL GmbH om FN GmbH te financieren, is deze rente slechts bestemd om EEL GmbH in staat te stellen de rentabiliteitsdrempel te halen en om de rente te betalen van de verlengde leningen die zijn verstrekt door de publieke aandeelhouders en [bank], zoals blijkt uit de notulen van de algemene vergaderingen van EEL GmbH.
- e) EEL GmbH is derhalve niet in staat om zijn twee aandeelhouders en [bank] terug te betalen zo lang FN GmbH de aan EEL GmbH verschuldigde leningen en rente niet heeft afgelost. Dit houdt in dat EEL GmbH zich niet kan bezighouden met andere economische activiteiten, zoals Duitsland stelt.
- (233) De Commissie is van mening dat de keuze van de twee aandeelhouders voor optie 1 derhalve consistent was met de vermelde doelstelling van de aandeelhouders om de middelen van EEL GmbH uitsluitend te wijden aan de financiering van FN GmbH.
- (234) Daarnaast is de Commissie van mening dat onder optie 1 de administratie- en beheerkosten van een SPV zoals EEL GmbH worden verminderd tot het strikte minimum (geen vastlegging van andere activa dan de vorderingen jegens FN GmbH, geen permanente personeelsleden en directie, bijna geen operationele kosten, geen andere financiële kosten dan de terugbetaling van de door [bank] verstrekte lening). Dit is des te meer zo aangezien toen de twee publieke aandeelhouders besloten maatregel 1 uit te voeren, EEL GmbH al bestond, als slapende structuur, en niet vanuit het niets hoefde te worden opgericht. De keuze voor een SPV vereenvoudigde tevens het beheer van de financiële transacties met derden (zoals FN GmbH of een particuliere bank), terwijl de transactiekosten tussen de twee aandeelhouders werden geminimaliseerd. De keuze voor optie 2 had daarentegen geleid tot verdubbeling van de mechanismen die waren ingesteld ter ondersteuning van FN GmbH, wat de administratie- en juridische kosten voor het kanaliseren van fondsen naar FN GmbH (bv. duplicatie van juridische contracten) had verhoogd en mogelijk van invloed was geweest op de kwaliteit van het toezicht op en de coördinatie van het project.
- (235) Het zou dus rationeel zijn geweest voor twee voorzichtige investeerders handelend in een markteconomie en ingegeven door rendabiliteitsvooruitzichten op de middellange en lange termijn en handelend in plaats van de publieke aandeelhouders van EEL GmbH om voor optie 1 te kiezen in plaats van voor optie 2. De Commissie is van mening dat aan de test van een investeerder handelend in een markteconomie is voldaan en dat er geen economisch voordeel is toegekend aan EEL GmbH.

8.6.4. Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (236) Vanaf 2003 waren de activiteiten van EEL GmbH uitsluitend beperkt tot het verstrekken van financiering aan FN GmbH. EEL GmbH kon zich niet bezighouden met een andere activiteit. De onderneming kon bijvoorbeeld geen leningen verstrekken aan andere entiteiten.
- (237) De enige activiteit waarvoor maatregel 4 van invloed zou kunnen zijn op de mededingingsdynamiek, zou het verstrekken van financiering aan FN GmbH zijn. Een dergelijk gevolg voor de mededinging zou hebben bestaan als, bij afwezigheid van maatregel 4, andere financieringsverstrekkers dan EEL GmbH, zoals banken of andere investeerders, een grotere kans zouden hebben gehad om financiering te verstrekken aan FN GmbH met het oog op het behalen van winst.

- (238) Zoals echter is vermeld in afdeling 8.5.3, was het de duidelijke bedoeling van het district Kleef en de gemeente Weeze om maatregel 1 zelf uit te voeren om aan FN GmbH financiering te verstrekken. De enige beweegreden voor maatregel 4 is in feite de uitvoering van maatregel 1.
- (239) Zonder maatregel 4 zou EEL GmbH niet in staat zijn geweest maatregel 1 uit te voeren. De afwezigheid van maatregel 4 zou echter eenvoudigweg hebben betekend dat het district Kleef en de gemeente Weeze zouden hebben besloten om maatregel 1 uit te voeren zonder gebruik te maken van EEL GmbH, bijvoorbeeld via een rechtstreekse juridische relatie tussen zichzelf en FN GmbH. Daarom zouden banken of andere investeerders, bij afwezigheid van maatregel 4, geen grotere kans hebben gehad op het verstrekken van financiering aan FN GmbH met het oog op het behalen van winst, aangezien de benodigde financiering in elk geval zou worden verstrekt door het district Kleef en de gemeente Weeze.
- (240) Ervan uitgaande dat maatregel 4 een economisch voordeel zou inhouden voor EEL GmbH (hetgeen niet zo is), zou dit voordeel geen invloed hebben gehad op de mededinging en de handel en vormt deze maatregel dus geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

8.6.5. Conclusie

- (241) Om bovengenoemde redenen houdt maatregel 4 geen staatssteun aan EEL GmbH in, in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

8.7. Nieuwe versus bestaande steun

- (242) Van de situaties waarin een maatregel bestaande steun vormt, wordt een uitputtende opsomming gegeven in artikel 1 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU ⁽⁷¹⁾.
- (243) Het staat buiten kijf dat de betrokken maatregelen niet ten uitvoer zijn gelegd vóór de toetreding van Duitsland tot de Europese Unie (punt i) van genoemd artikel), en dat deze evenmin als zijnde goedgekeurd kunnen worden aangemerkt omdat de Commissie geen besluit heeft genomen binnen de voor de procedure vastgestelde termijn (punt iii)), noch dat deze als bestaande steun kunnen worden aangemerkt omdat de verjaringstermijn is verstreken (punt iv)). Het is geen steun geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht (onder b), v), eerste zin) ⁽⁷²⁾.
- (244) Deze beoordeling is met name van toepassing op maatregel 2, ondanks het feit dat Duitsland stelde dat deze maatregel bestaande steun vormt (zie overweging 102). Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest *Leipzig-Halle* bevestigd dat de bouw van luchthaveninfrastructuur vanaf 2000 ⁽⁷³⁾ ook valt onder de voorschriften voor staatssteun, met name 15 oktober 2002 voor de datum van het verstrekken van maatregel 2 (zie overweging 46). De Commissie is van mening dat de maatregel daarom op het moment van inwerkingtreding staatssteun vormde. In tegenstelling tot wat Duitsland stelt, is het feit dat de maatregel is vastgesteld op grond van het besluit van 1993 niet van invloed op die beoordeling. Het besluit van 1993 voorziet slechts in een rechtsgrondslag voor mogelijke steunmaatregelen aan regionale luchthavens die de deelstaat Noordrijn-Westfalen kan overwegen, maar creëert op zich geen wettelijk recht voor deze luchthavens, zoals expliciet is vermeld in artikel 1 van het besluit van 1993.
- (245) De datum van het verstrekken van maatregel 2 is derhalve 15 oktober 2002 en dat is na het arrest *Aéroports de Paris*. Maatregel 2 vormde derhalve al staatssteun ten tijde van de verstrekking ervan, zoals aangetoond in afdeling 8.4.6 en het is niet later staatssteun geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt. Bovendien werd maatregel 2 minder dan tien jaar voordat de Commissie de formele onderzoeksprocedure inleidde, verstrekt, zodat de maatregel dus geen bestaande steun is geworden als gevolg van de verjaringstermijn. Maatregel 2 kan dus niet worden beschouwd als bestaande steun.

⁽⁷¹⁾ Artikel 1, onder b), v), tweede regel, van Verordening (EG) nr. 659/1999 luidt als volgt: „Maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het Gemeenschapsrecht steun zijn geworden, worden na de voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd”.

⁽⁷²⁾ „[S]teun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht; maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het gemeenschapsrecht steun zijn geworden, worden nade voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd.”

⁽⁷³⁾ Overwegingen 38 en 39.

8.8. Rechtmatigheid van de steun

- (246) Volgens artikel 108, lid 3, VWEU, brengen de lidstaten de Commissie tijdig van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen op de hoogte en kunnen de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering worden gebracht voordat er een eindbesluit is vastgesteld.
- (247) Aangezien Duitsland heeft nagelaten alle onderzochte steunmaatregelen aan te melden, vormen maatregel 1, 2 en 3 onrechtmatige steun.

9. VERENIGBAARHEID

9.1. Toepasselijkheid van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 en van 2005

- (248) De betrokken maatregelen kunnen 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.
- (249) In dit verband vormen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 een kader op basis waarvan de steun voor de luchthaven uit hoofde van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, verenigbaar kan worden verklaard.
- (250) Overeenkomstig de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is de Commissie van mening dat de bepalingen van haar mededeling betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun niet dienen te gelden voor lopende zaken van onrechtmatige exploitatiesteun aan luchthavens die vóór 4 april 2014 is verleend. Daarentegen zal de Commissie de in de richtsnoeren 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 werd verleend ⁽⁷⁴⁾.
- (251) Wat investeringssteun voor luchthavens betreft, zal de Commissie, overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun, op onrechtmatige investeringssteun voor luchthavens de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend. Zij zal dan ook de in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 neergelegde beginselen toepassen op vóór 4 april 2014 verleende onrechtmatige investeringssteun voor luchthavens ⁽⁷⁵⁾.
- (252) De Commissie heeft reeds geconcludeerd dat maatregel 2 en 3 onrechtmatige staatssteun vormen die was verstrekt vóór 4 april 2014, terwijl maatregel 1 en 4 niet worden beschouwd als staatssteun.
- (253) Gelet op de bepalingen in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, zoals vermeld in overwegingen 250 en 251, is de Commissie verplicht om vast te stellen of de betrokken maatregelen onrechtmatige exploitatiesteun of onrechtmatige investeringssteun vormen.

9.2. Investeringssteun versus exploitatiesteun

9.2.1. Maatregel 1

- (254) Zoals is geconcludeerd in afdeling 8.3.6, heeft FN GmbH geprofiteerd van staatssteun afkomstig uit lening 4 en verlenging 1 en mogelijk verlenging 2 die deel uitmaken van maatregel 1. De Commissie beoordeelt de aard van elke submaatregel afzonderlijk.
- (255) De Commissie merkt op dat lening 4 is verstrekt met het oog op financieringsinvesteringen die zijn gedaan door FN GmbH: zoals vermeld in overweging 39, is in paragraaf 1, punt 2, van de leenovereenkomst die is ondertekend op 1 juli 2005 vermeld dat de lening uitsluitend is bestemd voor investeringen. De Commissie merkt op dat EEL GmbH controlemechanismen heeft ingesteld zoals vastgesteld in paragraaf 2 van de leenovereenkomst, waarin werd verplicht dat FN GmbH (en EEL GmbH op zijn eigen verzoek) controleert dat facturen strikt verband houden met de voltooiing van de luchthaven en dat EEL GmbH (en niet FN GmbH) de facturen uit

⁽⁷⁴⁾ Overweging 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁷⁵⁾ Overweging 173 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

de lening zou betalen. Deze controlemechanismen zijn doeltreffend geweest, aangezien Duitsland kon aantonen dat de uit die lening afkomstige betalingen uitsluitend hebben geholpen bij de dekking van investeringskosten. De Commissie is derhalve van mening dat lening 4 onrechtmatige investeringssteun vormt die is verstrekt vóór 4 april 2014 en dat de verenigbaarheid ervan moet worden beoordeeld op basis van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

- (256) Met betrekking tot verlenging 1 merkt de Commissie op dat dit een verlenging vormt van de leningen 1, 2 en 3. Deze verlenging is als zodanig niet gericht op de financiering van nieuwe investeringen, hetgeen Duitsland niet heeft aangetoond. De Commissie is daarom van mening dat deze verlenging uitsluitend werd verstrekt om FN GmbH te ontheffen van zijn verplichting op korte termijn om alle opgebouwde leningen en rente terug te betalen. Hiermee wilden EEL GmbH en de publieke aandeelhouders verzekeren dat FN GmbH geen liquiditeitstekort zou oplopen, wat ervoor zou hebben kunnen zorgen dat de begunstigde van de steun zijn investeringen zou hebben opgegeven of zou zijn veranderd in een onderneming in moeilijkheden. De Commissie is derhalve van mening dat verlenging 1 onrechtmatige exploitatiesteun vormt die is verstrekt vóór 4 april 2014 en dat de verenigbaarheid ervan moet worden beoordeeld op basis van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.
- (257) Op verlenging 2 zouden soortgelijke overwegingen van toepassing zijn als het zou moeten worden beschouwd als staatssteun.

9.2.2. *Maatregel 2*

- (258) FN GmbH heeft geprofiteerd van maatregel 2 om de kosten van de verwerving en installatie van vaste kapitaalactiva te compenseren, zoals beschreven in overweging 46. Overeenkomstig punt 25 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt onder „investeringssteun” verstaan: „steun voor de financiering van vaste activa, met name om de financieringskloof voor de kapitaalkosten te dichten”. Alle onder maatregel 2 vallende kosten vormen daarom investeringskosten. Maatregel 2 vormt derhalve onrechtmatige investeringssteun die is verstrekt vóór 4 april 2014 en de verenigbaarheid ervan moet worden beoordeeld op basis van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

9.2.3. *Maatregel 3*

- (259) Zoals beschreven in afdeling 3.3 is de onderzochte maatregel 3 verstrekt om FN GmbH een overbruggingsfinanciering te verstrekken voor een deel van de verwervingskosten van het onroerend goed van de luchthaven (615 ha en ongeveer 650 gebouwen van verschillende soorten voor het ombouwen tot burgerluchthaven). Zoals voorgeschreven in punt 3 van de preambule en paragraaf 1 van de leenovereenkomst van 14 maart 2002, werd de overbruggingsfinanciering verstrekt door middel van een rentevrije lening die expliciet was bestemd voor de financiering van investeringsuitgaven die noodzakelijk waren voor de voltooiing van de EuZZLG (zie overweging 21).
- (260) Deze overbruggingsfinanciering vormt derhalve onrechtmatige investeringssteun die is verstrekt vóór 4 april 2014 en de verenigbaarheid ervan moet worden beoordeeld op basis van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

9.2.4. *Conclusie*

- (261) Zoals hierboven is toegelicht, is de Commissie van mening dat lening 4 van maatregel 1, maatregel 2 en maatregel 3 onrechtmatige investeringssteun vormen, terwijl verlenging 1 en mogelijk verlenging 2 moeten worden beschouwd als exploitatiesteun.

9.3. **Verenigbaarheid van de investeringssteun**

- (262) Overeenkomstig punt 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 moet de Commissie beoordelen of
- 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 nodig is en in verhouding staat tot het gestelde doel;
 - c) de infrastructuur op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden biedt, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen;

- d) de infrastructuur voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk is;
- e) het handelsverkeer niet zodanig wordt beïnvloed dat dit in strijd is met het communautair belang.
- (263) In aanvulling op het vereiste om te voldoen aan specifieke verenigbaarheidscriteria zoals vermeld in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, moet staatssteun aan luchthavens, net als andere staatssteun, noodzakelijk en evenredig zijn in relatie tot de beoogde legitieme doelstelling om te kunnen worden beschouwd als verenigbare steun ⁽⁷⁶⁾.
- 9.3.1. *De bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid enz.)*
- (264) De onderzochte investeringssteun streefde naar de financiering van de verbouwing van het voormalige Britse militaire vliegveld Weeze tot burgerluchthaven en de aanzienlijke ontwikkeling van de luchthaven. Deze maatregelen droegen in aanzienlijke mate bij aan de regionale ontwikkeling en het creëren van nieuwe banen in een gebied dat economisch was getroffen door de sluiting van het Britse militaire vliegveld. Zoals door Duitsland werd gesteld, leidde de sluiting van het Britse vliegveld ertoe dat ongeveer 6 300 mensen het gebied verlieten, wat leidde tot het verlies van 400 civiele banen die direct verband hielden met de exploitatie van het militaire vliegveld en het verlies van ongeveer 102 miljoen EUR aan inkomsten voor ongeveer 80 ondernemingen. Daarnaast zorgde het vertrek van de Britse troepen ervoor dat 1 600 wooneenheden leeg kwamen te staan; dat is meer dan 30 % van de totale huizenvoorraad van de gemeente Weeze.
- (265) De Commissie merkt op dat het oprichten en ontwikkelen van de burgerluchthaven volgens Duitsland hebben geleid tot het creëren van meer dan 1 200 banen in het district Kleef en tot het clusteren van dienstenondernemingen op het grondgebied van het bedrijventerrein bij de luchthaven.
- (266) Duitsland wijst erop dat de bijdrage van dit project aan de regionale economische ontwikkeling, en dus aan economische cohesie, een belangrijke doelstelling van de Unie, in zekere mate al is erkend door de Commissie. De Commissie heeft inderdaad structuurfondsen verstrekt aan Noordrijn-Westfalen op grond van het Konver II-programma, waarin uitdrukkelijk is voorzien in de financiering van de verbouwing van voormalige militaire faciliteiten in Kleef.
- (267) De betrokken investeringssteun heeft tevens bijgedragen aan de verbetering van de toegankelijkheid van het gebied. De voor de luchthaven Niederrhein-Weeze dichtstbijzijnde luchthavens zijn Düsseldorf (op 76 km van de luchthaven en 51 minuten reistijd per auto) en Eindhoven, NL (88 km, 1 uur en 12 minuten reistijd per auto) ⁽⁷⁷⁾.
- (268) Het verkeer op de luchthavens van Düsseldorf en Eindhoven is sinds 2003 voortdurend toegenomen: het verkeer op Düsseldorf steeg van 14,3 miljoen passagiers in 2003 naar ongeveer 21 miljoen in 2013 en het verkeer op de luchthaven van Eindhoven steeg van 0,4 miljoen in 2003 naar 3,4 miljoen in 2013. Tijdens deze periode zijn uitsluitend eigen congestieproblemen en capaciteitsbeperkingen van invloed geweest op deze constante groei (in het bijzonder het gebrek aan beschikbare slots in Düsseldorf). De capaciteit van de luchthaven van Düsseldorf heeft in 2013 de limiet van 22 miljoen passagiers bereikt, terwijl de luchthaven van Eindhoven slechts 2,5 miljoen passagiers kon bedienen in 2012. Ondanks de stijging van het verkeer op de luchthaven Niederrhein-Weeze, merkt de Commissie op dat er sinds 2012 is gestart met uitbreidingswerkzaamheden of dat die zijn voltooid, zodat de capaciteit van beide luchthavens werd vergroot ⁽⁷⁸⁾.
- (269) De Commissie concludeert daarom dat de investering in de luchthaven Niederrhein-Weeze geen verdubbeling vormt van de bestaande niet-winstgevende infrastructuur. Integendeel, de luchthaven Niederrhein-Weeze heeft een belangrijke rol gespeeld om Düsseldorf te ontlasten, zonder de plannen om Düsseldorf en Eindhoven uit te breiden te beperken. Zonder het onderzochte project had het risico bestaan dat de regio onvoldoende bediend werd.
- (270) De Commissie kan derhalve concluderen dat de bouw en de exploitatie van de infrastructuur voldoen aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang, namelijk regionale economische ontwikkeling en verbetering van de toegankelijkheid van de regio.

⁽⁷⁶⁾ Zie bijvoorbeeld de zaak SA.34586 (2012/N) — Griekenland — Modernisering van de luchthaven Chania, punt 49.

⁽⁷⁷⁾ Hoewel formeel dichterbij dan 100 km bij de luchthaven Niederrhein-Weeze (98 km), kan de luchthaven van Maastricht uitsluitend worden bereikt door een reis van 1 uur en 14 minuten per auto. De Commissie is van mening dat deze luchthaven niet moet worden beschouwd als deel uitmakend van het verzorgingsgebied van de luchthaven Niederrhein-Weeze.

⁽⁷⁸⁾ Na de uitbreiding in 2012-2013 is de capaciteit van de luchthaven Eindhoven uitgebreid tot 5 miljoen passagiers; de uitbreidingswerkzaamheden op de luchthaven van Düsseldorf zullen waarschijnlijk in de zomer van 2014 beginnen.

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

- (271) Volgens Duitsland was de geplande modernisering van de luchthaven Niederrhein-Weeze noodzakelijk om de verbouwing van het voormalige militaire vliegveld naar een burgerluchthaven te voltooien. De bouw en modernisering van taxibanen en platforms moest worden uitgevoerd om te kunnen beginnen met civiele vliegbewegingen.
- (272) Duitsland stelt dat het infrastructuurproject uitsluitend is uitgevoerd voor zover noodzakelijk was om de gestelde doelen te bereiken: hoewel de infrastructuur is gebouwd voor een maximale passagiersstroom van 3,5 miljoen passagiers, laten de in tabel 1 weergegeven verkeersstatistieken zien dat het verkeer gestaag toenam tot 2010 met een record van 2,9 miljoen passagiers, voordat dit weer daalde tot 2,2 miljoen in 2012. Dit houdt in dat het verwachte verkeer grotendeels voldeed aan de werkelijke vraag en dat het project niet onevenredig groot of uitgebreid is.
- (273) De Commissie kan derhalve concluderen dat de desbetreffende infrastructuur nodig en evenredig is gelet op de gestelde doelstellingen.

9.3.3. *De infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen*

- (274) Zoals eerder toegelicht, bereikte de luchthaven Niederrhein-Weeze in 2010 een passagiersstroom (2,9 miljoen passagiers) in de buurt van zijn capaciteitslimiet (3,5 miljoen passagiers). Deze verkeersstroom is bereikt binnen slechts zes jaar na aanvang van de activiteiten, veel sneller dan andere Duitse luchthavens die zich richten op dezelfde strategie voor lagekostenmaatschappijen (zoals Kassel of Hahn). De forse groei van de luchthaven Niederrhein-Weeze vloeit voort uit de belangrijke rol van de luchthaven bij de ontlasting van de luchthavens van Düsseldorf en Eindhoven en de bevolkingsdichtheid in het verzorgingsgebied (meer dan 35 miljoen inwoners).
- (275) Op basis van voornoemde cijfers over passagiersaantallen bood het ontwikkelingsproject voor de luchthaven Niederrhein-Weeze op de middellange termijn goede gebruiksperspectieven, met name in verband met de aanvankelijke militaire infrastructuur op de luchthaven die met behulp van de aanvankelijke investeringswerkzaamheden is omgebouwd tot een burgerluchthaven.

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

- (276) De Commissie merkt op dat de gerealiseerde civiele infrastructuur altijd zonder vorm van discriminatie open heeft gestaan voor alle potentiële gebruikers.

9.3.5. *Het handelsverkeer wordt niet zodanig beïnvloed dat dit in strijd is met het belang van de EU*

- (277) Ten tijde van het verstrekken van de steun op 15 oktober 2002 bediende de luchthaven Niederrhein-Weeze minder dan één miljoen passagiers per jaar, zodat het overeenkomstig de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 werd ingedeeld als een kleine regionale luchthaven (categorie D) ⁽⁷⁹⁾.
- (278) Het verzorgingsgebied van de luchthaven Niederrhein-Weeze omvat de westelijke regio's van Duitsland en de oostelijke regio's van Nederland. Zoals eerder al toegelicht, heeft de luchthaven Niederrhein-Weeze geen aanzienlijke schade toegebracht aan de concurrentie in dit verzorgingsgebied, zijnde de luchthavens van Düsseldorf en Eindhoven, waar sprake was van ernstige congestieproblemen en een tekort aan slots (zie overweging 268).
- (279) Daarnaast is de luchthaven Niederrhein-Weeze niet aangesloten op een spoorweg noch op een snelwegsysteem, in tegenstelling tot de twee concurrenten.
- (280) Bovendien merkt de Commissie op dat het segment zakelijke reizen op de luchthaven van Düsseldorf een aanzienlijke 40 % bedraagt, terwijl dit segment op de luchthaven Niederrhein-Weeze slechts 7 % bedraagt.
- (281) De Commissie merkt met betrekking tot de luchthaven van Eindhoven op dat op deze faciliteit zowel civiele als militaire vliegbewegingen worden uitgevoerd en dat de financiering van de infrastructuurkosten dienovereenkomstig wordt gedeeld door de civiele luchthavenbeheerders en het Nederlandse leger. De luchthaven van Eindhoven betaalde in 2010 en 2011 jaarlijks ongeveer 1 miljoen EUR om het Nederlandse leger te compenseren, met name voor de kosten van onderhoud van de infrastructuur, beveiliging en luchtverkeersleiding, maar de luchthaven had niet de aanvankelijke investeringskosten die de luchthaven Niederrhein-Weeze (gedeeltelijk) moest dragen.

⁽⁷⁹⁾ Zie punt 15 van de richtsnoeren.

- (282) Daarnaast is de steunintensiteit van het totale project (zie het gedeelte over de noodzaak en evenredigheid van de steun hieronder) beperkt tot het financieringstekort. De aandeelhouders van de luchthavenexploitant financieren meer dan 50 % van de investeringskosten.
- (283) Gelet op het bovenstaande kan de Commissie concluderen dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet zodanig wordt beïnvloed dat dit in strijd is met het communautaire belang.

9.3.6. Noodzaak en evenredigheid van de steun

- (284) De Commissie moet vaststellen of de aan FN GmbH verstrekte staatssteun heeft geleid tot een zodanige wijziging in het gedrag van de begunstigde onderneming dat deze activiteiten ontplooit die bijdragen aan het bereiken van een doelstelling van algemeen belang die de onderneming i) zonder de steun niet zou uitvoeren of ii) op beperktere of andere wijze zou uitvoeren. Daarnaast wordt 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.
- (285) Volgens Duitsland was de steun noodzakelijk omdat de ontwikkeling van de luchthaven in gevaar zou zijn gekomen gezien de krappe financiële situatie van FN GmbH ten tijde van het verstrekken van de steun. Duitsland voegt tevens toe dat, als het project rechtstreeks door overheidsinstanties zou zijn uitgevoerd, deze instanties de bouwkosten evenals de aanvankelijke operationele verliezen hadden moeten opvangen. De Commissie deelt deze zienswijze en merkt op dat de overheidssteun werd verleend in een periode waarin de particuliere aandeelhouders van FN GmbH aanzienlijke investeringen in de infrastructuur realiseerden tijdens de opstartfase van het project ([20-60] miljoen EUR in 2002-2003), terwijl zij de aanvankelijke operationele verliezen van de luchthaven droegen. Het valt te betwijfelen of lokale autoriteiten met beperkte financiële middelen, zoals het district Kleef en de gemeente Weeze, de financiële lasten van een dergelijk grootschalig project zelf zouden hebben gedragen, terwijl zij hetzelfde resultaat konden bereiken met een beperkte betrokkenheid door een particulier initiatief te steunen. Gelet op de risicovolle aard van het project, dat een van de weinige gevallen van een particuliere luchthaven vormt in Europa, lijkt beperkte overheidssteun zeer gerechtvaardigd in deze opstartfase.
- (286) Volgens Duitsland zou de investering, zonder de steun, niet in dezelfde mate zijn uitgevoerd. Zoals Duitsland terecht stelt, konden slechts een beperkt aantal investeringen worden uitgevoerd, zoals het verbreden van de start- en landingsbaan. Het zou noodzakelijk zijn geweest om bepaalde investeringen aanzienlijk uit te stellen, waardoor de luchthaven in ernstige operationele problemen zou kunnen komen of niet zou hebben kunnen voldoen aan de verwachte vraag van luchtvaartmaatschappijen en passagiers in het verzorgingsgebied. Daarom kan worden geconcludeerd dat de steunmaatregelen 1, 2 en 3 een stimulerend effect hebben, aangezien zij de begunstigde in staat stelden de investering uit te voeren.
- (287) Met betrekking tot de beoordeling van de evenredigheid van maatregel 2 bedroeg de hoeveelheid daadwerkelijk aan de luchthaven verstrekte overheidsfinanciering [2-5] miljoen EUR. Zoals toegelicht in overweging 46, komt deze steunmaatregel overeen met de financiering van 50 % van de op grond van het besluit van 1993 in aanmerking komende kosten. Het resterende bedrag ([2-5] miljoen EUR) is gefinancierd door FN GmbH. De steunintensiteit bedraagt dus 50 %.
- (288) Aangezien de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 de kwestie met betrekking tot steunintensiteit open laten, moet het maximaal toegestane steunbedrag worden beperkt tot het strikt noodzakelijke. De Commissie merkt op dat de investeringen die werden gesteund door maatregel 2, werden gefinancierd overeenkomstig *pari passu*-voorwaarden. De steunintensiteit van 50 % lijkt in onderhavig geval dus gerechtvaardigd.
- (289) Met betrekking tot de evenredigheid van lening 4 van maatregel 1 en maatregel 3 merkt de Commissie op dat het verstrekken van een lening met een lage of geen rente een minder versturende maatregel vormt dan een rechtstreekse subsidie. Bovendien was de financiële betrokkenheid van de overheidsinstanties zeer beperkt, aangezien er voor de leningen volledige zekerheid werd verstrekt. Met betrekking tot de evenredigheid van het afzien van de terugbetalingsverplichting van de helft van de overbruggingsfinanciering is de Commissie het eens met Duitsland dat de voorwaarde van het creëren van 350 banen een stimulans vormt voor de particuliere eigenaren van de luchthaven om de bouw en ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur te voltooien. De Commissie merkt op dat deze stimulans doeltreffend was, aangezien er ten tijde van het afzien van de betalingsverplichting (in 2004) 445 banen waren gecreëerd. Dat is ruim voor het verstrijken van de contractuele deadline (aan het eind van 2007).

9.3.7. Conclusie betreffende maatregel 1 (lening 4), 2 en 3

- (290) Gezien de voorgaande beoordeling, concludeert de Commissie dat maatregel 1 (lening 4), 2 en 3 verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

9.4. Verenigbaarheid van de exploitatiesteun

- (291) In afdeling 5.1.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 worden de criteria uiteengezet die de Commissie toepast bij de beoordeling van de verenigbaarheid van exploitatiesteun met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. Overeenkomstig punt 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 past de Commissie deze criteria toe op alle gevallen betreffende exploitatiesteun aan de luchthaven, waaronder lopende aanmeldingen en onrechtmatige, niet-aangemelde steun, zelfs als de steun is verstrekt vóór 4 april 2014, d.w.z. vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014. De verenigbaarheidscriteria voor exploitatiesteun, die kan worden verleend gedurende een overgangperiode van tien jaar vanaf de publicatiedatum van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, zijn:
- a) *Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang*: aan deze voorwaarde wordt onder andere voldaan als de steun de mobiliteit van EU-burgers verbetert en de regio's beter helpt te ontsluiten of regionale ontwikkeling wordt bevorderd ⁽⁸⁰⁾.
 - b) *Noodzaak van overheidsmaatregelen*: de steun dient te zijn gericht op situaties waarin dit soort steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen ⁽⁸¹⁾.
 - c) *Aanwezigheid van een stimulerend effect*: aan deze voorwaarde wordt voldaan indien te verwachten valt dat, zonder de steun 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 ⁽⁸²⁾.
 - d) *Evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum)*: om evenredig te zijn, moet exploitatiesteun aan luchthavens worden beperkt tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden ⁽⁸³⁾.
 - e) *Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer* ⁽⁸⁴⁾.
- (292) Overwegende dat de exploitatiesteun die wordt gevormd door verlenging 1 en mogelijk verlenging 2 van maatregel 1, in zijn geheel is verstrekt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, worden deze verenigbaarheidscriteria toegepast op grond van de overwegingen die zijn opgenomen in punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 (d.w.z. dat sommige voorwaarden niet van toepassing zijn).

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

- (293) De onderzochte exploitatiesteun had als doelstelling het behoud van het passende exploitatieniveau van de luchthaven Niederrhein-Weeze.
- (294) 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 hij 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.
- (295) Zoals is geconcludeerd in overweging 270, voldoen de bouw en de exploitatie van de luchthaven Niederrhein-Weeze aan duidelijk omschreven doelstellingen van gemeenschappelijk belang, namelijk regionale economische ontwikkeling en verbetering van de toegankelijkheid van de regio.

9.4.2. Noodzaak van overheidsmaatregelen

- (296) Overeenkomstig punt 116 e.v. van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt exploitatiesteun beschouwd als noodzakelijk als dit zorgt voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen. In de richtsnoeren wordt verder erkend dat overheidsfinanciering voor de financiering van exploitatiekosten normaal gesproken evenredig groter zal zijn voor kleinere luchthavens als gevolg van vaste kosten en dat luchthavens met een jaarlijks passagiersstroom tussen 200 000 en 700 000 passagiers mogelijk niet in staat zijn hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken.

⁽⁸⁰⁾ De punten 137 en 113 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁸¹⁾ De punten 137 en 116 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁸²⁾ De punten 137 en 124 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁸³⁾ De punten 137 en 125 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁸⁴⁾ De punten 137 en 131 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

- (297) Sinds de start van de activiteiten van de nieuwe terminal in 2003 heeft de jaarlijkse passagiersstroom op de luchthaven Niederrhein-Weeze in 2003 207 992, in 2004 796 745 en in 2005 591 744 bereikt (zie tabel 1). De Commissie merkt op dat de passagiersstroom in deze opstartfase enorme verschillen heeft laten zien, met name een aanzienlijke daling van 34 % in 2005 ten opzichte van 2004. De Commissie is daarom van mening dat de passagiersstroom gedurende deze drie jaar gemiddeld tussen de 200 000 en 700 000 passagiers bleef. Tegelijkertijd merkt de Commissie ook op dat FN GmbH altijd verlieslatend was (zie tabel 5) en niet eens zijn eigen operationele kosten kon dekken (de aangepaste EBITDA is negatief in 2004 en in 2005), hetgeen in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt geïdentificeerd als kenmerkend voor luchthavens van deze omvang.
- (298) De Commissie is derhalve van mening dat de aan de luchthaven Niederrhein-Weeze verleende exploitatiesteun noodzakelijk is.

9.4.3. *De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument*

- (299) Volgens punt 120 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 moet de exploitatiesteun een geschikt beleidsinstrument zijn om de beoogde doelstelling te behalen of voor de problemen waarvoor de steun een oplossing moet bieden. Aangezien de luchthaven Niederrhein-Weeze verlieslatend is op het exploitatieniveau, is het enige geschikte instrument exploitatiesteun waarmee de luchthaven de activiteiten kan voortzetten en de ontsluiting van de regio Nederrijn kan blijven verzekeren. Andere instrumenten, zoals investeringssteun of regelgevende maatregelen, lijken ongeschikt om de financiële problemen van de luchthaven Niederrhein-Weeze op exploitatieniveau aan te pakken. De Commissie is derhalve van mening dat de aan de luchthaven Niederrhein-Weeze verleende exploitatiesteun een geschikt instrument is.

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

- (300) Overeenkomstig 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 luchthaven aanzienlijk zou afnemen.
- (301) De luchthaven Niederrhein-Weeze heeft investeringssteun ontvangen voor de bouw van een nieuwe terminal en voor de implementatie van nieuwe veiligheids- en beveiligingsvereisten. Hierdoor kon de luchthaven voldoen aan de behoeften op het gebied van ontsluiting en vervoer van de regio Nederrijn die, uitgedrukt in passagiersaantallen, de laatste jaren is toegenomen. Ondanks aanzienlijk stijgende passagiersaantallen, is de luchthaven niet in staat om de operationele kosten te dekken. Zonder de exploitatiesteun kon de luchthaven het huidige verkeersniveau en het huidige investeringsniveau niet behouden en zou de economische activiteit moeten worden teruggebracht. Tegelijkertijd overschreed de steun niet het minimumbedrag dat nodig was om de operationele verliezen te dekken, waardoor de steun beperkt bleef tot het noodzakelijke minimum.
- (302) De Commissie is derhalve van mening dat de exploitatiesteun aan de luchthaven Niederrhein-Weeze een stimulerend effect heeft en evenredig is.

9.4.5. *Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer*

- (303) 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 het feit zijn dat de luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied als een andere luchthaven met reservecapaciteit is gelegen.
- (304) Zoals aangetoond in overweging 276 e.v. hierboven, heeft de Commissie al geconcludeerd dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet zodanig wordt beïnvloed dat dit in strijd is met het communautaire belang.

9.5. **Conclusie over de verenigbaarheid van de steunmaatregelen**

- (305) Alle maatregelen die het voorwerp vormen van dit onderzoek en die kunnen worden beschouwd als staatssteun, zijn verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag. Deze conclusie laat volledig onverlet de beoordeling van eventuele andere steunmaatregelen die overheidsinstanties kunnen hebben verstrekt aan FN GmbH die de Commissie in de toekomst kan uitvoeren.

10. TAAL

(306) Bij schrijven van 18 juni 2014 heeft Duitsland ermee ingestemd dat het onderhavige besluit in de Engelse taal zou worden vastgesteld. Derhalve is slechts de tekst in de Engelse taal authentiek.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De door EEL GmbH aan FN GmbH op 11 april 2004, 17 juni 2004 en 28 juli 2004 verstrekte leningen en de door het district Kleef en de gemeente Weeze aan EEL GmbH verstrekte steunmaatregelen vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

1. De door EEL GmbH aan FN GmbH op 1 juli 2005 verstrekte lening evenals de verlenging op 1 juli 2005 van alle bestaande door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte leningen, de door de deelstaat Noordrijn-Westfalen aan FN GmbH verstrekte steunmaatregel en de door het district Kleef rechtstreeks aan FN GmbH verstrekte steunmaatregel in verband met de verwerving van het onroerend goed van de luchthaven Niederrhein-Weeze vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2. De verlenging van alle door EEL GmbH aan FN GmbH verstrekte leningen op 29 november 2010 is, indien dit staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 23 juli 2014.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter
