

BESLUIT (EU) 2016/152 VAN DE COMMISSIE**van 1 oktober 2014****betreffende steunmaatregel SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) die Duitsland ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van de luchthaven van Zweibrücken en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 5063)***(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) In een parlementaire vraag van december 2008 heeft europarlementslid Hiltrud Breyer de overheidsfinanciering van de luchthaven van Zweibrücken aan de orde gesteld ⁽³⁾. Volgens haar had de deelstaat Rijnland-Palts (hierna de „deelstaat” genoemd) in de periode 2005-2006 Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken (hierna „FGAZ” genoemd) 2,4 miljoen EUR steun gegeven, die FGAZ had gebruikt voor de financiering van haar volledige dochteronderneming Flughafen Zweibrücken GmbH (hierna „FZG” genoemd). Zij voerde voorts aan dat in dezelfde periode de bouwactiviteiten op de luchthaven ten belope van 6,96 miljoen EUR volledig door de deelstaat werden betaald.
- (2) Op 6 januari 2009 heeft commissaris Tajani deze vraag beantwoord. Er werd ook een klacht geregistreerd onder zaaknummer CP 5/2009. Op 22 januari 2009, 24 september 2010 en 15 maart 2011 verzocht de Commissie Duitsland om nadere inlichtingen. Duitsland verstreekte deze bij brieven van 23 maart 2009, 27 januari 2011 en 19 mei 2011.
- (3) Op 8 april 2008 heeft de Commissie luchtvaartmaatschappij Ryanair ook om aanvullende informatie verzocht; die werd op 15 juli 2011 verstrekt. Een Duitse vertaling van de informatie van Ryanair werd op 18 augustus 2011 aan Duitsland doorgezonden en op 26 september 2011 heeft Duitsland verklaard dat het in dat stadium geen opmerkingen wilde maken op de verklaring van Ryanair.
- (4) Bij brief van 22 februari 2012 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag in te leiden (hierna het „besluit tot inleiding van de procedure” genoemd) ten aanzien van de financiering door de overheid van de exploitant van de luchthaven van Zweibrücken en de stimulerende maatregelen voor luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken.
- (5) Bij brief van 24 februari 2012 verzocht de Commissie naar aanleiding van het besluit tot inleiding van de procedure om nadere inlichtingen. Duitsland heeft zijn opmerkingen op het besluit tot inleiding van de procedure op 4 mei 2012 ingediend en heeft op 16 april 2012 gereageerd op het verzoek van de Commissie om aanvullende informatie.
- (6) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽⁴⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de vermoedelijke steun te maken.

⁽¹⁾ Vanaf 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag respectievelijk de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „het Verdrag” genoemd) van kracht geworden. De bepalingen in beide verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 van het Verdrag waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag. Bij het Verdrag zijn ook enkele wijzigingen in de terminologie aangebracht, zoals de vervanging van „Gemeenschap” door „Unie” en van „gemeenschappelijke markt” door „interne markt”. In dit besluit wordt de terminologie van het Verdrag gehanteerd.

⁽²⁾ PB C 216 van 21.7.2012, blz. 56.

⁽³⁾ Schriftelijke vraag E-6470/08 van 2 december 2008 van Hiltrud Breyer (Verts/ALE) aan de Commissie met betrekking tot de subsidiëring van de luchthaven van Zweibrücken door de deelstaat Rijnland-Palts.

⁽⁴⁾ PB C 216 van 21.7.2012, blz. 56.

- (7) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van vier belanghebbenden, namelijk Ryanair, Airport Marketing Services (hierna „AMS” genoemd), Germanwings en TUIfly. Zij heeft deze doorgezonden aan Duitsland, dat de gelegenheid kreeg binnen een maand te reageren, en heeft bij schrijven van 26 oktober 2012 diens opmerkingen ontvangen.
- (8) Daarnaast ontving de Commissie op 20 december 2013, 17 januari 2014 en 31 januari 2014 verdere opmerkingen van Ryanair. Die opmerkingen zijn aan Duitsland doorgestuurd, dat er niet op wenste te reageren.
- (9) Bij brieven van 6 november 2013, 14 maart 2014 en 2 april 2014 verzocht de Commissie om aanvullende informatie. Duitsland heeft op 16 december 2013, 15 januari 2014, 5 april 2014, 15 april 2014, 24 april 2014, 11 juni 2014 en 27 juni 2014 op deze verzoeken om aanvullende informatie geantwoord.
- (10) Bij brief van 25 februari 2014 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van de goedkeuring van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 ⁽⁵⁾ op 20 februari 2014 en van het feit dat die richtsnoeren op deze zaak van toepassing zouden worden vanaf de datum van hun bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, en heeft zij Duitsland in de gelegenheid gesteld om binnen twintig werkdagen na de bekendmaking in het *Publicatieblad* opmerkingen te maken over die richtsnoeren en de toepassing ervan.
- (11) Bij brieven van 24 februari 2014 heeft de Commissie ook de derden in kennis gesteld van de goedkeuring van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 op 20 februari 2014 en van het feit dat die richtsnoeren op deze zaak van toepassing zouden worden vanaf de datum van hun bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, en heeft zij de derden in de gelegenheid gesteld om binnen twintig werkdagen na de bekendmaking in het *Publicatieblad* opmerkingen te maken over die richtsnoeren en de toepassing ervan.
- (12) De richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn op 4 april 2014 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt. Zij vervingen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 ⁽⁶⁾ en de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 ⁽⁷⁾.
- (13) Op 15 april 2014 werd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een bekendmaking gepubliceerd waarin lidstaten en belanghebbenden werden verzocht binnen een maand vanaf de datum van die bekendmaking hun opmerkingen te maken over de toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 in deze zaak ⁽⁸⁾.
- (14) De Commissie ontving op 8 mei 2014 opmerkingen van Duitsland over de toepassing van de richtsnoeren van 2014. Duitsland stemde in met de toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 in deze zaak. De derden hebben geen opmerkingen gemaakt.
- (15) Bij brief van 17 juli 2014 stemde Duitsland er uitzonderlijk mee in om afstand te doen van zijn rechten uit hoofde van artikel 342 van het Verdrag in samenhang met artikel 3 van Verordening nr. 1 van 15 april 1958 ⁽⁹⁾, en dit besluit in het Engels te laten vaststellen en bekendmaken op grond van artikel 297 van het Verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK EN CONTEXT VAN DE MAATREGELEN

2.1. GESCHIEDENIS EN ONTWIKKELING VAN DE LUCHTHAVEN VAN ZWEIBRÜCKEN

- (16) De luchthaven van Zweibrücken was een militair vliegveld tot 1991, toen het werd verlaten door het Amerikaanse leger. Van 1992 tot 1999 werd op de luchthaven een door de Unie medegefinancierd conversieproject uitgevoerd ⁽¹⁰⁾. De financiering van de Unie werd gebruikt om het vliegveld bruikbaar te maken voor de burgerluchtvaart; tot de noodzakelijke maatregelen behoorden het wegnemen van hindernissen, de modernisering en de installatie van een toren en de drainage van de start- en landingsbaan. De particuliere investeerders in het project waren ook van plan om daarna een bedrijvenpark, een multimediapark en recreatievoorzieningen op te richten.

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

⁽⁶⁾ 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).

⁽⁷⁾ Communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).

⁽⁸⁾ PB C 113 van 15.4.2014, blz. 30.

⁽⁹⁾ Verordening nr. 1 van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385/58).

⁽¹⁰⁾ Besluit van de Commissie van 22 december 1993 — K (93) 3964/6 — Konver I en besluit van de Commissie van 21 december 1995 — K (95) 3208 — Konver II. Voor Rijnland-Palts was één van de conversieprojecten het project „militair vliegveld Zweibrücken”. De financiering van de Unie bedroeg 9 miljoen EUR.

- (17) Van 2000 tot 2006 werd de luchthaven niet algemeen gebruikt voor de commerciële luchtvaart. Hij werd gebruikt door militaire vliegtuigen, door privévluchtelingen, voor vrijetijdsvluchten en slechts sporadisch voor commerciële vluchten. De meeste passagiers van en naar de luchthaven van Zweibrücken werden met militaire vluchten vervoerd, terwijl de overigen zakenvliegtuigen of taxivluchten gebruikten. Pogingen om commerciële exploitanten aan te trekken, mislukten. Een van de redenen daarvoor was de zone voor luchtgevechtstraining van de NAVO (POLYGOON), waardoor civiele exploitanten Zweibrücken zeer beperkt konden bereiken of verlaten tijdens de uren waarop activiteiten in de trainingszone plaatsvonden.
- (18) Pas nadat een controlezone (CTR Zweibrücken) was ingesteld waarmee het gebruik van het luchtruim door civiele en militaire vliegtuigen werd geregeld, kon een commerciële exploitant worden aangetrokken. Het commerciële verkeer met lijn- en chartervluchten is op 15 september 2006 van start gegaan met de eerste vlucht van Germanwings naar Berlijn. Chartermaatschappij TUIfly begon haar activiteiten op 30 maart 2007. Ryanair exploiteerde haar enige route van Zweibrücken (naar Londen-Stansted) tussen 28 oktober 2008 en 22 september 2009; daarna beëindigde zij haar diensten op de luchthaven van Zweibrücken.
- (19) De jaarlijkse capaciteit van de luchthaven van Zweibrücken ligt momenteel op ongeveer 700 000 passagiers, maar kan op basis van de capaciteit van de start- en landingsbaan en de afhandelingszones tot 1 miljoen passagiers bedragen.
- (20) In tabel 1 wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van de luchthaven van Zweibrücken van 2006 tot en met 2012 in termen van passagiersaantallen en vliegtuigbewegingen.

Tabel 1

Passagiersaantallen 2006-2012 ⁽¹⁾

Jaar	Passagiers	Vliegtuigbewegingen
2006	78 000	23 160
2007	288 000	26 474
2008	327 000	27 000
2009	338 000	21 000
2010	265 000	16 000
2011	224 000	14 500
2012	242 880	13 230

2.2. GEOGRAFISCHE LIGGING VAN DE LUCHTHAVEN VAN ZWEIBRÜCKEN

- (21) De luchthaven van Zweibrücken ligt 4 km ten zuidoosten van de stad Zweibrücken in de Duitse deelstaat Rijnland-Palts. De dichtstbijzijnde ⁽²⁾ andere luchthavens zijn:
- a) *luchthaven Saarbrücken* (ongeveer 39 km of ongeveer 29 minuten rijden);
 - b) *luchthaven Frankfurt-Hahn* (ongeveer 128 km of ongeveer 84 minuten rijden);
 - c) *luchthaven Frankfurt am Main* (ongeveer 163 km of ongeveer 91 minuten rijden);
 - d) *luchthaven Luxemburg* (ongeveer 145 km of ongeveer 86 minuten rijden);

⁽¹⁾ <http://www.flughafen-zweibruecken.de/de/wir-ueber-uns-de/daten-und-fakten-de>

⁽²⁾ Alle afstanden worden in wegkilometers uitgedrukt en zijn gebaseerd op de snelste route. Bron: maps.google.com, geraadpleegd op 25 juni 2014.

- e) *luchthaven Karlsruhe/Baden-Baden* (ongeveer 105 km of ongeveer 88 minuten rijden);
 - f) *luchthaven Metz-Nancy* (ongeveer 129 km of ongeveer 78 minuten rijden);
 - g) *luchthaven Straatsburg* (ongeveer 113 km of ongeveer 87 minuten rijden).
- (22) Volgens de studie van Desel Consulting en Airport Research GmbH van 2009 ⁽¹³⁾ was jaarlijks gemiddeld ongeveer 15 % van de passagiers afkomstig uit andere lidstaten (Luxemburg en Frankrijk). De overige passagiers zijn afkomstig uit Duitsland, voornamelijk uit de zuidwestelijke regio Saarpfalz, de stad Saarbrücken, de stad Saarlouis en de regio Saarpfalz-Kreis.

2.3. JURIDISCHE EN ECONOMISCHE STRUCTUUR VAN DE LUCHTHAVEN VAN ZWEIBRÜCKEN

- (23) De luchthaven van Zweibrücken is eigendom van en wordt geëxploiteerd door FZG. FZG is een volledige dochteronderneming van FGAZ, met wie zij een winstpoolingsovereenkomst heeft gesloten. De winstpoolingsovereenkomst garandeert dat alle verliezen van FZG zullen worden gedekt door en alle winsten zullen worden overgedragen naar FGAZ.
- (24) FGAZ op haar beurt is mede-eigenaar. De deelstaat Rijnland-Palts bezit 50 % van de aandelen; de resterende 50 % is in handen van het *Zweckverband Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken* (hierna „ZEF” genoemd), een vereniging van de territoriale overheden in Rijnland-Palts. De openbare eigenaren van FGAZ dekken haar financieringsbehoeften door middel van jaarlijkse kapitaalinjecties. Volgens Duitsland oefent FGAZ zelf geen activiteiten uit die met luchtvaart verband houden. Wat luchtvaart betreft, stort FGAZ de overheidsfinanciering gewoon door aan FZG. FGAZ oefent echter wel een aantal activiteiten uit op het gebied van het vermarkten van gronden in de omgeving van de luchthaven.

3. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN EN REDENEN OM DE PROCEDURE IN TE LEIDEN

- (25) De Commissie heeft diverse maatregelen met betrekking tot de luchthaven van Zweibrücken onderzocht. Zij heeft beoordeeld of er bij deze maatregelen sprake was van staatssteun en of eventuele staatssteun als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd.
- (26) Van de volgende maatregelen is onderzocht of er sprake was van staatssteun ten gunste van FGAZ en FZG:
- a) directe overheidsfinanciering door de deelstaat Rijnland-Palts en ZEF van de luchthaven van Zweibrücken voor de kosten met betrekking tot:
 - infrastructuurinvesteringen (2000-2009);
 - exploitatiekosten (2000-2009);
 - b) een banklening en deelneming in de interne cashpool van de deelstaat Rijnland-Palts.
- (27) Van de volgende maatregelen is onderzocht of er sprake was van staatssteun ten gunste van de luchtvaartmaatschappijen die vanuit de luchthaven van Zweibrücken activiteiten uitoefenen:
- a) kortingen op de luchthavengelden voor een aantal luchtvaartmaatschappijen (Germanwings, TUIfly en Ryanair);
 - b) de marketingovereenkomsten met Ryanair.

3.1. OVERHEIDSFINANCIERING DOOR DE DEELSTAAT RIJNLAND-PALTS EN ZEF VAN DE LUCHTHAVEN VAN ZWEIBRÜCKEN

3.1.1. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (28) De financiering door de overheid van de luchthaven van Zweibrücken nam twee verschillende vormen aan. Ten eerste hebben de deelstaat Rijnland-Palts en ZEF specifieke infrastructuurinvesteringen van FZG ondersteund met rechtstreekse subsidies. Ten tweede hebben de eigenaars van FGAZ jaarlijks kapitaal in FGAZ geïnjecteerd. Het doel van deze kapitaalinjecties, die de eigen verliezen van FGAZ dekken, is FGAZ in staat te stellen te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van de winstpoolingsovereenkomst, volgens welke FGAZ de verliezen van FZG moet dekken.

⁽¹³⁾ Desel Consulting en Airport Research Center GmbH, „Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025”, Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, september 2009, blz. 56.

- (29) De rechtstreekse subsidies ter ondersteuning van specifieke infrastructuurinvesteringen tussen 2000 en 2005 en tussen 2006 en 2009 zijn opgenomen in tabel 2 en tabel 3.

Tabel 2

Infrastructuurinvesteringen 2000-2005

Zuwendungs- bescheid vom	Maßnahmen	Gesamt- kosten der Investitions- maßnahmen	Landesmittel	Mittel des Trägers	Ausgezahlte Mittel insge- samt	Davon Landesmittel für Baumaßnah- men
2000						
5.6.2000	Wendehämmer, Boden- geräte, usw.	[... (*)	[...]	[...]	[...]	[...]
30.11.2000	Flugzeughalle 25 × 25	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
30.11.2000	Flugzeughalle 56 × 18	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24.11.2000	Renovierung Halle 360	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.12.2000	Renovierung Halle 370	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2000		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2001						
23.7.2001	TODA 1. Phase	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
22.11.2001	Umorg. Sicherheits- bereich	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2001		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2002						
16.7.2002	außerord. Rep. Start- u. Landebahn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2002		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahmen	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahmen	Landesmittel	Mittel des Trägers	Ausgezahlte Mittel insgesamt	Davon Landesmittel für Baumaßnahmen
2003						
14.4.2003	Überarb. Markierungen Flugbetr. fläche	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
15.9.2003	2. Phase TODA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2003		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2004						
26.1.2004	Gebäude 320	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.11.2004	Luftsicherheitsmaßn.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2004		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2005						
4.8.2005	Feuerlöschfahrzeug	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
13.12.2005	Feuerlöschfahrzeug	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2005		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(*) valt onder de geheimhoudingsplicht.

Tabel 3

Infrastructuurinvesteringen 2006-2009

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahme	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahme	Landesmittel	Mittel des ZEF	Mittel des Trägers	Ausgezahlte Mittel des Landes	Ausgezahlte Mittel des ZEF	Davon Landesmittel für Baumaßnahme
2006								
22.11.2006	Trinkwasseranlage	[...]	[...]		[...]	[...]		

[illegible]

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahme	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahme	Landesmittel	Mittel des ZEF	Mittel des Trägers	Ausgezahlte Mittel des Landes	Ausgezahlte Mittel des ZEF	Davon Landesmittel für Baumaßnahme
21.10.2008	Vorfeldbeleuchtung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
27.10.2008	Heizgerät	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
09.11.2008	Sanierung Landebahn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
31.10.2008	Umbau Terminal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24.11.2008	Wetterbeobachtungssystem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24.11.2008	Geräte, Fahrzeuge	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2008		[...]	[...]		[...]	[...]		[...]
2009								
12.8.2009	Landebahnsanierung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
02.9.2009	Erstellung DES	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
16.10.2009	Guard Lights	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
19.10.2009	Flugzeugschlepper, Förderband	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2009		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (30) De totale investeringen bedroegen tussen 2000 en 2009 27 987 281 EUR, terwijl het totale bedrag aan subsidies van de deelstaat 21 588 534 EUR bedroeg. De grootste individuele investeringen waren de uitbreiding van de start- en landingsbaan in 2001/2003 ([...] EUR), de modernisering van de terminal in 2006 ([...] EUR) en de modernisering van de start- en landingsbaan in 2008/2009 ([...] EUR).
- (31) In tabel 4 zijn de relevante gegevens over de kapitaalinjecties van de deelstaat Rijnland-Palts/ZEF in FGAZ en de dekking van de verliezen van FZG door FGAZ weergegeven.
- (32) Daarnaast moet worden opgemerkt dat de deelstaat en ZEF tussen 2000 en 2009 weliswaar beide 50 % van de aandelen van FGAZ bezaten en in principe ieder een even groot deel van de kapitaalinjecties deden, maar dat de deelstaat in werkelijkheid het aandeel van ZEF subsidieerde. Tot eind 2005 dekte de deelstaat, naast zijn eigen aandeel van 50 % van de vereiste kapitaalinjecties, ook 90 % van het aandeel van ZEF. Later verlaagde de deelstaat dat percentage, eerst tot 80 % in 2006 en vervolgens tot 60 % vanaf 2007. De deelstaat dekte dus tussen 95 % (tot 2005) en 80 % (vanaf 2007) van de jaarlijkse verliezen van FGAZ.

Tabel 4

Kapitaalinjecties en resultaten van de bedrijfsactiviteiten

Jaar	Kapitaalinjecties van deelstaat Rijnland- Palts/ZEF in FGAZ	Jaarresultaat FGAZ	Jaarresultaat FZG	EBITDA FZG
2000	[...]	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal	[...]	[...]	[...]	[...]

3.1.2. REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN

- (33) In het besluit tot inleiding van de procedure wordt een onderscheid gemaakt tussen de financiering door de overheid van investeringen in de infrastructuur van de luchthaven van Zweibrücken en de financiering door de overheid van de exploitatiekosten.

3.1.2.1. *Infrastructuurinvesteringen***Aanwezigheid van steun**

- (34) In het besluit tot inleiding van de procedure werd allereerst vastgesteld dat FZG met betrekking tot investeringen in de luchthaveninfrastructuur een onderneming is in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Er werd aan herinnerd dat het Gerecht in het arrest in de zaak Leipzig-Halle ⁽¹⁴⁾ heeft bevestigd dat een entiteit die luchthaveninfrastructuur bouwt en exploiteert en de gebruikers daarvoor een heffing oplegt, een economische activiteit uitoefent. De enige uitzondering hierop zou worden gevormd door bepaalde activiteiten die als een uitoefening van het openbaar gezag kunnen worden aangemerkt; die activiteiten zouden worden aangemerkt als niet-economisch van aard, en daarom niet onder de staatssteunregels vallen. In het besluit tot inleiding van de procedure werd Duitsland ook verzocht om nadere informatie te verstrekken over welke activiteiten als niet-economisch van aard kunnen worden aangemerkt.
- (35) In het besluit tot inleiding van de procedure werd ook vastgesteld dat FGAZ zelf geen luchthavenactiviteiten uitoefende, maar louter de ontvangen overheidsfinanciering aan FZG doorstortte. Er werd echter opgemerkt dat FGAZ wel bepaalde economische activiteiten uitoefende met betrekking tot gronden in de omgeving van de luchthaven. Vanwege deze activiteiten werd in het besluit tot inleiding van de procedure geoordeeld dat FGAZ ook een onderneming was in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.
- (36) Aangezien de rechtstreekse subsidies voor investeringsprojecten uit de begroting van de deelstaat werden gefinancierd en de kapitaalinjecties ten gunste van FGAZ (en uiteindelijk FZG) afkomstig waren uit de overheidsbegroting van de deelstaat en ZEF, werd in het besluit tot inleiding van de procedure geconcludeerd dat de maatregelen met overheidsmiddelen werden gefinancierd.

⁽¹⁴⁾ Arrest van het Gerecht van 24 maart 2011, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commissie (hierna het „arrest in de zaak Leipzig-Halle” genoemd), T-443/08 en T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, met name de punten 93 en 94, bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

- (37) Met betrekking tot de vraag of FGAZ en FZG een voordeel hebben ontvangen, wordt in het besluit tot inleiding van de procedure opgemerkt dat overheidsfinanciering geen voordeel vormt wanneer het overheidsorgaan dat de financiering verstrekt, heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie. In het besluit tot inleiding van de procedure werd vastgesteld dat Duitsland geen bewijsmateriaal heeft voorgelegd waaruit blijkt dat het bij de toekenning van de overheidsfinanciering als een marktdeelnemer in een markteconomie heeft gehandeld. In tegenstelling tot een marktdeelnemer in een markteconomie leken de overheidsinstanties bij de toekenning van de financiële middelen echter regionale en sociale overwegingen voor ogen te houden. Er kon dus niet worden geconcludeerd dat de overheid als een marktdeelnemer in een markteconomie heeft gehandeld en daarom luidde de voorlopige conclusie van het besluit tot inleiding van de procedure dat de overheidsfinanciering een voordeel vormde voor FGAZ/FZG.
- (38) Vervolgens werd in het besluit tot inleiding van de procedure opgemerkt dat de overheidsfinanciering alleen aan FGAZ/FZG werd verleend, wat betekent dat deze selectief van aard was.
- (39) Ten slotte is het besluit tot inleiding van de procedure uiteengezet dat elk voordeel voor de luchthaven van Zweibrücken de mededinging kon vervalsen, omdat er steeds meer concurrentie tussen regionale luchthavens was. Er werd met name naar de luchthaven van Saarbrücken verwezen, die maar op 39 km rijden van de luchthaven van Zweibrücken ligt. Rekening houdend met de prognoses inzake verkeersontwikkeling voor de luchthaven van Zweibrücken werd in het besluit tot inleiding van de procedure ook opgemerkt dat het voordeel het handelsverkeer tussen de lidstaten waarschijnlijk ongunstig zou beïnvloeden.
- (40) In het besluit tot inleiding van de procedure werd geconcludeerd dat de financiering door de overheid van infrastructuurinvesteringen op de luchthaven van Zweibrücken staatssteun vormde omdat aan alle voorwaarden was voldaan.

Verenigbaarheid

- (41) In het besluit tot inleiding van de procedure werd opgemerkt dat de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 het kader vormen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de financiering door de overheid van infrastructuurinvesteringen. Zij bevatten een aantal criteria die de Commissie in aanmerking moet nemen voor de beoordeling van de verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag. Op grond van punt 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 is dergelijke overheidsfinanciering verenigbaar indien:
- a) de bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid, ...);
 - 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, en
 - e) het handelsverkeer niet zozeer beïnvloed wordt dat dit in strijd is met het belang van de Unie.
- (42) Daarnaast moet staatssteun aan luchthavens — zoals alle andere staatssteunmaatregelen — om verenigbaar te zijn met de interne markt een stimulerend effect hebben, nodig zijn en in verhouding staan tot het gestelde doel.
- (43) Wat de vraag betreft of de bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang, werd in het besluit tot inleiding van de procedure opgemerkt dat de luchthaven van Zweibrücken de toegankelijkheid van dat deel van Rijnland-Palts waar de luchthaven gevestigd is, helpt te verbeteren. Voorts werd herinnerd aan de Duitse opmerking dat de luchthaven de economische ontwikkeling van de regio bevordert. In het besluit tot inleiding van de procedure werd echter ook gewezen op het feit dat de luchthaven pas in 2006 met zijn commerciële luchtvaartdiensten is begonnen, en dat er in de omgeving andere luchthavens zijn, met name de luchthaven van Saarbrücken, die de regio ontsluiten. Op basis van die laatste vaststelling werden in het besluit tot inleiding van de procedure twijfels geuit over de vraag of de financiering door de overheid van de infrastructuur van Zweibrücken een doelstelling van gemeenschappelijk belang diende of alleen maar de reeds beschikbare infrastructuur in de regio verdubbelde.
- (44) Met betrekking tot de noodzaak en de evenredigheid van de infrastructuur heeft Duitsland aangevoerd dat alleen die investeringen zijn gedaan die noodzakelijk waren om ervoor te zorgen dat de luchthaven aan alle geldende veiligheidsnormen voldeed. In het besluit tot inleiding van de procedure werd evenwel opgemerkt dat de luchthaven van Zweibrücken zo dicht bij de luchthaven Saarbrücken ligt, dat moet worden verondersteld dat zij ermee concurreert. Ook andere luchthavens kunnen rechtstreekse concurrenten zijn van de luchthaven van Zweibrücken, met name voor vracht of vakantiereizen. In deze omstandigheden uitte de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure twijfels over de vraag of de infrastructuur in Zweibrücken noodzakelijk was voor en evenredig was aan de genoemde doelstelling.

- (45) Wat de mogelijkheden van de infrastructuur betreft, werd in het besluit tot inleiding van de procedure verwezen naar de opmerking van Duitsland dat het aantal passagiers naar verwachting zou stijgen tot ongeveer 335 000 in 2015 en mogelijk tot meer dan 1 000 000 in 2025. Duitsland had ook verklaard dat het verwachtte dat Zweibrücken in 2015 winstgevend zou zijn. In het besluit tot inleiding van de procedure werd echter opgemerkt dat de luchthaven van Zweibrücken sinds de aanvang van de commerciële luchtvaartactiviteiten in 2006 steeds grotere verliezen had geleden, wat twijfel doet rijzen over het vermogen van de luchthaven om in de toekomst winsten te genereren. Deze twijfels worden bevestigd door de nabijheid van de luchthaven van Saarbrücken, die mogelijk met Zweibrücken concurreert om dezelfde passagiers. In het licht hiervan werden in het besluit tot inleiding van de procedure twijfels geuit over de vooruitzichten op middellange termijn voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur.
- (46) In het besluit tot inleiding van de procedure werd ten slotte betwijfeld of de infrastructuur voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk is. De vraag werd ook gesteld of het handelsverkeer niet zozeer wordt beïnvloed dat dit in strijd is met het belang van de Unie, met name gelet op de nabijheid van de luchthaven van Saarbrücken.

3.1.2.2. Exploitatiesteun

Aanwezigheid van steun

- (47) In het besluit tot inleiding van de procedure werd allereerst herinnerd aan de eerdere conclusie dat zowel FGAZ als FZG ondernemingen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Er werd ook aan herinnerd dat de kapitaalinjecties een overdracht van staatsmiddelen zijn en aan de staat kunnen worden toegerekend, aangezien ze rechtstreeks afkomstig waren van de overheid. Rekening houdend met het feit dat exploitatiesteun de begunstigde van een deel van de kosten voor zijn activiteiten bevrijdt, werd door de kapitaalinjecties een economisch voordeel aan FGAZ en FZG verleend dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zouden hebben gekregen. Ten slotte werd eraan herinnerd dat exploitatiesteun op dezelfde manier als overheidsfinanciering voor infrastructuurinvesteringen de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. De conclusie was dat de exploitatiesteun in de vorm van kapitaalinjecties ten gunste van FGAZ en FZG staatssteun vormde.

Verenigbaarheid — DAEB-besluit

- (48) Duitsland had betoogd dat de luchthaven van Zweibrücken was belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang (hierna „DAEB” genoemd) en dat exploitatiesteun was vrijgesteld van aanmelding en verenigbaar was met de interne markt op grond van de DAEB-beschikking van 2005 ⁽¹⁵⁾. Na de vaststelling dat de luchthaven van Zweibrücken minder dan 1 000 000 passagiers per jaar verwerkte en dus voldeed aan de voorwaarde van artikel 2, lid 1, onder d), van de DAEB-beschikking van 2005, werd in het besluit tot inleiding van de procedure betwijfeld of de exploitatie van de luchthaven een DAEB is.
- (49) Meer in het bijzonder werd in het besluit tot inleiding van de procedure het argument van Duitsland verworpen dat een bijdrage aan de regionale en economische ontwikkeling van de regio volstond om de volledige exploitatie van de luchthaven als DAEB aan te merken. In het besluit tot inleiding van de procedure werd benadrukt dat de regio al goed bediend werd door andere luchthavens en dat het dus niet duidelijk was waarom het nodig zou zijn de luchthaven van Zweibrücken met een DAEB voor het verlenen van luchthavendiensten te belasten.
- (50) In het besluit tot inleiding van de procedure werd ook uitgelegd dat het op basis van de beschikbare informatie niet duidelijk was of aan de voorwaarden van artikel 4 van de DAEB-beschikking van 2005 was voldaan. De algemene verplichting om de luchthaven te exploiteren, opgenomen in § 45 van de *Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung* (verordening inzake vergunningen voor luchtverkeer, hierna „LuftVZO” genoemd), voldeed niet aan de voorwaarden in artikel 4 van de DAEB-beschikking van 2005, en deze verplichting zou in elk geval vervallen indien werd besloten de luchthaven te sluiten. Voorts werd opgemerkt dat de Commissie vanwege ontbrekende gegevens niet had kunnen nagaan of artikel 5 van de DAEB-beschikking van 2005 werd nageleefd.
- (51) In het besluit tot inleiding van de procedure werd tot slot opgemerkt dat, aangezien in het DAEB-besluit van 2012 ⁽¹⁶⁾ alleen luchthavens met minder dan 200 000 passagiers van aanmelding worden vrijgesteld, steun voor de luchthaven van Zweibrücken bij de Commissie moest worden aangemeld voor de periode vanaf 31 januari 2014, zelfs indien deze in overeenstemming met de DAEB-beschikking van 2005 kon worden geacht.

⁽¹⁵⁾ Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67).

⁽¹⁶⁾ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

Verenigbaarheid — richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005

- (52) In het besluit tot inleiding van de procedure werd eraan herinnerd dat exploitatiesteun over het algemeen niet verenigbaar is met de interne markt en slechts bij wijze van uitzondering en onder strikte voorwaarden verenigbaar kan worden verklaard. Volgens punt 27 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 kan exploitatiesteun verenigbaar worden verklaard voor luchthavens in de meest achtergestelde regio's van de Unie, dat wil zeggen gebieden die vallen onder artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag, alsook de ultraperifere gebieden en dunbevolkte gebieden. Er werd opgemerkt dat de luchthaven van Zweibrücken niet in een dergelijk gebied was gevestigd, zodat de steun niet als verenigbaar kon worden beschouwd op grond van punt 27 van de richtsnoeren.
- (53) Wat betreft de mogelijkheid om de exploitatiesteun verenigbaar te verklaren op grond van punt 4.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, werd in het besluit tot inleiding van de procedure aangegeven dat de verenigbaarheidscriteria in dat punt dezelfde zijn als die in de DAEB-beschikking van 2005. De Commissie was tot de voorlopige conclusie gekomen dat niet was voldaan aan de voorwaarden van de DAEB-beschikking van 2005 en kwam tot dezelfde conclusie met betrekking tot de voorwaarden van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.
- (54) Tot slot werd in het besluit tot inleiding van de procedure ook opgemerkt dat de bepalingen van punt 4.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 sinds 31 januari 2012 worden aangevuld met de bepalingen van de DAEB-kaderregeling van 2012 ⁽¹⁷⁾. Dit betekent dat overheidsfinanciering die onder de DAEB-beschikking van 2005 valt, maar niet onder het DAEB-besluit van 2012, vanaf 31 januari 2014 zowel moet voldoen aan de eisen in punt 4.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 als aan de bepalingen van de DAEB-kaderregeling van 2012.

Verenigbaarheid — richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun

- (55) In het besluit tot inleiding van de procedure werd ten slotte ingegaan op de eventuele verenigbaarheid van de kapitaalinjecties op grond van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun ⁽¹⁸⁾. Er werd vastgesteld dat de luchthaven als een „nieuw opgerichte onderneming” in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun kan worden beschouwd, omdat pas in 2006 met de commerciële exploitatie ervan is begonnen, waardoor die richtsnoeren niet van toepassing zijn. Er werd ook opgemerkt dat er geen herstructureringsplan was ingediend op basis waarvan de steun kon zijn toegekend.
- (56) Op basis van de beschikbare informatie werd daarom geconcludeerd dat de exploitatiesteun voor FZG/FGAZ niet verenigbaar kon worden verklaard met de interne markt.

3.2. EVENTUELE STEUN IN VERBAND MET EEN BANKLENING EN DEELNEMING IN DE INTERNE CASHPOOL VAN DE DEELSTAAT RIJNLAND-PALTS**3.2.1. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL**

- (57) Op 20 oktober 2009 heeft FZG een lening van [...] miljoen EUR gekregen van Sparkasse Südwestpfalz. De rentevoet was vastgesteld op 2,05 % per jaar tot 15 oktober 2012, waarna de partijen opnieuw over de voorwaarden konden onderhandelen. De deelstaat Rijnland-Palts gaf FZG een garantie van 100 % voor de lening, zonder dat hier een vergoeding of zekerheden tegenover staan.
- (58) Sinds 26 februari 2003 had FGAZ ook het recht om deel te nemen aan een „cashpool” (dat wil zeggen een financieringspool) die door het ministerie van Financiën van de deelstaat Rijnland-Palts was opgericht. De cashpool is een herfinancieringsmechanisme dat openstaat voor ondernemingen waarvan de deelstaat ten minste 50 % van de aandelen bezit.
- (59) Het maximale leenbedrag dat FGAZ uit de cashpool kon opnemen, was vastgesteld op 3,5 miljoen EUR vanaf 16 januari 2009 en werd op 1 oktober 2009 tot 6 miljoen EUR verhoogd. FGAZ hoeft geen zekerheden te verschaffen, de rente is vastgesteld op de daggeldrente en de leningen worden afgelost wanneer FGAZ liquiditeit beschikbaar heeft.

⁽¹⁷⁾ Mededeling van de Commissie — EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011) (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

⁽¹⁸⁾ Mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (2004) (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2).

- (60) Duitsland verklaarde dat de cashpool als volgt functioneert: FGAZ verzoekt om middelen uit de cashpool om haar liquiditeit te garanderen en de deelstaat verstrekt die middelen uit de cashpool. De in rekening gebrachte rentetarieven zijn marktconforme daggeldrenten. Indien het saldo van de cashpool zelf negatief is, vult de deelstaat dit aan door in eigen naam leningen op te nemen op de markt. Duitsland legde voorts uit dat de deelstaat in wezen de voorwaarden die hij op de kapitaalmarkt verkrijgt aan de deelnemers aan de cashpool doorgeeft, zodat die deelnemers — de ondernemingen waarin de deelstaat de meerderheid van de aandelen bezit — zichzelf op dezelfde voorwaarden als de deelstaat kunnen herfinancieren.
- (61) Duitsland verklaarde dat het saldo van FGAZ in de cashpool tot mei 2006 altijd positief was en pas daarna negatief begon te worden. Duitsland verstrekke de gegevens in tabel 5 over het saldo van FGAZ in de cashpool tussen 2006 en 2009.

Tabel 5

Saldo van FGAZ in de cashpool tussen 2006 en 2009

Jaar	Deposito's	Opgenomen bedragen	Saldo op 31.12
2006	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]

3.2.2. REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN

3.2.2.1. *Aanwezigheid van steun*

- (62) In het besluit tot inleiding van de procedure werd allereerst verklaard dat FZG en FGAZ ondernemingen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Vervolgens werd opgemerkt dat het duidelijk was dat de garantie en de cashpool aan de staat toerekenbaar waren en met staatsmiddelen waren bekostigd. Wat de lening zelf betreft, werd Duitsland in het besluit tot inleiding van de procedure echter om aanvullende inlichtingen verzocht over de vraag of de toekenning van de lening door Sparkasse Südpfalz, een overheidsbank, aan de staat toerekenbaar was.
- (63) In het besluit tot inleiding van de procedure werd het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie toegepast om te bepalen of de lening, de garantie of de cashpool een voordeel vormde voor FZG/FGAZ. Er werd opgemerkt dat voor de lening en de cashpool moest worden onderzocht of beide voldeden aan de voorwaarden van de mededeling referentiepercentages van 2008 ⁽¹⁹⁾. Omdat geen informatie over de relevante referentierentevoet was verstrekt, verzocht de Commissie Duitsland alle nodige informatie te verstrekken om na te gaan of de lening en de cashpool voldeden aan de voorwaarden van de mededeling referentiepercentages van 2008.
- (64) Met betrekking tot de garantie die de deelstaat Rijnland-Palts heeft verstrekt, wordt in het besluit tot inleiding van de procedure opgemerkt dat op basis van de garantiemededeling 20 moest worden beoordeeld of de garantie al dan niet staatssteun vormde ⁽²⁰⁾. Omdat niet voldoende informatie beschikbaar was, werd Duitsland in het besluit tot inleiding van de procedure verzocht alle informatie te verstrekken die nodig is om de garantie op basis van de garantiemededeling te beoordelen.
- (65) Rekening houdend met het feit dat de lening, de garantie en de cashpool alleen beschikbaar waren voor FGAZ/FZG, werd in het besluit tot inleiding van de procedure voorts vastgesteld dat deze selectief waren. Er werd ook vastgesteld dat — zoals het geval was met betrekking tot de overheidsfinanciering van infrastructuur en exploitatiesteun — niet kon worden uitgesloten dat de lening, de garantie en de cashpool de mededinging vervalsten.

⁽¹⁹⁾ Mededeling van de Commissie van 12 december 2007 over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

⁽²⁰⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10).

- (66) Op basis van de beschikbare informatie werd in het besluit tot inleiding van de procedure dan ook geconcludeerd dat de lening, de overheidsgarantie en de cashpool staatssteun vormden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. De eventuele verenigbaarheid van die maatregelen werd niet onderzocht.

3.3. KORTINGEN OP DE LUCHTHAVENGELDEN VOOR RYANAIR, GERMANWINGS EN TUIFLY

3.3.1. GEDETAILEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (67) De door Duitsland ingediende lijst van luchthavengelden werd op 1 oktober 2005 van kracht. Volgens die lijst worden de landingsrechten bepaald op basis van de maximale startmassa van het vliegtuig (maximum take-off weight, hierna „MTOW” genoemd) en het aantal passagiers aan boord. Voor lijnvluchten met meer dan 50 passagiers is echter in een vast bedrag van 6 EUR per passagier voorzien. Dat vaste bedrag dekt alle luchthavengelden, met inbegrip van de veiligheidsheffing van 3,58 EUR.
- (68) Er zijn een aantal kortingen mogelijk wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan:
- nieuwe lijnvluchten: de luchthaven geeft een korting van 100 % op landingsgelden, afhandelingsheffingen en passagiersheffingen voor een periode van twaalf maanden voor alle luchtvaartmaatschappijen die een nieuwe verbinding vanaf Zweibrücken exploiteren, op voorwaarde dat de nieuwe bestemming in de zomerdienstregeling dagelijks wordt bediend en in de winterdienstregeling ten minste drie keer per week. Als de luchtvaartmaatschappij een vliegtuig op de luchthaven stationeert, kan de korting van 100 % met nog eens zes maanden worden verlengd;
 - nieuwe chartervluchten: de luchthaven geeft een korting van 100 % op landingsgelden, afhandelingsheffingen en passagiersheffingen voor alle luchtvaartmaatschappijen die vanaf Zweibrücken activiteiten beginnen uitoefenen tot een maximum van 100 000 passagiers is bereikt; dit betekent dat voor de eerste 100 000 passagiers geen landingsgelden, afhandelingsheffingen en passagiersheffingen moeten worden betaald. De luchtvaartmaatschappij moet de nieuwe bestemming in de zomerdienstregeling dagelijks bedienen en in de winterdienstregeling ten minste drie keer per week. Luchtvaartmaatschappijen die aan bepaalde andere voorwaarden voldoen — zoals in twee opeenvolgende zomerdienstregelingen de frequentie van de diensten met 50 %-100 % verhogen en een bepaald minimumaantal passagiers behalen — krijgen een extra korting van 100 % voor nog eens 50 000-100 000 passagiers.

3.3.1.1. Door Germanwings betaalde heffingen

- (69) In augustus/september 2006 sloten Germanwings en FZG een overeenkomst over het opstarten van de verbinding Zweibrücken-Berlin-Schönefeld vanaf september 2006. In dat contract was sprake van een heffing van [...] EUR per passagier, waarin de landingsrechten, parkeergelden, passagiersheffingen en veiligheidsheffingen zijn inbegrepen. De heffingen werden het eerste jaar met [...] verlaagd. Vanaf 16 september 2007 betaalde Germanwings [...] EUR per passagier, en vanaf 1 januari 2008 werd dit bedrag tot [...] EUR per passagier verlaagd. Op 9 januari 2011 heeft Germanwings haar dienst van en naar Zweibrücken stopgezet.

3.3.1.2. Door TUIfly betaalde heffingen

- (70) Duitsland verstrekke een overeenkomst tussen FZG en TUIfly, volgens welke TUIfly een vast bedrag van [...] EUR per passagier moest betalen, waarin alle relevante heffingen zijn inbegrepen. Het vermeldde verder echter dat TUIfly was vrijgesteld van alle heffingen voor de eerste [...] passagiers. Nadat dat aantal passagiers op 1 augustus 2010 was bereikt, betaalde TUIfly een vast bedrag van [...] per passagier.

3.3.1.3. Door Ryanair betaalde heffingen

- (71) Ryanair exploiteerde de verbinding Zweibrücken-Londen-Stansted tussen 28 oktober 2008 en 22 september 2009. Voor het eerste exploitatiejaar waren FZG en Ryanair [...] overeengekomen. In ruil daarvoor heeft Ryanair zich ertoe verbonden ten minste [...] passagiers per jaar te vervoeren. Volgens Duitsland betaalde Ryanair [...].

3.3.1.4. Door Germanwings, TUIfly en Ryanair afgenomen diensten

- (72) De contracten tussen FZG en de verschillende luchtvaartmaatschappijen bevatten allemaal een hoofdstuk over aanvullende diensten en heffingen. In tabel 6 worden de belangrijkste aanvullende diensten en de prijzen die hiervoor aan de luchtvaartmaatschappijen in rekening worden gebracht vergeleken.

Tabel 6

Aanvullende diensten en heffingen

Dienst	Prijs TUIfly	Prijs Germanwings	Prijs Ryanair
Luchtstartinrichting (ASU)	[...]	[...]	[...]
Grondgroep (GPU)	[...]	[...]	[...]
Schoonmaken van het vliegtuig (standaard)	[...]	[...]	[...]
Schoonmaken van het vliegtuig (nacht-stop)	[...]	[...]	[...]
IJsvrij maken van het vliegtuig	[...]	[...]	[...]
Ontijzingsvloeistof en water	[...]	[...]	[...]
Advertentieruimte op wanden	[...]	[...]	[...]
Loket voor autoverhuur	[...]	[...]	[...]
Hangartoegang voor ad hoc technisch onderhoud	[...]	[...]	[...]
Minstens vier persconferenties per jaar	[...]	[...]	[...]
Twee reizen voor journalisten per jaar, georganiseerd door de luchthaven	[...]	[...]	[...]
Pc's, printers, telefoons, fax en SITA-uitrusting	[...]	[...]	[...]

3.3.2. REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN

3.3.2.1. *Aanwezigheid van steun*

- (73) Aangezien FZG, die de kortingen op de luchthavengelden aan de verschillende luchtvaartmaatschappijen heeft toegekend, volledig in handen was en onder de zeggenschap stond van de staat, wordt in het besluit tot inleiding van de procedure allereerst vastgesteld dat die kortingen moeten worden geacht te zijn verleend door afstand te doen van staatsinkomsten. Voorts werd in aanmerking genomen dat de staat zeer waarschijnlijk betrokken was geweest bij de feitelijke sluiting van de contracten met de verschillende luchtvaartmaatschappijen en dat de betrokken toezichhoudende overheidsinstantie de lijst van luchthavengelden had moeten goedkeuren, waardoor de toekenning van kortingen op de luchthavengelden aan verschillende luchtvaartmaatschappijen aan de staat toe te rekenen is.
- (74) Om de vraag te beantwoorden of de kortingen een voordeel vormden voor de respectievelijke luchtvaartmaatschappijen, werd in het besluit tot inleiding van de procedure herhaald dat moest worden gekeken of FZG bij de toekenning van de kortingen als een marktdeelnemer in een markteconomie had gehandeld. Om te voldoen aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie moest worden aangetoond dat het besluit om de kortingen toe te kennen op een gezonde economische logica was gebaseerd en de winstgevendheid van de luchthaven verbeterde. Bovendien konden de in het kader van een contract met een bepaalde luchtvaartmaatschappij door de luchthaven gegenereerde inkomsten niet lager zijn dan de kosten voor het verlenen van luchthavendiensten aan die luchtvaartmaatschappij.

- (75) In het besluit tot inleiding van de procedure werd opgemerkt dat er geen enkele aanwijzing was dat Duitsland als verwachte kosten en inkomsten tijdens de looptijd van de respectievelijke contracten met de luchtvaartmaatschappijen had vergeleken. Duitsland had alleen een businessplan op de middellange termijn voor de periode 2011-2015 verstrekt. In het licht hiervan werd in het besluit tot inleiding van de procedure betwijfeld of de inkomsten uit de overeenkomsten met de luchtvaartmaatschappijen voldoende waren om de kosten voor de hun verleende luchthavendiensten te dekken. Er werd opgemerkt dat FZG sinds de start van haar commerciële activiteiten steeds grotere verliezen had geleden en dat de overeenkomsten geen clausule bevatten op basis waarvan FZG de kortingen terug kon vorderen wanneer de luchtvaartmaatschappijen besloten hun activiteiten vanaf Zweibrücken stop te zetten, wat gebruikelijk is in andere overeenkomsten.
- (76) In het besluit tot inleiding van de procedure werd eveneens geoordeeld dat de luchthaven van Zweibrücken, als deze had gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie, had moeten nagaan of het minder duur was om de luchthaven te sluiten dan om haar activiteiten voort te zetten. Duitsland werd verzocht informatie te verstrekken over de kosten voor de sluiting van de luchthaven in vergelijking met de kosten voor de voortzetting van de activiteiten. Ten slotte werd in het besluit tot inleiding van de procedure opgemerkt dat de kortingen de veiligheidsheffingen leken te omvatten die FZG aan de veiligheidsdienst moest betalen. Er werd vastgesteld dat elke prijs die aan de luchtvaartmaatschappijen in rekening werd gebracht en waarmee FZG die kosten niet kon dekken een voordeel zou opleveren voor de luchtvaartmaatschappijen. Als conclusie werden in het besluit tot inleiding van de procedure ernstige twijfels geuit over de verenigbaarheid van de aan de verschillende luchtvaartmaatschappijen toegekende kortingen met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.
- (77) Rekening houdend met het feit dat de luchtvaartmaatschappijen op een concurrerende markt actief waren en dat zij door ieder voordeel dat hun werd verstrekt hun positie op die markt zouden kunnen versterken, werd in het besluit tot inleiding van de procedure ten slotte geconcludeerd dat de korting op de heffingen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig zou beïnvloeden en de mededinging zou vervalsen of dreigen te vervalsen.
- (78) In het besluit tot inleiding van de procedure werd tot de voorlopige conclusie gekomen dat de verlaagde heffingen staatssteun vormden voor de respectievelijke luchtvaartmaatschappijen (Germanwings, TUIfly en Ryanair).

3.3.2.2. **Verenigbaarheid**

- (79) In het besluit tot inleiding van de procedure is beoordeeld of de verlaagde heffingen op grond van deel 5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 als verenigbare aanloopsteun konden worden aangemerkt. In haar beoordeling heeft de Commissie betwijfeld of was voldaan aan de verschillende voorwaarden voor de verenigbaarheid van aanloopsteun.
- (80) De Commissie had met name twijfels over het volgende:
- a) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 79, onder c), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het niet duidelijk was of en hoe de kortingen verband hielden met een toename van het aantal passagiers;
 - b) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 79, onder d), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het niet duidelijk was of de kortingen degressief en van beperkte duur waren;
 - c) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 79, onder e), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het niet duidelijk was welke kosten deze verlaagde heffingen dekten;
 - d) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 79, onder f), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien de maatregel geen verband leek te houden met de subsidiabele kosten;
 - e) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 79, onder h), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien er geen aanwijzingen waren dat FZG haar voornemen om kortingen te geven kenbaar had gemaakt en deze kortingen ook aan andere luchtvaartmaatschappijen aanbood;
 - f) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 79, onder i), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien er geen businessplan met betrekking tot de winstgevendheid van de routes was voorgelegd en het niet duidelijk was of er gevolgen waren voor concurrerende routes;

- g) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 79, onder j), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het niet duidelijk was of de vereiste lijst was opgesteld;
 - h) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 79, onder k) en l), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, en
 - i) of de verlaagde heffingen voldeden aan de voorwaarden van punt 80 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, aangezien het niet duidelijk was of de verlaagde heffingen met andere soorten steun zijn gecumuleerd.
- (81) De Commissie kwam daarom tot de voorlopige conclusie dat de verlaagde heffingen niet als verenigbare aanloopsteun konden worden aangemerkt, omdat zij niet voldeden aan alle voorwaarden in deel 5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

3.4. MARKETINGOVEREENKOMSTEN MET RYANAIR EN AMS

3.4.1. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (82) Er werden twee overeenkomsten inzake marketingdiensten gesloten met Ryanair en haar dochteronderneming AMS. In het kader van een eerste contract tussen Ryanair en FZG betaalde FZG [...] EUR aan Ryanair voor verscheidene door Ryanair uitgevoerde marketingactiviteiten.
- (83) Een tweede contract werd op 6 oktober 2008 gesloten tussen de deelstaat Rijnland-Palts, vertegenwoordigd door het ministerie van Economische Zaken, Verkeer en Land- en Wijnbouw, en AMS. Noch FGAZ, noch FZG zijn partijen bij dat contract. In het kader van het contract heeft AMS verschillende marketingactiviteiten uitgeoefend, zoals het plaatsen van links op de website van Ryanair naar door de deelstaat gekozen websites en het opnemen van korte teksten over de deelstaat Rijnland-Palts op de website van Ryanair. Het eerste jaar heeft de deelstaat AMS in totaal [...] EUR betaald. Het tweede jaar zouden de diensten worden beperkt en zou de deelstaat [...] EUR moeten betalen.
- (84) Aangezien Ryanair haar dienst van en naar Zweibrücken na minder dan één jaar heeft stopgezet, werd de overeenkomst inzake marketingdiensten voor het tweede jaar uiteindelijk opgezegd en werd de prijs voor het eerste jaar verlaagd tot [...] van de overeengekomen prijs. In de praktijk betaalde de deelstaat Rijnland-Palts in totaal 320 833 EUR aan AMS voor marketingdiensten. AMS lijkt alle overeengekomen activiteiten te hebben uitgevoerd.

3.4.2. REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN

3.4.2.1. *Aanwezigheid van steun*

- (85) In het besluit tot inleiding van de procedure werd allereerst vastgesteld dat de betalingen van de deelstaat Rijnland-Palts aan AMS/Ryanair met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend. Voor zover de door de deelstaat Rijnland-Palts betaalde prijs hoger was dan de economische waarde van de door Ryanair/AMS verleende diensten, vormt dit een verlies van staatsmiddelen.
- (86) Om te beoordelen of door de overeenkomsten voor marketingdiensten van AMS/Ryanair een voordeel werd verleend, moest de Commissie opnieuw het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toepassen. Zij stelde vast dat op de luchthaven van Zweibrücken alleen Ryanair in die mate marketingsteun had gekregen dat de betalingen blijkbaar niet gekoppeld waren aan de voorwaarde dat de marketingmaatregelen een meetbaar effect moeten hebben (zoals een stijging van het aantal passagiers) en dat het niet bekend was of de deelstaat Rijnland-Palts zeggenschap had over de door AMS/Ryanair verleende marketingdiensten. In het besluit tot inleiding van de procedure werd voorts opgemerkt dat de overeenkomst voor marketingdiensten duidelijk gelinkt was aan de route Zweibrücken-Londen-Stansted, zodat ze kan worden beschouwd als een stimulans voor deze nieuwe verbinding die Ryanair in oktober 2008 had opgestart. Rekening houdend met het feit dat Ryanair rechtstreeks van de marketingactiviteiten heeft geprofiteerd, werd geconcludeerd dat Ryanair ten minste een deel van de daaraan verbonden kosten had moeten betalen. Als conclusie betwijfelde de Commissie of de deelstaat Rijnland-Palts zich had gedragen als een marktdeelnemer in een markteconomie; deze heeft dus mogelijk een voordeel aan AMS/Ryanair toegekend.
- (87) Aangezien de marketingsteun alleen aan AMS/Ryanair werd verleend, was het duidelijk dat de maatregel selectief was. Om dezelfde redenen als uiteengezet met betrekking tot de verlaagde luchthavengelden, werd in het besluit tot inleiding van de procedure tevens vastgesteld dat de maatregel het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedde en de mededinging vervalste of dreigde te vervalsen. Daarom werd geconcludeerd dat de marketingsteun staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

3.4.2.2. Verenigbaarheid

- (88) In het besluit tot inleiding van de procedure is beoordeeld of de aan AMS/Ryanair toegekende marketingsteun op grond van deel 5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 als verenigbare aanloopsteun konden worden aangemerkt. In haar beoordeling heeft de Commissie betwijfeld of was voldaan aan de verschillende voorwaarden voor de verenigbaarheid van aanloopsteun. De redenen waren in wezen dezelfde als die vermeld in overweging 80 van dit besluit over de verenigbaarheid van de verlaagde heffingen. Daarom is zij tot de conclusie gekomen dat de marketingsteun geen verenigbare aanloopsteun is.

4. OPMERKINGEN VAN DUITSLAND

4.1. OVERHEIDSFINANCIERING DOOR DE DEELSTAAT RIJNLAND-PALTS/ZEF VAN DE LUCHTHAVEN VAN ZWEIBRÜCKEN

4.1.1. INFRASTRUCTUUR

4.1.1.1. Aanwezigheid van steun

Economische activiteit en voordeel

- (89) De Duitse autoriteiten hebben er in eerste instantie aan herinnerd dat zij het niet eens waren met het standpunt van de Commissie dat de aanleg van luchthaveninfrastructuur een economische activiteit is. Duitsland wees erop dat de Commissie hoofdzakelijk verwees naar het arrest van het Gerecht in de zaak Leipzig-Halle en merkte op dat tegen dat arrest nog een hogere voorziening aanhangig was voor het Hof van Justitie en het zijn standpunt in beraad houdt tot het Hof van Justitie een uitspraak heeft gedaan.
- (90) Ten tweede hebben de Duitse autoriteiten verklaard dat geen van de infrastructuurinvesteringen vóór 2006, toen de commerciële activiteiten op de luchthaven van Zweibrücken zijn opgestart, onder de staatssteunregels vielen. Tot 2006 werd de luchthaven alleen gebruikt voor de algemene en de militaire luchtvaart, en de Duitse autoriteiten voerden aan dat het verlenen van luchthavendiensten voor deze doeleinden geen economische activiteit vormde. In ieder geval werd aangevoerd dat, gezien de geringe omvang van de activiteiten op de luchthaven van Zweibrücken tot 2006 (er waren nooit meer dan 30 000 passagiers per jaar tot 2006), overheidsfinanciering de mededinging niet vervalste of dreigde te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedde.
- (91) Ten derde hebben de Duitse autoriteiten aangevoerd dat het merendeel van de met overheidssubsidies ondersteunde investeringen tot de overheidstaken behoort. Er werd benadrukt dat de meeste investeringen noodzakelijk waren om een veilige luchthavenexploitatie te garanderen (met name na een bevel van de autoriteit voor toezicht op de veiligheid en klachten van de pilotenvereniging Cockpit). Alle maatregelen om een veilige luchthavenexploitatie te garanderen werden daarom geacht tot de overheidstaken te behoren.
- (92) Duitsland had grote bezwaren tegen de veronderstelling dat alle maatregelen die tot de overheidstaken behoren voor de betrokken luchthaven een voordeel kunnen vormen (ook als is dit slechts gedeeltelijk) indien die financiering niet op niet-discriminerende basis aan alle andere luchthavens in de lidstaat was verstrekt. Duitsland stelde dat de financiering van maatregelen die tot de overheidstaken behoren geen staatssteun vormde, ongeacht of maar één of alle luchthavens de kosten voor dergelijke maatregelen moeten dragen. In dit verband moet het begrip „overheidstaak” uniform worden uitgelegd, zeker in het licht van de verschillende manieren waarop de lidstaten het begrip definiëren.
- (93) Duitsland heeft een lijst ingediend met de investeringen die tussen 2006 en 2009 zijn gedaan met betrekking tot de overheidstaak (ter vergelijking: de totale investering in die periode bedroeg 22 476 812 EUR).

Tabel 7

Overzicht van de kosten die tot de overheidstaken behoren, ingediend door Duitsland ⁽²¹⁾

	Maatregelen	Kosten	Totale kosten
2006	[...]	[...]	[...]

⁽²¹⁾ Ingediend als bijlage 8 bij het antwoord van Duitsland van 27 januari 2011.

	Maatregelen	Kosten	Totale kosten
2007	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
2008	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
2009	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
Algemeen totaal	19 707 315 EUR		

- (94) Duitsland gaf aan dat het van mening was dat maatregelen ter beveiliging van de luchthaven overeenkomstig § 8 *Luftsicherheitsgesetz* (wet inzake luchtruimbeveiliging), maatregelen voor operationele veiligheid, luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid overeenkomstig § 27, onder c), punt 2, *Luftverkehrsgesetz* (wet inzake luchtverkeer) en meteorologische diensten en de brandweer tot de overheidstaken behoren, zowel wat investeringen als exploitatiekosten betreft.
- (95) Duitsland voerde aan dat de financiering van maatregelen voor de luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid moet worden gezien in het licht van § 27, onder c), punt 2, *Luftverkehrsgesetz*. Die bepaling maakt een onderscheid tussen sommige luchthavens waar de financiering van die beveiligingsmaatregelen op federaal niveau essentieel wordt geacht om redenen van veiligheid en vervoersbeleid, en andere regionale luchthavens waar dergelijke maatregelen uit federaal oogpunt niet strikt noodzakelijk worden geacht. Daarom is het gerechtvaardigd dat de deelstaat de maatregelen voor de luchtverkeersleiding en de veiligheid op regionale luchthavens zoals de luchthaven van Zweibrücken met overheidsmiddelen financiert, want anders zou de luchthaven deze kosten zelf moeten dragen. De financiering van maatregelen voor de luchtverkeersleiding en luchtvaartveiligheid behoort daarom, ongeacht of deze maatregelen rechtstreeks door de staat op federaal niveau of door de deelstaten worden gefinancierd, volgens Duitsland altijd tot de overheidstaken.
- (96) Bovendien zijn de kosten voor de brandweer volgens Duitsland niet op federaal niveau geregeld, maar vallen ze onder de bevoegdheid van de deelstaten. Daarom wordt de brandweer niet op alle luchthavens door de staat gefinancierd. Duitsland voerde aan dat het verschil in behandeling zowel historische als objectieve redenen heeft. Het is hoofdzakelijk aan de aard van de luchthavensector te wijten dat kleinere regionale luchthavens de hoge vaste kosten voor de brandweer niet kunnen dragen en dat deze daarom door de respectieve deelstaat worden betaald.
- (97) Met betrekking tot de renovatie van de start- en landingsbaan heeft Duitsland verklaard dat de betrokken maatregelen tot de overheidstaken behoren, omdat ze dringend nodig waren om een veilig gebruik van de luchthaven van Zweibrücken te garanderen. Duitsland voerde in dit verband aan dat zelfs het gebruik voor militaire doeleinden niet mogelijk was geweest zonder die maatregelen. De renovatie was dus noodzakelijk om ervoor te zorgen dat militair gebruik en algemene luchtvaart überhaupt mogelijk zouden zijn. Duitsland voert daarom aan dat de kosten voor de renovatie niet uitsluitend betrekking hebben op de commerciële luchtvaart.
- (98) In dit verband verklaarde Duitsland dat de aard van de renovatie en de daaraan verbonden kosten te verklaren waren door de militaire geschiedenis van de luchthaven. Volgens Duitsland hielden de werken bepaalde risico's in, aangezien niet kon worden uitgesloten dat er nog niet-ontplofte bommen van de oorlog lagen. Tijdens de renovatie werden daadwerkelijk twee niet-ontplofte bommen verwijderd.

- (99) Daarnaast omvatten de renovatiewerkzaamheden onder meer de aanpassing van de start- en landingsbaan aan moderne normen inzake breedte, de vernieuwing van de afwatering, navigatie- en geleidelichten, borden, een noodstroomvoorziening met een parallel netwerk en een uitbreiding van de omheining en de taxibaan. De renovaties die de lichten, de borden en de taxibaan betroffen, waren gevraagd in klachten van de pilotenvereniging Cockpit. Een ander belangrijk onderdeel van de renovatie was de reorganisatie van de beveiliging van de luchthaven, met inbegrip van nieuwe omheiningen, deuren, camerabewaking en intercoms, de installatie van schuifdeuren, kabelgoten enz.
- (100) Duitsland betoogde ten slotte dat de sluiting van de luchthaven van Zweibrücken nooit als een realistische optie is beschouwd, aangezien de luchthaven continu geëxploiteerd moest worden vanwege haar rol voor de militaire en de algemene luchtvaart. In dit verband argumenteerde Duitsland voorts dat een sluiting en ontmanteling van de luchthaven ongerechtvaardigde kosten met zich mee zou brengen die de geïnvesteerde bedragen ruimschoots overstijgen. Duitsland heeft evenwel geen raming gegeven van de kosten voor een sluiting, noch een vergelijking van deze kosten met een situatie waarin de activiteiten worden voortgezet.
- (101) In dit licht heeft Duitsland meegedeeld dat het verlenen van luchthavendiensten aan de commerciële luchtvaart economisch verantwoord is. Duitsland voerde aan dat het leeuwendeel van de kosten toch moest worden gemaakt om luchthavendiensten aan te bieden aan militaire en algemene gebruikers (infrastructuur enz.), waardoor de extra kosten voor het bedienen van de commerciële luchtvaart maar beperkt zijn, terwijl er wel extra inkomsten worden gegenereerd.

Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (102) Duitsland beweerde dat de overheidsfinanciering van de infrastructuur op de luchthaven van Zweibrücken de mededinging niet vervalste en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedde. Duitsland gaf voorts aan dat louter uit het feit dat andere luchthavens in de omgeving van Zweibrücken liggen niet kan worden afgeleid dat de mededinging wordt vervalst, noch dat het handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed. Duitsland voerde aan dat de luchthaven van Zweibrücken niet concurreert met de luchthavens die zijn genoemd in het besluit tot inleiding van de procedure, vooral niet met de luchthaven van Saarbrücken.
- (103) Met betrekking tot de verhouding tussen de luchthavens van Zweibrücken en Saarbrücken heeft Duitsland verklaard dat de twee luchthavens elkaar aanvullen en niet met elkaar concurreren. Duitsland legde uit dat de twee luchthavens vanwege hun verschillende infrastructuur verschillende profielen hebben: de luchthaven van Saarbrücken heeft een betere infrastructuur voor passagiers (zoals een moderne terminal) en is vooral gericht op lijnvluchten en zakenreizigers; de luchthaven van Zweibrücken heeft daarentegen een langere start- en landingsbaan met een hogere gewichtscapaciteit, waardoor ze beter geschikt is voor grotere vliegtuigen die op de lange afstand vliegen of vracht vervoeren. Volgens Duitsland is de luchthaven van Zweibrücken daarom vooral gericht op chartervluchten en vrachtvervoer.
- (104) Voortbouwend op de vastgestelde complementariteit tussen de luchthavens van Zweibrücken en Saarbrücken verklaarde Duitsland dat een nauwere samenwerking tussen beide luchthavens wordt bekeken. Voorts verklaarde Duitsland dat de respectieve regionale regeringen al hebben besloten om in de toekomst nauwer samen te werken en daarbij overwegen een gezamenlijke luchthaven („Saar-Pfalz-Airport”) met twee vestigingen (Saarbrücken en Zweibrücken) te creëren. Volgens Duitsland zou de samenwerking tot synergieën leiden en besparingen opleveren. Wijzend op de vraag naar luchtvervoersdiensten in de regio (beide luchthavens samen hebben al 750 000 passagiers per jaar) benadrukte Duitsland ten slotte dat alleen Saarbrücken en Zweibrücken samen naar behoren aan deze vraag kunnen voldoen, in het bijzonder omdat de andere luchthavens in de buurt niet ter vervanging kunnen fungeren. Volgens Duitsland zou de nieuwe luchthaven Saar-Pfalz-Airport derhalve niet concurreren met de naburige luchthavens, zoals Luxemburg, Metz-Nancy-Lorraine en Frankfurt-Hahn.

4.1.1.2. Verenigbaarheid

- (105) Duitsland heeft uitgelegd dat zelfs als de overheidsfinanciering van de infrastructuurmaatregelen staatssteun zou vormen, deze met de interne markt verenigbaar zou zijn, omdat deze voldoet aan de voorwaarden van punt 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. Alvorens in te gaan op elk vereist element benadrukte Duitsland dat de infrastructuurinvesteringen in Zweibrücken relatief klein waren in vergelijking met die welke niet verenigbaar waren met de interne markt op andere door de overheid gefinancierde regionale luchthavens en dat deze alleen dienden om de bestaande militaire infrastructuur voor civiel gebruik aan te passen.

De bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

- (106) In de eerste plaats stelde Duitsland dat de overheidssteun voor infrastructuurinvesteringen beantwoordt aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang: de infrastructuurinvesteringen zijn verricht in een steungebied onder c) met als doelstelling de regionale economische structuur te verbeteren. Duitsland wees erop dat financiering van de Unie (die vanaf 1991 via de programma's Konver I, Konver II en PERIFRA werd verstrekt) was gebruikt om de militaire infrastructuur voor civiel gebruik aan te passen, waarbij bijvoorbeeld de modernisering en de installatie van een toren en de drainage van de start- en landingsbaan werden gefinancierd. Duitsland voerde aan dat het niet begrijpt waarom de Commissie twijfelt aan de doelstelling van gemeenschappelijk belang na te hebben deelgenomen aan de financiering van de conversie van het voormalige militaire vliegveld.
- (107) Duitsland verstreekte informatie over de historische context en verklaarde dat het vertrek van de Amerikaanse strijdkrachten van de luchthaven van Zweibrücken in 1991 aanzienlijke structurele problemen veroorzaakte in de regio, zoals een werkloosheidsgraad van 20 % in de stad Zweibrücken. Duitsland verklaarde dat de conversie van het vliegveld in een burgerluchthaven dus tot doel had banen te scheppen en de regionale economische infrastructuur te verbeteren. Duitsland gaf voorts aan dat de door de luchthaven verleende diensten onmisbaar zijn voor de regio en dat de regionale economie in grote mate afhankelijk is van gemakkelijk toegankelijke luchtvaartinfrastructuur.
- (108) Volgens Duitsland leek de enige reden waarom de Commissie twijfelde aan de naleving van dat criterium opnieuw de nabijheid van en de vastgestelde concurrentie met de luchthaven van Saarbrücken te zijn. In reactie daarop heeft Duitsland opnieuw verwezen naar de complementariteit van de twee luchthavens en uitgesloten dat er concurrentie tussen beide bestaat. Bovendien stelde het dat de nabijheid van andere regionale luchthavens niet van belang is voor de vraag of de gesubsidieerde infrastructuur voldoet aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang. Duitsland voerde verder aan dat de enige relevante factor het belang van de deelstaat Rijnland-Palts was, aangezien die de opdracht had het gemeenschappelijk belang op zijn eigen grondgebied te dienen zonder gebruik te maken van infrastructuur in andere regio's.

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

- (109) Duitsland verklaarde dat de infrastructuur nodig is en in verhouding staat tot het gestelde doel. Volgens Duitsland waren de infrastructuurinvesteringen altijd beperkt tot het aanvullen en uitbreiden van bestaande infrastructuur, zonder nodeloos gecompliceerde of dure aanvullende voorzieningen tot stand te brengen. Het benadrukte dat er geen nieuwe luchthaven was gebouwd in Zweibrücken, maar dat een voormalig militair vliegveld gewoon was omgevormd voor civiel gebruik. Duitsland benadrukte ook dat de infrastructuur nodig is om banen te scheppen. Volgens Duitsland zijn in de gehele deelstaat Rijnland-Palts ongeveer 5 000 banen rechtstreeks of onrechtstreeks gecreëerd door de aanwezigheid van de luchthaven van Zweibrücken. Van deze 5 000 banen werden er tot 2011 2 708 rechtstreeks en onrechtstreeks op de luchthaven of in het omringende conversiegebied gecreëerd. Dankzij deze arbeidsplaatsen werd ook bespaard op sociale kosten (25 miljoen EUR per jaar) en werden belastinginkomsten gegenereerd. Duitsland voerde verder aan dat banen van bijzonder belang zijn in deze regio, met een werkloosheidsgraad die momenteel 2 % boven het gemiddelde van de deelstaat ligt. Duitsland verklaarde dat het belang van de luchthaven voor de regionale economie in twee deskundigenadviezen wordt benadrukt ⁽²²⁾.
- (110) Duitsland benadrukte opnieuw dat de nabijheid van de luchthaven van Saarbrücken niet afdoet aan de noodzaak en de evenredigheid van de infrastructuur in Zweibrücken. Volgens Duitsland is de infrastructuur in Zweibrücken nodig voor grote en zware vliegtuigen omdat zij alleen in Zweibrücken kunnen landen, aangezien de start- en landingsbaan in Saarbrücken niet lang genoeg is. Duitsland verklaart verder dat Zweibrücken tevens de mogelijkheid van nachtvluchten biedt, wat belangrijk is voor vrachtvluchten.

De infrastructuur biedt voldoende gebruiksvooruitzichten op middellange termijn

- (111) Duitsland verklaarde dat de infrastructuur voldoende gebruiksvooruitzichten biedt op middellange termijn. Duitsland benadrukte dat de passagiersaantallen voor de luchthaven van Zweibrücken gestegen zijn van slechts 17 732 passagiers in 2005 tot 223 165 passagiers in 2011. Het legde uit dat op grond van dit criterium alleen de geschatte passagiersaantallen relevant zijn en dat de desbetreffende prognoses aantonen dat de vraag in de regio toeneemt. Duitsland verwees naar de studie van Desel Consulting en Airport Research GmbH van 2009 en voerde aan dat tegen 2025 het aantal passagiers op de luchthaven van Zweibrücken naar verwachting tot ten minste 1 350 000 zou stijgen.

⁽²²⁾ Prof. Dr. Heuer en Prof. Dr. Klopheus, met medewerking van Dr. Berster en Wilken, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, januari 2006, „Regionalökonomische Bedeutung und Perspektiven des Flugplatzes Zweibrücken“, blz. 146; Desel Consulting en Airport Research Center GmbH, „Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025“, Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, september 2009, blz. 85.

- (112) Duitsland verzekerde eens te meer dat de nabijheid van de luchthaven van Saarbrücken de gebruiksvooruitzichten op middellange termijn voor Zweibrücken niet verminderde. Het diende prognoses in waaruit bleek dat de luchthaven van Saarbrücken ook een stijgend aantal passagiers mocht verwachten en dat de geplande samenwerking tussen de twee luchthavens ervoor zou zorgen dat zij in de toekomst niet met elkaar zouden concurreren om dezelfde passagiers.

Gelijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur

- (113) Duitsland beweerde dat de infrastructuur voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk is. De lijst van luchthavengelden van 2005 is in beginsel op dezelfde voorwaarden gelijkelijk van toepassing op alle gebruikers van de luchthaven. Hoewel Duitsland verklaarde dat in de praktijk een aantal afwijkingen van de officiële lijst werd overeengekomen voor lijn- en chartervluchten, stelde het dat voor het eerste jaar zonder discriminatie en in vergelijkbare mate aan alle luchtvaartmaatschappijen verlaagde heffingen en kortingen werden aangeboden.

Het handelsverkeer wordt niet zozeer beïnvloed dat dit in strijd is met het belang van de Unie; de algemene beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid

- (114) Duitsland verklaarde op grond van de reeds aangevoerde argumenten dat het handelsverkeer niet zozeer wordt beïnvloed dat dit in strijd is met het gemeenschappelijk belang. Volgens Duitsland waren de maatregelen nodig omdat de luchthaven van Zweibrücken niet vervangen kan worden door de luchthaven van Saarbrücken. Duitsland voerde verder aan dat de infrastructuurinvesteringen beperkt waren tot de maatregelen die nodig zijn voor de operationele veiligheid van de luchthaven. Het benadrukte in dit verband dat de modernisering van de start- en landingsbaan ook noodzakelijk was geweest als de luchthaven niet voor de commerciële luchtvaart was opengesteld.

4.1.2. EXPLOITATIESTEUN

4.1.2.1. Aanwezigheid van steun

- (115) Met betrekking tot de vraag of de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit is, heeft Duitsland herhaald dat de luchthaven louter doeleinden op het gebied van algemene en militaire luchtvaart nastreefde voordat zij in 2006 diensten voor de commerciële luchtvaart begon aan te bieden. In dit verband stelde Duitsland dat de financiering van de exploitatie van de luchthaven met betrekking tot deze activiteiten geen economische activiteit was.
- (116) Duitsland voerde verder aan dat de meeste verliezen van FZG die via de winstpoolingsovereenkomst door FGAZ worden gedekt, voortvloeien uit de overheidstaken die FZG vervult. Volgens Duitsland kan het dekken van kosten die verband houden met de uitoefening van het openbaar gezag geen staatssteun vormen.
- (117) Wat betreft de overige elementen van de definitie van staatssteun in artikel 107, lid 1, van het Verdrag, verwees Duitsland naar de argumenten die het in dit verband met betrekking tot de maatregelen om te investeren in infrastructuur had aangehaald en stelde het dat deze ook hier van toepassing zijn.

4.1.2.2. Verenigbaarheid

DAEB-beschikking van 2005

- (118) Duitsland voerde aan dat de jaarlijkse betalingen ter dekking van de verliezen van FZG voldoen aan de beginselen van de DAEB-beschikking van 2005. Duitsland beweerde dat de exploitatievergunning van de luchthaven, waarin een exploitatieverplichting is opgenomen, het toewijzingsbesluit vormt. Bovendien verklaarde Duitsland dat de luchthaven ten minste de facto was belast met het beheer van een DAEB. Zelfs al zou de Commissie concluderen dat er geen toewijzingsbesluit bestond, zou de exploitatiesteun voor de luchthaven volgens Duitsland echter toch voldoen aan de beginselen van de DAEB-regels en daarom als verenigbaar met de interne markt moeten worden beschouwd.
- (119) Duitsland verwierp voorts de suggestie van de Commissie dat de exploitatieverplichting overeenkomstig de exploitatievergunning van de luchthaven automatisch zou vervallen als de luchthaven haar activiteiten moest stopzetten. Het verzekerde dat de aan de luchthaven verleende financiële steun dient om de luchthaven in staat te stellen haar activiteiten te blijven uitoefenen en aldus te voldoen aan haar exploitatieverplichting, dat wil zeggen de DAEB te verrichten waarmee zij is belast. Voorts betoogde Duitsland dat de exploitatieverplichting in essentie inhoudt dat moet worden voorkomen dat de basis wordt gesloten.

- (120) Onder verwijzing naar de ruime beoordelingsmarge van de lidstaten om te bepalen wat als een DAEB kan worden aangemerkt, wees Duitsland erop dat het over een beoordelingsmarge beschikte voor het bepalen van de noodzaak en de mate waarin de luchthaven met een DAEB wordt belast. Voor zover de Commissie naar de nabijheid van de luchthaven van Saarbrücken had verwezen, benadrukte Duitsland nogmaals dat er zonder de twee luchthavens in de regio een ernstig onderaanbod aan luchthavendiensten zou zijn, waardoor het nodig was beide luchthavens met een DAEB te belasten.

Punten 4.2 en 4.3 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005

- (121) Duitsland beweerde dat, zelfs indien de exploitatiesteun zou worden geacht niet te zijn vrijgesteld van aanmelding op grond van de DAEB-beschikking van 2005, deze verenigbaar zou zijn op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.
- (122) Om te beginnen benadrukte Duitsland dat een groot deel van de gedekte verliezen voortvloeit uit de door de luchthaven uitgeoefende activiteiten die tot de overheidstaken behoren. Bovendien wees het erop dat de winstpoolingsovereenkomst geen betrekking heeft op de „normale” kosten van een luchthavenexploitant. Het betoogde in dit verband dat een groot deel van de kosten die geen verband houden met de uitoefening van activiteiten die tot de overheidstaken behoren het gevolg zijn van de specifieke geschiedenis van de luchthaven van Zweibrücken en in dat opzicht geen „normale kosten” zijn. Duitsland voerde aan dat de luchthaven de verplichting heeft de algemene luchtvaart te bedienen en bepaalde kosten moest maken voor de conversie van de bestaande militaire infrastructuur.
- (123) In elk geval verzekerde Duitsland dat „de facto” aan de voorwaarden van de punten 4.2 en 4.3 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 was voldaan. Duitsland heeft in het bijzonder verklaard dat, aangezien alleen reële verliezen worden gedekt, overcompensatie kan worden uitgesloten.

4.2. EVENTUELE STEUN IN VERBAND MET EEN BANKLENING EN DEELNEMING IN DE INTERNE CASHPOOL VAN DE DEELSTAAT RIJNLAND-PALTS

- (124) Met betrekking tot de banklening stelde Duitsland dat *Sparkasse Südwestpfalz*, die de lening toekende, als een gewone commerciële bank fungeert en als zodanig heeft gehandeld bij het verstrekken van de lening, zodat het besluit tot toekenning van de lening niet aan de staat kan worden toegerekend. Duitsland voerde verder aan dat FZG, wanneer zij de lening aanging, offertes van verschillende banken had vergeleken en de lening van Sparkasse marktconform was.
- (125) Wat betreft de garantie van 100 % voor de lening van de deelstaat, stelde Duitsland dat het de normale handelspraktijk is dat een aandeelhouder de leningen garandeert die zijn dochterondernemingen aangaan. Duitsland haalde aan dat de lening uitsluitend gebruikt was voor de modernisering van de start- en landingsbaan, die nodig was om veiligheidsredenen en dus tot de overheidstaken behoort. Aangezien de met de lening gefinancierde maatregel dus niet onder de staatssteunregels viel, voerde het aan dat de garantie van de deelstaat ook geen steun vormde. Ten slotte stelde Duitsland dat, zelfs indien de garantie zou worden geacht onder de staatssteunregels te vallen, geen voordeel aan FZG was verleend, omdat de rente op de gegarandeerde lening nog steeds hoger was dan op vergelijkbare leningen die aan FGAZ waren toegekend en niet door een garantie waren gedekt.
- (126) Duitsland betoogde dat de interne cashpool van de deelstaat een normaal financieringsmechanisme is dat wordt gebruikt in de betrekkingen tussen moedermaatschappijen en dochterondernemingen. Duitsland verklaarde dat de cashpool een financieel instrument is dat de deelstaat in 2002 had ingesteld. De instellingen en stichtingen van de deelstaat en alle privaatrechtelijke ondernemingen die voor meer dan 50 % in handen van de deelstaat zijn, kunnen aan de cashpoolingfaciliteit deelnemen. Duitsland legde uit dat het saldo van de cashpool wordt beheerd door de „Landeshauptkasse” van de deelstaat.
- (127) Volgens Duitsland wordt de cashpool niet rechtstreeks uit de begroting van de deelstaat gefinancierd, maar met de extra kasmiddelen van de deelnemers. Duitsland licht verder toe dat een eventueel overschot van liquide middelen in de cashpool op de kapitaalmarkten wordt geïnvesteerd; op dezelfde manier wordt een tekort gecompenseerd met leningen die op de kapitaalmarkt zijn verkregen. Daarom was Duitsland van mening dat de financiële steun uit de cashpoolingfaciliteit niet met staatsmiddelen is bekostigd en ook niet aan de staat kan worden toegerekend.
- (128) Duitsland wees erop dat, hoewel geen zekerheid vereist is van de ondernemingen die gebruikmaken van de cashpool, zij onder toezicht van de deelstaat staan en de deelstaat als meerderheidsaandeelhouder van FGAZ altijd om zekerheden kan verzoeken.

- (129) Volgens Duitsland is het economisch verantwoord dat de moedermaatschappij haar dochterondernemingen in staat stelt om zichzelf te financieren tegen tarieven die vergelijkbaar zijn met die waarover de moedermaatschappij — in dit geval de deelstaat Rijnland-Palts — zelf beschikt. Volgens Duitsland kan de financiering uit de cashpool daarom niet worden vergeleken met een klassieke lening. Duitsland verklaarde tot slot dat de deelstaat nooit middelen uit haar reguliere begroting in de cashpool heeft ingebracht, maar waar nodig kapitaal op de markt heeft opgenomen.
- (130) Duitsland ging ervan uit dat de lening, de garantie en de cashpool geen staatssteun vormen en heeft daarom geen argumenten aangevoerd met betrekking tot de verenigbaarheid ervan.

4.3. KORTINGEN OP DE LUCHTHAVENGELDEN VOOR RYANAIR, GERMANWINGS EN TUIFLY

- (131) Duitsland gaf aan dat de contracten tussen de luchthaven van Zweibrücken en de verschillende luchtvaartmaatschappijen geen staatssteun vormden, omdat ze om te beginnen niet aan de staat toe te rekenen waren. Het verklaarde dat de onderhandelingen over en de sluiting van die overeenkomsten de verantwoordelijkheid van FZG was en tot haar louter commerciële taken behoorde. Volgens Duitsland werden de contracten besproken met de raad van commissarissen van FZG, maar was de deelstaat Rijnland-Palts slechts indirect betrokken via haar vertegenwoordigers in de raad van commissarissen van FGAZ. Duitsland voerde verder aan dat de deelstaat niet rechtstreeks deelnam aan de onderhandelingen met de luchtvaartmaatschappijen over kortingen. Duitsland verklaarde ten slotte dat toerekenbaarheid niet kon voortkomen uit het feit dat de lijst van luchthavengelden overeenkomstig § 43a, LuftVZO door een toezichthoudende overheidsinstantie moest worden goedgekeurd. Dit is een algemeen wettelijk voorschrift dat van toepassing is op zowel openbare als particuliere luchthavens.
- (132) Verder was Duitsland van mening dat de kortingen die aan verschillende luchtvaartmaatschappijen werden toegekend geen selectief voordeel voor hen vormden, omdat de kortingen voor alle geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen in gelijke mate beschikbaar waren. Het betoogde dat de kortingen alleen een selectief voordeel zouden hebben gevormd als ze niet zonder discriminatie beschikbaar waren geweest en de ene luchtvaartmaatschappij hogere of lagere heffingen had betaald dan de andere, zonder dat er een objectieve reden voor dit onderscheid was.
- (133) Volgens Duitsland was het verlenen van de kortingen tegelijkertijd economisch verantwoord voor FZG omdat de luchtvaartmaatschappijen zich daardoor konden vestigen op een luchthaven die nieuw was voor de commerciële luchtvaart. Duitsland voerde aan dat de luchthaven door de toekenning van de kortingen het risico van een nieuwe route spreidde over zichzelf en de luchtvaartmaatschappijen en er tegelijk ook voor zorgde dat beide partijen van de stijgende passagiersaantallen konden profiteren. Duitsland beweerde dat de luchtvaartmaatschappijen zich zonder de kortingen niet in Zweibrücken hadden willen vestigen.
- (134) Duitsland verklaarde dat de kortingen voor de luchtvaartmaatschappijen moeten worden beschouwd als een mogelijkheid voor FZG om extra inkomsten te genereren, aangezien de vaste kosten voor de exploitatie van de luchthaven in elk geval moesten worden gemaakt (voor de algemene en militaire luchtvaart), terwijl de vestiging van nieuwe luchtvaartmaatschappijen slechts zeer beperkte extra variabele kosten met zich meebrengt. Omdat het bedienen van nieuwe luchtvaartmaatschappijen niet tot aanzienlijke bijkomende kosten leidde, was het volgens Duitsland niet nodig om vooraf een businessplan op te stellen om te bepalen of een contract met een luchtvaartmaatschappij in toenemende mate winstgevend zou zijn.
- (135) Volgens Duitsland zijn de verlaagde luchthavengelden niet selectief omdat ze op niet-discriminerende basis zijn verleend. Daarom was Duitsland van mening dat er geen sprake was van vervalsing van de mededinging. Duitsland beweerde dat de luchtvaartmaatschappijen geen sterkere positie op de markt konden creëren op basis van deze vergoedingen.
- (136) Duitsland ging ervan uit dat de kortingen voor meerdere luchtvaartmaatschappijen geen staatssteun vormen en heeft daarom geen argumenten aangevoerd met betrekking tot de verenigbaarheid ervan.

4.4. MARKETINGOVEREENKOMSTEN MET RYANAIR EN AMS

- (137) Duitsland benadrukte dat de marketingovereenkomsten tussen de deelstaat en AMS losstaan van FZG. Duitsland verklaarde dat de doelstelling van de marketingcontracten was om tegen de marktprijs marketingdiensten aan te kopen waarmee in de eerste plaats de deelstaat Rijnland-Palts zou worden gepromoot als bestemming voor toerisme en economische activiteiten. Omdat de overeenkomst voor marketingdiensten niet specifiek gericht was op het promoten van de luchthaven, bestond er volgens Duitsland geen verband tussen de marketingmaatregelen en de passagiersaantallen. Duitsland verklaarde dat de marketingmaatregelen bijkomstig ook dienden om de luchthaven van Zweibrücken te promoten.

- (138) Duitsland benadrukte dat de deelstaat door het sluiten van de overeenkomst voor marketingdiensten gewoon marketingdiensten had gekocht tegen de marktprijs en stelde dat de marketingovereenkomst geen staatssteun inhield en niet moest worden beoordeeld als een steunmaatregel ten gunste van een luchtvaartmaatschappij op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

5. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

5.1. RYANAIR

5.1.1. VERLAAGDE LUCHTHAVENGELDEN

- (139) Ryanair beweerde dat de kortingen die door FZG aan de verschillende luchtvaartmaatschappijen werden toegekend geen staatssteun inhielden omdat ze in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. Ten eerste voerde Ryanair aan dat bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de verhouding tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, alleen de vraag moet worden gesteld of het contract in toenemende mate winstgevend was voor de luchthaven. Volgens Ryanair moesten alle infrastructuurkosten en vaste exploitatiekosten als verzonken kosten worden behandeld. Ryanair was van mening dat de Commissie bij haar toetsing van de overeenkomst aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie alleen rekening mocht houden met de extra kosten van de luchthaven, die rechtstreeks verband houden met het verlenen van luchthavendiensten aan de luchtvaartmaatschappij in kwestie, en moest onderzoeken of de totale inkomsten die uit de overeenkomst voortvloeien hoger zijn dan deze extra kosten. Ryanair benadrukte in dit verband dat geen van de infrastructuurkosten werden gemaakt naar aanleiding van de overeenkomst tussen Ryanair en FZG en deze dus niet kunnen worden beschouwd als extra kosten door die overeenkomst.
- (140) Bij de beoordeling van de inkomsten daarentegen verklaarde Ryanair dat de Commissie ook rekening moet houden met de netwerkexternaliteiten die werden verwacht toen FZG en Ryanair in 2008 de overeenkomst sloten. Ryanair stelde dat het feit dat deze netwerkexternaliteiten zich uiteindelijk niet voordeden, niet kon worden voorzien en daarom niet relevant is.
- (141) Ryanair heeft voorts uitgelegd dat de korting Ryanair niet selectief begunstigde. Ryanair betoogde dat de korting die voor het eerste werkingsjaar beschikbaar was, werd aangeboden om tegemoet te komen aan het grote commerciële risico dat zij nam door voor het hele jaar geregelde lijndiensten op te zetten op een luchthaven die op dat moment niet bekend was. Volgens Ryanair zou het voor haar in het geval van Zweibrücken niet logisch zijn geweest om zonder stimuleringsregeling een dergelijk commercieel risico te nemen.
- (142) Ryanair verklaarde voorts dat een soortgelijke regeling bestond voor elke andere luchtvaartmaatschappij, dat wil zeggen dat de korting op de luchthavengelden voor het eerste werkingsjaar beschikbaar was voor alle luchtvaartmaatschappijen die nieuwe verbindingen vanaf Zweibrücken opstartten. Ryanair benadrukte met name dat de overeenkomst met FZG een clausule bevatte die bepaalt dat „[d]eze overeenkomst wordt gesloten op niet-exclusieve basis. De partijen komen overeen dat de voorwaarden die volgens deze overeenkomst voor Ryanair gelden op een transparante en niet-discriminerende wijze ook beschikbaar zijn voor alle andere luchtvaartmaatschappijen die zich ertoe verbinden een gelijkwaardig volume aan luchtvaartactiviteiten op de luchthaven uit te oefenen” ⁽²³⁾.
- (143) In elk geval voerde Ryanair aan dat de overeenkomsten tussen haar en FZG geen staatssteun kunnen omvatten omdat ze niet toerekenbaar zijn aan de staat. Ryanair stelde dat het door de Commissie gebruikte bewijsmateriaal om de toerekenbaarheid aan de staat aan te tonen niet voldoende is, omdat dit weliswaar het belang kon weerspiegelen dat de openbare autoriteiten hadden bij de commerciële betrekkingen en de toekomst van de luchthaven, maar niet wijst op een werkelijke betrokkenheid van een overheidsinstantie bij de onderhandelingen en overeenkomsten van FZG met Ryanair.
- (144) Daarnaast heeft Ryanair een reeks nota's van Oxera en een analyse van professor Damien P. McLoughlin ingediend.

Nota 1 van Oxera — Vaststelling van de referentiemarktwaarde in de vergelijkende analyse met het oog op de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie. Staatssteunzaken betreffende Ryanair, nota van Oxera aan Ryanair van 9 april 2013

- (145) Oxera vond de methode van de Commissie waarbij alleen rekening wordt gehouden met referentieluchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied als de luchthaven waarop het onderzoek betrekking heeft, niet correct.

⁽²³⁾ Overeenkomst voor luchthavendiensten tussen Ryanair en FZG van 22 september 2008, punt 3.

- (146) Oxera voerde aan dat de referentieprijzen op de markt die bij de referentieluchthavens werden verkregen, niet negatief zijn beïnvloed door de staatssteun die aan de naburige luchthavens is toegekend. Bij de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie kan dus een betrouwbare referentiemarktwaarde worden geschat.
- (147) De redenen hiervoor zijn de volgende:
- a) bij de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie op andere gebieden dan staatssteun wordt veelvuldig gebruikgemaakt van referentieanalyses;
 - b) ondernemingen oefenen slechts een wederzijdse invloed uit op hun prijsbesluiten voor zover hun producten substitueerbaar of complementair zijn;
 - c) luchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied concurreren niet noodzakelijk met elkaar en de referentieluchthavens in de verstrekte verslagen ondervinden slechts beperkte concurrentie van luchthavens in overheids-handen in hun respectieve verzorgingsgebied (minder dan een derde van de commerciële luchthavens in het verzorgingsgebied van de referentieluchthavens is volledig in handen van de overheid en naar geen van deze wordt een staatssteunonderzoek gevoerd (vanaf april 2013));
 - d) zelfs wanneer de referentieluchthavens concurrentie ondervinden van luchthavens in overheidshanden in hetzelfde verzorgingsgebied, kan hun gedrag worden geacht in overeenstemming te zijn met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie (bijvoorbeeld wanneer de particuliere sector een aanzienlijk aandeel heeft of de luchthaven onder particulier beheer staat);
 - e) luchthavens die voldoen aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie zullen geen prijzen vaststellen die lager zijn dan de extra kosten.

Nota 2 van Oxera — Beginselen die de kosten-batenanalyse met het oog op de toets van de marktdeelnemer in een markteconomie ondersteunen. Staatssteunzaken betreffende Ryanair, nota van Oxera aan Ryanair van 9 april 2013

- (148) Oxera stelde dat de kosten-batensanalyse die Oxera in haar aan de Commissie overgelegde verslagen heeft uitgevoerd, gebaseerd is op de beginselen die ook zouden worden gehanteerd door een rationele marktdeelnemer uit de particuliere sector en de aanpak weerspiegelt die uit de Commissieprecedenten blijkt.
- (149) De beginselen die de kosten-batenanalyse ondersteunen zijn:
- a) de waardering is trapsgewijs verricht;
 - b) een vooraf opgesteld businessplan is niet noodzakelijk vereist;
 - c) in het geval van een niet-verzadigde luchthaven is de „single till”-aankoop de geschikte tarifieringsmethode;
 - d) alleen de inkomsten uit de economische activiteiten van de luchthaven moeten in aanmerking worden genomen;
 - e) er moet rekening worden gehouden met de totale duur van de overeenkomst, inclusief eventuele verlengingen;
 - f) de toekomstige geldstromen moeten worden omgerekend naar de huidige waarde om de winstgevendheid van de overeenkomsten te beoordelen;
 - g) de uit de overeenkomsten van Ryanair met de luchthavens voortvloeiende hogere winstgevendheid moet worden geëvalueerd op basis van ramingen van de interne opbrengstvoet of op basis van op de netto contante waarde gebaseerde gegevens.

Analyse van professor Damien P. McLoughlin — Consolidatie van een merk: waarom en hoe kleine merken moeten investeren in marketing, opgesteld ten behoeve van Ryanair, 10 april 2013

- (150) Het doel van dit document was het beschrijven van de commerciële logica die schuilgaat achter de beslissingen van regionale luchthavens om via AMS advertentieruimte op Ryanair.com te kopen.
- (151) In het document wordt beargumenteerd dat er heel wat zeer sterke, zeer bekende, populaire luchthavens zijn. De zwakkere concurrenten moeten actie ondernemen tegen het statische aankoopgedrag van de consument, willen ze groeien. Kleinere regionale luchthavens moeten een middel vinden om de boodschap in verband met hun merk voortdurend over te brengen naar een zo groot mogelijk publiek. De traditionele vormen van marketing-communicatie zijn voor hen gewoon te duur.

Nota 3 en 4 van Oxera — Hoe moeten de AMS-overeenkomsten in de winstgevendheidsanalyse worden behandeld als onderdeel van de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie?, 17 en 31 januari 2014

- (152) Ryanair diende nog andere verslagen in die waren opgesteld door haar consultant Oxera. In deze verslagen behandelde Oxera de beginselen die, volgens de luchtvaartmaatschappij, in het kader van de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie in acht moeten worden genomen in de winstgevendheidsanalyse van enerzijds de overeenkomsten voor luchthavendiensten tussen Ryanair en de luchthavens en anderzijds de overeenkomsten voor marketingdiensten tussen AMS en diezelfde luchthavens ⁽²⁴⁾. Ryanair benadrukte dat deze verslagen geen invloed hebben op haar eerder bekendgemaakte standpunt dat de overeenkomsten voor luchthavendiensten en de overeenkomsten voor marketingdiensten moeten worden geanalyseerd in het kader van afzonderlijke toetsingen aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie.
- (153) In de verslagen werd aangegeven dat, in een gezamenlijke analyse van de winstgevendheid, de winst van AMS moet worden opgenomen als inkomsten en de uitgaven als kosten. Hiervoor wordt in de verslagen voorgesteld om een op de kasstromen gebaseerde methode toe te passen op de gezamenlijke winstgevendheidsanalyse. Dit hield in dat de uitgaven van luchthavens voor AMS zouden kunnen worden behandeld als extra exploitatiekosten.
- (154) In de verslagen werd benadrukt dat marketingactiviteiten bijdragen tot de totstandbrenging en ondersteuning van de waarde van een merk. De mogelijke effecten en voordelen ervan zijn bovendien niet alleen voelbaar tijdens de looptijd van de overeenkomst, maar ook erna. Dit zou in het bijzonder het geval zijn als andere luchtvaartmaatschappijen zich op de luchthaven komen vestigen als gevolg van de overeenkomst met Ryanair. Hierdoor zullen ook meer winkels zich op de luchthaven willen vestigen en zullen de niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten van de luchthaven bijgevolg toenemen. Volgens Ryanair moet de Commissie, als zij een gezamenlijke winstgevendheidsanalyse uitvoert, deze voordelen in aanmerking nemen door de kosten van AMS als extra exploitatiekosten te beschouwen, na aftrek van de betalingen van AMS.
- (155) Ryanair meent bovendien dat een eindwaarde zou moeten worden opgenomen in de voorspelde extra winst aan het einde van de looptijd van de overeenkomst voor luchthavendiensten om rekening te houden met de waarde die na de beëindiging van de overeenkomst wordt gegenereerd. De eindwaarde zou kunnen worden bepaald op basis van de waarschijnlijkheid van „hernieuwing”, waarbij de verwachting wordt gemeten dat er ook winst zal worden gemaakt na de beëindiging van de overeenkomst met Ryanair of wanneer gelijksoortige voorwaarden met andere luchtvaartmaatschappijen worden afgesproken. Ryanair was van mening dat het dan mogelijk zou zijn om de ondergrens te berekenen van de gezamenlijke voordelen van de overeenkomst met AMS en de overeenkomst voor luchthavendiensten, die de onzekerheid over de extra winsten na de beëindiging van de overeenkomst voor luchthavendiensten zou weergeven.
- (156) Ter aanvulling van deze benadering werd in de verslagen een samenvatting van de resultaten opgenomen van de studies over de effecten van marketing op de merkwaarde. Deze studies erkennen dat marketing de waarde van een merk kan ondersteunen en een klantenbestand kan helpen uitbouwen. Volgens de verslagen geldt voor luchthavens die adverteren op Ryanair.com dat met name de zichtbaarheid van hun merk toeneemt. Bovendien vermelden de verslagen dat kleinere regionale luchthavens die hun luchtverkeer willen zien toenemen, met dit doel in het bijzonder de waarde van hun merk kunnen vergroten door overeenkomsten voor marketingdiensten te sluiten met AMS.
- (157) Tot slot gaven de verslagen aan dat een op de kasstromen gebaseerde benadering, waarbij de kosten voor de door AMS verleende marketingdiensten zouden worden beschouwd als kapitaaluitgaven voor een immaterieel actief (d.w.z. de waarde van het merk), de voorkeur verdient boven de kapitalisatiebenadering ⁽²⁵⁾. Bij de kapitalisatiebenadering zou alleen rekening worden gehouden met het deel van de marketinguitgaven dat kan worden toegeschreven aan de immateriële activa van een luchthaven. De marketingkosten zouden worden beschouwd als kapitaaluitgaven voor een immaterieel actief en vervolgens worden afgeschreven gedurende de looptijd van de overeenkomst, met inachtneming van een restwaarde op de geplande vervaldatum van de overeenkomst voor luchthavendiensten. Bij deze benadering zou geen rekening worden gehouden met de extra winst die voortvloeit uit een overeenkomst voor luchthavendiensten met Ryanair. Het is ook moeilijk om de waarde van het immateriële actief te berekenen vanwege de uitgaven voor het merk en de periode waarin het actief wordt gebruikt. De kasstroommethode is geschikter dan de kapitalisatiebenadering, aangezien de kapitalisatiebenadering geen rekening zou houden met de verwachte positieve effecten voor de luchthaven van een overeenkomst voor luchthavendiensten met Ryanair.

⁽²⁴⁾ Oxera, „Hoe moeten de AMS-overeenkomsten in de winstgevendheidsanalyse worden behandeld als onderdeel van de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie?“, opgesteld ten behoeve van Ryanair, 17 januari 2014.

⁽²⁵⁾ Oxera, „Hoe moeten de AMS-overeenkomsten in de winstgevendheidsanalyse worden behandeld als onderdeel van de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie? — Praktische toepassing“, opgesteld ten behoeve van Ryanair, 31 januari 2014.

5.1.2. OVEREENKOMSTEN VOOR MARKETINGDIENSTEN

- (158) Ryanair benadrukte dat de overeenkomsten van AMS losstaan van die van Ryanair met de luchthavens en dat ze afzonderlijk moeten worden beoordeeld, aangezien zij niet kunnen worden beschouwd als één enkele begunstigde. De overeenkomsten werden onafhankelijk van elkaar onderhandeld, betroffen verschillende diensten en hadden geen onderling verband waardoor ze als één enkele vermeende staatssteunmaatregel zouden kunnen worden beschouwd. Het sluiten van een overeenkomst voor marketingdiensten met AMS is geen voorwaarde voor Ryanair om vliegroutes van en naar een luchthaven te exploiteren. Ryanair benadrukte dat de overeenkomst voor marketingdiensten van AMS werd gesloten met het ministerie, dat mede-eigenaar is van de luchthaven en de luchthaven ten goede kwam, maar niet bedoeld was om de laadfactor of het rendement van de verbindingen van Ryanair te verbeteren.
- (159) Wat betreft de marketingwaarde, beweerde Ryanair dat de ruimte voor marketing op haar website beperkt is en dat de vraag naar deze ruimte groot is, ook van andere ondernemingen dan luchthavens. Volgens Ryanair zijn ook traditionele luchtvaartmaatschappijen zich nu bewust van de waarde van hun website voor marketing en reclame. Ryanair voerde aan dat luchthavens ervoor kiezen om hun merk op te bouwen door op Ryanair.com of op andere websites van luchtvaartmaatschappijen te adverteren. Ryanair verklaarde voorts dat een grotere merkbekendheid op meerdere, elkaar versterkende en complementaire manieren gunstig kan zijn voor de luchthavens. De luchthaven van Zweibrücken is veel minder bekend dan Aéroport de Paris of Heathrow Airport en moet daarom investeren in reclame om haar naamsbekendheid te verhogen en zo veel mogelijk aankomende passagiers aan te trekken. Ryanair concludeerde dat de deelstaat een dubbele motivatie had om de overeenkomst voor marketingdiensten met AMS te sluiten: ten eerste een zuiver economische, omdat hij voor 50 % mede-eigenaar was van de exploitant van de luchthaven van Zweibrücken, en ten tweede als onderdeel van zijn verplichting om het toerisme en de zakelijke mogelijkheden in de deelstaat te promoten. Ryanair is daarom van mening dat de deelstaat tegen de marktprijs waardevolle marketingdiensten heeft aangekocht.

5.2. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (160) AMS stelde dat de Commissie, in tegenstelling tot wat in het besluit tot inleiding van de procedure was vermeld, de overeenkomst van FZG met Ryanair en de overeenkomst voor marketingdiensten van de deelstaat met AMS niet als met elkaar verbonden zou mogen behandelen, maar deze als twee aparte zakelijke transacties zou moeten beschouwen. AMS is naar eigen zeggen een dochteronderneming van Ryanair met een eigen werkelijk commercieel doel, die is opgericht om een activiteit te ontwikkelen die niet tot de kernactiviteiten van Ryanair behoorde. AMS verduidelijkte dat zij door Ryanair wordt gebruikt als tussenpersoon om advertentieruimte op haar website te verkopen. AMS gaf ook aan dat haar overeenkomsten voor marketingdiensten met luchthavens in beginsel los van de overeenkomsten van Ryanair met diezelfde luchthavens worden onderhandeld en gesloten. AMS stelde dat de overeenkomst tussen AMS en de deelstaat geen enkel voordeel verleent aan Ryanair; Ryanair oefent geen druk uit op haar partners om overeenkomsten voor marketingdiensten te sluiten met AMS en de dienstverlening van Ryanair is over het algemeen dezelfde op vliegroutes naar luchthavens met een overeenkomst inzake marketingdiensten met AMS als op vliegroutes naar luchthavens zonder een dergelijke overeenkomst.
- (161) AMS stelde verder dat FZG bij het aankopen van marketingdiensten in overeenstemming met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie had gehandeld, omdat reclame op Ryanair.com naar verluidt een hoge werkelijke waarde heeft voor de deelstaat en de door AMS in rekening gebrachte prijs de marktprijs voor dergelijke diensten was. AMS argumenteerde dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen openbare en particuliere adverteerders wat betreft de prijs waartegen AMS advertentieruimte ter beschikking stelt en hoeveel ruimte wordt aangekocht. AMS stelde voorts dat openbare en particuliere instanties naar het schijnt concurreren om de beperkte ruimte om te adverteren op Ryanair.com. Dit betekent volgens AMS dat haar overeenkomsten met openbare luchthavens geen staatssteun kunnen omvatten omdat zij de ruimte op de website evengoed tegen een vergelijkbare prijs aan een particuliere onderneming zou kunnen verkopen.
- (162) AMS benadrukte ook dat het voor een kleine regionale luchthaven logisch is om marketingdiensten van AMS aan te kopen. AMS verzekerde dat het voor zulke luchthavens over het algemeen nodig is om hun merkbekendheid te verhogen en dat advertenties op de website van een luchtvaartmaatschappij het aantal meer winstgevende buitenlandse passagiers kunnen doen toenemen (buitenlandse reizigers genereren meer niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten dan vertrekkende reizigers uit de regio van de luchthaven). AMS benadrukte dat de deelstaat niet alleen de mede-eigenaar van de exploitant van de luchthaven is en rechtstreeks belang bij heeft bij een sterker merkimage en meer inkomsten, maar ook de autoriteit is die de toeristische en zakelijke mogelijkheden in de deelstaat Rijnland-Palts op verschillende manieren, en in het bijzonder door middel van reclame, moet promoten.

5.3. GERMANWINGS

- (163) Ter informatie heeft Germanwings kort toegelicht waarom zij eerst had besloten om vanaf Zweibrücken activiteiten uit te oefenen. De maatschappij gaf aan dat zij Zweibrücken boven Saarbrücken had verkozen vanwege de betere start- en landingsbaan in Zweibrücken en wees op de moeilijke topografie van de start- en landingsbaan in Saarbrücken. Zij verklaart ook dat Zweibrücken in 2006, toen Germanwings besloot om vanaf Zweibrücken te vliegen, beter uitgerust was voor instrumentlanding (CAT-systeem) en dat de vliegtijd naar Berlijn iets korter was. Germanwings verzekerde dat zij haar diensten vanaf Zweibrücken in 2011 heeft stopgezet omdat de verbinding naar Berlijn niet winstgevend was.
- (164) Germanwings verklaarde eerst dat haar overeenkomsten met FZG geen staatssteun omvatten, omdat ze niet aan de staat toerekenbaar zijn. Zij stelde dat verschillende persberichten van politici niet kunnen aantonen dat de staat betrokken was bij de onderhandelingen over of het sluiten van die overeenkomsten, en dat de verplichting om te beschikken over een door de toezichthoudende autoriteit goedgekeurde lijst van luchthavengelden overeenkomstig § 43a, LuftVZO niet gold voor individuele overeenkomsten.
- (165) Ten tweede beweerde Germanwings dat FZG bij het sluiten van de verschillende overeenkomsten als een marktdeelnemer in een markteconomie had gehandeld. Zij benadrukte dat het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie niet vereist dat een investeerder geen verliezen op korte termijn mag maken, maar dat dit een normale zakelijke strategie kan zijn om op middellange tot lange termijn winstgevend te worden. Het idee dat een luchthaven geen heffingen mag opleggen die niet kostendekkend zijn, wat volgens Germanwings in het besluit tot inleiding van de procedure wordt weerspiegeld, zou voortvloeien uit artikel 102 van het Verdrag en enkel van toepassing zijn in antitrustverband, en zou dus niet in staatssteunzaken mogen worden toegepast.

5.4. TUIfly

- (166) Ter informatie heeft TUIfly toegelicht waarom zij eerst haar activiteiten heeft verplaatst van de luchthaven van Saarbrücken naar de luchthaven van Zweibrücken. TUIfly verklaarde dat zij naar de luchthaven van Zweibrücken is verhuisd vanwege veiligheidsrisico's op de luchthaven van Saarbrücken. TUIfly beweerde dat vanwege de infrastructuur en topografische kenmerken van de luchthaven van Saarbrücken een volledig beladen vliegtuig van TUIfly van het type B737-800 bij slecht weer niet goed kon landen op de luchthaven, waardoor die vliegtuigen naar de luchthaven van Zweibrücken moesten uitwijken, al voordat daar met de commerciële activiteiten was gestart. Behalve met vertragingen en ongemakken voor de reizigers gingen deze omleidingen volgens TUIfly gepaard met extra kosten en organisatorische problemen voor de luchtvaartmaatschappij. TUIfly stelde dat haar activiteiten op de luchthaven van Saarbrücken door de ernstige veiligheidsrisico's onhoudbaar waren en een verhuizing naar de luchthaven van Zweibrücken onvermijdelijk was. Zij merkte bovendien op dat sommige volledig beladen vliegtuigen door de korte start- en landingsbaan in Saarbrücken niet konden opstijgen, zodat middellangeafstandsvluchten (zoals naar de Canarische eilanden) met een halflege tank moesten vertrekken en een tussenstop maken in Spanje of Portugal om bij te tanken.
- (167) TUIfly voerde aan dat haar overeenkomst met FZG geen staatssteun inhield en dat de heffingen die TUIfly betaalde, in overeenstemming waren met de marktprijzen. Zij betoogde dat de omstandigheden op de luchthaven van Zweibrücken en in de omgeving van dien aard zijn dat lage luchthavengelden noodzakelijk zijn wil een luchtvaartmaatschappij op Zweibrücken winstgevend kunnen opereren. TUIfly verwees met name naar de toestand van de passagiersinfrastructuur op de luchthaven van Zweibrücken, het gebrek aan geschikt openbaar vervoer (per trein) van en naar de luchthaven, de ligging van de luchthaven in een regio met weinig koopkracht, de oorspronkelijk slechte staat van de start- en landingsbaan, het ontbreken van verblijven voor de bemanning enz. TUIfly stelde ook dat, in tegenstelling tot de luchthaven van Saarbrücken (of andere luchthavens waar TUIfly actief is), de luchthaven van Zweibrücken niet de status van „douaneluchthaven” heeft, waardoor TUIfly verplicht is een „douanerecht” van tussen de [...] EUR en [...] EUR per vlucht te betalen. Volgens TUIfly komt dit neer op een extra kost van ongeveer [...] EUR per passagier en stijgen de totale exploitatiekosten van TUIfly met meer dan [...] EUR per jaar.

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

6.1. OPMERKINGEN OVER DE OPMERKINGEN VAN RYANAIR

- (168) Duitsland was verheugd dat de verklaringen van Ryanair het standpunt van Duitsland bevestigen dat noch de luchthaven van Zweibrücken, noch de luchtvaartmaatschappijen die vanaf Zweibrücken activiteiten uitoefenen, staatssteun hebben ontvangen. Duitsland was het er ook mee eens dat de overeenkomst tussen de deelstaat Rijnland-Palts en AMS los van de overeenkomst tussen FZG en Ryanair moet worden beoordeeld, dat de eerstgenoemde overeenkomst een werkelijke waarde had voor de deelstaat en dat deze tegen de marktprijs was afgesloten. Duitsland benadrukte met name het belang van het toerisme voor de regio en stelde dat de overeenkomst met AMS diende om het toerisme te bevorderen.

6.2. OPMERKINGEN OVER DE OPMERKINGEN VAN AMS

- (169) Omdat AMS het standpunt van Duitsland had bevestigd dat de overeenkomst tussen AMS en de deelstaat Rijnland-Palts geen staatssteun inhield, wilde Duitsland niet nader ingaan op afzonderlijke verklaringen.

6.3. OPMERKINGEN OVER DE OPMERKINGEN VAN GERMANWINGS

- (170) Duitsland beperkte zijn antwoord op de verklaring van Germanwings tot opmerkingen over een aantal feitelijke suggesties van de luchtvaartmaatschappij. Het beklemtoonde in het bijzonder dat er, in tegenstelling tot wat Germanwings lijkt te suggereren, geen concurrentie was tussen Zweibrücken en Saarbrücken, maar dat de twee luchthavens altijd meenden dat zij elkaar aanvullen. Duitsland gaf aan dat de keuze van een luchtvaartmaatschappij om een bepaalde luchthaven te bedienen een strategische beslissing van die luchtvaartmaatschappij is, waarop Duitsland geen commentaar kon geven.

7. BEOORDELING

- (171) Krachtens artikel 107, lid 1, van het Verdrag „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (172) De criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn cumulatief. Daarom moet, om te bepalen of de betrokken maatregel een steunmaatregel is in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, aan alle onderstaande voorwaarden zijn voldaan. De financiële steun moet met name:
- a) door de staat of met staatsmiddelen worden bekostigd;
 - b) bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen begunstigen;
 - c) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, en
 - d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

7.1. OVERHEIDSFINANCIERING DOOR DE DEELSTAAT RIJNLAND-PALTS/ZEF VAN DE LUCHTHAVEN VAN ZWEIBRÜCKEN

7.1.1. AANWEZIGHEID VAN STEUN

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

- (173) Volgens vaste rechtspraak moet de Commissie eerst nagaan of FGZ en FZG ondernemingen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Het begrip onderneming omvat elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van de entiteit en de wijze waarop zij wordt gefinancierd ⁽²⁶⁾. Iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt is een economische activiteit ⁽²⁷⁾.
- (174) In zijn arrest in de zaak Flughafen Leipzig-Halle heeft het Hof van Justitie bevestigd dat de exploitatie van een luchthaven voor commerciële doeleinden en de bouw van luchthaveninfrastructuur een economische activiteit is ⁽²⁸⁾. Zodra een luchthavenexploitant economische activiteiten uitoefent door tegen betaling luchthavendiensten aan te bieden, is hij, ongeacht zijn rechtsvorm of de manier waarop hij wordt gefinancierd, een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Bijgevolg kunnen de regels van het Verdrag met betrekking tot staatssteun van toepassing zijn op voordelen aan die luchthavenexploitant die door de staat worden toegekend of met staatsmiddelen worden bekostigd ⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Commissie/Italiaanse Republiek, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303; arrest van het Hof van Justitie van 23 april 1991, Klaus Höfner en Fritz Elser/Macrotron, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161; arrest van het Hof van Justitie van 16 november 1995, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie en Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392; arrest van het Hof van Justitie van 11 december 1997, Job Centre, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603.

⁽²⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie/Italiaanse Republiek, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283; arrest Commissie/Italiaanse Republiek, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:1998:303.

⁽²⁸⁾ Arrest in de zaak Flughafen Leipzig-Halle, reeds aangehaald, ECLI:EU:T:2011:117, met name de punten 93 en 94, bevestigd door het arrest Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2012:821; zie ook arrest van het Hof van Justitie van 12 december 2000, Aéroports de Paris/Commissie, bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2002, Aéroports de Paris/Commissie, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, en arrest van het Gerecht van 17 december 2008, Ryanair Ltd/Commissie, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585 (hierna „het arrest Charleroi” genoemd).

⁽²⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 februari 1993, Christian Poucet/Assurances générales de France en Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, C-159/91 en C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63.

- (175) Wat betreft het tijdstip vanaf wanneer de aanleg en de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit wordt, herinnert de Commissie eraan dat het door de geleidelijke ontwikkeling van de marktkrachten in de luchthavensector niet mogelijk is om een exacte datum vast te stellen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft echter erkend dat de aard van de luchthavenactiviteiten evolueert en in de zaak Flughafen Leipzig-Halle heeft het Gerecht geoordeeld dat het vanaf 2000 niet langer mogelijk was om de toepassing van de staatssteunvoorschriften op de financiering van luchthaveninfrastructuur uit te sluiten. Bijgevolg moet, vanaf de datum waarop het arrest Aéroports de Paris is gewezen (12 december 2000) ⁽³⁰⁾, de exploitatie en de aanleg van luchthaveninfrastructuur worden beschouwd als een economische activiteit die binnen het staatssteuntoezicht valt.

Eén economische eenheid

- (176) Alvorens in te gaan op de aard van de activiteiten van FGAZ en FZG, herinnert de Commissie er echter aan dat twee afzonderlijke rechtspersonen voor de toepassing van de staatssteunregels als één economische entiteit kunnen worden beschouwd. Die economische entiteit wordt dan als de betrokken onderneming beschouwd.
- (177) Het Hof van Justitie heeft als volgt geoordeeld: „In het kader van het mededingingsrecht moet onder het begrip onderneming worden verstaan een [...] economische eenheid, ook al wordt deze economische eenheid gevormd door verscheidene natuurlijke of rechtspersonen.” ⁽³¹⁾ In dat verband heeft het Hof van Justitie verklaard dat, onder specifieke omstandigheden, verschillende entiteiten geacht kunnen worden tezamen een economische activiteit te verrichten en zodoende een economische eenheid te vormen ⁽³²⁾.
- (178) Om te bepalen of verscheidene entiteiten een economische eenheid vormen, gaat het Hof van Justitie na of er sprake is van een zeggenschapsdeelneming of van functionele, economische of organieke banden ⁽³³⁾.
- (179) In dit geval is de Commissie van mening dat FGAZ en FZG zo nauw verbonden zijn dat zij voor de toepassing van de staatssteunregels als één economische eenheid moeten worden beschouwd. In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat FZG een volledige dochteronderneming van FGAZ is, waardoor FGAZ de bevoegdheid heeft om FZG via de aandeelhoudersvergadering te controleren. Bovendien zijn FGAZ en FZG via een winstpoolingsovereenkomst verbonden, wat volgens Duitsland inhoudt dat de twee entiteiten volgens het Duitse belastingrecht als één economische eenheid worden behandeld. De leden van de raad van commissarissen van FZG moeten volgens de statuten altijd dezelfde zijn als die van de raad van commissarissen van FGAZ. In beide ondernemingen, zowel FGAZ als FZG, wordt het management benoemd door de respectieve raad van commissarissen (die, zoals gezegd, identiek is voor beide entiteiten). In de praktijk was [...] op alle materiële tijdstippen de directeur van zowel FGAZ als FZG (daarnaast was alleen voor FZG, en niet voor FGAZ, een tweede directeur benoemd). Als enige directeur van FGAZ vertegenwoordigde [...] FGAZ derhalve in de aandeelhoudersvergadering van FZG, met FGAZ als enige aandeelhouder.
- (180) Uit de beschikbare informatie blijkt dat belangrijke besluiten met betrekking tot de luchthaven van Zweibrücken in de praktijk regelmatig op het niveau van FGAZ worden genomen, waarbij vervolgens instructies worden doorgegeven aan FZG. De door Duitsland verstrekte informatie over het besluitvormingsproces met betrekking tot de modernisering van de start- en landingsbaan in 2008-2009 maakt in dit verband veel duidelijk. De raad van commissarissen van FGAZ nam eerst de beslissing om de start- en landingsbaan te moderniseren. De aandeelhoudersvergadering van FGAZ verzocht het management van FGAZ vervolgens om een aandeelhoudersvergadering van FZG bijeen te roepen. Het management van FGAZ vertegenwoordigde FGAZ dan als enige aandeelhouder in de aandeelhoudersvergadering van FZG en verzocht het management van FZG om de beslissing van FGAZ om de start- en landingsbaan te moderniseren, ten uitvoer te leggen.
- (181) Concluderend is de Commissie van mening dat de banden tussen FGAZ en FZG voldoende nauw zijn om de twee entiteiten als één economische eenheid te behandelen. FZG is economisch en juridisch met name volledig afhankelijk van FGAZ en heeft geen eigen commerciële wil. Voor de toepassing van de staatssteunregels van de Unie vormen FGAZ en FZG dus één onderneming.

⁽³⁰⁾ Arrest in de zaak Flughafen Leipzig-Halle, reeds aangehaald, ECLI:EU:T:2011:117, punten 42 en 43.

⁽³¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1984, Hydrotherm Gerätebau GmbH/Firma Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas, 170/83, ECLI:EU:C:1984:271, punt 11. Zie ook arrest van het Gerecht van 14 oktober 2004, Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG/Commissie, T-137/02, ECLI:EU:T:2004:304, punt 50.

⁽³²⁾ Of een economische activiteit gezamenlijk wordt uitgeoefend, wordt in de regel beoordeeld door na te gaan of er sprake is van functionele, economische of organieke banden tussen de entiteiten. Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, AceaElectrabel Produzione SpA/Europese Commissie, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, punten 47-55; arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato en Cassa di Risparmio di San Miniato SpA, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punt 112.

⁽³³⁾ Arrest AceaElectrabel Produzione SpA/Europese Commissie, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2010:787, punten 47-55; arrest Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato en Cassa di Risparmio di San Miniato SpA, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2006:8, punt 112.

Economische activiteit

- (182) FGAZ/FZG is actief betrokken bij de bouw, het onderhoud en de exploitatie van de luchthaven van Zweibrücken. FGAZ/FZG biedt luchthavendiensten aan en doet de gebruikers — zowel commerciële luchtvaartexploitanten als niet-commerciële algemene gebruikers — betalen voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur, en exploiteert de infrastructuur dus commercieel. Op basis van de in de overwegingen 174 en 175 aangehaalde vaste rechtspraak moet worden geconcludeerd dat FGAZ/FZG een economische activiteit uitoefende vanaf de datum waarop het arrest *Aéroports de Paris* is gewezen (dat wil zeggen 12 december 2000).
- (183) In dit verband beklemt toont de Commissie dat de economische activiteiten van FGAZ/FZG niet begonnen met de start van de commerciële luchtvaart op Zweibrücken in 2006.
- (184) Ten eerste blijkt uit de verklaring van Duitsland dat Zweibrücken reeds eerder — zonder succes — had getracht commerciële luchtvaart naar de luchthaven aan te trekken, waaruit de intentie blijkt om deze markt te betreden.
- (185) Ten tweede zou de bewering dat de bouw en de exploitatie van een luchthaven pas een economische activiteit is als met succes commerciële luchtvaart is aangetrokken, tot onaanvaardbare conclusies leiden; er is geen reden om de voorbereidende activiteiten waarbij de infrastructuur wordt aangelegd of uitgebreid, los te koppelen van het latere commerciële gebruik ervan; de al dan niet economische aard van het latere gebruik van de aangelegde infrastructuur bepaalt in feite noodzakelijkerwijs de aard van de uitbouwactiviteit ⁽³⁴⁾. In zijn arrest in de zaak *Flughafen Leipzig-Halle* heeft het Gerecht duidelijk gemaakt dat de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit is, waarvan de aanleg van luchthaveninfrastructuur onlosmakelijk deel uitmaakt.
- (186) Ten slotte moet erop worden gewezen dat het aanbieden van luchthavendiensten voor de algemene luchtvaart ook een economische activiteit vormt. Hetzelfde geldt voor het verlenen van luchthavendiensten aan militaire gebruikers tegen een vergoeding ⁽³⁵⁾. Daarom oefende FGAZ/FZG al vóór 2006 een economische activiteit uit.
- (187) Daarom wordt geconcludeerd dat FGAZ/FZG vanaf 12 december 2000 een economische activiteit uitoefende en, als één economische eenheid, een onderneming vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

Overheidstaken

- (188) Hoewel FGAZ/FZG bijgevolg voor de toepassing van artikel 107, lid 1, van het Verdrag als een onderneming moet worden beschouwd, moet eraan worden herinnerd dat niet alle activiteiten van een luchthaveneigenaar en -exploitant noodzakelijkerwijs van economische aard zijn ⁽³⁶⁾.
- (189) Het Hof van Justitie ⁽³⁷⁾ heeft geoordeeld dat de activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht niet van economische aard zijn en niet onder de toepassing van de staatssteunregels vallen. Dergelijke activiteiten kunnen bijvoorbeeld beveiliging, luchtverkeersleiding, politie, douane enz. omvatten. De financiering moet strikt beperkt blijven tot de vergoeding van de kosten waartoe ze aanleiding geven, en mag niet worden gebruikt om andere economische activiteiten te financieren ⁽³⁸⁾.
- (190) Daarom is de financiering van activiteiten die tot de overheidstaken behoren, of van infrastructuur die rechtstreeks met deze activiteiten in verband staat, doorgaans geen staatssteun ⁽³⁹⁾. Op een luchthaven worden activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken, douane, brandweer en activiteiten om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden, en de investering met betrekking tot de infrastructuur en de uitrusting die nodig is om deze activiteiten te verrichten, doorgaans geacht geen economisch karakter te hebben ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁴⁾ Arrest in de zaak *Flughafen Leipzig-Halle*, reeds aangehaald, ECLI:EU:T:2011:117, punt 95. Zie ook, naar analogie, arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 2006, *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN)/Commissie*, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, punt 26.

⁽³⁵⁾ Zie de notulen van de raad van commissarissen van FGAZ van 2 oktober 2006, waaruit blijkt dat de luchthaven wordt vergoed voor het aanbieden van diensten aan militaire gebruikers.

⁽³⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 19 januari 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7.

⁽³⁷⁾ Arrest *Commissie/Italiaanse Republiek*, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:1987:283, punten 7 en 8, en arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 1988, *Corinne Bodson/SA Pompes funèbres des régions libérées*, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punt 18.

⁽³⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 18 maart 1997, *Diego Cali & Figli Srl tegen Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160; besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N309/02; besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende steunmaatregel N438/02, *Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken in de Belgische havensector* (PB C 284 van 21.11.2002).

⁽³⁹⁾ Besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N309/02.

⁽⁴⁰⁾ Zie, in het bijzonder, arrest *SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol*, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:1994:7, punt 30, en arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 2009, *SELEX Sistemi Integrati SpA/Commissie en Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)*, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punt 71.

- (191) Overheidsfinanciering van niet-economische activiteiten die in nauw verband staan met het verrichten van een economische activiteit, mogen echter niet leiden tot onrechtmatige discriminatie tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavenbeheerders. Het is immers vaste rechtspraak dat er van een voordeel sprake is wanneer overheidsinstanties ondernemingen bevrijden van de kosten die inherent zijn aan hun economische activiteiten ⁽⁴¹⁾. Als het daarom in een bepaald rechtssysteem normaal is dat luchtvaartmaatschappijen of luchthavenbeheerders de kosten van bepaalde diensten dragen, terwijl sommige luchtvaartmaatschappijen of luchthavenbeheerders die dezelfde diensten verlenen, deze kosten niet hoeven te dragen, kunnen deze laatste een voordeel genieten, ook al worden de diensten op zich als niet-economisch van aard beschouwd. Daarom is het nodig om het juridisch kader te bekijken waaronder de luchthavenbeheerder valt, om te beoordelen of krachtens dat juridisch kader luchthavenbeheerders of luchtvaartmaatschappijen de kosten van sommige activiteiten moeten dragen die op zich misschien niet-economisch van aard zijn, maar inherent aan de uitoefening van hun economische activiteiten.
- (192) Duitsland gaf aan dat de kosten die voortvloeien uit de volgende maatregelen (investeringskosten of exploitatiekosten) moeten worden geacht tot de overheidstaken te behoren: maatregelen ter beveiliging van de luchthaven overeenkomstig § 8 *Luftsicherheitsgesetz* (wet inzake luchtruimbeveiliging, hierna „LuftSiG” genoemd), maatregelen voor operationele veiligheid, luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid overeenkomstig § 27, onder c), punt 2, *Luftverkehrsgesetz* (wet inzake luchtverkeer, hierna „LuftVG” genoemd), meteorologische diensten en de brandweer.
- (193) De Commissie is van oordeel dat maatregelen overeenkomstig § 8 LuftSiG, maatregelen overeenkomstig § 27, onder c), punt 2, LuftVG (waaronder meteorologische diensten) en de brandweer, in beginsel en op basis van de analyse in overweging 195 en volgende, kunnen worden beschouwd als activiteiten die tot de overheidstaken behoren.
- (194) Inzake de maatregelen die louter op de operationele veiligheid betrekking hebben, is de Commissie echter van mening dat het garanderen van een veilige luchthavenexploitatie een normaal onderdeel van de economische activiteit van de exploitatie van een luchthaven is ⁽⁴²⁾. Behoudens een grondigere doorlichting van de individuele activiteiten en kosten is de Commissie van oordeel dat maatregelen die bestemd zijn om een veilige luchthavenexploitatie te garanderen, geen activiteiten zijn die tot de overheidstaken behoren. Elke onderneming die een luchthaven wil exploiteren, moet de veiligheid van de installaties, zoals de start- en landingsbaan en platformen, waarborgen.
- (195) Wat betreft het rechtskader, heeft Duitsland meegedeeld dat er voor de brandweer geen wettelijke regels zijn die strikt opleggen dat deze kosten door de luchthavenexploitant worden gedragen. Daarnaast merkt de Commissie op dat de vergoeding van de kosten voor de brandweer tot de bevoegdheid van de deelstaten behoort en dat deze kosten doorgaans door de betrokken regionale overheden worden vergoed. De vergoeding is beperkt tot wat nodig is om deze kosten te dekken.
- (196) Wat betreft luchtverkeersleiding en meteorologische diensten, merkt de Commissie op dat § 27, onder d) en f), LuftVG bepaalt dat de kosten verbonden aan § 27, onder c), LuftVG voor enkele specifieke luchthavens door de overheid worden betaald. Hoewel de Commissie in dit geval niet hoeft te beslissen of de bepaling een voordeel kan verlenen aan de luchthavens die overeenkomstig § 27, onder d) en f), LuftVG overheidsfinanciering krijgen, is het duidelijk dat in de wet is bepaald dat alle andere luchthavens de relevante kosten zelf moeten dragen. In dit licht moeten de kosten voor luchtverkeersleiding en meteorologische diensten worden beschouwd als normale exploitatiekosten van ten minste die luchthavens die onder § 27, onder d) en f), LuftVG vallen.
- (197) Wat betreft de maatregelen op grond van § 8 LuftSiG, blijkt Duitsland van mening te zijn dat alle beschreven kosten voor de daarin voorgeschreven maatregelen door de betrokken overheid kunnen worden gedragen. De Commissie merkt echter op dat op grond van § 8, lid 3, LuftSiG alleen de kosten verbonden aan de bouw en het onderhoud van ruimten en gebouwen die nodig zijn om de in § 8, leden 1 en 2, LuftSiG opgesomde activiteiten te verrichten, mogen worden vergoed. Alle overige kosten moeten door de luchthavenexploitant worden gedragen. In de mate waarin overheidsfinanciering aan FGAZ/FZG deze onderneming bevrijdde van kosten die zij op grond van § 8, lid 3, LuftSiG had moeten dragen, moet die overheidsfinanciering dus aan de staatssteunregels van de Unie worden getoetst.

⁽⁴¹⁾ Zie onder andere arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2005, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punt 36, en de daar aangehaalde rechtspraak.

⁽⁴²⁾ Besluit van de Commissie van 20 februari 2014 betreffende steunmaatregel SA.35847 (2012/N) — Tsjechië — Luchthaven van Ostrava, nog niet bekendgemaakt in het PB, overweging 16.

Conclusies betreffende de overheidstaken

- (198) In het licht van bovenstaande overwegingen acht de Commissie het gepast om meer specifieke conclusies te trekken over de investerings- en exploitatiekosten die tot de taken van de overheid zouden behoren.
- (199) Voor de exploitatiekosten die tussen 2000 en 2009 werden gemaakt, aanvaardt de Commissie dat de exploitatiekosten die aan de brandweer zijn verbonden, kunnen worden aangemerkt als kosten verbonden aan de overheidstaken, voor zover de vergoeding van die kosten strikt beperkt blijft tot wat noodzakelijk is om die activiteiten te verrichten. Met betrekking tot de exploitatiekosten verbonden aan maatregelen op grond van § 8 LuftSiG is de Commissie van oordeel dat alleen de kosten waarvoor de luchthavenexploitant recht heeft op een vergoeding op grond van § 8, lid 3, LuftSiG, als kosten verbonden aan de overheidstaken kunnen worden aangemerkt. Wat betreft maatregelen voor luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid alsook meteorologische diensten overeenkomstig § 27, onder c), punt 2, LuftVG en rekening houdend met het feit dat Zweibrücken geen van de luchthavens is waarvoor de federale overheid overeenkomstig § 27, onder d), punt 1, en § 27, onder f), punt 1, LuftVG een daarmee samenhangende behoefte heeft erkend, is de Commissie van mening dat exploitatiekosten verbonden aan maatregelen voor luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid, alsook meteorologische diensten niet als kosten verbonden aan de overheidstaken kunnen worden aangemerkt. De exploitatiekosten om de operationele veiligheid van de luchthaven te waarborgen, kunnen ook niet als kosten verbonden aan de overheidstaken worden aangemerkt.
- (200) Wanneer wordt gekeken naar de investeringen die tussen 2000 en 2009 werden gedaan, aanvaardt de Commissie dat de investeringen die rechtstreeks verband houden met de brandweer als kosten verbonden aan de overheidstaken kunnen worden aangemerkt. De vergoeding door de betrokken overheid was bovendien beperkt tot de mate die nodig was om deze kosten te dekken. Met betrekking tot de investeringen verbonden aan maatregelen op grond van § 8 LuftSiG is de Commissie van oordeel dat alleen de kosten waarvoor de luchthavenexploitant recht heeft op een vergoeding op grond van § 8, lid 3, LuftSiG, als kosten verbonden aan de overheidstaken kunnen worden aangemerkt. Wat betreft investeringen verbonden aan maatregelen voor luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid, alsook meteorologische diensten overeenkomstig § 27, onder c), punt 2, LuftVG en rekening houdend met het feit dat Zweibrücken geen van de luchthavens is waarvoor de federale overheid overeenkomstig § 27, onder d), en § 27, onder f), LuftVG een daarmee samenhangende behoefte heeft erkend, is de Commissie van mening dat investeringen verbonden aan maatregelen voor luchtverkeersleiding en luchtverkeersveiligheid, alsook meteorologische diensten niet als kosten verbonden aan de overheidstaken kunnen worden aangemerkt. De investeringen om de operationele veiligheid van de luchthaven te waarborgen, kunnen ook niet als kosten verbonden aan de overheidstaken worden aangemerkt. Dit betekent met name dat de investeringen voor de modernisering en de uitbreiding van de start- en landingsbaan en de installatie van geleidelichten enz. niet kunnen worden geacht tot de overheidstaken te behoren.
- (201) Ongeacht de vraag of deze kosten juridisch al dan niet als kosten verbonden aan de overheidstaken kunnen worden gekwalificeerd, is hoe dan ook aangetoond dat deze in overeenstemming met het rechtskader door de luchthavenexploitant moeten worden gedragen. Dienovereenkomstig geldt dat als de staat deze kosten zou betalen, de luchthavenexploitant zou worden bevrijd van een kost die hij normaal gezien had moeten dragen.

Economische activiteit en gebruik door het leger

- (202) De Commissie merkt op dat de luchthaven van Zweibrücken ook wordt gebruikt door Duitse en andere militairen, onder meer voor opleidingen, ondanks het feit dat Zweibrücken geen militair vliegveld, maar een burgerluchthaven is ⁽⁴³⁾.
- (203) De Commissie is van oordeel dat het verlenen van luchthavendiensten aan het leger, onder meer door burgerluchthavens, in beginsel een activiteit kan zijn die tot de overheidstaken behoort. Het is echter niet duidelijk in hoeverre Duitsland van mening is dat de overheidsfinanciering van de luchthaven alleen de kosten dekt om aan de behoefte aan luchthavendiensten van het leger tegemoet te komen. De Commissie merkt op dat met name wat de exploitatiekosten betreft, Duitsland de kosten die voortvloeien uit de aanwezigheid van het leger, niet rekent tot de kosten verbonden aan de overheidstaken. Hetzelfde geldt in beginsel voor de investeringen: Duitsland verwijst niet naar investeringen die strikt verband houden met de militaire gebruikers van de luchthaven.
- (204) Duitsland blijft echter volhouden dat het feit dat de luchthaven nog steeds door het leger wordt gebruikt, één van de redenen is waarom investeringen in de veiligheid van de luchthaven (start- en landingsbaan enz.) absoluut noodzakelijk waren en waarom de luchthaven sluiten geen optie was.

⁽⁴³⁾ Zweibrücken is niet opgenomen in de militaire luchtvaartinlichtingenaankondiging voor Duitsland (*Military Aeronautical Information Publication Germany*, MIL AIP Germany), die een lijst van alle militaire luchthavens in Duitsland bevat.

- (205) De Commissie stelt in dit verband vast dat de luchthaven van Zweibrücken tegen vergoeding luchthavendiensten aan het leger lijkt aan te bieden. De notulen van de raad van commissarissen van FGAZ van 2 oktober 2006 herhalen een discussie over militaire oefeningen in Zweibrücken. Het management benadrukt dat een van de redenen dat dergelijke oefeningen zijn toegelaten, de daaruit gegenereerde inkomsten zijn, wat erop wijst dat, vanuit het oogpunt van FGAZ/FZG, het aanbieden van luchthavendiensten aan het leger een economische activiteit is. De discussie gaat verder over de vraag of FZG in de toekomst militaire oefeningen in Zweibrücken moet toelaten, wat erop wijst dat het binnen de bevoegdheid van FGAZ/FZG valt om al dan niet diensten te verlenen aan het leger.
- (206) De Commissie stelt voorts vast dat Duitsland niet precies kon aangeven welke kosten (noch investeringen noch exploitatiekosten) specifiek verband hielden met de militaire gebruikers van de luchthaven en dat dit erop kan wijzen dat het leger inderdaad louter een van de klanten van de luchthaven van Zweibrücken is.
- (207) Concluderend is de Commissie van mening dat het verlenen van luchthavendiensten aan het leger een economische activiteit op de luchthaven van Zweibrücken is en zij neemt in het bijzonder kennis van het feit dat de afzonderlijke kosten die verband houden met de aanwezigheid van het leger op de luchthaven van Zweibrücken niet konden worden vastgesteld en de (gedeeltelijke) economische verklaring die FGAZ/FZG heeft gegeven voor de dienstverlening aan het leger.
- (208) Zelfs in het alternatieve scenario — dat wil zeggen als de Commissie zou hebben geconcludeerd dat de kosten van de militaire aanwezigheid mogen worden gedekt door de staat omdat deze tot de overheidstaken behoort — moet worden opgemerkt dat de overheidsfinanciering van de niet-economische activiteiten van de luchthaven in de vorm van dienstverlening aan het leger niet mag leiden tot kruissubsidiëring van de economische activiteiten van de luchthaven. Het is met name niet mogelijk om de volledige investering in activa die ook door het leger worden gebruikt (start- en landingsbaan enz.) of vaste exploitatiekosten te beschouwen als verbonden aan de overheidstaken.

7.1.1.2. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat*

- (209) Om staatssteun te vormen, moeten de maatregelen in kwestie met staatsmiddelen worden bekostigd en moet de beslissing om de maatregel te verlenen aan de staat toe te rekenen zijn.
- (210) Het begrip staatssteun is van toepassing op alle voordelen die uit staatsmiddelen worden bekostigd en worden toegekend door de staat of door instanties die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat ⁽⁴⁴⁾. Voor de toepassing van artikel 107 van het Verdrag worden middelen van plaatselijke overheden als staatsmiddelen beschouwd ⁽⁴⁵⁾.
- (211) In dit geval werden de betrokken maatregelen — namelijk directe investeringssubsidies voor FZG en jaarlijkse kapitaalinjecties ten gunste van FGAZ/FZG — rechtstreeks uit de begroting van de lokale overheden toegekend. De investeringssubsidies kwamen rechtstreeks van de deelstaat Rijnland-Palts en de kapitaalinjecties werden gefinancierd door de deelstaat en ZEF, een vereniging van plaatselijke territoriale overheden.
- (212) Om deze reden is de Commissie van oordeel dat ze met staatsmiddelen zijn bekostigd en toerekenbaar zijn aan de staat.

7.1.1.3. *Economisch voordeel*

- (213) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder tussenkomst van de staat, niet zou hebben verkregen ⁽⁴⁶⁾. Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant, niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel ⁽⁴⁷⁾. Als de financiële situatie van de onderneming is verbeterd als gevolg van de overheidsmaatregel, is er sprake van een voordeel.
- (214) De Commissie herinnert er verder aan dat „wanneer kapitaal onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, dit volgens vaste rechtspraak niet als staatssteun kan worden aangemerkt” ⁽⁴⁸⁾. In deze zaak moet de Commissie, teneinde te bepalen of met de overheidsfinanciering van de luchthaven van Zweibrücken aan FGAZ/FZG een voordeel wordt toegekend dat deze luchthaven onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, het gedrag van de overheden die de directe investeringssubsidies en de kapitaalinjecties verstrekken, vergelijken met dat van een marktdeelnemer in een markteconomie, dat is ingegeven door rentabiliteitsvooruitzichten op lange termijn ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Franse Republiek/Commissie („Stardust Marine”), C-482/99, EU:C:2002:294.

⁽⁴⁵⁾ Arrest van het Gerecht van 12 mei 2011, Région Nord-Pas-de-Calais, T-267/08 en T-279/08, ECLI:EU:T:2011:209, punt 108.

⁽⁴⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60, en arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Koninkrijk Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

⁽⁴⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italiaanse Republiek/Commissie, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 13.

⁽⁴⁸⁾ Arrest Stardust Marine, reeds aangehaald, EU:C:2002:294, punt 69.

⁽⁴⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italiaanse Republiek/Commissie („Alfa Romeo”), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punt 23; arrest van het Gerecht van 12 december 2000, Alitalia — Linee aeree italiane SpA/Commissie, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, punt 84.

- (215) Daarbij mogen eventuele positieve effecten op de economie van de regio waar de luchthaven is gevestigd geen rol spelen, omdat het Hof van Justitie duidelijk heeft gemaakt dat de relevante vraag voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie is „of een particuliere aandeelhouder in gelijkaardige omstandigheden, op grond van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van elke overweging van sociale aard of van regionaal of sectoraal beleid, een dergelijke kapitaalbreng zou hebben gedaan” ⁽⁵⁰⁾.
- (216) Het Hof heeft in zijn arrest in de zaak Stardust Marine verklaard dat „[...] met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie” ⁽⁵¹⁾.
- (217) Bovendien heeft het Hof in de EDF-zaak het volgende verklaard: „Economische ramingen die na toekenning van dit voordeel zijn gemaakt, de vaststelling achteraf dat de door de betrokken lidstaat gedane investering daadwerkelijk winstgevend is geweest of naderhand aangevoerde rechtvaardigingen voor de keuze van de gevolgde handelwijze kunnen [...] niet volstaan tot bewijs dat deze lidstaat vóór of tegelijk met de toekenning van het voordeel een dergelijke beslissing in zijn hoedanigheid van aandeelhouder heeft genomen.” ⁽⁵²⁾
- (218) Voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie moet de Commissie terugkijken naar de tijdstippen waarop elk van de besluiten om overheidsmiddelen aan FGZ/FZG te verstrekken werd genomen. De Commissie moet haar toetsing ook baseren op de inlichtingen en veronderstellingen waarover de betrokken lokale overheden beschikten op het ogenblik dat het besluit inzake de financieringsregelingen voor de infrastructuurmaatregelen in kwestie werd genomen.

Directe investeringssubsidies

- (219) De Commissie merkt op dat de directe investeringssubsidies een deel van de investeringskosten dekken die FGZ/FZG in het kader van haar economische activiteiten had gemaakt. De exploitant van een luchthaven moet normaal gezien alle kosten dragen die verband houden met de bouw en de exploitatie van de luchthaven (uitgezonderd de kosten die tot de overheidstaken behoren en die in overeenstemming met het rechtskader over het algemeen niet door de exploitant van de luchthaven moeten worden gedragen), met inbegrip van de investeringskosten. Als een deel van deze kosten wordt gedekt, wordt FGZ/FZG dus van een last bevrijd die zij normaliter zou moeten dragen.
- (220) Duitsland heeft niet uitdrukkelijk gesteld dat de directe investeringssubsidies in overeenstemming zijn met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie. Het verklaarde dat de sluiting van de luchthaven nooit een realistische optie was voor de lokale overheden en dat het economisch verantwoord was om de luchthaven ook voor de commerciële luchtvaart open te stellen omdat ze moest worden geëxploiteerd. Op andere punten argumenteerde Duitsland dat de investeringen op de luchthaven zijn ingegeven door de wens om de regio economisch te versterken en dat overheidssubsidies nodig waren omdat de inkomsten uit de commerciële exploitatie van de luchthaven niet voldoende zouden zijn om de daaraan verbonden kosten te dekken.
- (221) Duitsland benadrukte ook dat de infrastructuur nodig is om banen te scheppen (in totaal ongeveer 5 000 in de deelstaat Rijnland-Palts, waarvan 2 708 banen die rechtstreeks en onrechtstreeks van de luchthaven afhangen), te besparen op sociale kosten (25 miljoen EUR per jaar) en belastinginkomsten te genereren. Duitsland voerde verder aan dat banen van bijzonder belang zijn in deze regio, met een werkloosheidsgraad die momenteel 2 % boven het gemiddelde van de deelstaat ligt. Duitsland verklaarde ook dat het belang van de luchthaven voor de regionale economie in twee deskundigenadviezen wordt benadrukt ⁽⁵³⁾.
- (222) Bij de beoordeling aan de hand van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie moeten de sociale en regionale overwegingen echter buiten beschouwing worden gelaten. Zelfs als de Commissie deze sociale en regionale overwegingen in aanmerking zou nemen, blijkt uit de door Duitsland ingediende studies dat FZG in juni 2012 maar aan 115 personen werk verschafte, op de luchthaven van Zweibrücken zelf. Die studies bevestigen dat er in de commerciële zone rond de geconverteerde luchthaven in totaal 2 708 rechtstreekse en onrechtstreekse arbeidsplaatsen zijn. Daarvan heeft echter slechts 7,8 %, dus 210 banen, betrekking op vervoer en opslag, dat wil zeggen activiteiten die rechtstreeks verband houden met de aanwezigheid van de luchthaven.
- (223) Hoewel het in beginsel zou kunnen worden aanvaard dat zelfs niet-terugvorderbare subsidies aan een onderneming die volledig in handen van de staat is als marktconforme investeringen worden aangemerkt, heeft Duitsland geen businessplan of voorafgaande berekeningen met betrekking tot de verwachte winstgevendheid van

⁽⁵⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 1986, Koninkrijk België/Commissie, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305.

⁽⁵¹⁾ Arrest Stardust Marine, reeds aangehaald, EU:C:2002:294, punt 71.

⁽⁵²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Europese Commissie/Électricité de France (EDF), C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punt 85.

⁽⁵³⁾ Zie voetnoot 22.

de investeringssubsidies ingediend. De enige ramingen die zijn verstrekt, zijn een studie uit 2003 waarin wordt uiteengezet welk aantal passagiers in de commerciële luchtvaart winstgevend kan zijn en de raming van 2010 van de verwachte jaarresultaten voor de periode 2011-2015. In de laatstgenoemde werd verwacht dat FZG pas in 2015 winstgevend zou worden, in de veronderstelling dat de passagiersaantallen tot meer dan 500 000 passagiers per jaar zouden stijgen.

- (224) De infrastructuurinvesteringen op de luchthaven van Zweibrücken brengen aanzienlijke kosten met zich mee (zie de gedetailleerde investeringskosten in tabel 2 en tabel 3, na aftrek van eventuele investeringen verbonden aan overheidstaken zoals genoemd in de overwegingen 198 tot en met 200 en investeringen die vóór 12 december 2000 werden gedaan), en hebben een lange periode van negatieve resultaten tot gevolg (naar verwachting ten minste tot 2015).
- (225) Ondanks de inherente en aanzienlijke onzekerheden van het project, zoals het langetermijnkarakter ervan, was er geen vooraf opgesteld businessplan en evenmin een gevoeligheidsanalyse van onderliggende winstgevendheidsaannames. Dit komt niet overeen met het soort analyse dat een voorzichtige investeerder zou hebben uitgevoerd bij een dergelijk project.
- (226) Tot slot merkt de Commissie op dat FGAZ/FZG sinds 2000 ieder jaar verliezen heeft geboekt, die sinds 2005 in stijgende lijn gaan.
- (227) Ten eerste waren de directe investeringssubsidies niet-terugvorderbaar en leverden deze geen rendement op de investering op. Ten tweede heeft Duitsland geen enkel bewijs geleverd voor de bewering dat de investeringssubsidies tegen marktvoorwaarden aan FZG ter beschikking werden gesteld. Ten derde beroept Duitsland zich niet op het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. De Commissie is daarom van oordeel dat de directe investeringssubsidies van de deelstaat ten gunste van FZG die na 12 december 2000 werden toegekend, een economisch voordeel voor FZG inhielden (voor zover de investeringssubsidies niet louter betrekking hadden op activiteiten die tot de overheidstaken behoren, zoals werd geconcludeerd in de overwegingen 198 tot en met 200).

Jaarlijkse kapitaalinjecties

- (228) De jaarlijkse kapitaalinjecties van de deelstaat Rijnland-Palts en ZEF dienden om de jaarlijkse verliezen van FGAZ te dekken, die zelf bijna volledig door de jaarlijkse verliezen van FZG werden veroorzaakt (zie tabel 4). Uiteindelijk dienden de jaarlijkse kapitaalinjecties dus om een deel van de normale investerings- en exploitatiekosten van FGAZ/FZG te dekken, waardoor de onderneming van een economische last werd bevrijd die zij normaal gesproken zou moeten dragen.
- (229) Om dezelfde reden als uiteengezet in de overwegingen 222 tot en met 228 met betrekking tot de directe investeringssubsidies voor FZG, is de Commissie ook van mening dat de jaarlijkse kapitaalinjecties ten gunste van FGAZ/FZG niet onder normale marktvoorwaarden werden verstrekt. Duitsland heeft namelijk niet aangevoerd dat de kapitaalinjecties normale investeringen waren. Duitsland heeft geen bewijs geleverd waaruit voorafgaande winstgevendheidsoverwegingen blijken en heeft evenmin uiteengezet waarom een marktdeelnemer in een markteconomie kapitaal zou blijven injecteren in een onderneming die voortdurend verlies maakt. In dit licht moeten de jaarlijkse kapitaalinjecties worden aangemerkt als het verlenen van een economisch voordeel aan FGAZ/FZG.

Conclusie

- (230) Gezien het voorgaande is de Commissie van mening dat een marktdeelnemer in een markteconomie zonder een vooraf opgesteld businessplan of andere zinvolle winstgevendheidsstudies niet zou hebben besloten om zich met het betrokken investeringsproject in te laten en om doorlopend jaarlijks de steeds grotere verliezen van FGAZ/FZG te dekken. Daarom vormt het besluit van de deelstaat Rijnland-Palts en ZEF om deze maatregelen goed te keuren, een economisch voordeel voor FGAZ/FZG dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.

7.1.1.4. Selectiviteit

- (231) Om binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te vallen, moet een overheidsmaatregel „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigen. Bijgevolg vallen alleen de maatregelen die ondernemingen op een selectieve manier begunstigen, onder het begrip staatssteun.
- (232) In deze zaak komen de directe investeringssubsidies en de jaarlijkse kapitaalinjecties alleen FGAZ/FZG ten goede. Beide maatregelen zijn dus selectief in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

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

- (233) Wanneer door een lidstaat verstrekte steun de positie van een onderneming versterkt in vergelijking met andere ondernemingen die op de interne markt concurreren, moet ervan worden uitgegaan dat de steun deze laatste ongunstig beïnvloedt ⁽⁵⁴⁾. Het economische voordeel dat door de directe investeringssubsidies en de jaarlijkse kapitaalinjecties in deze zaak aan de luchthavenexploitant wordt toegekend, versterkt diens economische positie, aangezien deze zijn activiteiten kon opstarten zonder alle bijbehorende investerings- en exploitatiekosten te moeten dragen.
- (234) Zoals is beoordeeld in overweging 173 en volgende, is de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit. Er speelt concurrentie, enerzijds tussen luchthavens om luchtvaartmaatschappijen en het bijbehorende luchtverkeer (passagiers en vracht) aan te trekken, en anderzijds tussen luchthavenbeheerders die onderling kunnen concurreren om met het beheer van een bepaalde luchthaven te worden belast. In het bijzonder wat betreft lagekostenmaatschappijen en chartermaatschappijen, kunnen ook luchthavens die niet binnen hetzelfde verzorgingsgebied zijn gevestigd, en zelfs luchthavens in verschillende lidstaten, met elkaar concurreren om deze luchtvaartmaatschappijen aan te trekken.
- (235) Zoals vermeld in punt 40 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en bevestigd in punt 45 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, is het niet mogelijk om kleine luchthavens vrij te stellen van de toepassing van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. In punt 45 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt ook uitdrukkelijk gesteld dat „de omstandigheid dat [...] de onderneming die overheidsfinanciering ontvangt, vrij klein is, [...] niet a priori uit[sluit] dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed”.
- (236) De luchthaven van Zweibrücken bedient momenteel ongeveer 242 000 passagiers per jaar en heeft er in het verleden ten hoogste ongeveer 340 000 per jaar bediend. Volgens de door Duitsland verstrekte prognose kunnen de passagiersaantallen in 2025 tot meer dan 1 miljoen passagiers per jaar stijgen. Zoals in overweging 21 is opgemerkt, ligt de luchthaven van Zweibrücken in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven van Saarbrücken (39 km) en op minder dan twee uur rijden van zes andere luchthavens. Volgens de door Duitsland verstrekte studie met luchtverkeersprognoses komt gemiddeld 15 % van de passagiers die gebruikmaken van de luchthaven van Zweibrücken uit andere lidstaten (Frankrijk en Luxemburg). Er zijn internationale vluchten vanuit de luchthaven van Zweibrücken naar bestemmingen als Mallorca of Antalya. De start- en landingsbaan in Zweibrücken is lang genoeg (3 000 m) om luchtvaartmaatschappijen toe te laten internationale middellangeafstandsvluchten aan te bieden. In het licht van deze feiten moet worden geoordeeld dat overheidsfinanciering voor FGAZ/FZG de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en dat minstens de kans bestaat dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.
- (237) Naast deze algemene overwegingen is de Commissie ook van oordeel dat de luchthaven van Zweibrücken een rechtstreekse concurrent van de luchthaven van Saarbrücken is of was. Ten eerste mag niet worden vergeten dat TUIfly, vroeger de grootste klant van de luchthaven van Saarbrücken, die luchthaven in 2007 heeft verlaten en naar Zweibrücken is getrokken. Ten tweede werden geruime tijd tegelijk van op Zweibrücken (Germanwings) en Saarbrücken (Air Berlin en Luxair) vluchten naar Berlijn aangeboden, wat de concurrentie tussen zowel de luchthavens als de luchtvaartmaatschappijen aantoonde. In de overeenkomst voor luchthavendiensten van FZG met Germanwings was zelfs bepaald dat hogere heffingen aan FZG moesten worden betaald als Air Berlin haar verbinding naar Berlijn vanaf Saarbrücken zou stopzetten.
- (238) Naast deze aanwijzingen van het bestaan van concurrentie tussen de luchthavens van Zweibrücken en Saarbrücken is er ook bewijs dat — ondanks de officiële mededeling van Duitsland dat de twee luchthavens elkaar nooit als rechtstreekse concurrenten hebben beschouwd — ambtenaren van de deelstaat Rijnland-Palts duidelijk hebben waargenomen dat er concurrentie speelde. In twee interne nota's van de regering van Rijnland-Palts uit 2003 verdedigen de auteurs het standpunt dat samenwerking tussen de luchthavens van Zweibrücken en Saarbrücken op dat ogenblik niet mogelijk/raadzaam was. Eén nota zette integendeel uiteen dat minstens zolang FRAPORT AG bij de luchthaven van Saarbrücken was betrokken, de verhouding tussen de twee luchthavens er één van concurrentie zou zijn ⁽⁵⁵⁾. De nota's stelden voorts dat „vanuit het oogpunt van Rijnland-Palts kan worden verwacht dat de luchthaven van Zweibrücken op lange termijn de concurrentiestrijd zal winnen” ⁽⁵⁶⁾. Die verklaringen wijzen erop dat ten minste in 2003 de waargenomen verhouding tussen de twee luchthavens er inderdaad één van concurrentie was.
- (239) Tegen deze achtergrond moet worden geoordeeld dat de overheidsfinanciering voor FGAZ/FZG de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

⁽⁵⁴⁾ Arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

⁽⁵⁵⁾ Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettsitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 27. Mai 2003, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15 mei 2003.

⁽⁵⁶⁾ Einschätzung der rheinland-pfälzischen Innenministeriums, 15 mei 2003.

7.1.1.6. **Conclusie**

- (240) In het licht van de bedenkingen in de overwegingen 173 tot en met 239 is de Commissie van oordeel dat de overheidsfinanciering ten gunste van FGAZ/FZG in de vorm van directe investeringssubsidies en jaarlijkse kapitaalinjecties tussen 2000 en 2009 staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

7.1.2. RECHTMATIGHEID VAN DE STEUN

- (241) Volgens artikel 108, lid 3, van het Verdrag moeten de lidstaten de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte brengen en mogen de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering worden gebracht voordat er een eindbeslissing is genomen.
- (242) Aangezien de middelen al aan FGAZ/FZG ter beschikking zijn gesteld, is de Commissie van oordeel dat Duitsland het verbod van artikel 108, lid 3, van het Verdrag niet in acht heeft genomen ⁽⁵⁷⁾.

7.1.3. VERENIGBAARHEID

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

- (243) Artikel 107, lid 3, van het Verdrag voorziet in een aantal afwijkingen op de algemene regel uit artikel 107, lid 1, van het Verdrag, die stelt dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. De betrokken steun kan worden beoordeeld op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, 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.
- (244) In dit verband bieden de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 een kader om na te gaan of steun aan luchthavens uit hoofde van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag verenigbaar kan worden verklaard.
- (245) Op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is de Commissie van oordeel dat de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun ⁽⁵⁸⁾ op onrechtmatig verleende investeringssteun aan luchthavens van toepassing is. Als de onrechtmatige investeringssteun vóór 4 april 2014 is verleend, zal de Commissie de verenigbaarheidsregels toepassen die van kracht waren op het moment dat de onrechtmatige investeringssteun is verleend. Derhalve zal de Commissie de beginselen van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 toepassen in geval van onrechtmatige investeringssteun aan luchthavens die vóór 4 april 2014 is verleend ⁽⁵⁹⁾.
- (246) Overeenkomstig de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is de Commissie van mening dat de bepalingen in de 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. De Commissie zal de in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 uiteengezette beginselen daarentegen toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun (lopende aanmeldingen en onrechtmatige, niet-aangemelde steun) voor luchthavens, zelfs indien de steun werd verleend vóór 4 april 2014 en vóór het begin van de overgangperiode ⁽⁶⁰⁾.
- (247) De Commissie heeft in overweging 242 reeds geconcludeerd dat de directe jaarlijkse kapitaalinjecties onrechtmatige staatssteun vormen die vóór 4 april 2014 is verleend.

7.1.3.2. **Onderscheid tussen investeringssteun en exploitatiesteun**

- (248) Op basis van de in de overwegingen 245 en 246 vermelde bepalingen in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 moet de Commissie vaststellen of de betrokken maatregel onrechtmatige investerings- of exploitatiesteun vormt.

⁽⁵⁷⁾ Arrest van het Gerecht van 14 januari 2004, Fleuren Compost BV/Commissie, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4.

⁽⁵⁸⁾ PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

⁽⁵⁹⁾ Punt 173 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁶⁰⁾ Punt 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

- (249) Volgens punt 25, onder 18), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt investeringssteun gedefinieerd als „steun voor de financiering van vaste activa, met name om de financieringskloof voor de kapitaalkosten te dichten”. Volgens punt 25, onder 18), van deze richtsnoeren kan investeringssteun hetzij een bedrag zijn dat als eenmalig bedrag vooruit wordt betaald (om initiële investeringskosten te dekken), hetzij steun in de vorm van periodieke tranches (om kapitaalkosten te dekken, d.w.z. jaarlijkse afschrijvingen en financieringskosten).
- (250) Bij exploitatiesteun gaat het daarentegen om het dekken van alle of bepaalde exploitatiekosten voor een luchthaven, die worden gedefinieerd als „de onderliggende kosten [...] ten aanzien van het verrichten van luchthavendiensten, die kostencategorieën omvatten zoals personeelskosten, kosten van uitbestede diensten, communicatie, afvalinzameling, energie, onderhoud, huur en administratie, maar met uitsluiting van de kapitaalkosten, marketingsteun of andere stimuleringsregelingen die de luchthaven aan luchtvaartmaatschappijen geeft, en kosten van taken die tot de overheidstaken behoren” ⁽⁶¹⁾.
- (251) In het licht van deze definities kan worden geoordeeld dat de directe kapitaalinjecties, die alle verband houden met bepaalde investeringsprojecten, investeringssteun ten gunste van FGAZ/FZG vormen.
- (252) Het deel van de jaarlijkse kapitaalinjecties dat werd gebruikt om de jaarlijkse exploitatieverliezen ⁽⁶²⁾ van FGAZ/FZG te dekken, na aftrek van de in de EBITDA opgenomen kosten die tot de overheidstaken behoren, zoals vastgesteld in de overwegingen 198 tot en met 200, en de kosten die vóór 12 december 2000 zijn gemaakt, vormen daarentegen exploitatiesteun ten gunste van FGAZ/FZG.
- (253) Ten slotte vormen het deel van de jaarlijkse kapitaalinjecties ter dekking van de verliezen van FGAZ/FZG die niet reeds in de EBITDA zijn opgenomen (m.a.w. de jaarlijkse afschrijvingen van vaste activa, financieringskosten enz.), min de kosten voor taken die tot de overheidstaken behoren, zoals vastgesteld in de overwegingen 198 tot en met 200, en de kosten die vóór 12 december 2000 zijn gemaakt, investeringssteun.

7.1.3.3. *Verenigbaarheid van investeringssteun*

- (254) Volgens punt 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 moet de Commissie onderzoeken of aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:
- a) de bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid, ...);
 - b) de infrastructuur is nodig en staat in verhouding tot het gestelde doel;
 - c) de infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen;
 - d) de infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk, en
 - e) het handelsverkeer wordt niet zozeer beïnvloed dat dit in strijd is met het belang van de Unie.
- (255) Daarnaast moet staatssteun aan luchthavens — zoals alle andere staatssteunmaatregelen — om verenigbaar te zijn met de interne markt een stimulerend effect hebben, nodig zijn en in verhouding staan tot het gestelde doel.
- (256) Duitsland verzekerde dat de investeringssteun ten gunste van FGAZ/FZG aan alle verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 voldoet.

a) *Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang*

- (257) De Commissie herinnert eraan dat de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 geen nauwkeurige criteria bevatten aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of investeringssteun voor een luchthaven bijdraagt aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang. Een loutere verdubbeling van bestaande luchthaveninfrastructuur kan niet worden geacht een doelstelling van gemeenschappelijk belang te dienen.
- (258) In dit verband moet de Commissie daarom eerst nagaan of de luchthaven van Zweibrücken de bestaande infrastructuur in de regio heeft verdubbeld.

⁽⁶¹⁾ Punt 25, onder 22), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁶²⁾ Uitgedrukt in winst vóór rente, belastingen, afschrijvingen en amortisatie (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation*, hierna „EBITDA” genoemd).

Verdubbeling: overlapping van de luchthavens van Zweibrücken en Saarbrücken

- (259) De Commissie herinnert eraan dat de luchthaven van Zweibrücken in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven van Saarbrücken ligt. In rechte lijn bedraagt de afstand tussen de twee luchthavens ongeveer 20 km, over de weg is het ongeveer 39 km. De reistijd per auto tussen de twee luchthavens is ongeveer 30 minuten. Bovendien liggen nog ten minste zes andere luchthavens op minder dan twee uur reizen van de luchthaven van Zweibrücken.
- (260) De korte afstand tussen de twee luchthavens betekent dat het verzorgingsgebied van beide nagenoeg identiek is. De verschillende studies die Duitsland in deze zaak ⁽⁶³⁾, evenals in de parallelle formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de luchthaven van Saarbrücken ⁽⁶⁴⁾ heeft ingediend, bevestigen dat de meeste passagiers op de twee luchthavens uit het westelijke deel van Rijnland-Palts en uit Saarland komen.
- (261) De profielen van de luchthavens van Saarbrücken en Zweibrücken zijn ook relatief vergelijkbaar. Toen in 2006 op Zweibrücken met commerciële luchtvaart van start werd gegaan, was de eerste klant Germanwings, die een verbinding met Berlijn aanbood. Dezelfde route werd vanaf Saarbrücken door Luxair en, vanaf 2007, door Air Berlin bediend. De tweede grote klant van Zweibrücken was TUIfly, die vluchten aanbood naar verschillende vakantiebestemmingen, voornamelijk in het Middellandse Zeegebied. Voordat TUIfly vanaf Zweibrücken vloog, was zij een van de grootste klanten van de luchthaven van Saarbrücken.
- (262) Zweibrücken heeft ook gepoogd de lagekostenmarkt te veroveren door overeenkomsten aan te gaan met Ryanair, die echter alleen de verbinding met Londen-Stansted bediende en dit gedurende minder dan een jaar. Uiteindelijk verliet ook Germanwings de luchthaven, waardoor de luchthaven van Zweibrücken sinds eind 2011 vrijwel uitsluitend wordt gebruikt voor vakantiechartervluchten en een aantal vrachtluchten.
- (263) Vakantiechartervluchten werden en worden nog steeds ook aangeboden vanaf Saarbrücken. Belangrijk is dat blijkt dat de voornaamste bestemmingen die vanaf Zweibrücken worden bediend ook vaak vanaf Saarbrücken worden bediend. Uit de dienstregeling van de zomer van 2014 blijkt bijvoorbeeld dat de twee bestemmingen die het vaakst vanaf Zweibrücken worden bediend Antalya en Palma de Mallorca zijn, samen goed voor 70 % van de wekelijkse vluchten. Tegelijkertijd worden beide bestemmingen met dezelfde frequentie vanaf Saarbrücken bediend: in de week van 16 juni 2014 tot 23 juni 2014 vertrokken 16 vluchten van Zweibrücken naar Antalya of Palma de Mallorca, en 18 vluchten van Saarbrücken naar deze bestemmingen.

Verdubbeling: capaciteit, passagiersaantallen en jaarresultaten

- (264) Nadat de luchthaven van Zweibrücken tot de markt voor commerciële luchtvaart was toegetreden, is het aantal reizigers snel gestegen, van 78 000 passagiers in 2006 tot 338 000 passagiers in 2009. Na deze periode van snelle groei begonnen de reizigersaantallen af te nemen en in 2012 werden er maar 242 000 passagiers meer geteld. Aangezien de capaciteit van Zweibrücken 700 000 passagiers bedraagt, is dus nooit meer dan 50 % van de beschikbare capaciteit van de luchthaven, en momenteel ongeveer 35 % ervan, benut.
- (265) Ter vergelijking: de reizigersaantallen op Saarbrücken bleven in grote lijnen stabiel op ongeveer 450 000 passagiers per jaar tot Zweibrücken tot de markt voor commerciële luchtvaart is toegetreden. Dan is het aantal reizigers gedaald van 487 000 in 2005 tot 350 000 in 2007. Na de aanpassing van de luchthavengelden slaagde de luchthaven van Saarbrücken er in 2007 in Air Berlin aan te trekken, wat heeft geleid tot een toename van het aantal reizigers, met als beste resultaat 518 000 passagiers in 2008. In 2012 gebruikten 425 000 passagiers de luchthaven van Saarbrücken. Aangezien de capaciteit van Saarbrücken momenteel ook 700 000 passagiers per jaar bedraagt, wordt maar 50-75 % van de beschikbare capaciteit benut. In dit verband moet worden opgemerkt dat de capaciteit van de luchthaven van Saarbrücken groter zou kunnen zijn (namelijk 750 000-800 000 passagiers per jaar) als deze niet werd beperkt door het aantal veiligheidscontroles van passagiers dat per uur op de luchthaven kan worden uitgevoerd. Deze beperking is te wijten aan het feit dat de luchthaven van Saarbrücken momenteel maar over twee beveiligingsscaners beschikt.

⁽⁶³⁾ Desel Consulting en Airport Research Center GmbH, „Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025“, Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, september 2009; Intraplan Consult GmbH, „Luftverkehrsprognose Flughafen Saarbrücken — Vorgehensweise und Ergebnisse“, oktober 2010.

⁽⁶⁴⁾ Besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.26190 — Duitsland — Luchthaven van Saarbrücken, nog niet bekendgemaakt in het PB.

- (266) De Commissie merkt ook op dat zowel de luchthaven van Saarbrücken als de luchthaven van Zweibrücken verlieslatend was tijdens de onderzochte periode (2000-2009). Op beide luchthavens namen de jaarlijkse verliezen namelijk sterk toe vanaf 2006, toen Zweibrücken tot de markt voor commerciële luchtvaart toetrad.

Verdubbeling: bewijs van rechtstreekse concurrentie tussen de twee luchthavens

- (267) Zoals de Commissie in de overwegingen 237 en 238 al heeft opgemerkt, zijn er aanwijzingen dat de luchthaven van Zweibrücken rechtstreeks concurreerde met de luchthaven van Saarbrücken. Ten eerste moet worden herhaald dat TUIfly, vroeger de grootste klant van de luchthaven van Saarbrücken, die luchthaven in 2007 heeft verlaten en naar de luchthaven van Zweibrücken is getrokken ⁽⁶⁵⁾. Ten tweede werden geruime tijd tegelijk van op Zweibrücken (Germanwings) en Saarbrücken (Air Berlin en Luxair) vluchten naar Berlijn aangeboden, wat de concurrentie tussen zowel de luchthavens als de door de luchtvaartmaatschappijen bediende routes aantoont. In de overeenkomst voor luchthavendiensten van FZG met Germanwings was zelfs bepaald dat hogere heffingen aan FZG moesten worden betaald als Air Berlin haar verbinding naar Berlijn vanaf Saarbrücken zou stopzetten.
- (268) Naast de reeds genoemde verdere indicatoren (zie overweging 238), verwijst de Commissie ook naar de notulen van de raad van commissarissen van FGAZ van 26 juni 2009. In de vorm van een samenvatting van het verslag van de raad van bestuur herhalen de notulen wat werd gezegd tijdens een vergadering met het management van FGAZ, Ryanair en het ministerie van Economische Zaken van Rijnland-Palts. Tijdens die vergadering werd gesproken over de toekomst van de betrekkingen van Ryanair met Zweibrücken en wees de vertegenwoordiger van het ministerie Ryanair erop „dat de regering van Rijnland-Palts het een uiterst onaangenaam gegeven zou vinden als Ryanair Saarbrücken zou bedienen”. Dit getuigde niet van complementariteit tussen de twee luchthavens, maar gaf veeleer aan dat de twee luchthavens met elkaar concurreerden.

Verdubbeling: vracht

- (269) De Commissie stelt verder vast dat de luchthaven van Zweibrücken ook luchtvracht behandelt. Vracht is geen belangrijk onderdeel van de activiteiten op de luchthaven van Saarbrücken, maar staat centraal in het businessmodel van de luchthaven Frankfurt-Hahn. Zoals vermeld in overweging 21, ligt de luchthaven Frankfurt-Hahn maar op ongeveer 128 km of ongeveer 84 minuten rijden van Zweibrücken. Bovendien wordt ook vracht behandeld op de luchthaven van Luxemburg, die op ongeveer 145 km of ongeveer 86 minuten rijden (zie overweging 21) van de luchthaven van Zweibrücken ligt.
- (270) In dit verband merkt de Commissie op dat vracht gewoonlijk mobieler is dan personenverkeer ⁽⁶⁶⁾. Over het algemeen wordt aangenomen dat het verzorgingsgebied van vrachtluchthavens een straal van ten minste 200 km of 2 uur reistijd heeft. Tot op zekere hoogte lijkt de sector te suggereren dat maximaal een halve dag vrachtwaagentransport (dat wil zeggen maximaal 12 uur rijden met een vrachtwagen) over het algemeen aanvaardbaar zou zijn ⁽⁶⁷⁾.
- (271) Overwegende dat het verzorgingsgebied voor vracht doorgaans veel groter is dan voor passagiers, is er met de luchthavens van Frankfurt-Hahn en Luxemburg voldoende capaciteit voor luchtvracht in de regio.

Verdubbeling: bespreking van de bevindingen

- (272) Op basis van de in de overwegingen 259 tot en met 270 geformuleerde opmerkingen stelt de Commissie vast dat de luchthaven van Zweibrücken de beschikbare infrastructuur op de luchthaven van Saarbrücken heeft verdubbeld. Meer in het bijzonder is de Commissie van mening dat de regio al vóór Zweibrücken tot de markt voor commerciële luchtvaart toetrad, over goede verbindingen beschikte dankzij de bestaande luchthavens, in de eerste plaats de luchthaven van Saarbrücken, en dat de luchthaven van Zweibrücken de regio niet beter ontsluit.

⁽⁶⁵⁾ De Commissie merkt op dat TUIfly verklaarde dat haar beslissing om Saarbrücken te verlaten en naar Zweibrücken te verhuizen was ingegeven door veiligheidsrisico's met betrekking tot de start- en landingsbaan in Saarbrücken. Anderzijds heeft Duitsland in het kader van de formele onderzoeksprocedure betreffende steunmaatregel SA.26190 aangevoerd dat bij beslissingen van luchtvaartmaatschappijen om Saarbrücken te verlaten nooit werd verwezen naar de infrastructuur van Saarbrücken. De Commissie kan geen uitspraak doen over de precieze motieven van TUIfly om van Saarbrücken naar Zweibrücken te verhuizen.

⁽⁶⁶⁾ De luchthaven Leipzig-Halle concurreerde bijvoorbeeld met de luchthaven van Vetry (Frankrijk) voor de vestiging van de Europese hub van DHL. Zie arrest in de zaak Flughafen Leipzig-Halle, punt 93.

⁽⁶⁷⁾ Antwoord van de luchthaven van Luik op de openbare raadpleging over de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

- (273) Bovendien kan aan elke vraag naar luchtvaartdiensten waaraan de luchthaven van Saarbrücken niet kan voldoen gemakkelijk worden beantwoord door de zes andere luchthavens die op minder dan 2 uur reizen liggen. Met name voor vrijetijdsvluchten wordt een reistijd tot 2 uur over het algemeen aanvaard. Hetzelfde geldt voor de vraag naar luchtvrachtdiensten.
- (274) Duitsland heeft geen bewijzen voorgelegd waaruit blijkt dat het op basis van de geraamde passagiersaantallen nodig was dat de luchthaven van Zweibrücken tot de markt toetrad. Terwijl de toetreding tot de markt voor commerciële luchtvaart in 2006 plaatsvond, bevatten de eerste ramingen van het aantal passagiers gegevens vanaf september 2009 ⁽⁶⁸⁾. Er kan dus niet worden gesteld dat de overheidsmiddelen sinds 2000 waren bedoeld om aan een vraag naar luchtvaartdiensten te voldoen waaraan anders niet zou zijn voldaan.
- (275) De Commissie merkt ook op dat de luchthaven van Saarbrücken in 1997 verwachtte dat haar eigen aantal passagiers tegen 2010 zou stijgen naar 676 000 ⁽⁶⁹⁾. Omdat de luchthaven van Zweibrücken toen nog niet actief was op de markt voor commerciële luchtvaart, kan worden aangenomen dat dit de meest betrouwbare passagiersraming voor de regio was. Aangezien Saarbrücken een capaciteit van 700 000 tot 800 000 passagiers per jaar heeft, is het duidelijk dat het in 1997 voorspelde aantal passagiers gedurende een aanzienlijke periode door de luchthaven van Saarbrücken alleen kan worden verwerkt.
- (276) De Commissie is voorts van mening dat ook uit het werkelijke aantal passagiers op de luchthavens van Zweibrücken en Saarbrücken niet blijkt dat de capaciteit van Saarbrücken ontoereikend is om aan de vraag in de regio te voldoen. Het is waar dat de gecombineerde passagiersaantallen op Saarbrücken en Zweibrücken ongeveer 850 000 passagiers in 2008 en 810 000 in 2009 bedroegen, wat meer is dan de maximale capaciteit van de luchthaven van Saarbrücken. Tegelijkertijd is de Commissie van mening dat deze aantallen een enigszins vertekend beeld geven van de werkelijke vraag in de regio: ten eerste lijken de hoge passagiersaantallen het gevolg te zijn van de rechtstreekse concurrentie tussen de verbindingen met Berlijn vanaf Saarbrücken en Zweibrücken (en tussen respectievelijk Germanwings en Air Berlin/Luxair), wat tijdelijk extra passagiers heeft aangetrokken. Toen Germanwings echter de niet-winstgevende verbinding naar Berlijn heeft stopgezet, daalde de vraag op deze verbinding. Ten tweede is de Commissie van mening (zie punt 7.3) dat Germanwings, TUIfly en Ryanair allemaal onverenigbare staatssteun van FGZ/FZG hebben ontvangen. Voor zover dit kan hebben geleid tot lagere ticketprijzen is het twijfelachtig of de aldus gesubsidieerde passagiersaantallen op Zweibrücken de werkelijke vraag in de regio weerspiegelen. Ten slotte moet erop worden gewezen dat de gezamenlijke passagiersaantallen sinds 2009 zijn gedaald: het totale aantal passagiers op Zweibrücken en Saarbrücken bedroeg in 2012 ongeveer 670 000, en ligt dus onder de maximale capaciteit van de luchthaven van Saarbrücken.
- (277) De Commissie kan voorts niet akkoord gaan met het argument van Duitsland dat de twee luchthavens elkaar aanvullen veeleer dan met elkaar concurreren. Ten eerste is het duidelijk dat, ondanks het feit dat de businessmodellen van de twee luchthavens in zekere mate lijken te verschillen, de kernactiviteiten van de luchthaven van Zweibrücken (vakantievluchten, in het bijzonder naar Antalya/Palma de Mallorca) ook in Saarbrücken worden aangeboden. Saarbrücken spitst zich voorts inderdaad toe op lijnvluchten naar grote steden zoals Luxemburg, Berlijn en Hamburg. Dit doet echter niet af aan het feit dat Zweibrücken maar over weinig diensten lijkt te beschikken die niet vanaf Saarbrücken worden of kunnen worden aangeboden.
- (278) De Commissie is voorts van mening dat de verschillen in infrastructuur die wel bestaan tussen de twee luchthavens geen afbreuk doen aan de vaststelling dat de luchthaven van Zweibrücken de luchthaveninfrastructuur die vroeger al in Saarbrücken aanwezig was, verdubbelt. Het klopt ook dat Zweibrücken een langere start- en landingsbaan heeft en daardoor beter geschikt is voor langeafstandsvluchten en zware transportvliegtuigen, maar de verschillen zijn niet groot genoeg om twee luchthavens op zo'n korte afstand van elkaar te verantwoorden. Ten eerste, zoals uitgelegd in de overwegingen 269 en 270, voldoen de luchthavens Frankfurt-Hahn en Luxemburg voldoende aan de vraag naar luchtvrachtdiensten. Daar zijn — volgens de informatie waarover de Commissie beschikt — geen beperkingen wat betreft het gewicht van de vliegtuigen. Ten tweede heeft Duitsland niet aangetoond dat een wezenlijk deel van de commerciële passagiersvluchten vanaf Zweibrücken niet vanaf Saarbrücken zou kunnen vertrekken.
- (279) Rekening houdend met het feit dat de luchthaven van Saarbrücken blijkbaar tegemoet kon komen aan de vraag naar luchthavendiensten die nu gedeeltelijk wordt ingevuld door Zweibrücken voordat deze laatste tot de markt toetrad, rechtvaardigt het verschil in infrastructuur tot slot niet dat infrastructuur die reeds in Saarbrücken aanwezig was, werd verdubbeld.

⁽⁶⁸⁾ Desel Consulting en Airport Research Center GmbH, „Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025“, Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, september 2009.

⁽⁶⁹⁾ Besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.26190 — Duitsland — Luchthaven van Saarbrücken, nog niet bekendgemaakt in het PB.

Conclusie

- (280) In het licht van de feiten en opmerkingen die in de overwegingen 255 tot en met 279 zijn gepresenteerd en besproken, komt de Commissie tot de bevinding dat de investeringssteun ten gunste van FGAZ/FZG diende om infrastructuur te creëren of in stand te houden die de (onrendabele) luchthaven van Saarbrücken alleen maar verdubbelt. De investeringssteun kan daarom niet worden geacht bij te dragen tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang.
- (281) Omdat de (in overweging 254) opgesomde voorwaarden voor verenigbaarheid cumulatief zijn, hoeft de Commissie de overige voorwaarden voor verenigbaarheid niet te beoordelen. Dienovereenkomstig moet worden geoordeeld dat de investeringssteun, voor zover deze staatssteun vormt, niet verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.
- (282) Aangezien Duitsland geen andere verenigbaarheidsgronden heeft aangevoerd en de Commissie ook geen dergelijke gronden heeft vastgesteld, wordt dus geconcludeerd dat de investeringssteun ten gunste van FGAZ/FZG, voor zover deze staatssteun vormt, onverenigbaar is met de interne markt.

7.1.3.4. Verenigbaarheid van exploitatiesteun met de DAEB-regels

- (283) Duitsland stelt dat de financiering door de overheid van exploitatiesteun ten gunste van FGAZ/FZG als verenigbaar met de interne markt moet worden beschouwd als compensatie voor het verlenen van een DAEB overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Verdrag.
- (284) In artikel 106, lid 2, van het Verdrag is het volgende bepaald: „De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.”
- (285) Dit artikel bevat een (gedeeltelijke) afwijking van het verbod op de toekenning van staatssteun in artikel 107, lid 1, van het Verdrag, voor zover de steun noodzakelijk en evenredig is, om te verzekeren dat de DAEB's op economisch aanvaardbare voorwaarden worden beheerd.
- (286) Vóór 31 januari 2012 weerspiegelden de DAEB-kaderregeling van 2005 ⁽⁷⁰⁾ en de DAEB-beschikking van 2005 het beleid van de Commissie bij de toepassing van de afwijking in artikel 106, lid 2, van het Verdrag.
- (287) De Commissie merkt op dat beide instrumenten bepalen dat de betrokken onderneming belast moet zijn met een reële DAEB. De toewijzing van openbardienstverplichtingen aan een luchthavenexploitant moet ook gebeuren „bij één of meer officiële besluiten” die onder meer voorzien in „de precieze aard van de openbare dienstverplichting” ⁽⁷¹⁾.

Reële DAEB

- (288) Ten eerste, wat betreft de vraag of de exploitatie van de luchthaven van Zweibrücken een reële DAEB vormt, herinnert de Commissie eraan dat een activiteit, om een DAEB te kunnen vormen, specifieke kenmerken moet hebben die haar onderscheiden van die van andere economische activiteiten en dat de doelstelling van algemeen belang die wordt beoogd niet gewoon de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag mag zijn ⁽⁷²⁾. Volgens de Commissie kan dit in dit licht alleen het geval zijn als een deel van het door de luchthaven bediende gebied, zonder de luchthaven, zozeer geïsoleerd zou zijn van de rest van de Unie dat dit ten koste zou gaan van de sociaaleconomische ontwikkeling van dat gebied ⁽⁷³⁾.
- (289) Voorts is de Commissie van mening dat er sprake is van een zekere overlapping tussen hoe een DAEB adequaat wordt gedefinieerd en de vraag of de financiering door de overheid van een luchthaven (zowel investerings- als exploitatiekosten) bijdraagt aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang. De Commissie heeft in overweging 257 en volgende herhaald dat overheidsfinanciering die leidt tot de verdubbeling van de luchthaveninfrastructuur in een bepaalde regio niet kan worden beschouwd als een bijdrage aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang (zie ook overweging 294 en volgende). De Commissie herinnert er ook

⁽⁷⁰⁾ PB C 297 van 29.11.2005.

⁽⁷¹⁾ Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, punt 66. Zie ook artikel 4 van de DAEB-beschikking van 2005.

⁽⁷²⁾ Zie besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 381/04 — Frankrijk — Project voor een telecommunicatienetwerk met hoge capaciteit in de Pyrénées-Atlantiques (PB C 162 van 2.7.2005, blz. 5).

⁽⁷³⁾ Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, punt 72.

aan dat het volledige beheer van een luchthaven alleen als DAEB kan worden aangemerkt „indien een deel van het potentieel door de luchthaven bediende gebied, zonder de luchthaven, zozeer geïsoleerd zou zijn van de rest van de Unie dat dit ten koste zou gaan van de sociaaleconomische ontwikkeling van dat gebied” ⁽⁷⁴⁾. In dit licht is de Commissie dienovereenkomstig van mening dat de exploitatie van een luchthaven die een andere luchthaven in dezelfde regio verdubbelt niet als een reële DAEB kan worden aangemerkt ⁽⁷⁵⁾.

- (290) De Commissie heeft geconcludeerd dat de financiering door de overheid van de infrastructuur van de luchthaven van Zweibrücken, voor zover dit staatssteun is, onverenigbaar is met de interne markt, omdat ze bestaande infrastructuur verdubbelt. Evenzo is de Commissie van mening dat de exploitatie van de luchthaven van Zweibrücken geen reële dienst van algemeen economisch belang is. Voor zover Duitsland de exploitatie van de luchthaven van Zweibrücken als een DAEB beschouwt, heeft het dus een kennelijke fout gemaakt bij de definitie van de DAEB ⁽⁷⁶⁾.

Toewijzingsbesluit

- (291) Ten tweede komt de Commissie tot de bevinding dat FGAZ/FZG in ieder geval niet naar behoren was belast met de exploitatie van de luchthaven van Zweibrücken als een DAEB. Duitsland heeft alleen verwezen naar de algemene exploitatievergunning van de luchthaven en haar „exploitatieverplichting” overeenkomstig § 45 LuftVZO als de relevante toewijzingsbesluiten. De Commissie merkt op dat het opleggen van een exploitatieverplichting volgens Duitsland het resultaat was van de opwaardering van de luchthaven van Zweibrücken van een „vliegveld” naar een „luchthaven” in de zin van § 49 en § 38 LuftVZO ⁽⁷⁷⁾. Die opwaardering kwam er echter pas begin 2010, wat betekent dat voor de periode die in deze zaak wordt onderzocht (2000-2009) geen toewijzing kan worden afgeleid uit § 45 LuftVZO.
- (292) Duitsland verklaart voorts dat er „geen algemene officiële toewijzing van een DAEB aan FZG is geweest, behalve de exploitatievergunning en de opname in het conversieproject van Rijnland-Palts”. Overwegende dat Duitsland niet heeft uitgelegd hoe de exploitatievergunning op zich een behoorlijk toewijzingsbesluit kan zijn dat voldoet aan de vereisten in overweging 287 of hoe de opname in het conversieproject een behoorlijke toewijzing vormt, is de Commissie van oordeel dat FGAZ/FZG niet naar behoren is belast met een reële DAEB.
- (293) Om de redenen die in overweging 288 en volgende zijn uiteengezet, wordt dus geconcludeerd dat de overheidsfinanciering van FGAZ/FZG die exploitatiesteun vormt, niet kan worden beschouwd als een DAEB-compensatie die verenigbaar is met de interne markt.

7.1.3.5. Verenigbaarheid van exploitatiesteun volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014

- (294) In punt 5.1 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 worden de criteria vastgesteld die de Commissie zal toepassen wanneer zij beoordeelt of exploitatiesteun verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag. Zoals bepaald in punt 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zal de Commissie deze criteria toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun, met inbegrip van lopende aanmeldingen en onrechtmatige, niet-aangemelde steun.
- (295) Onrechtmatige exploitatiesteun die vóór de publicatie van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is toegekend, kan verenigbaar worden verklaard voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten mits de volgende voorwaarden ⁽⁷⁸⁾ zijn vervuld:
- a) *bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang*: deze voorwaarde is onder andere vervuld als de steun de mobiliteit van burgers in de Unie verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten of de regionale ontwikkeling bevordert ⁽⁷⁹⁾;
 - b) *noodzaak van overheidsmaatregelen*: de steun dient te worden gericht op situaties waarin dit soort steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen ⁽⁸⁰⁾;

⁽⁷⁴⁾ Punt 72 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014. Zie ook punt 34 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

⁽⁷⁵⁾ Zie ook arrest van het Gerecht van 16 september 2013, Colt Télécommunications France/Commissie, T-79/10, ECLI:EU:T:2013:463, punten 150, 151, 154, 158 en 166.

⁽⁷⁶⁾ Ibidem, punten 92 en 119.

⁽⁷⁷⁾ Verklaring van Duitsland van 27 januari 2011, blz. 17: „Aus der Aufstufung des Flughafens [vom Verkehrslandeplatz zum Verkehrsflughafen] folgt des Weiteren eine Betriebspflicht des Flughafens”.

⁽⁷⁸⁾ Volgens punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn niet alle in punt 5.1 van de richtsnoeren uiteengezette voorwaarden van toepassing op in het verleden toegekende exploitatiesteun.

⁽⁷⁹⁾ Punten 137, 113 en 114 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁸⁰⁾ Punten 137 en 116 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

- c) *aanwezigheid van een stimulerend effect*: deze voorwaarde is vervuld indien te verwachten valt dat, zonder exploitatiesteun en rekening houdende met de mogelijke beschikbaarheid van investeringssteun en de omvang van de verkeersstromen, het volume van de economische activiteit op de betrokken luchthaven aanzienlijk zou afnemen ⁽⁸¹⁾;
- d) *evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum)*: wil exploitatiesteun voor luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt zijn tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden ⁽⁸²⁾;
- e) *vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer* ⁽⁸³⁾.

a) *Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang*

- (296) Volgens punt 114 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 „draagt het naast elkaar bestaan van twee niet-winstgevende luchthavens niet bij tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang”. De Commissie is van mening dat de argumenten in overweging 259 en volgende met betrekking tot de verenigbaarheid van investeringssteun ten gunste van FGAZ/FZG overeenkomstig de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 evenzeer van toepassing zijn op de verenigbaarheid van exploitatiesteun overeenkomstig de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014. Daarom concludeert de Commissie dat de exploitatiesteun die aan FGAZ/FZG is toegekend leidt tot een loutere verdubbeling van een onrendabele luchthaven en daarom niet bijdraagt aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang. Daarom moet worden geoordeeld dat de exploitatiesteun voor FGAZ/FZG, voor zover deze staatssteun vormt, niet verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

Conclusie

- (297) De Commissie concludeert dat de aan FGAZ/FZG toegekende exploitatiesteun niet verenigbaar is met de interne markt, noch op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag, noch op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag. Aangezien Duitsland geen andere verenigbaarheidsgronden heeft aangevoerd en de Commissie ook geen dergelijke gronden heeft vastgesteld, wordt dus geconcludeerd dat de exploitatiesteun ten gunste van FGAZ/FZG, voor zover deze staatssteun vormt, onverenigbaar is met de interne markt.

7.2. EVENTUELE STEUN IN VERBAND MET EEN BANKLENING EN DEELNEMING IN DE INTERNE CASHPOOL VAN DE DEELSTAAT RIJNLAND-PALTS

7.2.1. BESTAAN VAN STEUN

7.2.1.1. *Economische activiteit en het begrip onderneming*

- (298) Om de in overweging 173 e.v. uiteengezette redenen moet FGAZ/FZG worden geacht een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te vormen.

7.2.1.2. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat*

- (299) Om staatssteun te vormen, moeten de maatregelen in kwestie uit staatsmiddelen worden bekostigd en moet de beslissing om de maatregel te verlenen aan de staat toerekenbaar zijn.
- (300) Het begrip staatssteun is van toepassing op elk voordeel dat uit staatsmiddelen wordt bekostigd en wordt toegekend door de staat of door instanties die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat ⁽⁸⁴⁾. Voor de toepassing van artikel 107 van het Verdrag worden middelen van plaatselijke overheden als staatsmiddelen beschouwd ⁽⁸⁵⁾.

De staatsgarantie van 100 %

- (301) Alle staatsgaranties brengen een potentieel verlies van middelen door de staat met zich mee. Omdat de staatsgarantie van 100 % rechtstreeks door de deelstaat Rijnland-Palts werd verstrekt, werd zij uit staatsmiddelen bekostigd en is zij ook aan de staat toerekenbaar.

⁽⁸¹⁾ Punten 137 en 124 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁸²⁾ Punten 137 en 125 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁸³⁾ Punten 137 en 131 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁸⁴⁾ Arrest Stardust Marine, reeds aangehaald, EU:C:2002:294.

⁽⁸⁵⁾ Arrest Région Nord-Pas-de-Calais, reeds aangehaald, ECLI:EU:T:2011:209, punt 108.

Cashpool van de deelstaat

- (302) Duitsland heeft aangevoerd dat de cashpool van de deelstaat Rijnland-Palts niet rechtstreeks uit de overheidsbegroting van de deelstaat wordt gefinancierd. Het voert aan dat alle middelen in de cashpool ofwel van de deelnemende ondernemingen komen of in de vorm van leningen op de kapitaalmarkt zijn verkregen.
- (303) De Commissie is van oordeel dat in deze zaak de staat op alle wezenlijke ogenblikken directe of indirecte zeggenschap had over de middelen in de cashpool, wat tot gevolg heeft dat ze staatsmiddelen vormden. Om te beginnen kunnen alleen ondernemingen waarvan de deelstaat Rijnland-Palts meerderheidsaandeelhouder is (ten minste 50 % eigendom) aan de cashpool deelnemen. Vanwege het meerderheidsaandeelhouderschap zijn de deelnemende ondernemingen duidelijk openbare bedrijven in de zin van artikel 2, onder b), van Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie ⁽⁸⁶⁾. Omdat alle deelnemende ondernemingen dus openbare bedrijven zijn, vormen hun middelen staatsmiddelen. Alleen al dit feit betekent dat de middelen van de cashpool, in zoverre ze bestaan uit de deposito's die door de deelnemende ondernemingen zijn gedaan, staatsmiddelen vormen.
- (304) Ten tweede zoekt de deelstaat Rijnland-Palts, ingeval de deposito's van de deelnemende ondernemingen in de cashpool ontoereikend zijn om de liquiditeitsbehoeften van een deelnemer te dekken, in eigen naam kortetermijnfinanciering op de financiële markt en draagt hij die middelen over aan de ondernemingen die aan de cashpool deelnemen. Aangezien de deelstaat de nodige leningen in eigen naam opneemt, moeten ook de aldus verkregen middelen worden geacht staatsmiddelen te vormen.
- (305) De Commissie is dus van oordeel dat de door de cashpool verstrekte financiering uit staatsmiddelen is bekostigd, aangezien zowel de deposito's van de deelnemende ondernemingen als de leningen die door de deelstaat worden opgenomen om liquiditeitsproblemen in de cashpool te overbruggen, staatsmiddelen vormen.
- (306) Het is voorts duidelijk dat de deelstaat verrekende zeggenschap had over de werking van de cashpool, wat tot gevolg heeft de financiering die aan de deelnemende ondernemingen wordt verstrekt, aan de staat toerekenbaar is. De Commissie merkt om te beginnen op dat de overeenkomst inzake deelneming in de cashpool gesloten is tussen de deelstaat en de betrokken ondernemingen. Het besluit om een onderneming aan de cashpool te laten deelnemen, wordt dus rechtstreeks door de deelstaat genomen. De deelstaat neemt ook een besluit over het maximumbedrag dat een deelnemende onderneming uit de cashpool kan opnemen in de vorm van een kredietlijn. Daarnaast beheert de deelstaat Rijnland-Palts rechtstreeks de dagelijkse operaties van de cashpool via de Landeshauptkasse, wat een instelling is van het ministerie van Financiën van de deelstaat Rijnland-Palts. De Landeshauptkasse vertegenwoordigt ook officieel de deelstaat wanneer op de markt middelen worden opgenomen om liquiditeitsproblemen in de cashpool te overbruggen.
- (307) Op basis van die elementen lijkt het dat de staat directe zeggenschap over de activiteiten van de cashpool kan uitoefenen, meer bepaald welke ondernemingen mogen deelnemen en welke kredietlijn aan elke deelnemende onderneming wordt toegekend. De besluiten met betrekking tot deelneming in de cashpool en de omvang van die deelneming zijn dus aan de staat toerekenbaar.

Lening die door Sparkasse Südwestpfalz is toegekend

- (308) Met betrekking tot de eigenlijke lening aanvaardt de Commissie dat Sparkasse Südwestpfalz een onafhankelijke bank is die op haar eigen verantwoordelijkheid tot toekenning van leningen besluit. Er is geen duidelijke aanwijzing dat het besluit om FGAZ/FZG de lening toe te kennen, aan de staat toerekenbaar is. Daarom is de Commissie van oordeel dat de maatregel niet aan de staat toerekenbaar is.

7.2.1.3. Economisch voordeel**De staatsgarantie van 100 %**

- (309) Volgens punt 3.2 van de mededeling betreffende garanties is een individuele staatsgarantie geen steun wanneer aan alle volgende voorwaarden is voldaan: „a) de kredietnemer verkeert niet in financiële moeilijkheden [...]; b) de omvang van de garantie valt goed te meten op het tijdstip van toekenning [...]; c) de garantie dekt niet meer dan 80 % van de uitstaande lening of andere financiële verplichting [...], en d) voor de garantie wordt een marktconforme prijs betaald [...]”.

⁽⁸⁶⁾ Richtlijn 2006/111/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 (PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17).

- (310) In deze zaak heeft de deelstaat Rijnland-Palts een garantie van 100 % verstrekt als onderpand voor een lening die aan FGAZ/FZG is toegekend, waardoor de garantie het plafond van 80 % van de uitstaande lening overschrijdt. Daarnaast is er voor de garantie geen marktprijs betaald, zoals hieronder zal worden uitgelegd. Er is dus duidelijk een voordeel gemoeid met de garantie.
- (311) Volgens punt 4.2, tweede alinea, van de mededeling betreffende garanties kan het voordeel worden berekend als het verschil tussen de specifieke marktrente die FGAZ/FZG zonder de garantie had moeten betalen, en het rentepercentage dat dankzij de staatsgarantie wordt betaald, rekening houdend met eventueel betaalde premies.
- (312) Met betrekking tot de garantie die door de deelstaat is verstrekt, herinnert de Commissie eraan dat FGAZ/FZG die garantie van 100 % gratis en zonder zekerheid heeft verkregen. Het is duidelijk dat FGAZ/FZG onder normale marktvoorwaarden een premie had moeten betalen om van een derde een garantie voor haar leningen te verkrijgen.
- (313) Omdat FGAZ/FZG geen premie hoefde te betalen, verkreeg zij een economisch voordeel dat anders niet op de markt voorhanden was. Het bedrag van dat voordeel is gelijk aan de premie die FGAZ/FZG onder normale marktvoorwaarden had moeten betalen.

Cashpool van de deelstaat

- (314) Met betrekking tot de deelneming van FGAZ/FZG in de cashpool heeft Duitsland uitgelegd dat de cashpool als volgt werkt: FGAZ verzoekt om middelen uit de cashpool om haar liquiditeit te garanderen en de deelstaat verstrekt die middelen uit de cashpool. De in rekening gebrachte rentetarieven zijn marktconforme daggeldrenten, op het niveau dat voor de deelstaat zelf beschikbaar is. Wanneer de deposito's van de deelnemende ondernemingen ontoereikend zijn om aan het verzoek te voldoen, vult de deelstaat de cashpool aan door in eigen naam leningen op te nemen. Duitsland legt voorts uit dat de deelstaat in wezen de voorwaarden die hij op de kapitaalmarkt verkrijgt aan de deelnemers aan de cashpool doorgeeft, zodat die deelnemers — de dochterondernemingen van de deelstaat — zichzelf onder dezelfde voorwaarden als de deelstaat kunnen herfinancieren, ongeacht hun kredietwaardigheid. De Commissie stelt bovendien vast dat die financiering voor de onderneming voor onbepaalde duur beschikbaar is.
- (315) In het licht van dit mechanisme wordt aan FGAZ een voordeel verleend wanneer de voorwaarden waaronder de deelstaat leningen uit de cashpool verstrekt, gunstiger zijn dan die welke anders voor FGAZ op de markt beschikbaar zouden zijn. De voorwaarden voor opname van leningen uit de cashpool zijn dezelfde als die waaronder de deelstaat zichzelf kan herfinancieren. Omdat de deelstaat, als overheid, tegen erg gunstige tarieven leningen kan opnemen (aangezien er zo goed als geen risico van wanbetaling bestaat), is de Commissie van oordeel dat het tarief waartegen FGAZ een lening uit de cashpool kan verkrijgen, gunstiger is dan het tarief dat anders voor haar beschikbaar zou zijn. Daarnaast hoeft FGAZ voor die leningen geen zekerheden te stellen en wordt er met haar situatie/kredietwaardigheid geen rekening gehouden. Door FGAZ tot deelneming in de cashpool toe te laten, heeft de deelstaat de onderneming FGAZ/FZG een economisch voordeel verleend ⁽⁸⁷⁾.

7.2.1.4. Selectiviteit

- (316) Omdat de garantie van 100 % en het recht aan de cashpool deel te nemen alleen aan FGAZ/FZG werden toegekend (en, in het geval van de cashpool, andere ondernemingen waarvan de deelstaat meerderheidsaandeelhouder is), moeten beide maatregelen als selectief van aard worden aangemerkt.

7.2.1.5. Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

- (317) Om dezelfde redenen als die welke in de overweging 233 e.v. worden uiteengezet, is de Commissie van oordeel dat alle aan FGAZ/FZG verleende economische voordelen de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.

7.2.1.6. Conclusie

- (318) Concluderend stelt de Commissie vast dat de deelstaat, door FGAZ/FZG kosteloos een garantie van 100 % voor een lening te verstrekken en door FGAZ tot deelneming in de cashpool van de deelstaat toe te laten, aan FGAZ/FZG staatssteun heeft verleend.

⁽⁸⁷⁾ Het effect van de cashpool lijkt eerder op dat van een garantie van 100 % die aan FGAZ/FZG wordt toegekend zonder een premie in rekening te brengen of zekerheden te vragen. De deelstaat draagt het risico dat FGAZ/FZG in gebreke blijft, zonder daarvoor in ruil een vergoeding te ontvangen.

- (319) Daarnaast concludeert de Commissie dat de door Sparkasse Südwestpfalz toegekende lening geen staatssteun vormt.

7.2.2. VERENIGBAARHEID

- (320) De Commissie is van oordeel dat de opmerkingen die in de overwegingen 248 e.v. en 283 e.v. met betrekking tot de verenigbaarheid van de staatssteun in de vorm van directe investeringssubsidies en jaarlijkse kapitaalinjecties zijn opgenomen, ook gelden voor de staatssteun in de vorm van een garantie en deelneming in de cashpool. De Commissie is dan ook van oordeel dat de staatssteun die is toegekend door FGAZ/FZG gratis een garantie van 100 % toe te kennen en door haar tot deelneming in de cashpool van de deelstaat toe te laten, onverenigbaar is met de interne markt.

7.3. KORTINGEN OP LUCHTHAVENGELDEN EN OVEREENKOMST VOOR MARKETINGDIENSTEN MET RYANAIR

7.3.1. BESTAAN VAN STEUN

7.3.1.1. *Economische activiteit en het begrip onderneming*

- (321) Door luchtvervoersdiensten aan te bieden, verrichten luchtvaartmaatschappijen een economische activiteit en zijn ze ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Daarom moet worden onderzocht of de overeenkomsten tussen de luchtvaartmaatschappijen en de betrokken luchthaven, indien deze aan de staat toerekenbaar zijn en een overdracht van staatsmiddelen hebben teweeggebracht, die luchtvaartmaatschappijen een economisch voordeel hebben verleend.

7.3.1.2. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat*

- (322) De maatregel moet aan de staat toerekenbaar zijn en uit staatsmiddelen worden bekostigd. In het arrest Stardust Marine⁽⁸⁸⁾ heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de middelen van een onderneming die gemeenrechtelijk is opgericht en waarvan de meerderheid van de aandelen in handen van de overheid is, staatsmiddelen zijn. In dit verband is het een vaste praktijk van de Commissie om te oordelen dat alle middelen van een openbaar bedrijf als staatsmiddelen moeten worden beschouwd, ongeacht of het verlieslatend of winstgevend is⁽⁸⁹⁾.
- (323) Wat de toerekenbaarheid aan de staat betreft, heeft het Hof van Justitie in het arrest Stardust Marine geoordeeld dat enkel het feit dat de staat of een overheidsentiteit de enige aandeelhouder of de meerderheidsaandeelhouder van een onderneming is, niet volstaat om een overdracht van middelen door die onderneming aan de openbare aandeelhouders toe te rekenen⁽⁹⁰⁾. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld 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, aangezien een openbaar bedrijf in meer of mindere mate onafhankelijk kan optreden, naargelang van de autonomie die het door de staat is verleend.
- (324) Het Hof vermeldt de volgende aanwijzingen om een steunmaatregel aan de staat te kunnen toerekenen⁽⁹¹⁾:
- a) het betrokken bedrijf kon de bestreden beslissing niet nemen zonder rekening te houden met de door de overheid gestelde eisen;
 - b) het bedrijf moest rekening houden met de aanwijzingen van overheidsinstanties;
 - c) het openbaar bedrijf maakt deel uit van de structuur van de openbare administratie;
 - d) de aard van de activiteiten en het feit dat het openbaar bedrijf bij de uitoefening van die activiteiten op de markt normaal concurreert met particuliere marktdeelnemers;
 - e) het juridische statuut van het bedrijf;
 - f) de mate waarin de overheid toezicht op het beheer van het bedrijf uitoefent;
 - g) 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, de inhoud ervan of de eraan verbonden voorwaarden.

⁽⁸⁸⁾ Arrest Stardust Marine, reeds aangehaald, EU:C:2002:294, punt 51 e.v.

⁽⁸⁹⁾ Zie bijvoorbeeld beschikking C 41/2005 van de Commissie, Hongaarse gestrande kosten (PB C 324 van 21.12.2005, blz. 12), met verdere referenties.

⁽⁹⁰⁾ Arrest Stardust Marine, reeds aangehaald, EU:C:2002:294, punt 51 e.v.

⁽⁹¹⁾ Ibidem.

Staatsmiddelen

- (325) De Commissie merkt op dat FGAZ en FZG voor 100 % in handen zijn van de staat, namelijk 50 % van de deelstaat Rijnland-Palts en 50 % van ZEF. FGAZ en FZG moeten dus worden geacht openbare bedrijven in de zin van artikel 2, onder b), van Richtlijn 2006/111/EG te vormen. De staat, als enige aandeelhouder van FGAZ en FZG en door voor FGAZ en FZG de (identieke) raden van commissarissen te benoemen (die op hun beurt de managers benoemen), kan worden vermoed een dominerende invloed op FGAZ/FZG uit te oefenen en kan hun middelen controleren. Alle voordelen die uit de middelen van FGAZ/FZG worden toegekend, zouden een verlies van staatsmiddelen impliceren en dus een overdracht van staatsmiddelen vormen.

Toerekenbaarheid

- (326) Duitsland heeft aangevoerd dat de sluiting van overeenkomsten tussen luchtvaartmaatschappijen en FZG niet aan de staat toerekenbaar is, maar heeft erkend dat de staat — vertegenwoordigd door de deelstaat Rijnland-Palts en ZEF — indirect betrokken is, namelijk via zijn vertegenwoordigers in de raad van commissarissen van de moedermaatschappij van FZG, FGAZ. Volgens de statuten van FGAZ en FZG zijn de raden van commissarissen van beide entiteiten volledig samengesteld uit vertegenwoordigers die door overheden zijn benoemd, namelijk de deelstaat en ZEF. Een vertegenwoordiger die door de deelstaat is benoemd, is automatisch de voorzitter van beide raden van commissarissen. De raden van commissarissen benoemen het management van FGAZ en FZG. Voor beide entiteiten moeten de raden van commissarissen alle transacties goedkeuren die meer bedragen dan [...] EUR, waardoor zij ruime zeggenschap hebben over de economische activiteiten van FGAZ/FZG.
- (327) Ten tweede blijkt uit de notulen van de raad van commissarissen van FGAZ dat de raad van commissarissen was ingelicht en geraadpleegd over de onderhandeling over en de sluiting van contracten met luchtvaartmaatschappijen. Meer nog, uit de notulen blijkt ook dat het management van FGAZ/FZG bij de sluiting van de contracten rekening moest houden met de eisen van de overheden. Uit de notulen van de raad van commissarissen van 13 juli 2006 blijkt bijvoorbeeld dat het management eerst verslag uitbracht over de succesvolle sluiting van het contract met Germanwings en de voorzitter van de raad van commissarissen vervolgens meedeelde dat de deelstaat erg ingenomen was met de ontwikkeling en opmerkte dat dit tot de schepping van banen kon leiden en kon helpen om de luchthaven economisch te rechtvaardigen. Meest opmerkelijk is dat de voorzitter ook suggereerde dat die positieve effecten — de schepping van banen en de economische rechtvaardiging van de luchthaven — tot een verlenging van de winstpoolingsovereenkomst tussen FGAZ en FZG konden leiden. Omdat FZG vitaal afhankelijk was van de winstpoolingsovereenkomst om haar exploitatieverliezen te dekken en de deelstaat en ZEF de bevoegdheid hadden om die overeenkomst te verlengen of om de kapitaalinjecties die de werking van die overeenkomst mogelijk maakten, stop te zetten, is het duidelijk dat het management van FGAZ en FZG met de eisen van de overheden rekening moest houden om te garanderen dat zij economisch zouden overleven.
- (328) Uit de notulen van de raad van commissarissen van 13 juli 2006 blijkt ook dat een militaire exercitie die op de luchthaven van Zweibrücken had plaatsgevonden, tot klachten van de bevolking over het lawaai had geleid. Het management wees erop dat de militaire exercitie van de Nederlandse luchtmacht significante inkomsten had opgeleverd. De voorzitter suggereerde niettemin dat het management in de toekomst zorgvuldig moest overwegen of militaire exercities zouden worden gehouden, en dat de bevolking tijdig moest worden gewaarschuwd. Uit al het bovenstaande blijkt dat de overheden bij de dagelijkse managementbeslissingen van FGAZ/FZG betrokken waren en daarmee instemden.
- (329) Uit de notulen van de raad van commissarissen van 26 juni 2009 blijkt voorts dat de staat, vertegenwoordigd door de deelstaat Rijnland-Palts, rechtstreeks bij de onderhandelingen met luchtvaartmaatschappijen betrokken was. In de notulen is het verslag van het management aan de raad van commissarissen opgenomen, waarin sprake is van een bijeenkomst tussen het management, een vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën van Rijnland-Palts en Ryanair in Londen. Op die bijeenkomst werd de relatie tussen Ryanair en de luchthaven van Zweibrücken besproken. De actieve betrokkenheid van het ministerie kan niet alleen uit de loutere aanwezigheid van een vertegenwoordiger bij die commerciële onderhandelingen worden afgeleid, maar ook uit het feit dat de vertegenwoordiger van het ministerie Ryanair eraan herinnerde dat de regering van Rijnland-Palts de bediening van de luchthaven van Saarbrücken als onaangenaam zou beschouwen.
- (330) Vervolgens werd de toekomst van het engagement van Ryanair in Zweibrücken besproken door de raad van commissarissen, die zich schaarde achter het voorstel van het management om de relatie te beëindigen als het vluchtschema van Ryanair niet merkbaar zou verbeteren, rekening houdend met de geldelijke bijdrage die door Ryanair werd gevraagd ⁽⁹²⁾. Gelet op het feit dat de raad van commissarissen voor de geldelijke bijdrage die door Ryanair werd gevraagd, met een nieuw contract moest instemmen, en de overheden vroeg bij de onderhandelingen betrokken waren, is het duidelijk dat de raad van commissarissen vergaande zeggenschap had over de

⁽⁹²⁾ In de loop van die bijeenkomst bood Ryanair aan om de verbinding tussen Londen en Zweibrücken tijdens de winter „voor [...] EUR” open te houden, en verklaarde zij zich bereid om „voor [...] EUR” twee nieuwe verbindingen (Barcelona en Alicante) vanuit Zweibrücken te starten.

commerciële beslissing van het management. Dit kan worden beschouwd als een verdere indicator dat het management bij het nemen van beslissingen rekening moest houden met de eisen van de overheden, en laat zien in welke mate de raad van commissarissen zeggenschap en invloed kon uitoefenen over de commerciële beslissingen van FGAZ/FZG.

- (331) In het licht van die overwegingen is de Commissie van oordeel dat er voldoende indicatoren zijn om vast te stellen dat de sluiting van contracten voor luchthavendiensten tussen FGAZ/FZG en de verschillende luchtvaartmaatschappijen aan de staat toerekenbaar is.

7.3.1.3. *Economisch voordeel*

- (332) Om te beoordelen of een overeenkomst tussen een luchthaven in handen van de overheid en een luchtvaartmaatschappij aan laatstgenoemde een economisch voordeel verleent, moet worden nagegaan of die overeenkomst aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie voldoet. Wanneer een overeenkomst tussen een luchthaven en een luchtvaartmaatschappij aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie wordt getoetst, moet worden onderzocht of een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie op het ogenblik van sluiting van de overeenkomst zou hebben verwacht dat die meer winst zou opleveren dan hij anders had kunnen behalen. Die hogere winst wordt berekend als het verschil tussen de incrementele inkomsten die de overeenkomst naar verwachting zal genereren (d.w.z. het verschil tussen de inkomsten wanneer de overeenkomst wordt gesloten en de inkomsten zonder de sluiting van de overeenkomst) en de incrementele kosten die naar verwachting ten gevolge van de overeenkomst zullen ontstaan (d.w.z. het verschil tussen de kosten wanneer de overeenkomst wordt gesloten en de kosten zonder de sluiting van de overeenkomst), waarbij de daaruit voortvloeiende kasstromen met een passende discontovoet worden gedisconteerd.
- (333) Bij deze analyse moet rekening worden gehouden met alle relevante incrementele inkomsten en kosten die met de overeenkomst gepaard gaan. De verschillende elementen (kortingen op luchthavengelden, marketingsubsidies, andere financiële stimulansen) mogen niet afzonderlijk worden gewaardeerd. In het arrest Charleroi is immers het volgende bepaald: „In het kader van de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder dient de handelstransactie [...] in haar geheel te worden beschouwd om uit te maken of de overheid en de door haar gecontroleerde entiteit zich, samen beschouwd, als rationele ondernemers in een markteconomie hebben gedragen. De Commissie moet immers bij de evaluatie van de litigieuze maatregelen rekening houden met alle relevante elementen en hun context [...]” ⁽⁹³⁾
- (334) De verwachte incrementele inkomsten moeten met name de inkomsten uit luchthavenheffingen omvatten, rekening houdend met zowel de kortingen, de vluchten die de overeenkomst naar verwachting zal genereren als de niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten die deze extra vluchten naar verwachting zullen genereren. De verwachte incrementele kosten moeten met name de incrementele exploitatie- en investeringskosten omvatten die zonder de sluiting van de overeenkomst niet zouden zijn gemaakt, alsook de kosten van de marketingsubsidies en andere financiële stimulansen.
- (335) De Commissie stelt in dit verband ook vast dat prijsdifferentiatie (met inbegrip van marketingsteun en andere stimulansen) een gebruikelijke zakelijke praktijk is. Een dergelijk gedifferentieerd prijsbeleid moet echter commercieel gerechtvaardigd zijn ⁽⁹⁴⁾.

Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op de betrokken overeenkomsten, in het bijzonder met Ryanair

- (336) Met het oog op de toepassing van dit beginsel en rekening houdend met de feitelijke omstandigheden van deze zaak, moeten volgens de Commissie eerst de volgende vragen worden beantwoord:
- Moeten de overeenkomst voor marketingdiensten en de overeenkomst voor luchthavendiensten, tussen de ondertekening waarvan twee weken liggen, apart of samen worden onderzocht?
 - Welke voordelen had een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie in de positie van FGAZ/FZG of de deelstaat kunnen verwachten van de overeenkomsten voor marketingdiensten?
 - In hoeverre is de vergelijking van de voorwaarden van de overeenkomsten voor luchthavendiensten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, met de op andere luchthavens in rekening gebrachte luchthavengelden relevant voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie?
- (337) Na die vragen te hebben beantwoord, zal de volgende stap voor de Commissie de toepassing zijn van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op de verschillende maatregelen die ter discussie staan.

⁽⁹³⁾ Arrest van het Gerecht van 17 december 2008, Ryanair/Commissie, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punt 59.

⁽⁹⁴⁾ Zie Beschikking 2011/60/EU van de Commissie van 27 januari 2010 betreffende steunmaatregel C 12/08 (ex NN 74/07) — Slowakije — Overeenkomst tussen de luchthaven van Bratislava en Ryanair (PB L 27 van 1.2.2011, blz. 24).

a) *De analyse van de overeenkomst voor marketingdiensten en de overeenkomst voor luchthavendiensten samen*

(338) De Commissie is van oordeel dat de twee soorten maatregelen waarop het formele onderzoek in deze zaak betrekking heeft, namelijk de overeenkomst voor luchthavendiensten en de overeenkomsten voor marketingdiensten, samen als één enkele maatregel moeten worden beoordeeld. Die aanpak betreft de overeenkomst voor luchthavendiensten die tussen Ryanair en FZG is gesloten, enerzijds, en de overeenkomsten voor marketingdiensten tussen FZG en Ryanair alsook AMS en de deelstaat Rijnland-Palts, anderzijds. Ryanair betwist niet dat de rechtstreeks tussen Ryanair en FZG gesloten overeenkomst voor marketingdiensten samen met de overeenkomst voor luchthavendiensten moet worden beoordeeld. De Commissie stelt zich op het standpunt dat hetzelfde geldt voor de overeenkomst voor marketingdiensten met AMS.

(339) Er zijn meerdere aanwijzingen dat die overeenkomsten als één enkele maatregel moeten worden beoordeeld omdat ze in het kader van één enkele transactie zijn gesloten.

(340) Om te beginnen zijn de contracten in wezen door dezelfde partijen gesloten op bijna hetzelfde ogenblik:

a) AMS is een 100 % dochteronderneming van Ryanair. De overeenkomst voor marketingdiensten werd namens AMS ondertekend door de heer Edward Wilson, die op dat ogenblik directeur van AMS en tegelijkertijd directeur van Ryanair was ⁽⁹³⁾. Voor de toepassing van de staatssteunregels moeten AMS en Ryanair als één enkele onderneming worden beschouwd, in die zin dat AMS als tussenpersoon optreedt in het belang en onder toezicht van Ryanair. Voor de overeenkomsten in deze zaak kan dit ook worden afgeleid uit het feit dat in de aanhef van de overeenkomst voor marketingdiensten wordt het volgende verklaard: „AMS heeft de exclusieve licentie om marketingdiensten aan te bieden op de reiswebsite www.ryanair.com, de website van de Ierse lagekostenmaatschappij Ryanair.”

Voorts werd in overweging 326 e.v. vastgesteld dat de beslissing van FGAZ/FZG om overeenkomsten voor luchthavendiensten te sluiten met luchtvaartmaatschappijen zoals Ryanair, aan de staat toerekenbaar was. De controlerende invloed op FGAZ/FZG werd in dit verband uitgeoefend door de deelstaat Rijnland-Palts en ZEF. Aangezien het echter altijd de deelstaat was die de voorzitter van de raad van commissarissen van FGAZ/FZG benoemde, en de deelstaat daadwerkelijk tussen 95 % en 80 % van de verliezen van FGAZ/FZG financierde (en daardoor een significante invloed op ZEF had en een groter financieel belang in de onderneming), mag worden aangenomen dat de deelstaat effectieve zeggenschap over FGAZ/FZG had. Wat de commerciële relatie tussen Ryanair en FGAZ/FZG enerzijds en de deelstaat Rijnland-Palts anderzijds betreft, stelt de Commissie vast dat het belang van FGAZ/FZG en dat van de deelstaat bij de sluiting van de respectieve overeenkomsten in grote mate samenviel; beide hadden belang bij een toename van het verkeer op de luchthaven en voor de deelstaat maakte het weinig uit of FGAZ/FZG het contract sloot (waarvan hij de kosten later via de winstpoolingsovereenkomst zou moeten terugbetalen) dan wel hijzelf. In dit licht is het feit dat één van de overeenkomsten voor marketingdiensten rechtstreeks met de deelstaat werd gesloten terwijl de overeenkomst voor luchthavendiensten met haar afhankelijke dochteronderneming werd gesloten, geen argument om de overeenkomsten niet als één enkele commerciële transactie te beoordelen.

b) De overeenkomsten werden ook op bijna hetzelfde ogenblik gesloten, aangezien de overeenkomst voor luchthavendiensten (22 september 2008) precies twee weken vóór de overeenkomsten voor marketingdiensten met AMS (6 oktober 2008) werd gesloten.

(341) Ten tweede wordt in het eerste artikel van de overeenkomst voor marketingdiensten met AMS, met als titel „Doel van de overeenkomst”, verklaard dat de overeenkomst „gebaseerd is op de verbintenis van Ryanair om een verbinding tussen Zweibrücken en Londen te exploiteren”. Die formulering toont aan dat er een ondubbelzinnig verband bestaat tussen de dienstenovereenkomst en de overeenkomst voor marketingdiensten, omdat de ene overeenkomst niet zonder de andere zou zijn gesloten. De overeenkomst voor marketingdiensten is gebaseerd op het feit dat de overeenkomst voor luchthavendiensten wordt gesloten en op de diensten die door Ryanair worden verricht. In de aanhef van de overeenkomst voor marketingdiensten wordt immers verklaard dat de deelstaat Rijnland-Palts de passagiers van Ryanair wil bereiken om de toeristische en zakelijke mogelijkheden in de regio te promoten, en met name de luchthaven van Zweibrücken als een bestemming.

(342) Ten derde wordt in de aanhef van de overeenkomst voor marketingdiensten verklaard dat de deelstaat Rijnland-Palts heeft besloten „de luchthaven van Zweibrücken actief te promoten als een vakantiebestemming voor internationale luchtreizigers en ook als een aantrekkelijk zakelijk centrum”. Dit is een aanwijzing dat de sluiting van de overeenkomst voor marketingdiensten als primair en specifiek doel heeft specifiek de luchthaven van Zweibrücken (en de omgeving) te promoten.

⁽⁹³⁾ Zie <http://corporate.ryanair.com/investors/biographies/>, bekeken op 23 juni 2014.

- (343) Ten vierde is in de overeenkomst voor marketingdiensten specifiek bepaald dat in de rechterstrook van de bij de bestemming Zweibrücken behorende webpagina op de website www.ryanair.com twee links moeten worden geplaatst, en onder „Top Five Things To Do” (vijf dingen die je zeker moet hebben gedaan) van de bij de bestemming Zweibrücken behorende webpagina vijf paragrafen. Uit die bepalingen kan worden afgeleid dat de overeenkomst tot doel heeft specifiek de luchthaven van Zweibrücken te ondersteunen en niet de deelstaat Rijnland-Palts in zijn geheel.
- (344) Ten vijfde kan de overeenkomst onmiddellijk door Rijnland-Palts worden beëindigd in het geval Ryanair de exploitatie van de verbinding tussen Zweibrücken en Londen stopzet. Ook dit toont aan dat de overeenkomst voor marketingdiensten en de overeenkomst voor luchthavendiensten onafscheidelijk met elkaar verbonden zijn.
- (345) Concluderend is de tussen Rijnland-Palts en AMS gesloten overeenkomst voor marketingdiensten dus ondeelbaar verbonden met de overeenkomst voor luchthavendiensten die tussen Ryanair en FZG is ondertekend. De bovenstaande overwegingen tonen aan dat de overeenkomst voor marketingdiensten niet zou zijn gesloten zonder de overeenkomst voor luchthavendiensten. In de overeenkomst voor marketingdiensten wordt immers uitdrukkelijk verklaard dat zij op de verbinding Zweibrücken-Londen van Ryanair gebaseerd is, en in wezen betrekking heeft op marketingdiensten om die verbinding te promoten. Tegelijkertijd blijkt dat de sluiting van de overeenkomst voor luchthavendiensten ook van de overeenkomst voor marketingdiensten afhangt: hoewel de overeenkomst voor luchthavendiensten eerder werd gesloten, was Ryanair op grond daarvan niet verplicht diensten vanuit Zweibrücken te verrichten. In die overeenkomst werd integendeel dat „als de dienstverlening niet op 28 oktober 2008 was gestart, de overeenkomst zou vervallen zonder aansprakelijkheid ten aanzien van één van beide partijen”. In feite startte Ryanair haar exploitatie in Zweibrücken pas nadat het contract met AMS was gesloten.
- (346) Om die redenen acht de Commissie het passend om de overeenkomst voor luchthavendiensten van 22 september 2008 en de overeenkomst voor marketingdiensten van 6 oktober 2008 samen te onderzoeken, teneinde te bepalen of ze staatssteun vormen of niet.
- b) *Met betrekking tot de voordelen die een marktdeelnemer in een markteconomie van overeenkomsten voor marketingdiensten had kunnen verwachten en de prijs die hij voor die diensten had willen betalen*
- (347) Om het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op deze zaak toe te passen, moet het gedrag van FGAZ/FZG en de deelstaat als ondertekenaars van de overeenkomst voor luchthavendiensten met Ryanair en de overeenkomst voor marketingdiensten met AMS worden vergeleken met dat van een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die met de exploitatie van de luchthaven van Zweibrücken belast is.
- (348) Bij de analyse van de betrokken transactie moeten de voordelen worden beoordeeld die deze hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie, geleid door het uitzicht op winst, van de aankoop van marketingdiensten kon verwachten. Het algemene effect van dergelijke diensten op het toerisme en de economische prestaties van de regio mag daarbij niet in aanmerking worden genomen. Alleen het effect van deze diensten op de winstgevendheid van de luchthaven mag in aanmerking worden genomen, omdat dit voor een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie de enige zorg zou zijn.
- (349) De marketingdiensten zouden de passagiersaantallen op de verbindingen waarop de overeenkomsten voor marketingdiensten en de overeenstemmende overeenkomsten voor luchthavendiensten betrekking hebben, moeten doen toenemen, aangezien ze bedoeld zijn om die verbindingen te promoten. Hoewel het in de eerste plaats de betrokken luchtvaartmaatschappij is die van dat effect zal profiteren, kan het zijn dat ook de luchthavenexploitant daarvan profiteert. Een toename van het aantal passagiers kan voor de luchthavenexploitant namelijk leiden tot een toename van de inkomsten uit bepaalde luchthavengelden, alsook van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit met name de activiteiten van de parkeergarages, restaurants en andere commerciële activiteiten.
- (350) Er kan dus geen twijfel bestaan dat een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Zweibrücken exploiteert in de plaats van FGAZ/FZG en de deelstaat, dit positieve effect in aanmerking zou hebben genomen bij de beoordeling van de vraag of het wenselijk is een overeenkomst voor marketingdiensten en de overeenstemmende overeenkomst voor luchthavendiensten te sluiten. Hij zou het effect van de betrokken verbinding op zijn toekomstige inkomsten en kosten in aanmerking hebben genomen door, in deze zaak, de passagiersaantallen op die verbindingen te ramen, die een afspiegeling zouden zijn van het positieve effect van de marketingdiensten. Daarnaast zou hij dit effect evalueren over de volledige exploitatieduur van de betrokken verbindingen, zoals vastgesteld in de overeenkomst voor luchthavendiensten en de overeenkomst voor marketingdiensten.
- (351) Wanneer een luchthavenexploitant een overeenkomst sluit die voorziet in promotieacties voor bepaalde verbindingen, is het een standaardpraktijk om de bezettingsgraad (of de laadfactor) ⁽⁹⁶⁾ op de betrokken verbindingen te ramen en die bij de evaluatie van de toekomstige inkomsten in aanmerking te nemen. De Commissie is het op dit punt met Ryanair eens, t.t.z. dat overeenkomsten voor marketingdiensten voor de luchthavenexploitant niet alleen kosten genereren, maar ook voordelen met zich brengen.

⁽⁹⁶⁾ De bezettingsgraad of laadfactor wordt gedefinieerd als het aandeel bezette stoelen in het voor de exploitatie van de betrokken verbinding ingezette toestel.

- (352) Voorts moet worden bepaald of een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van FGAZ/FZG en de deelstaat de luchthaven van Zweibrücken exploiteert, redelijkerwijs andere voordelen kon verwachten en becijferen dan die welke voortvloeien uit het positieve effect van meer passagiers op de onder de overeenkomst voor marketingdiensten vallende verbindingen tijdens de exploitatieduur van die verbindingen, zoals die in de overeenkomst voor marketingdiensten of de overeenkomst voor luchthavendiensten is vastgesteld.
- (353) Bepaalde belanghebbenden, met name Ryanair in haar studie van 17 januari 2014, scharen zich achter dit argument. De studie van 17 januari 2014 berust op de theorie dat door een luchthavenexploitant zoals FGAZ/FZG en de deelstaat aangeschafte marketingdiensten het merkimago van de luchthaven verbeteren, waardoor het aantal passagiers dat van de luchthaven gebruikmaakt, gestaag toeneemt en het effect niet beperkt blijft tot de passagiersaantallen op de onder de overeenkomst voor marketingdiensten en de overeenkomst voor luchthavendiensten vallende verbindingen tijdens de in die overeenkomsten vastgestelde exploitatieduur. Uit die studie van Ryanair blijkt met name dat de marketingdiensten ook na afloop van de overeenkomst voor marketingdiensten duurzame positieve effecten zullen hebben op het aantal passagiers in de luchthaven.
- (354) In dit verband zij om te beginnen opgemerkt dat niets erop wijst dat de luchthavenexploitant of de deelstaat bij de sluiting van de overeenkomst voor marketingdiensten mogelijke gunstige effecten van die overeenkomst op andere verbindingen dan de onder de overeenkomst vallende verbindingen in aanmerking heeft genomen of a fortiori heeft becijferd, of is nagegaan of die effecten na afloop van de overeenkomst zouden blijven voortduren. Duitsland heeft overigens geen enkele methode voorgesteld om de mogelijke waarde te ramen die een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van FGAZ/FZG en de deelstaat de luchthaven van Zweibrücken exploiteert, aan die effecten zou hebben toegekend als hij in 2008 had beoordeeld of het wenselijk was de overeenkomsten te sluiten.
- (355) Bovendien kan op basis van de beschikbare informatie niet worden beoordeeld of die effecten duurzaam zijn. Het is mogelijk dat reclame voor Zweibrücken en de regio op de website van Ryanair bezoekers van die website kan hebben aangemoedigd om bij Ryanair tickets voor Zweibrücken te kopen toen de reclame pas werd geplaatst of net daarna. Het is daarentegen weinig waarschijnlijk dat het effect van de reclame op bezoekers duurzaam was, of dat de reclame meer dan enkele weken na op de website van Ryanair te zijn geplaatst, nog invloed had op aankopen van vliegtickets. Een reclamecampagne heeft eerder duurzame effecten wanneer de promotieacties plaatsvinden via één of meer media waaraan consumenten frequent worden blootgesteld gedurende een bepaalde periode. Zo kan een reclamecampagne via algemene televisie- en radiokanalen, populaire websites en/of uiteenlopende reclameborden die buiten of in openbare ruimten zijn opgesteld, een duurzaam effect hebben als consumenten regelmatig daaraan worden blootgesteld. Het effect van promotieacties die tot de website van Ryanair beperkt zijn, houdt daarentegen hoogstwaarschijnlijk niet veel langer aan dan de duur van de promotie.
- (356) Het is in feite zeer waarschijnlijk dat de website van Ryanair door de meeste mensen niet vaak genoeg wordt bezocht om reclame voor een bepaalde regio die alleen daar wordt gemaakt, duurzaam in hun visuele geheugen op te slaan. Dit argument wordt goed gestaafd door twee factoren. Om te beginnen was de promotie van de regio van Zweibrücken op de homepage van de website van Ryanair volgens de voorwaarden van de overeenkomst voor marketingdiensten beperkt tot vijf paragrafen onder „Top Five Things To Do” op bij de bestemming Zweibrücken behorende webpagina, de plaatsing gedurende een erge korte termijn (16 dagen) van een eenvoudige link op de homepage van www.ryanair.com naar een door de deelstaat ter beschikking gestelde website en de plaatsing van twee eenvoudige links op de bij de bestemming Zweibrücken behorende webpagina die ook naar een door de deelstaat ter beschikking gestelde website leidden. Door de aard van de promotieactiviteiten (een eenvoudige link met een beperkte marketingwaarde) en door de beperkte duur zou het effect van die activiteiten na afloop van de promotie ernstig beperkt zijn, vooral omdat die activiteiten tot de website van Ryanair beperkt waren en niet door andere media werden ondersteund. Ten tweede had het grootste deel van de marketingactiviteiten die in de overeenkomst met AMS waren opgenomen, alleen betrekking op de webpagina voor de bestemming Zweibrücken. Het is erg waarschijnlijk dat de meeste mensen die webpagina niet vaak bezoeken; als zij dat doen, is dat waarschijnlijk omdat zij al in die bestemming geïnteresseerd waren.
- (357) Zelfs als de marketingdiensten de passagiersaantallen op de onder de overeenkomst voor marketingdiensten vallende verbindingen deden toenemen gedurende de termijn van dienstverlening, was dit effect na afloop van die termijn of op andere verbindingen hoogstwaarschijnlijk nihil of te verwaarlozen.
- (358) Uit de studies van Ryanair van 17 en 31 januari 2014 volgt ook dat het uiterst onzeker was of er zich voordelen zouden voordoen buiten de onder de overeenkomsten voor marketingdiensten vallende verbindingen, en of voordelen langer zouden duren dan de in de overeenkomst voor marketingdiensten en de overeenkomst voor luchtvaartdiensten vastgestelde termijn voor die verbindingen, en dat een en ander niet kon worden becijferd met een mate van betrouwbaarheid die een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie toereikend zou achten.

- (359) Zo zijn volgens de studie van 17 januari 2014 toekomstige incrementele winsten na de geplande afloop van de overeenkomst voor luchthavendiensten van nature onzeker. In die studie worden daarenboven twee methoden voorgesteld om de positieve effecten van de overeenkomsten voor marketingdiensten vooraf te evalueren: een cashflowbenadering en een kapitalisatiemethode.
- (360) De cashflowbenadering bestaat in een evaluatie van de voordelen van de overeenkomsten voor marketingdiensten en de overeenkomsten voor luchthavendiensten aan de hand van een beoordeling van de toekomstige inkomsten die door de luchthavenexploitant kunnen worden behaald door middel van de marketingdiensten en de overeenkomst voor luchthavendiensten, minus de overeenstemmende kosten. Bij de kapitalisatiemethode wordt de verbetering van het merkimago van de luchthaven dankzij de marketingdiensten behandeld als een immaterieel actief, dat tegen de in de overeenkomst voor marketingdiensten vastgestelde prijs is verworven.
- (361) In de studie wordt echter gewezen op de grote moeilijkheden die met de kapitalisatiemethode gepaard gaan en wordt aangetoond dat de resultaten die aan de hand van die methode worden verkregen, onbetrouwbaar kunnen zijn; de studie suggereert dat de cashflowbenadering beter zou zijn. In de studie wordt met name het volgende vastgesteld:

„Bij de kapitalisatiemethode mag alleen rekening worden gehouden met het deel van de marketinguitgaven dat kan worden toegeschreven aan de immateriële activabasis van een luchthaven. Het kan echter moeilijk zijn om het aandeel te bepalen van de marketinguitgaven dat erop gericht is verwachte toekomstige inkomsten voor de luchthaven te genereren (d.w.z. een investering in de immateriële activabasis van de luchthaven), in tegenstelling tot het genereren van de huidige inkomsten voor de luchthaven.”

In de studie wordt ook het volgende beklemtoond:

„Voor de toepassing van de kapitalisatiemethode moet de gemiddelde periode worden geraamd waarin een luchthaven een klant dankzij de marketingcampagne van AMS kan behouden. In de praktijk zou het erg moeilijk zijn om de gemiddelde periode te ramen waarin een klant dankzij een campagne van AMS kan worden behouden, omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn.”

- (362) In de studie van 31 januari 2014 wordt een praktische toepassing van de cashflowbenadering voorgesteld. Volgens die benadering nemen de voordelen van overeenkomsten voor marketingdiensten en overeenkomsten voor luchthavendiensten die zich ook na afloop van de overeenkomst voor marketingdiensten nog laten voelen, de vorm aan van een „eindwaarde” die op de datum van afloop van de overeenkomst wordt berekend. Die eindwaarde wordt berekend op basis van de incrementele winsten die van de overeenkomst voor luchthavendiensten en de overeenkomst voor marketingdiensten tijdens het laatste jaar van toepassing van de overeenkomst voor luchthavendiensten worden verwacht. Die winsten worden in de daaropvolgende periode verlengd met een duur die overeenkomt met die van de overeenkomst voor luchthavendiensten, en worden aangepast om rekening te houden met het groeipercentage van de Europese markt voor luchtvervoer en de waarschijnlijkheidsfactor die moet weergeven in hoeverre de overeenkomst voor luchthavendiensten en de overeenkomst voor marketingdiensten na hun afloop tot de winsten van de luchthaven kunnen bijdragen. Volgens de studie van 31 januari 2014 is het vermogen om duurzame winsten op te leveren, afhankelijk van diverse factoren waaronder een grotere bekendheid en een sterker merk, alsook van netwerkexternaliteiten en terugkerende passagiers, echter zonder dat die factoren verder worden toegelicht. Daarnaast wordt bij deze methode rekening gehouden met een discontovoet die de kapitaalkosten weerspiegelt.
- (363) Als waarschijnlijkheidsfactor wordt in de studie een percentage van 30 % voorgesteld, wat als voorzichtig wordt beschouwd. In deze uiterst theoretische studie wordt echter geen enkele ernstige kwantitatieve of kwalitatieve rechtvaardiging voor deze factor gegeven. In de studie wordt het percentage van 30 % niet gebaseerd op feitelijke elementen met betrekking tot de activiteiten van Ryanair of de markten voor luchtvervoer of luchthavendiensten. Er wordt geen enkel verband gelegd tussen dit percentage en de factoren die terloops worden vermeld (bekendheid, sterk merk, netwerkexternaliteiten en terugkerende passagiers) en die de voordelen van de overeenkomst voor luchthavendiensten en de overeenkomst voor marketingdiensten tot na de einddatum van die overeenkomsten zouden verlengen. Ten slotte berust de studie bij de analyse van de mate waarin de marketingdiensten die factoren zouden kunnen beïnvloeden, in geen enkel opzicht op de specifieke inhoud van de diensten waarin de verschillende overeenkomsten met AMS voorzien.
- (364) Bovendien wordt in de studie niet aangetoond dat de winsten die de overeenkomst voor luchthavendiensten en de overeenkomst voor marketingdiensten tijdens hun laatste geldigheidsjaar voor de luchthavenexploitant hebben opgeleverd, na afloop van die overeenkomsten in de toekomst waarschijnlijk zullen aanhouden. In de studie wordt evenmin gerechtvaardigd dat het groeipercentage van de Europese markt voor luchtvervoer een nuttige indicator is om het effect van een overeenkomst voor luchthavendiensten en een overeenkomst voor marketingdiensten voor een bepaalde luchthaven te meten.
- (365) Een eindwaarde die volgens de door Ryanair voorgestelde methode wordt berekend, zou door een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie dus hoogstwaarschijnlijk niet in aanmerking worden genomen bij zijn beoordeling van de vraag of het wenselijk is een overeenkomst te sluiten.

- (366) De studie van 31 januari 2014 toont dus aan dat een cashflowbenadering net als de kapitalisatiemethode slechts uiterst onzekere en onbetrouwbare resultaten zou opleveren.
- (367) Bovendien heeft Duitsland noch een belanghebbende bewijs verstrekt dat de door Ryanair in de studie van 31 januari 2014 voorgestelde methode of om het even welke andere methode om de winsten na afloop van overeenkomsten voor luchthavendiensten en overeenkomsten voor marketingdiensten te becijferen, met succes is toegepast door regionale luchthavenexploitanten die vergelijkbaar zijn met de exploitant van de luchthaven van Zweibrücken. Duitsland heeft geen opmerkingen gemaakt over de studies van 17 en 31 januari 2014.
- (368) Bovendien is een eindwaarde die volgens de door Ryanair voorgestelde methode wordt berekend, slechts positief (waardoor de overeenkomst voor luchthavendiensten en de overeenkomst voor marketingdiensten winstgevend zouden worden) als de incrementele winst die van die overeenkomsten wordt verwacht, in het laatste jaar van toepassing van de overeenkomst voor luchthavendiensten positief is. Als die winst negatief is, zal de winstgevendheid van de overeenkomsten doorgaans verminderen als de eindwaarde in aanmerking wordt genomen. Hieronder zal worden aangetoond (zie overweging 378 e.v.) dat de overeenkomsten van 2008 negatieve incrementele kasstromen als resultaat hadden.
- (369) Zoals hierboven gezegd (zie overweging 341 e.v.), zijn de marketingdiensten duidelijk gericht op mensen die al van plan zijn gebruik te maken van de onder de overeenkomst voor marketingdiensten vallende verbinding. Als die verbinding na afloop van de overeenkomst voor luchthavendiensten niet wordt voortgezet, is het onwaarschijnlijk dat de marketingdiensten na de datum van afloop nog een positief effect op het aantal passagiers in de luchthaven zullen blijven hebben. Het is voor een luchthavenexploitant erg moeilijk om te beoordelen hoe waarschijnlijk het is dat een luchtvaartmaatschappij een verbinding zal voortzetten na afloop van de termijn waartoe zij zich in de overeenkomst voor luchthavendiensten heeft verbonden. Uit ervaring blijkt met name dat lagekostenmaatschappijen bij het starten en stopzetten van verbindingen zeer snel inspelen op de marktomstandigheden, die vaker wel dan niet erg snel wijzigen. Bij het sluiten van een transactie zoals die welke in deze zaak wordt onderzocht, zou een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie niet ervan uitgaan dat een luchtvaartmaatschappij de exploitatie van de betrokken verbinding voortzet na afloop van de overeenkomst.
- (370) Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het enige voordeel dat een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie van een overeenkomst voor marketingdiensten zou verwachten, en dat hij bij de beoordeling van de vraag of het wenselijk is een dergelijke overeenkomst te sluiten, zou becijferen in combinatie met een overeenkomst voor luchthavendiensten, zou bestaan in een positief effect van de marketingdiensten op het aantal passagiers dat tijdens de in de overeenkomsten vastgestelde exploitatieduur gebruikmaakt van de onder de overeenkomsten vallende verbindingen. De Commissie is van oordeel dat alle andere mogelijke voordelen te onzeker zijn om te worden becijferd en in aanmerking te worden genomen.

c) Is de luchthaven van Zweibrücken vergelijkbaar met andere Europese luchthavens?

- (371) Overeenkomstig de nieuwe richtsnoeren voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie kan het bestaan van steun aan een luchtvaartmaatschappij die van een bepaalde luchthaven gebruikmaakt, in beginsel worden uitgesloten indien het voor de luchthavendiensten berekende tarief overeenstemt met het markttarief, of indien aan de hand van een analyse vooraf, d.w.z. op basis van op het tijdstip van de toekenning van de steun beschikbare informatie en van de op dat tijdstip te verwachten ontwikkelingen, kan worden aangetoond dat de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij tot een positieve incrementele winstbijdrage voor de luchthaven zal leiden ⁽⁹⁶⁾. Met betrekking tot de eerste methode (een vergelijking met het „markttarief”) betwijfelt de Commissie dat momenteel een passende benchmark kan worden bepaald om een werkelijk markttarief voor door luchthavens verrichte diensten vast te stellen. Daarom acht de Commissie een analyse vooraf van de incrementele winstgevendheid het meest relevante criterium voor de beoordeling van regelingen die door luchthavens met individuele luchtvaartmaatschappijen worden gesloten ⁽⁹⁷⁾.
- (372) Opgemerkt zij dat de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op basis van een gemiddelde prijs op andere soortgelijke markten over het algemeen nuttig kan zijn, op voorwaarde dat die prijs met redelijke zekerheid kan worden bepaald of uit andere marktindicatoren kan worden afgeleid. Deze methode is echter niet relevant voor luchthavendiensten, omdat de kosten- en inkomstenstructuur van luchthavens sterk uiteenloopt. Dit is omdat de kosten en inkomsten afhangen van de mate waarin een luchthaven ontwikkeld is, het aantal luchtvaartmaatschappijen dat van de luchthaven gebruikmaakt, de capaciteit van de luchthaven op het gebied van passagiersvluchten, de staat van de infrastructuur en de stand van de investeringen, het regelgevingskader dat van lidstaat tot lidstaat kan verschillen en eventuele schulden of verplichtingen die de luchthaven in het verleden is aangegaan ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁶⁾ Zie punt 53 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁹⁷⁾ Zie de punten 59 en 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

⁽⁹⁸⁾ Zie voetnoot 94.

- (373) Bovendien wordt elke strikt vergelijkende analyse bemoeilijkt door de liberalisering van de luchtvervoersmarkt. Zoals in deze zaak het geval is, zijn de zakelijke praktijken tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen niet altijd uitsluitend gebaseerd op een gepubliceerde heffingenlijst. Die zakelijke relaties lopen integendeel sterk uiteen. Ze omvatten een risicodeling op het vlak van de passagiersaantallen en de daarmee gepaard gaande commerciële en financiële verantwoordelijkheden, standaardstimuleringsmechanismen en aanpassingen van de risicospreiding in de loop van de overeenkomsten. Bijgevolg kan de ene transactie eigenlijk niet worden vergeleken met de andere op basis van een prijs per turnaround of per passagier.
- (374) Ten slotte, ook als ervan wordt uitgegaan dat op basis van een geldige vergelijkende analyse zou kunnen worden vastgesteld dat de „prijzen” voor de verschillende transacties waarop deze beoordeling betrekking heeft, gelijk zijn aan of hoger zijn dan de „marktprijzen” die op basis van een steekproef van vergelijkbare transacties zijn vastgesteld, zou de Commissie op basis hiervan niet kunnen concluderen dat deze transacties voldoen aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie als blijkt dat de luchthavenexploitant bij het vaststellen van die prijzen had verwacht dat ze incrementele kosten zouden genereren die hoger waren dan de incrementele inkomsten. Een marktdeelnemer in een markteconomie zal dus niet worden gestimuleerd om producten of diensten tegen „marktprijs” aan te bieden als dit tot een incrementeel verlies zou leiden.
- (375) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat er rekening houdend met alle informatie waarover zij beschikt, geen redenen zijn om af te wijken van de in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 voorgestelde benadering voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op de relaties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, namelijk een analyse vooraf van de incrementele winstgevendheid.

7.3.1.4. *Beoordeling van de incrementele kosten en inkomsten*

Tijdshorizon

- (376) Bij de beoordeling van de vraag of het wenselijk is een overeenkomst voor luchthavendiensten en/of een overeenkomst voor marketingdiensten te sluiten, zal een marktdeelnemer in een markteconomie als tijdshorizon voor zijn beoordeling hetzij de duur van de betrokken overeenkomsten, hetzij de in elke individuele overeenkomst vastgestelde duur kiezen. Hij zal met andere woorden de incrementele kosten en inkomsten voor de toepassingsduur van de overeenkomsten beoordelen.
- (377) De keuze voor een langere periode lijkt niet gerechtvaardigd. Op de datum van ondertekening van de overeenkomsten zal een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie er niet op rekenen dat de overeenkomsten na afloop worden hernieuwd, hetzij onder dezelfde hetzij onder andere voorwaarden. Een algemeen voorzichtige marktdeelnemer zou er zich bovendien van bewust zijn dat lagekostenmaatschappijen zoals Ryanair erom bekendstaan dat zij snel inspelen op ontwikkelingen op de markt, zowel bij het starten of stopzetten van verbindingen als bij het verhogen of verlagen van het aantal vluchten.

Beoordeling

- (378) Duitsland voert aan dat FGAZ/FZG vóór de sluiting van individuele overeenkomsten voor luchthavendiensten met de verschillende luchtvaartmaatschappijen geen voorafgaande businessplannen opstelde. Het heeft uitgelegd dat aangezien het grootste deel van de kosten van de luchthaven als vaste kosten kan worden beschouwd en een uitbreiding van de commerciële activiteiten niet tot significante extra kosten zou leiden, dergelijke voorafgaande businessplannen niet nodig waren.
- (379) Op verzoek van de Commissie heeft Duitsland niettemin een overzicht van de incrementele kosten en inkomsten opgesteld die op het ogenblik waarop de betrokken overeenkomsten werden gesloten, konden worden verwacht. Duitsland heeft gegevens voorbereid voor alle overeenkomsten die in de onderzochte periode met luchtvaartmaatschappijen werden gesloten, dat wil zeggen 2000-2009, die in tabel 8 zijn samengevat.

Tabel 8

Incrementele winstgevendheid van de overeenkomsten met GermanWings, TUIfly en Ryanair

	Germanwings (overeenkomst 15.9.2006- 15.9.2009)	Germanwings (overeenkomst 30.6.2008- 31.12.2011) ⁽¹⁾	TUIfly (overeenkomst 1.4.2008- 31.3.2011) ⁽²⁾	Ryanair (overeenkomst 22.9.2008- 21.9.2009) ⁽³⁾
Verwacht aantal passagiers	[...]	[...]	[...]	[...]
Verwachte extra luchtvaartinkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]

	Germanwings (overeenkomst 15.9.2006- 15.9.2009)	Germanwings (overeenkomst 30.6.2008- 31.12.2011) ⁽¹⁾	TUIfly (overeenkomst 1.4.2008- 31.3.2011) ⁽²⁾	Ryanair (overeenkomst 22.9.2008- 21.9.2009) ⁽³⁾
Verwachte extra niet-luchtvaartinkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]
Verwachte extra kosten	[...]	[...]	[...]	[...]
Kosten marketingondersteuning	[...]	[...]	[...]	[...]
Verwacht nominaal resultaat	[...]	[...]	[...]	[...]
Discontovoet	[...]	[...]	[...]	[...]
Verwacht gedisconteerd resultaat	[...]	[...]	[...]	[...]
⁽¹⁾ [...] ⁽²⁾ [...] ⁽³⁾ [...]				

(380) Bij de voorbereiding van tabel 8 heeft Duitsland rekening gehouden met de volgende overwegingen:

- a) De verwachte passagiersaantallen werden afgetrokken van het geplande aantal vluchten per week en geëxtrapoleerd voor de duur van de overeenkomst.
- b) De verwachte luchtvaartinkomsten (afhandelings- en landingsgelden, schoonmaken en ontijzen enz.) werden berekend over de duur van de overeenkomst op basis van de voorwaarden die met elke luchtvaartmaatschappij zijn overeengekomen, rekening houdend met de relevante kortingen en stimulansen.
- c) De verwachte niet-luchtvaartinkomsten (parkeerheffingen, uitgaven in de luchthaventerminal enz.) werden ook berekend over de duur van de overeenkomst.
- d) De verwachte incrementele kosten werden berekend over de duur van de overeenkomst, rekening houdend met de waardevermindering van de investeringen die nodig zijn voor de behandeling van commerciële verbindingen (de nieuwe terminal, nieuwe check-inbalies, parkeerterreinen enz.) alsook extra personeel en materiaalkosten. Alleen de kosten die door elke individuele luchtvaartmaatschappij werden veroorzaakt, werden in aanmerking genomen. Op basis daarvan heeft Duitsland aangevoerd dat de kosten van de nieuwe terminal en de aanwerving van nieuw personeel oorspronkelijk door Germanwings werden veroorzaakt toen die luchtvaartmaatschappij vanuit Zweibrücken begon te vliegen, zodat die kosten grotendeels aan het eerste contract met Germanwings zijn toegewezen.
- e) Op verzoek van de Commissie werden de betalingen voor marketingondersteuning aan Ryanair op grond van de overeenkomst tussen de deelstaat en AMS in aanmerking genomen als incrementele kosten van het contract met Ryanair.
- f) De discontovoet werd gebaseerd op de discontovoeten van de Duitse Bundesbank vanaf 2008.

(381) De Commissie stelt vast dat de aanpak die door Duitsland bij de raming van de passagiersaantallen wordt gevolgd, op basis waarvan de verwachte incrementele luchtvaart- en niet-luchtvaartinkomsten worden berekend, degelijk is. Hetzelfde geldt voor de discontovoeten.

(382) De Commissie stelt voorts vast dat Duitsland het er niet mee eens is dat de langetermijnwinsten niet in aanmerking worden genomen als de incrementele inkomsten alleen over de duur van de overeenkomst worden berekend. In antwoord hierop verwijst de Commissie naar de redenering die zij in de overwegingen 376 en 377 heeft uiteengezet, namelijk dat het inderdaad passend is om alleen de incrementele kosten en inkomsten die over de duur van de overeenkomst zijn gegenereerd, in aanmerking te nemen.

(383) De Commissie neemt ook nota van het argument van Duitsland dat de overeenkomst voor marketingdiensten niet alleen mag worden geacht kosten te veroorzaken, maar ook moet worden geacht inkomsten te genereren. Duitsland heeft geen enkele methode voorgesteld om de specifieke incrementele inkomsten te evalueren die door de overeenkomst voor marketingdiensten worden gegenereerd buiten de toename van de passagiersaantallen (en dus ook niet-luchtvaartgebonden inkomsten) op de luchthaven. De Commissie heeft hoe dan ook al in

overweging 347 e.v. bepaald dat een marktdeelnemer in een markteconomie bij de evaluatie van de positieve effecten van de overeenkomst voor marketingdiensten alleen de incrementele inkomsten van de luchthaven in aanmerking zou nemen.

- (384) Met betrekking tot met name de incrementele exploitatiekosten moet de Commissie zich baseren op de gegevens die door Duitsland en FGAZ/FZG zijn verstrekt, zolang die redelijk lijken, omdat zij niet in een positie verkeert om die kosten onafhankelijk te ramen. Hetzelfde geldt in beginsel voor de incrementele investeringskosten omdat Duitsland en FGAZ/FZG in een betere positie verkeren om te ramen welke investering rechtstreeks kan worden teruggebracht op een specifieke overeenkomst voor luchthavendiensten. Na de analyse van de door Duitsland verstrekte informatie aanvaardt de Commissie de algemene berekening van de incrementele kosten als redelijk.
- (385) Voorts lijkt het redelijk dat de aanwerving van extra personeel om Germanwings af te handelen en de initiële investeringen in de renovatie van de terminal kunnen worden teruggebracht op de eerste overeenkomst met Germanwings, omdat die overeenkomst de aanleiding was om de commerciële luchtvaart in Zweibrücken sterker te ontwikkelen.

Conclusie

- (386) Omdat het verwachte gediscoteerde resultaat negatief is voor de eerste overeenkomst met Germanwings, net als voor de overeenkomsten met TUIfly en Ryanair, is de Commissie van oordeel van FGAZ/FZG bij de sluiting van die overeenkomsten niet handelde zoals een marktdeelnemer in een markteconomie. De luchthaven kon niet hebben verwacht om ten minste de incrementele kosten te dekken die door een van die overeenkomsten werden veroorzaakt. Omdat FGAZ/FZG zich niet als een marktdeelnemer in een markteconomie gedroeg, verleende haar besluit om de overeenkomsten onder die voorwaarden te sluiten, een voordeel aan Germanwings, TUIfly en Ryanair.
- (387) Van de tweede overeenkomst met Germanwings kon daarentegen wel worden verwacht dat die tot een positief gediscoteerd resultaat zou leiden. Door die overeenkomst te sluiten heeft FGAZ/FZG dus geen economisch voordeel aan Germanwings verleend.

7.3.1.5. *Selectiviteit*

- (388) Het in overweging 376 e.v. vastgestelde economische voordeel werd op selectieve basis verleend, aangezien alleen luchtvaartmaatschappijen die vanuit de luchthaven van Zweibrücken vlogen, ervan profiteerden.
- (389) In dit verband moet het door Duitsland aangevoerde argument dat de kortingen op luchthavengelden die werden toegekend aan luchtvaartmaatschappijen die vanuit Zweibrücken vlogen, niet selectief waren, van de hand worden gewezen. Duitsland heeft aangevoerd dat de kortingen golden voor alle luchtvaartmaatschappijen die vanuit Zweibrücken wensten te vliegen, waardoor ze niet-selectief zouden worden.
- (390) In antwoord daarop stelt de Commissie om te beginnen vast dat de individuele overeenkomsten die met de luchtvaartmaatschappijen zijn gesloten, afwijken van de tarievenlijst en van elkaar onderling (zie de overwegingen 67 tot en met 72), zodat ze individueel onderhandelde voorwaarden bevatten. Het precieze verleende voordeel zou dus selectief lijken ten aanzien van elke individuele luchtvaartmaatschappij.
- (391) Ten tweede stelt de Commissie echter vast dat zelfs als de tarievenlijst op dezelfde wijze was toegepast voor elke luchtvaartmaatschappij die vanuit Zweibrücken wenst te vliegen, alle op grond daarvan verleende voordelen nog altijd selectief zouden worden geacht. In de zaak Deutsche Lufthansa AG/Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH heeft advocaat-generaal Mengozzi verklaard dat als de argumentatie van Duitsland zou worden aanvaard, „radicaal wordt ontkend dat de voorwaarden waaronder een openbaar bedrijf zijn diensten aanbiedt als staatssteun worden gekwalificeerd indien deze voorwaarden zonder onderscheid op alle contractpartners van dit bedrijf van toepassing zijn” ⁽¹⁰⁰⁾. Daarnaast merkte advocaat-generaal Mengozzi het volgende op:

„Zoals de Commissie mijns inziens terecht heeft opgemerkt, lijkt een dergelijke uitsluiting niet te stroken met de rechtspraak van het Hof, volgens welke ook overheidsmaatregelen die zonder onderscheid betrekking hebben op alle marktdeelnemers van een bepaalde economische sector selectief kunnen zijn, en evenmin met meerdere arresten waarin voordelen als gevolg van de verstrekking van zaken of diensten door openbare (of particuliere) bedrijven voor tarieven of onder voorwaarden die gelijk zijn voor alle marktdeelnemers die een bepaalde activiteit uitoefenen, als selectief zijn aangemerkt.” ⁽¹⁰¹⁾

⁽¹⁰⁰⁾ Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi van 27 juni 2013, Lufthansa/Flughafen Frankfurt-Hahn, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, punt 50.

⁽¹⁰¹⁾ Ibidem (interne voetnoten weggelaten). Zie ook ibidem, punten 51 en 52.

7.3.1.6. *Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer*

- (392) Een door de staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen wordt versterkt ⁽¹⁰²⁾. Praktisch gezien wordt een vervalsing van de mededinging dus aangenomen zodra een staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar er concurrentie is of zou kunnen zijn. In de rechtspraak van de Europese gerechten is vastgesteld dat alle toekenning van steun aan een onderneming die haar activiteiten op de interne markt verricht, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden ⁽¹⁰³⁾.
- (393) Sinds de inwerkingtreding van het derde pakket van de liberalisering van het luchtvervoer op 1 januari 1993 ⁽¹⁰⁴⁾ kunnen luchtvervoerders vrijelijk vluchten op intra-Europese verbindingen exploiteren. Dienaangaande heeft het Hof van Justitie het volgende verklaard:

„[...] wanneer een onderneming werkzaam is in een sector die wordt gekenmerkt door een overvloedige productiecapaciteit en waarin de producenten van verschillende lidstaten effectief met elkaar concurreren, [kan] elke steun die deze onderneming van de overheid ontvangt, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig [...] beïnvloeden en de mededinging [...] vervalsen, voor zover de instandhouding van deze onderneming op de markt de concurrenten belet hun marktaandeel te vergroten en de mogelijkheid om hun export te vergroten verkleint.” ⁽¹⁰⁵⁾

- (394) De Commissie heeft vastgesteld dat FGAZ/FZG en de deelstaat Rijnland-Palts aan Germanwings, TUIfly en Ryanair een selectief voordeel hebben verleend. Die luchtvaartmaatschappijen zijn actief op een concurrerende markt die de hele Unie omvat en het voordeel dat zij hebben ontvangen, kan hun concurrentiepositie op die markt verbeteren. In het licht hiervan is de Commissie van oordeel dat het aan Germanwings, TUIfly en Ryanair verleende voordeel de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

7.3.1.7. *Conclusie*

- (395) Om de bovenstaande redenen is de Commissie van oordeel dat Germanwings, TUIfly en Ryanair staatssteun hebben ontvangen, die respectievelijk 1 054 985 EUR, 232 781 EUR en 464 879 EUR bedraagt.

7.3.2. VERENIGBAARHEID

- (396) De Commissie merkt op dat Duitsland geen argumenten heeft aangevoerd om aan te tonen dat de steun die aan TUIfly, Germanwings en Ryanair is verleend, verenigbaar is met de interne markt.
- (397) Gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie ⁽¹⁰⁶⁾ herinnert de Commissie eraan dat het de verantwoordelijkheid van Duitsland is de rechtsgrondslag aan te wijzen op grond waarvan een steunmaatregel verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt, en aan te tonen dat aan alle voorwaarden is voldaan. In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie Duitsland gevraagd informatie te verstrekken met betrekking tot de vraag of de steun verenigbaar kan worden verklaard op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. Duitsland heeft echter geen opmerkingen ingediend om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor verenigbare aanloopsteun op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 is voldaan. Evenmin hebben belanghebbenden opmerkingen ingediend met argumenten om de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de interne markt aan te tonen.
- (398) De Commissie acht het niettemin nuttig om kort te onderzoeken of de betrokken staatssteun als verenigbare aanloopsteun zou kunnen worden beschouwd.

⁽¹⁰²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen, 730/79, ECLI:EU:C:1980:2671, punt 11, en arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Alzetta e.a./Commissie van de Europese Gemeenschappen, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met 607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met 6/98 en T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punt 80.

⁽¹⁰³⁾ Arrest Philip Morris Holland, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:1980:2671, punten 11 en 12, en arrest Vlaams Gewest/Commissie van de Europese Gemeenschappen, reeds aangehaald, ECLI:EU:T:1998:77, punten 48-50.

⁽¹⁰⁴⁾ Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 1), Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8), en Verordening (EEG) nr. 2409/92 van de Raad van 23 juli 1992 inzake tarieven voor luchtdiensten (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 15).

⁽¹⁰⁵⁾ Arrest Italiaanse Republiek/Commissie, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:1991:142, punt 26.

⁽¹⁰⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 28 april 1993, Italiaanse Republiek/Commissie, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punt 20.

7.3.2.1. *Toepasselijk rechtskader*

- (399) Met betrekking tot aanloopsteun is in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 het volgende verklaard:

„Wat aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen betreft, zal de Commissie de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen toepassen op alle aangemelde aanloopsteun waarover zij zich vanaf 4 april 2014 moet uitspreken, zelfs wanneer de projecten vóór die datum werden aangemeld. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun, zal de Commissie op onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend. Zij zal de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen dan ook niet toepassen op vóór 4 april 2014 verleende onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen.”⁽¹⁰⁷⁾

- (400) In de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 is dan weer het volgende bepaald:

„De verenigbaarheid van [...] aanloopsteun die zonder haar toestemming is verleend en daardoor in strijd is met artikel 108, lid 3, van het Verdrag, wordt door de Commissie getoetst aan de onderhavige richtsnoeren, indien met de steunverlening na de publicatie van de richtsnoeren in het Publicatieblad van de Europese Unie is begonnen.”

- (401) Aangezien de overeenkomsten met Germanwings, TUIfly en Ryanair na de bekendmaking van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 in het Publicatieblad op 9 december 2005 werden gesloten, vormen die richtsnoeren de toepasselijke rechtsgrondslag om te beoordelen of ze verenigbaar zijn met de interne markt.

7.3.2.2. *Beoordeling van de verenigbaarheid op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005*

- (402) Omdat de in punt 79 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 vastgestelde voorwaarden voor verenigbaarheid van aanloopsteun cumulatief zijn, is de Commissie van oordeel dat slechts hoeft te worden aangetoond dat één van die voorwaarden niet vervuld is, om vast te stellen dat de steun aan de luchtvaartmaatschappijen niet verenigbaar is. De Commissie begint haar analyse met de voorwaarde die in punt 79, onder d), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 is vastgesteld.
- (403) In punt 79, onder d), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 wordt onder meer vereist dat het steunbedrag jaarlijks niet meer dan 50 % van de subsidiabele kosten in dat jaar bedraagt en dat de totale steun gemiddeld ten hoogste 30 % van de subsidiabele kosten bedraagt. De subsidiabele kosten worden omschreven als de „bijkomende aanloopkosten in verband met de nieuwe verbinding of frequentie die de luchtvaartmaatschappij op kruissnelheid niet zou kunnen dragen”⁽¹⁰⁸⁾.
- (404) In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie vastgesteld dat in de overeenkomsten met Germanwings, TUIfly en Ryanair geen koppeling wordt gelegd tussen de verleende steun en de subsidiabele kosten. Daarom werd Duitsland gevraagd om nadere gegevens te verstrekken over de relatie tussen de steun en de subsidiabele kosten. Noch Duitsland noch de belanghebbenden die opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure hebben ingediend, hebben dergelijke informatie verstrekt. In het licht hiervan, en gelet op het feit dat in de overeenkomsten met de betrokken luchtvaartmaatschappijen niet naar de kosten van de luchtvaartmaatschappijen wordt verwezen, laat staan de subsidiabele kosten, is de Commissie van oordeel dat de voorwaarde voor verenigbaarheid die in punt 79, onder d), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 is vastgesteld, niet vervuld is.
- (405) Concluderend kan de steun aan de luchtvaartmaatschappijen niet worden geacht verenigbaar te zijn als aanloopsteun, aangezien ten minste één van de voorwaarden voor verenigbaarheid niet vervuld is. De staatssteun die aan Germanwings, TUIfly en Ryanair is verleend, vormt dus onrechtmatige en onverenigbare staatssteun die moet worden teruggevorderd.

8. TERUGVORDERING

- (406) Overeenkomstig het Verdrag en de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is de Commissie, wanneer zij constateert dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de interne markt, bevoegd te besluiten dat de betrokken lidstaat die steunmaatregel moet intrekken of wijzigen⁽¹⁰⁹⁾. Het is eveneens vaste rechtspraak van het Hof dat de verplichting van een staat tot afschaffing van steun die door de Commissie onverenigbaar wordt geacht met de interne markt, is bedoeld om de vroegere toestand te herstellen⁽¹¹⁰⁾. In dit kader heeft het Hof verklaard dat deze

⁽¹⁰⁷⁾ Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, punt 174.

⁽¹⁰⁸⁾ Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, punt 79, onder e).

⁽¹⁰⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.

⁽¹¹⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, C-279/92 en C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punt 75.

doelstelling wordt bereikt wanneer de ontvanger de middels onrechtmatige steun toegekende bedragen heeft terugbetaald, zodat het voordeel dat de ontvanger heeft behaald ten opzichte van de concurrenten op de markt teniet wordt gedaan en de situatie zoals deze was voor de betaling van de steun is hersteld ⁽¹¹⁾.

- (407) Naar aanleiding van die rechtspraak is in artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ⁽¹²⁾ het volgende bepaald: „Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen.”
- (408) De hierboven vermelde staatssteun (zie de overwegingen 282, 297, 318, 320, 395 en 405, rekening houdend met de overwegingen 198 tot en met 200) moet dus aan Duitsland worden terugbetaald, in zoverre die steun is uitbetaald.
- (409) In tabel 9 zijn de terug te vorderen bedragen bij benadering opgenomen.

Tabel 9

Informatie over de ontvangen, de terug te vorderen en de reeds terugbetaalde steunbedragen bij benadering

Identiteit van de begunstigde	Totaal ontvangen steunbedrag (in EUR) bij benadering	Totaal terug te vorderen steunbedrag ⁽¹⁾ (in EUR) bij benadering (hoofdsom)	Totaal reeds terugbetaald bedrag (in EUR)	
			Hoofdsom	Terugvorderingsrente ⁽²⁾
FGAZ/FZG: directe investeringssubsidies				
FGAZ/FZG: kapitaalinjecties				
FGAZ/FZG: 100 %-garantie				
FGAZ/FZG: deelneming cashpool				
Germanwings	1 115 971	1 115 971		
TUIfly	233 002	233 002		
Ryanair/AMS	469 132	469 132		

⁽¹⁾ De van FGAZ/FZG terug te vorderen bedragen moeten worden berekend aan de hand van de formule die in artikel 3 is vastgesteld, en kunnen in dit stadium nog niet bij benadering worden bepaald.

⁽²⁾ Omdat de steun in de betrokken periode voortdurend ter beschikking van de luchtvaartmaatschappijen is gesteld, acht de Commissie het aanvaardbaar de laatste dag van de periode waarvoor het steunbedrag werd berekend, vast te stellen als de datum vanaf wanneer de terugvorderingsrente moet worden berekend (bijvoorbeeld 31 december als die periode een kalenderjaar is, of 31 oktober als die periode op 1 januari begint en op 31 oktober eindigt). In dat verband is het zo dat de Commissie, door de laatste dag van de betrokken periode te kiezen, de benadering volgt die het gunstigste is voor de begunstigten.

- (410) Om rekening te houden met het werkelijke voordeel dat de luchtvaartmaatschappij en haar dochterondernemingen op grond van de overeenkomsten hebben ontvangen, kunnen de in tabel 9 opgegeven bedragen worden aangepast, volgens het door Duitsland verstrekte bewijsmateriaal, op basis van i) het verschil tussen enerzijds de werkelijke betalingen zoals die achteraf zijn opgegeven, die door de luchtvaartmaatschappij werden gedaan met betrekking tot de luchthavengelden (met inbegrip van het landingsgeld, de passagiersvergoeding en de grondafhandelingsdiensten op grond van de overeenkomst voor luchthavendiensten), en anderzijds de geraamde kasstromen (vooraf) op deze inkomstenposten (zie tabel 8), en ii) het verschil tussen enerzijds de werkelijke marketingbetalingen zoals die achteraf zijn opgegeven, die aan de luchtvaartmaatschappij of haar dochterondernemingen werden gedaan op grond van de overeenkomsten voor marketingdiensten, en anderzijds de marketingkosten zoals vooraf gepland, overeenstemmend met de in tabel 8 opgenomen bedragen,

⁽¹¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

⁽¹²⁾ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De staatssteun die tussen 2000 en 2009 onrechtmatig door Duitsland ten uitvoer is gelegd met schending van artikel 108, lid 3, van het Verdrag ten gunste van Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken (FGAZ)/Flughafen Zweibrücken GmbH (FZG) door middel van directe investeringssubsidies, jaarlijkse kapitaalinjecties en de kosteloze toekenning van een 100 %-garantie voor een banklening en door FGAZ toe te laten tot deelname aan de cashpool van de deelstaat Rijnland-Palts, is onverenigbaar met de interne markt.
2. De staatssteun die onrechtmatig door Duitsland ten uitvoer is gelegd met schending van artikel 108, lid 3, van het Verdrag ten gunste van Germanwings, TUIfly en Ryanair/Airport Marketing Services door middel van overeenkomsten voor luchthavendiensten en overeenkomsten voor marketingdiensten die op 15 september 2006 (Germanwings), 1 april 2008 (TUIfly) en 22 september 2008/6 oktober 2008 (Ryanair/Airport Marketing Services (AMS)) zijn gesloten, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. De lening die door Sparkasse Südwestpfalz aan FZG is toegekend, vormt geen staatssteun.
2. De overeenkomst voor luchthavendiensten die op 30 juni 2008 door FZG met Germanwings is gesloten, vormt geen staatssteun.

Artikel 3

1. Duitsland vordert de in artikel 1 bedoelde onverenigbare steun van de begunstigden terug.
2. FGAZ en FZG zijn hoofdelijk en solidair gehouden tot terugbetaling van de staatssteun die elk van hen heeft ontvangen.
3. Ryanair en AMS zijn hoofdelijk en solidair gehouden tot terugbetaling van de staatssteun die elk van hen heeft ontvangen.
4. De terug te vorderen bedragen zijn de volgende:
 - a) met betrekking tot de directe investeringssubsidies die door de deelstaat Rijnland-Palts en ZEF aan FZG zijn toegekend: **20 564 170 EUR**, toegekend tussen 12 december 2000 en 31 december 2009, minus de kosten van de brandweerdiensten en de kosten waarvoor de luchthavenexploitant overeenkomstig § 8, lid 3, van de *Luftsicherheitsgesetz* recht op terugbetaling heeft, in zoverre ze door de directe investeringssubsidies werden gedekt;
 - b) met betrekking tot de jaarlijkse kapitaalinjecties die door de deelstaat Rijnland-Palts en ZEF aan FZG zijn toegekend: **26 629 000 EUR**, toegekend tussen 2000 en 2009, minus de kosten van de brandweerdiensten en de kosten waarvoor de luchthavenexploitant overeenkomstig § 8, lid 3, van de *Luftsicherheitsgesetz* recht op terugbetaling heeft, in zoverre ze door de jaarlijkse kapitaalinjecties werden gedekt, en minus die bedragen die vóór 12 december 2000 werden toegekend;
 - c) met betrekking tot de 100 %-garantie die door de deelstaat Rijnland-Palts ten gunste van FZG is toegekend: het kasequivalent van de waarde van de garantie, te bepalen overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties;
 - d) met betrekking tot de deelname van FGAZ aan de cashpool van de deelstaat Rijnland-Palts: het kasequivalent van de voordelige leningvoorwaarden, te bepalen overeenkomstig de mededeling van de Commissie van 12 december 2007 over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld, minus alle voordelen die op de leningen werden ontvangen die werden gebruikt om de kosten van de brandweerdiensten te dekken en de kosten waarvoor de luchthavenexploitant overeenkomstig § 8, lid 3, van de *Luftsicherheitsgesetz* recht op terugbetaling heeft;
 - e) met betrekking tot de overeenkomst voor luchthavendiensten die op 15 september 2006 tussen Germanwings en FZG werd gesloten: het bedrag van de onverenigbare steun;
 - f) met betrekking tot de overeenkomst voor luchthavendiensten die op 1 april 2008 tussen TUIfly en FZG werd gesloten: het bedrag van de onverenigbare steun;
 - g) met betrekking tot de overeenkomst voor luchthavendiensten en de overeenkomst voor marketingdiensten die op 22 september 2008 tussen Ryanair en FZG en op 6 oktober 2008 tussen AMS en de deelstaat Rijnland-Palts werden gesloten: het bedrag van de onverenigbare steun.

5. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop ze de begunstigden ter beschikking zijn gesteld, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
6. Duitsland deelt de precieze data mee waarop de door de staat toegekende steun ter beschikking van de respectieve begunstigden werd gesteld.
7. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽¹¹³⁾.
8. Duitsland schorst alle uitstaande betalingen van de in artikel 1 bedoelde steun vanaf de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

Artikel 4

1. De terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.
2. Duitsland zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden na kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 5

1. Binnen twee maanden na kennisgeving van dit besluit dient Duitsland de volgende informatie in:
 - a) het totale bedrag van steun dat door de begunstigden is ontvangen, en met name:
 - i) het bedrag van de directe investeringssubsidies, de kapitaalinjecties en het kasequivalent van de voordelige leningen dat de kosten van de brandweerdiensten en de kosten waarvoor de luchthavenexploitant op grond van § 8, lid 3, van de *Luftverkehrsgesetz* recht op terugbetaling heeft, dekte;
 - ii) informatie over de kredietwaardigheid van FGAZ/FZG toen de 100 %-garantie werd afgegeven en telkens wanneer een lening uit de cashpool werd verstrekt, zodat de Commissie het kasequivalent van de garantie en de voordelige voorwaarden van de cashpool leningen kan bepalen overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties respectievelijk de mededeling van de Commissie van 12 december 2007 over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld;
 - b) het totale van elke begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);
 - c) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
 - d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden zijn gelast de steun terug te betalen.
2. Duitsland houdt de Commissie op de hoogte van de vooruitgang die bij de nationale maatregelen ter uitvoering van dit besluit wordt gemaakt, totdat de in artikel 1 bedoelde steun volledig is teruggevorderd. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt eveneens gedetailleerde informatie over de reeds van de begunstigden teruggevorderde steunbedragen en terugvorderingsrente.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 1 oktober 2014.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter

⁽¹¹³⁾ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).