II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2015/1071

av den 1 oktober 2014

om det statliga stöd SA 26190 (2012/C) (f.d. 2011/NN) som Tyskland har genomfört till förmån för Saarbrückens flygplats och flygbolag som använder flygplatsen

[delgivet med nr C(2014) 5062]

(Endast den engelska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket ([1]),

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ([2]) och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) I en parlamentsfråga 2008 tog ledamoten av Europaparlamentet Hiltrud Breyer upp frågan om den offentliga finansieringen av Verkehrsholding Saarland (nedan kallat *vh Saar*) och av Saarbrückens flygplats samt de rabatter som beviljats de flygbolag som använder flygplatsen ([3]). Parlamentsfrågan besvarades av kommissionsledamot Antonio Tajani den 5 september 2008. Den registrerades också som ett klagomål med nummer CP 171/2008.

(2) I parlamentsfrågan uppgavs att vh Saar mottagit 11 miljoner euro från delstaten Saarlands budget i form av en kapitalökning. Det hävdades att dessa medel använts för att täcka förluster för det företag som driver flygplatsen, som tillhörde ett dotterbolag till vh Saar. Flygplatsoperatören, dess moderbolag och vh Saar påstods vara förbundna med varandra genom avtal om resultatöverföring. Syftet med detta upplägg skulle vara att på ett dolt och permanent sätt subventionera den olönsamma flygplatsen.

(3) Kommissionen begärde ytterligare upplysningar från Tyskland den 31 juli 2008, den 24 september 2010, den 24 mars 2011 och den 8 augusti 2011. Tyskland svarade och lämnade ytterligare upplysningar den 4 november 2008, den 17 januari 2011, den 14 juni 2011 och den 7 oktober 2011.

(4) Genom en skrivelse av den 22 februari 2012 underrättade kommissionen Tyskland om sitt beslut att inleda det formella granskningsförfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avseende detta stöd.

([1]) Med verkan från och med den 1 december 2009 har artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget ersatts av artikel 107 respektive 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Innehållet i bestämmelserna är dock i sak oförändrat. I detta beslut bör hänvisningar till artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget i förekommande fall förstås som hänvisningar till artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget. Genom EUF-fördraget införs också vissa förändringar i terminologin, t.ex. ersätts gemenskapen med unionen och den gemensamma marknaden med den inre marknaden. I detta beslut används EUF-fördragets terminologi genomgående.

([2]) EUT C 213, 19.7.2012, s. 1.

([3]) E-3778/08 av den 8 juli 2008.

(5) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*) har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* ([4]). Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på det påstådda stödet.

(6) Kommissionen mottog synpunkter från en berörd part, Air Berlin, den 20 augusti 2012. Den översände den 1 oktober 2012 dessa synpunkter till Tyskland som gavs tillfälle att bemöta dem inom en månad. Dess kommentarer mottogs i en skrivelse av den 29 oktober 2012. Privatpersoner har lämnat synpunkter inom ramen för förfarandet och hävdat att den offentliga finansieringen av flygplatsen utgjorde statligt stöd.

(7) Efter det att det formella granskningsförfarandet inletts begärde kommissionen ytterligare upplysningar den 24 februari 2012, den 23 april 2012, den 16 oktober 2012, den 26 november 2013 och den 14 mars 2014. Tyskland svarade och lämnade ytterligare upplysningar den 17 april 2012, den 4 maj 2012, den 14 december 2012, den 14 januari 2014 och den 3 april 2014.

(8) Den 24 februari 2014 underrättade kommissionen Tyskland om att 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn ([5]) antagits den 20 februari 2014 och uppmanade Tyskland att inkomma med synpunkter inom 20 arbetsdagar efter offentliggörandet av de nya riktlinjerna för luftfartssektorn i *Europeiska unionens officiella tidning*. Tyskland svarade den 6 maj 2014.

(9) 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* av den 4 april 2014 ([6]). De ersatte 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn ([7]).

(10) Den 15 april 2014 offentliggjordes ett tillkännagivande i *Europeiska unionens officiella tidning* där medlemsstater och berörda parter uppmanades att inkomma med synpunkter på tillämpningen av 2014 års riktlinjer om luftfartssektorn i detta ärende, inom 20 arbetsdagar från och med dagen för offentliggörandet av tillkännagivandet ([8]). Air Berlin lämnade synpunkter den 5 maj 2014.

(11) Den 17 juni 2014 underrättade Tyskland kommissionen om att man undantagsvis godtar att detta beslut antas på engelska.

2. BESKRIVNING AV ÅTGÄRDERNA OCH SKÄL TILL ATT INLEDA FÖRFARANDET

2.1 *BAKGRUND TILL GRANSKNINGEN*

2.1.1 HISTORIA OCH UTVECKLING FÖR SAARBRÜCKENS FLYGPLATS

(12) Saarbrückens flygplats är flygplatsen i delstaten Saarlands huvudstad Saarbrücken. Enligt allmänt tillgängliga uppgifter invigdes flygplatsen 1928 och var i drift fram till 1939, då den stängdes efter krigsutbrottet. Driften av flygplatsen återupptogs 1966, när en modern bana lämpad för medelstora flygplan anlades. Uppförandet av en ny terminal inleddes 1999, vilket krävde en investering på omkring 11,8 miljoner euro. Den nya terminalen, som enligt allmänt tillgängliga uppgifter var avsedd för upp till 800 000 passagerare per år, öppnades i maj 2005. På grund av begränsningar med koppling till säkerhetsinfrastrukturen uppger Tyskland dock att flygplatsens faktiska kapacitet bara är 700 000 passagerare per år.

(13) Tabellerna 1 och 2 visar flygplatsens utveckling i fråga om passagerarvolym och flygplansrörelser. Flygfrakt bedrivs inte i någon större omfattning på Saarbrückens flygplats.

Tabell 1

Passagerarvolym 1998–2012 ([1])

År	Kommersiell linjetrafik	Kommersiell chartertrafik	Kommersiell trafik totalt	Icke-kommersiell trafik	Totalt
1998	126 231	293 449	419 680	10 070	429 750

([4]) Se fotnot 2.
([5]) Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (EUT C 99, 4.4.2014, s. 3).
([6]) Se fotnot 5.
([7]) EUT C 113, 15.4.2014, s. 30.
([8]) Se fotnot 7.

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

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

Tabell 2

Flygplansrörelser ([1])

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

År	Kommersiell linjetrafik	Kommersiell chartertrafik	Kommersiell trafik totalt	Icke-kommersiell trafik	Totalt
2007	7 046	4 011	11 057	3 464	14 521
2008	11 173	3 475	14 648	2 596	17 244
2009	9 686	2 912	12 598	3 093	15 691
2010	8 775	4 983	13 758	2 487	16 245
2011	7 307	4 641	11 948	2 535	14 483
2012	6 567	3 398	9 965	2 359	12 324

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

(14) De viktigaste händelserna för flygplatsen var dels när Hapag Lloyd lämnade den 2006, dels när Air Berlin etablerade sig där 2007. Charterbolaget Hapag Lloyd (i dag TUIFly) hade, innan man beslutade att flytta verksamheten till närbelägna Zweibrückens flygplats, bidragit till Saarbrückens totala trafik med mer än 190 000 passagerare. Air Berlins etablering, å andra sidan, skulle medföra en betydande ökning av linjetrafiken på Saarbrücken. Fram till 2006 dominerade chartertrafiken på Saarbrückens flygplats, men sedan 2007 står linjetrafiken för merparten av passagerarna på Saarbrücken.

(15) När det gäller framtiden uppgav Tyskland att den senaste prognosen för flygtrafiken (augusti 2010) tyder på att passagerarvolymen kan väntas öka till […] (*) år 2020.

2.1.2 GEOGRAFISKT LÄGE OCH UPPTAGNINGSOMRÅDE

(16) Saarbrückens flygplats ligger omkring 10 km sydöst om staden Saarbrücken. De övriga flygplatser som ligger närmast är ([9]):

— *Zweibrückens flygplats* (omkring 39 km eller 29 minuter med bil),

— *Metz-Nancy-Lorraines flygplats* (omkring 96 km eller 61 minuter med bil),

— *Luxemburgs flygplats* (omkring 121 km eller 77 minuter med bil),

— *Frankfurt-Hahns flygplats* (omkring 128 km eller 85 minuter med bil),

— *Strasbourgs flygplats* (omkring 140 km eller 91 minuter med bil),

— *Frankfurt am Mains flygplats* (omkring 163 km eller 92 minuter med bil), och

— *Karlsruhe/Baden-Badens flygplats* (omkring 161 km eller 104 minuter med bil).

(17) Tyskland uppgav att merparten av passagerarna kommer från regionen. Det hävdas att 71 % av passagerarna kommer från Saarland, 15 % från den västra delen av Rheinland-Pfalz (inklusive Zweibrückenområdet) och omkring 14 % från Frankrike, Luxemburg och Trierområdet. Den förväntade ökningen av passagerarvolymen hänger också samman med ökad efterfrågan från Saarlandområdet.

2.1.3 RÄTTSLIG OCH EKONOMISK STRUKTUR FÖR SAARBRÜCKENS FLYGPLATS

(18) Flughafen Saarbrücken GmbH, som tidigare ägde och drev flygplatsen, delades 1997 i två separata företag: Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH (nedan kallat *FSBG*) fick ansvaret för driften av flygplatsen, medan Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH (nedan kallat *FSBesitzG*) ägde flygplatsen och ansvarade för underhållet av infrastrukturen. FSBG betalade hyra till FSBesitzG för att få driva flygplatsen och utnyttja den för kommersiella ändamål.

(*) Affärshemlighet.
([9]) *Källa*: Snabbaste vägen enligt Google Maps.

(19) FSBG ägdes till och med den 30 juni 2007 till 48 % av FSBesitzG, till 51 % av Fraport AG (som driver Frankfurt am Mains flygplats) och till 1 % av staden Saarbrücken. FSBesitzG ägdes i sin tur till 99,9 % av vh Saar och till 0,1 % av delstaten Saarland. vh Saar ägdes hela tiden direkt av delstaten Saarland.

(20) Den 30 juni 2007 sålde Fraport AG sin andel i FSBG till FSBesitzG, som därmed ägde 99 % av FSBG. I början av 2008 gick de två företagen samman för att på nytt bilda Flughafen Saarbrücken GmbH (nedan kallat *FSG*), vilket innebar att den situation som rådde före delprivatiseringen av Fraport AG 1997 i princip återställdes. FSG ägs sedan 2008 till 100 % av vh Saar.

(21) **vh Saar** bildades av Saarlands ekonomi- och finansministerium 1996. Företaget ska samordna verksamhet i samband med uppförande, utbyggnad och drift av offentliga flygplatser och hamnar i Saarland. Enligt vh Saars stadgar skulle ett kontrollavtal ingås med FSG. Styrelsen och tillsynsstyrelsen utses av Saarlands delstatsregering, som är den enda aktieägaren. Vid sidan av FSG äger vh Saar dessutom Hafenbetriebe Saarland GmbH (nedan kallat *HSG*), som äger och driver olika hamnar i Saarland.

(22) **FSBesitzG** bildades den 4 juli 1997 som den rättsliga efterträdaren till det ursprungliga FSG. Företaget skulle uppföra, underhålla och hyra ut flygplatsen och äga aktierna i FSBG. Tillsynsstyrelsen utsågs av Saarlands regering, och ordföranden valdes av delstatsministeriet med ansvar för luftfartssektorn. Företagets ledning skulle följa instruktioner från ekonomi- och finansministeriet gällande utövandet av rösträtten vid FSBG:s bolagsstämma.

(23) **FSBG** bildades den 4 juli 1997. Företaget skulle sköta driften av Saarbrückens flygplats. Ledningen utsågs av en majoritet på 75 % vid bolagsstämman. Tillsynsstyrelsen bestod av tio ledamöter, varav fem utsågs av Fraport AG och fem av FSBesitzG. Sedan 2006 bestod styrelsen av sex ledamöter, varav två utsågs av Fraport AG och fyra av FSBesitzG.

(24) **FSG** bildades den 30 augusti 2008. Företaget ska sköta driften av Saarbrückens flygplats med avseende på civil luftfart och verksamhet med anknytning därtill. Styrelsens och tillsynsstyrelsens ledamöter utses av Saarlands delstatsregering. Tillsynsstyrelsens ordförande utses av ministeriet med ansvar för luftfart.

2.2 *ÅTGÄRDER SOM ÄR FÖREMÅL FÖR GRANSKNING OCH SKÄL TILL ATT INLEDA DET FORMELLA GRANSKNINGSFÖRFARANDET*

(25) Kommissionen granskade flera åtgärder som rörde Saarbrückens flygplats. Kommissionen undersökte om dessa åtgärder utgjorde statligt stöd, och om eventuellt statligt stöd skulle kunna anses förenligt med den inre marknaden.

(26) Granskningen avsåg följande åtgärder som potentiellt utgjorde statligt stöd till vh Saar, FSG och FSBesitzG:

a) Saarlands finansiering av vh Saar, FSG och FSBesitzG.

b) Saarlands överföring av olika tomter till FSBesitzG.

c) Lånegarantier som beviljats av Saarland till förmån för vh Saar och FSBesitzG.

(27) Hyreskontraktet mellan FSBesitzG och FSBG granskades som potentiellt statligt stöd till FSBG.

(28) Granskningen avsåg följande åtgärder som potentiellt utgjorde statligt stöd till olika flygbolag med verksamhet på Saarbrückens flygplats:

a) De rabatter som infördes 2007 för flygbolag som inleder verksamhet på Saarbrückens flygplats för första gången, trafikerar nya linjer eller ökar passagerarvolymen.

b) Avtalet om igångsättningsstöd mellan FSBesitzG och Cirrus Airlines.

c) Marknadsföringsavtalet mellan FSG och Air Berlin.

2.2.1 FINANSIERINGEN AV VH SAAR, FSG OCH FSBESITZG

Detaljerad beskrivning av åtgärden

(29) vh Saar är ekonomiskt förbundet med sitt dotterbolag – till och med den 30 augusti 2008 FSBesitzG och därefter FSG – genom ett avtal om resultatöverföring, vilket innebär att vh Saar täckt alla förluster som de företagen gjort. Samtidigt fick vh Saar vinster som genererats av det andra dotterbolaget, HSG, och direkta kapitaltillskott från den enda aktieägaren, delstaten Saarland. Tack vare dessa medel kunde vh Saar alltid täcka FSBesitzG:s/FSG:s förluster. Avtalet om resultatöverföring ingicks från början mellan vh Saar och FSBesitzG:s rättsliga företrädare FSG den 1 januari 1997. Sedan FSG återbildats efterträdde företaget FSBesitzG i avtalet.

(30) FSBG, som i rättsligt hänseende var skilt från FSBesitzG fram till 2008, gjorde regelbundna vinster fram till 2006. Vinsterna delades antingen ut till aktieägarna (till och med den 30 juni 2007 FSBesitzG och Fraport AG) och utgjorde då intäkter på aktieägarnas balansräkningar påföljande år, eller återinvesterades. När FSBesitzG blivit den enda aktieägaren i FSBG 2007 täcktes den stora årliga förlusten med ett motsvarande kapitaltillskott av FSBesitzG. FSBesitzG och FSBG gick samman i början av 2008, vilket innebar att den gemensamma förlusten nu skulle täckas av vh Saar.

(31) FSBesitzG:s/FSG:s förluster och motsvarande kapitaltillskott från vh Saar, som finansierades med hjälp av kapitaltillskott från Saarland och andra intäkter, har utvecklats på följande sätt sedan 2000:

Tabell 3

Årliga förluster i FSBesitzG/FSG i euro

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

(32) FSG:s beräknade förlust för 2013 uppgår till 9 427 000 euro.

(33) EBITDA för FSBesitzG/FSG utvecklades på följande sätt 2000–2012:

Tabell 4

Utvecklingen för EBITDA i euro [1]

År	EBITDA
2000 (*)	937 000
2001 (*)	–156 000
2002 (*)	–832 000
2003 (*)	56 000
2004 (*)	704 000
2005 (*)	—732 000
2006 (*)	–5 307 000
2007 (*)	–4 392 000
2008	–1 840 000
2009	5 237 000
2010	5 237 000
2011	–3 528 000
2012	–4 937 700
Totalt	**–30 501 700**

[1] EBITDA inklusive offentlig finansiering och ersättning för verksamhet som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde eller betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – se Tysklands inlaga av den 5 maj 2012, bilaga II.

(*) Eftersom olika företag stod för ägande och drift dessa år (FSBesitzG respektive FSBG) anges EBITDA som summan av EBITDA för båda företagen.

(34) För 2013 beräknas FSG:s EBITDA åter bli negativt och uppgå till –5 144 000 euro.

(35) Tyskland hävdade att merparten av kostnaderna 2000–2009 kan spåras tillbaka till investeringar i och underhåll av infrastruktur, räntebetalningar för lån som tagits för att finansiera infrastrukturinvesteringar och utgifter för säkerhetsåtgärder. De totala kostnaderna för dessa verksamheter uppges uppgå till omkring […]. Dessa kostnader sägs inte ha något samband med tillhandahållandet av flygplatstjänster utan härrör uteslutande från uppförande och drift av infrastruktur.

Tabell 5

Kostnader för infrastruktur och säkerhet 2000–2009

1	Övriga investeringar i infrastruktur	[…]

2	Övrigt underhåll av infrastruktur	[…]
	Övrig infrastruktur totalt (1 och 2)	[…]
3	Totala kapitalkostnader ([1])	[…]
4	Investeringar i säkerhetsinfrastruktur	[…]
5	Övrig säkerhet	[…]
	Säkerhet totalt (4 och 5)	[…]
	Totalt (1–5)	[…]

([1]) Tyskland uppger att det redovisningssystem som används gör att kapitalkostnaderna inte kan fördelas individuellt på säkerhet eller övrig infrastruktur.

(36) Tyskland ([10]) uppgav att följande investerings- och underhållsåtgärder genomfördes 2000–2009:

i) *Uppförande av en ny terminal med tillhörande faciliteter 2000 (nettokostnader på omkring […]).*

(37) Den gamla terminalens kapacitet var 390 000 passagerare per år ([11]). Den överskreds för första gången 1996. Det året uppgick den totala passagerarvolymen på Saarbrückens flygplats till 395 000, och passagerarvolymen fortsatte att öka fram till 2000 när den nådde 484 566. Enligt Tyskland var den gamla terminalen ofta överbelastad, i synnerhet under de främsta resmånaderna (sommartid), vilket gav upphov till långa väntetider och överfulla passageraområden eller till att passagerare tvingades vänta utanför terminalen. Dessutom uppfyllde den gamla terminalen inte längre säkerhetskraven. Den nya terminalen är utrustad med ett nytt säkerhetssystem. Den gamla terminalen fungerar nu som väntyta och gateområde.

ii) *Anläggning av bana och uppförande av säkerhetsområde 2009–2010 (nettokostnader inklusive elarbeten omkring […])*

(38) Banan anlades och säkerhetsområdet uppfördes 2009–2010, vilket innefattade ett antal byggnads- och säkerhetsåtgärder för att göra flygplatsinfrastrukturen säkrare och förenlig med gällande säkerhetskrav. Framför allt ändrades banljusens läge så att de gav bättre signaler till piloterna, varselljus för bana i användning installerades och banöverbyggnaden anpassades till moderna flygplans behov.

iii) *Banunderhåll 2009 (nettokostnader på omkring […])*

(39) Under 2009–2010 underhölls också banan för att undvika skador på de flygplan som trafikerar flygplatsen.

Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

Förekomst av stöd

(40) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterades till att börja med att Saarlands finansiering av vh Saar och vh Saars finansiering av FSBesitzG/FSG inbegrep en överföring av statliga medel, antingen direkt eller eftersom vh Saar helt och hållet kontrollerades av Saarland och dess åtgärder kunde tillskrivas delstaten. Verksamheten i FSBesitzG, FSGB och FSG och kanske också i vh Saar utgjorde dessutom ekonomisk verksamhet.

(41) I beslutet om att inleda förfarandet förklarades att det på grundval av de tillgängliga uppgifterna inte verkade som om vh Saar självt fick en fördel, eftersom alla medel som mottogs från Saarland uppenbarligen fördes över till FSBesitzG/FSG. Tyskland ombads att lämna ytterligare upplysningar om huruvida vh Saar behöll några av de statliga medel som mottogs för andra syften eller annan verksamhet. Vad beträffar FSBesitzG/FSG konstaterades i beslutet om att inleda förfarandet att de medel som mottogs från vh Saar bidrog till att sänka de kostnader som flygplatsen normalt skulle ha behövt bära och därmed utgjorde en ekonomisk fördel.

([10]) Tysklands inlagor av den 17 januari 2011, bilaga 6, och den 16 april 2012, s. 9.
([11]) Tysklands inlaga av den 16 april 2012, s. 9.

(42) I beslutet om att inleda förfarandet bedömdes därefter huruvida finansieringen kunde betecknas som ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med rättspraxis i Altmarkmålet. På grundval av de tillgängliga uppgifterna konstaterades att det fjärde Altmarkkriteriet inte tycktes vara uppfyllt. I synnerhet konstaterades att driften av flygplatsen aldrig upphandlades och att finansieringen inte baserades på en analys av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med nödvändiga medel skulle ha haft. Eftersom Altmarkkriterierna är kumulativa var denna slutsats tillräcklig för att det preliminärt skulle kunna slås fast att finansieringen inte kunde betraktas som ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse enligt rättspraxis i det målet.

(43) På grundval av de tillgängliga uppgifterna verkade det inte heller som om finansieringen kunde motiveras med hänvisning till att den motsvarade agerandet hos en rationell marknadsekonomisk aktör (”marknadsekonomitestet”). Framför allt konstaterades att Tyskland inte hade lagt fram någon affärsplan eller någon annan dokumentation som visade att en vinst kunde förväntas. De allt större årliga förlusterna tydde i stället på att flygplatsen inte skulle vara lönsam utan ekonomiskt stöd från Saarland via vh Saar, vilket skulle kunna innebära att flygplatsen var ett företag i ekonomiska svårigheter. Kommissionen slog därför preliminärt fast att vh Saars finansiering av flygplatsen inte uppfyllde marknadsekonomitestet och bad Tyskland att kommentera flygplatsens ekonomiska situation.

(44) Slutligen noterades att finansieringen var selektiv, att åtgärden snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen och att handeln inom unionen verkade påverkas på grund av närheten till ett antal flygplatser i andra medlemsstater. Kommissionen slog därför preliminärt fast att finansieringen utgjorde statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget.

Förenlighet

(45) I beslutet om att inleda förfarandet diskuterades till att börja med om finansieringen av flygplatsen kunde betecknas som förenligt stöd enligt 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ([12]). Det konstaterades att inga uppgifter lämnats som visade att regionen i fråga utan flygplatsen skulle bli så isolerad att dess sociala och ekonomiska utveckling skulle skadas. Eftersom det verkar som om upptagningsområdet för Saarbrückens flygplats även skulle kunna betjänas av andra flygplatser i området, slog kommissionen preliminärt fast att det vore uppenbart felaktigt att beteckna driften av Saarbrückens flygplats som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse enligt 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

(46) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterades vidare att flygplatsen under alla omständigheter inte hade fått i uppdrag att tillhandahålla flygplatstjänster, att det inte stod klart att finansieringen begränsades till flygplatsens basverksamhet och att kriterierna för ersättningen inte hade fastställts i förväg. Kommissionen slog följaktligen preliminärt fast att finansieringen inte uppfyllde villkoren i 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

(47) Vidare analyserades om villkoren i avsnitt 4.2 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn var uppfyllda. Det rör sig om ungefär samma villkor som i 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Eftersom det inte fanns någon tydlig handling om tilldelning och inga bestämmelser som begränsade finansieringen till flygplatsens basverksamhet drogs den preliminära slutsatsen att finansieringen inte kunde anses förenlig enligt avsnitt 4.2 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn.

(48) I beslutet om att inleda förfarandet analyserades vidare om finansieringen kunde vara förenlig enligt avsnitt 4.1 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn. I beslutet konstaterades att avtalet om resultatöverföring inte specifikt avsåg finansiering av infrastrukturinvesteringar utan bara syftade till att täcka alla förluster som härrörde från flygplatsens verksamhet. Vidare konstaterades att ett sådant instrument knappast kunde ha någon stimulanseffekt med avseende på investeringar och att Tyskland endast räknade med positivt EBITDA 2020, inte ett positivt totalt resultat. Slutligen ansågs det att driften av flygplatsen verkade ha inverkat negativt på driften av den närliggande flygplatsen i Zweibrücken. Kommissionen uttryckte därför tvivel i fråga om finansieringens förenlighet enligt avsnitt 4.1 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn.

(49) I beslutet om att inleda förfarandet behandlades slutligen finansieringens eventuella förenlighet med riktlinjerna för undsättning och omstrukturering ([13]). Tyskland ombads att klargöra om flygplatsen skulle kunna betraktas som ett företag i svårigheter och, i så fall, huruvida åtgärder enligt riktlinjerna för undsättning och omstrukturering hade vidtagits.

([12]) Kommissionens beslut 2005/842/EG av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 312, 29.11.2005, s. 67).

([13]) Meddelande från kommissionen: gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (2004) (EUT C 244, 1.10.2004, s. 2).

(50) Sammanfattningsvis slog kommissionen preliminärt fast att finansieringen av vh Saar, FSBesitzG och FSG i form av direkta bidrag från Saarland till vh Saar och kapitaltillskott från vh Saar till FSBesitzG/FSG utgjorde statligt stöd. Kommissionen uttryckte också, på grundval av de tillgängliga uppgifterna, tvivel i fråga om stödets förenlighet med den inre marknaden.

2.2.2 ÖVERFÖRINGEN AV OLIKA TOMTER TILL FSBESITZG

Detaljerad beskrivning av åtgärden

(51) Tyskland har sedan 1998 överfört olika tomter till flygplatsen, vilka enligt Tysklands uppgifter hade ett totalt värde av 240 000 euro. Av dessa tomter var det bara tre som överfördes efter 2000. Enligt Tyskland hade dessa tomter ett sammanlagt värde av […]. Under 2002 och 2003 överfördes två tomter […] och 2004 köpte flygplatsen en tomt till ett pris av […].

Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

Förekomst av stöd

(52) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterades till att börja med att överföringen av statligt ägd mark utgjorde en överföring av statliga medel. Eftersom drift och uppförande av flygplatsinfrastruktur måste ses som en uppgift som omfattas av kontroll av statligt stöd först från och med datumet för Aéroports de Paris-domen (12 december 2000), var endast överföringar som ägde rum efter den dagen relevanta för analysen av statligt stöd, och Tyskland ombads att klargöra vilka tomter som överförts efter 2000 och hur mycket de var värda. Kommissionen konstaterade vidare att överföringen inte uppfyllde marknadsekonomitestet, att den var selektiv och, av samma skäl som anförts när det gäller den allmänna finansieringen, snedvred konkurrensen och påverkade handeln inom EU.

(53) Tyskland hävdade att den mark som överförts åtminstone delvis behövdes av säkerhetsskäl (t.ex. för uppförande av säkerhetsstängsel) och att dessa åtgärder därför inte kunde utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Kommissionen bad Tyskland att klargöra exakt vilka åtgärder som hade direkt koppling till flygsäkerhet och utövande av statens suveränitet, och ställde sig tvivlande till att uppförandet av säkerhetsstängsel enbart syftade till att se till att flygplatsdriften var säker och därmed ingick i de kostnader som med nödvändighet är förbundna med den ekonomiska verksamheten att driva en flygplats. Tyskland ombads dessutom att förklara om offentlig finansiering av verksamhet som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde regleras på samma sätt för alla tyska flygplatser, eller om vissa flygplatser själva måste stå för kostnader som för andra flygplatser täckts av staten.

(54) I beslutet om att inleda förfarandet drogs följaktligen den preliminära slutsatsen att överföringen av mark utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

Förenlighet

(55) I beslutet om att inleda förfarandet erinrades om att det är medlemsstaternas ansvar att åberopa möjliga grunder för förenlighet och att visa att de relevanta villkoren är uppfyllda. Det noterades att Tyskland inte lagt fram några argument gällande förenlighet, eftersom man inte ansåg att överföringen av mark utgjorde statligt stöd. Kommissionen bad Tyskland att förklara om överföringen av mark kunde anses förenlig enligt riktlinjerna för undsättning och omstrukturering. Kommissionen påpekade dessutom att den, på grundval av de uppgifter som var tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av beslutet om att inleda förfarandet, tvivlade på att åtgärden var förenlig med den inre marknaden.

2.2.3 LÅNEGARANTIER TILL FÖRMÅN FÖR VH SAAR OCH FSBESITZG

Detaljerad beskrivning av åtgärden

(56) Delstaten Saarland beviljade FSBesitzG garantier vid tre tillfällen (två garantier 1998 och en 1999), varje gång utan att få någon ersättning. Saarland utfärdade dessutom två administrativa skrivelser som säkerhet för två lån som vh Saar tagit. vh Saar överförde dessa lån till FSBesitzG.

Tabell 6

Garantier och administrativa skrivelser

År	Lånebelopp (i euro)	Lånets löptid	Stödmottagare
1998	[…]	30 december 2017	FSBesitzG
	[…]	1 oktober 2017	FSBesitzG
1999	11 453 000	—	FSBesitzG
2005	3 700 000	31 januari 2021	vh Saar
2006	10 000 000	31 augusti 2039	vh Saar

Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

Förekomst av stöd

(57) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterades att endast garantier som beviljats efter 2000 var relevanta vid bedömningen av statligt stöd, av samma orsaker som anges i skäl 52. Med utgångspunkt i tillgängliga uppgifter vid den aktuella tiden utgick kommissionen från att garantin för ett lån på 11 453 000 euro hade beviljats efter 2000. Kommissionen förklarade att eftersom garantin för detta lån, liksom den administrativa skrivelse som utfärdats för de lån som vh Saar tagit 2005 och 2006, täckte 100 % av lånen, och eftersom Saarland inte hade fått någon ersättning för garantin eller de administrativa skrivelserna, verkade de utgöra statligt stöd enligt tillkännagivandet om garantier ([14]). Vad beträffar selektivitet, snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln var samma överväganden tillämpliga som de som beskrivits när det gäller vh Saars allmänna finansiering av FSBesitzG/FSG.

Förenlighet

(58) I beslutet om att inleda förfarandet antogs garantin för lånet på 11 453 000 euro ha beviljats efter 2000. Eftersom det bakomliggande lånet syftade till att finansiera den nya terminalbyggnaden bedömdes i beslutet om att inleda förfarandet garantins förenlighet enligt avsnitt 4.1 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn. I beslutet drogs den preliminära slutsatsen att det var tveksamt om den nya terminalen bidrog till ett klart formulerat mål av allmänt intresse (eftersom det inte stod klart att andra närbelägna flygplatser inte skulle kunna betjäna även upptagningsområdet för Saarbrückens flygplats), om den nya terminalen var nödvändig för flygplatsens funktion, om den hade tillfredsställande utsikter på medellång sikt (eftersom Tyskland inte hade lämnat några uppgifter om när flygplatsen skulle bli lönsam), om alla användare hade lika och icke-diskriminerande tillgång till infrastrukturen (eftersom det inte stod klart att alla fick samma fördelar som Cirrus och Air Berlin) och slutligen om den påverkade handelns utveckling i en omfattning som strider mot unionens intresse.

(59) Vad beträffar 2005 och 2006 års administrativa skrivelser konstaterades i beslutet om att inleda förfarandet att Tyskland inte hade förklarat syftet med de lån de avsåg. Av detta skäl, och eftersom Tyskland inte hade lagt fram några argument för dessa åtgärders förenlighet, slog kommissionen preliminärt fast att det statliga stödet i anslutning till åtgärderna var oförenligt med den inre marknaden.

2.2.4 HYRESKONTRAKTET MELLAN FSBESITZG OCH FSBG

Detaljerad beskrivning av åtgärden

(60) Sedan det ursprungliga FSG delats upp i FSBesitzG och FSBG 1997 hyrde FSBG flygplatsinfrastrukturen av FSBesitzG. Enligt hyreskontraktet av den 7 juli 1997 skulle FSBG betala ett fast belopp på […] per år plus omsättningsskatt. Den 3 augusti 2006 undertecknade FSBG och FSBesitzG ett nytt hyreskontrakt, som gällde retroaktivt från och med den 1 juli 2006.

([14]) Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (EUT C 155, 20.6.2008, s. 10).

(61) Enligt 2006 års kontrakt var den fasta årliga hyran […]. FSBG skulle dessutom överföra en viss del av sin årliga vinst. […].

(62) Baserat på dessa kontrakt betalade FSBG följande belopp i hyra för flygplatsinfrastrukturen till FSBesitzG:

Tabell 7

FSBG:s hyresbetalningar

År	Hyresbetalning
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
2004	[…]
2005	[…]
2006	[…]
2007	[…]

(63) Eftersom FSBG och FSBesitzG gick samman i början av 2008 skulle inga fler hyresbetalningar erläggas därefter.

Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

Förekomst av stöd

(64) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterades till att börja med att det ändrade hyreskontraktet ingicks mellan FSBesitzG och FSBG, dvs. utan direkt inblandning av några offentliga myndigheter. Det konstaterades dock att FSBesitzG helt och hållet ägdes av offentliga myndigheter (0,1 % tillhörde Saarland direkt och 99,9 % tillhörde vh Saar, som i sig tillhörde Saarland till 100 %) och därmed var ett offentligt företag. Vidare konstaterades att Saarland genom olika kontrollmekanismer hade övergripande kontroll över FSBesitzG, och preliminärt drogs slutsatsen att den eventuella fördel i form av hyror under marknadspris som hyreskontraktet kunde ha gett FSBG innefattade en överföring av statliga medel och kunde tillskrivas staten.

(65) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterades därefter att FSBG från och med 2000 måste anses bedriva ekonomisk verksamhet och därför var att betrakta som ett företag. Vid tidpunkten för beslutet om att inleda förfarandet hade kommissionen inte fått några uppgifter om hyreskontrakten före 2000 och huruvida det hyreskontrakt som gällde fram till 2006 hade ändrats efter 2000. Det kontrakt som gällde fram till 2006 kunde således ha utgjort statligt stöd. Tyskland ombads att lämna ytterligare upplysningar i denna fråga.

(66) När det gäller frågan om huruvida hyreskontraktet gav FSBG en fördel tvivlade kommissionen enligt beslutet om att inleda förfarandet på att de hyresbetalningar som gjorts av FSBG var i linje med marknadsvillkoren. Kommissionen bad därför Tyskland om utförliga uppgifter om de ekonomiska förbindelserna mellan FSBesitzG och FSBG och om villkoren i hyreskontraktet och det ekonomiska motiv som låg till grund för dem.

(67) På grundval av dessa överväganden slogs i beslutet om att inleda förfarandet preliminärt fast att FSBG:s hyresbetalningar hade inslag av statligt stöd.

Förenlighet

(68) I beslutet om att inleda förfarandet påpekades att den preliminära slutsatsen att hyresbetalningarna har inslag av statligt stöd i form av driftstöd drogs eftersom betalningarna under marknadspris innebar att FSBG:s driftskostnader minskade. I beslutet om att inleda förfarandet påpekades att sådant driftstöd i princip är oförenligt med den inre marknaden, och Tyskland ombads att klargöra om stödet skulle kunna omfattas av riktlinjerna för undsättning och omstrukturering eller lägga fram andra argument för stödets förenlighet.

2.2.5 RABATTER FÖR FLYGBOLAG

Detaljerad beskrivning av åtgärden

(69) Fram till 2007 fanns inga rabatter för flygbolag i den gällande listan över flygplatsavgifter på Saarbrückens flygplats. Den 1 april 2007 införde FSBG en ny lista, med en rad rabatter för flygbolag som uppfyllde vissa villkor. Listan antogs också av FSBesitzG/FSG när de två företagen gått samman.

(70) I 2007 års lista infördes tre typer av rabatter. De första två kunde inte kumuleras, men den tredje kunde läggas till andra eventuella rabatter.

a) Rabatter för nya flygbolag: för flygbolag som flög från Saarbrücken för första gången erbjöds en sänkning av avgifterna för flygplansrörelser och start/landning samt passageraravgifterna med 50 % det första året, 30 % det andra året och 20 % det tredje året.

b) Rabatter för nya destinationer: rabatter av samma storlek och på samma avgifter erbjöds flygbolag som flög till nya destinationer, dvs. destinationer som inte betjänats på minst 12 månader.

c) Ersättning för ökning av passagerarvolym: flygbolag som transporterade mellan 60 000 och 100 000 passagerare per år, eller mer än 100 000 passagerare under ett kalenderår, fick ersättning med 5 % respektive 10 % av de passageraravgifter som betalats under det året.

Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

Förekomst av stöd

(71) I beslutet om att inleda förfarandet antogs att den nya listan från den 1 april 2007 antagits av FSBesitzG. Mot den bakgrunden erinrades i beslutet om att inleda förfarandet om att de offentliga myndigheterna utövade övergripande kontroll över FSBesitzG, och att införandet av den nya listan därmed kunde tillskrivas staten. I den mån listan gav möjlighet till avgifter under marknadspris utgjorde den följaktligen en överföring av statliga medel som kunde tillskrivas staten.

(72) Tyskland hävdade att rabatterna motiverades av ekonomiska överväganden och uppfyllde marknadsekonomitestet. I beslutet om att inleda förfarandet betonades dock att Tyskland dittills inte hade lämnat tillräckliga uppgifter för att kommissionen skulle kunna göra en fullständig bedömning av det påståendet. Tyskland ombads därför att lämna utförliga uppgifter om flygplatsens kostnader och intäkter, i synnerhet de som avsåg kommersiellt passagerarflyg. Kommissionen försökte dessutom utröna om listan över avgifter tillämpades utan diskriminering mellan flygbolag.

(73) I beslutet om att inleda förfarandet påpekades slutligen att det var tveksamt om rabatterna i listan från den 1 april 2007 kunde motiveras med hänvisning till marknadsekonomitestet, och att det därför inte kunde uteslutas att flygbolagen i fråga fick en fördel. Eftersom rabatterna också riskerade att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna slog kommissionen preliminärt fast att rabatterna utgjorde statligt stöd.

Förenlighet

(74) I beslutet om att inleda förfarandet bedömdes om rabatterna kunde betecknas som förenligt igångsättningsstöd enligt avsnitt 5 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn. I sin bedömning ställde sig kommissionen tvivlande till att de olika villkoren för förenligt igångsättningsstöd var uppfyllda.

(75) Framför allt konstaterades följande i beslutet om att inleda förfarandet:

a) Det var tveksamt om rabatten för en ökning av passagerarvolymen uppfyllde villkoret i punkt 79 c i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom ingen ny linje eller turtäthet krävdes.

b) Det var tveksamt om rabatten för en ökning av passagerarvolymen uppfyllde villkoret i punkt 79 d i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom den inte var gradvis minskande och tidsbegränsad.

c) Det var tveksamt om samtliga rabatter uppfyllde villkoret i punkt 79 f i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det inte fanns någon skyldighet för flygbolagen att återbetala någon av de rabatter som erhållits om de flög från Saarbrückens flygplats under minst tre år.

d) Det var tveksamt om rabatterna för nya linjer och nya flygbolag uppfyllde villkoret i punkt 79 g i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom de inte var kopplade till passagerarvolymen.

e) Det var tveksamt om åtminstone rabatten för en ökning av passagerarvolymen uppfyllde villkoret i punkt 79 i i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom ingen affärsplan krävdes före beviljandet.

f) Det var tveksamt om samtliga rabatter uppfyllde villkoret i punkt 79 j i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom inga av de uppgifter som krävdes tycktes ha offentliggjorts.

g) Det var tveksamt om samtliga rabatter uppfyllde villkoret i punkt 80 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det inte stod klart om de kunde kumuleras och eftersom åtminstone rabatten för ökad passagerarvolym kunde kombineras med de två övriga.

(76) Eftersom de kumulativa villkoren för förenligt igångsättningsstöd inte tycktes vara uppfyllda och det inte fanns några andra uppenbara grunder för förenlighet slog kommissionen preliminärt fast att rabatterna utgjorde oförenligt statligt stöd.

2.2.6 IGÅNGSÄTTNINGSSTÖD TILL CIRRUS AIRLINES

Detaljerad beskrivning av åtgärden

(77) Den 27 januari 2005 undertecknade FSBesitzG ett startavtal med Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH (nedan kallat *Cirrus*) med ett års löptid. Syftet med avtalet var att öka passagerarvolymen på linjen till […]. Enligt avtalet skulle en ökning av passagerarvolymen vara möjlig endast om biljettpriserna sänktes avsevärt, så att Cirrus blev attraktivt för passagerarna. Vidare förklarades att detta projekt skulle ge upphov till stora förluster i inledningsskedet. Flygplatsen var därför beredd att stödja projektet med startfinansiering.

(78) Flygningarna skulle inledas den 29 mars 2005. Avtalet baserades på en affärsplan med uppgifter om passagerarvolym och genomsnittlig nettoavkastning. I avtalet angavs också vilken typ av flygplan som skulle användas.

(79) Enligt avtalet skulle Cirrus tillhandahålla linjetrafik mellan Saarbrücken och […] med en turtäthet på […] flygningar […] dagar i veckan, […] flygningar […]. I avtalet angavs uttryckligen att Cirrus […]. Avtalet förlängdes sedermera och ändrades flera gånger innan det slutligen upphörde att gälla den 31 december 2006.

(80) Den ersättning som skulle betalas enligt avtalet beräknades enligt följande formel:

[…]

Under avtalets löptid betalade FSBesitzG ut årlig ersättning till Cirrus enligt följande:

Tabell 8

Utbetalningar till Cirrus Airlines i euro

År	Nettoersättning	Bruttoersättning
2005	[…]	[…]
2006	[…]	[…]

Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

Förekomst av stöd

(81) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterades till att börja med att FSBesitzG:s beslut inbegrep en överföring av statliga medel och kunde tillskrivas staten. Det stod också klart att Cirrus var ett företag som bedrev ekonomisk verksamhet. Frågan var därför om avtalet gav Cirrus en fördel som företaget annars inte skulle ha fått på marknaden. Tyskland hade inte lämnat någon förklaring till varför avtalet ingåtts och ombads därför att klargöra om man ansåg att FSBesitzG genom att ingå avtalet agerat som en rationell marknadsekonomisk aktör och att, i så fall, lägga fram dokumentation som styrkte detta.

(82) I beslutet om att inleda förfarandet påpekades att kommissionen, vid tidpunkten för antagandet av beslutet, inte hade fått några uppgifter som tydde på att Tyskland hade jämfört förväntade kostnader och intäkter till följd av avtalet. Mot denna bakgrund slog kommissionen preliminärt fast att avtalet med Cirrus utgjorde statligt stöd.

Förenlighet

(83) I beslutet om att inleda förfarandet bedömdes om avtalet med Cirrus kunde betecknas som förenligt igångsättningsstöd enligt avsnitt 5 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn. I sin bedömning ställde sig kommissionen tvivlande till att de olika villkoren för förenligt igångsättningsstöd var uppfyllda.

(84) Framför allt konstaterades i beslutet om att inleda förfarandet att avtalet med Cirrus uppenbarligen inte uppfyllde följande villkor:

a) Punkt 79 c i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom Cirrus linje mellan Saarbrücken och […] uppenbarligen redan fanns och inga uppgifter lämnats om ny turtäthet som skulle kunna medföra en ökad passagerarvolym.

b) Punkt 79 d i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom avtalet inte tycktes vara vare sig gradvis minskande eller tidsbegränsat med tanke på det hade förlängts flera gånger, och eftersom det inte stod klart att Cirrus hade visat på linjens bärkraft på lång sikt.

c) Punkt 79 e i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom avtalet inte begränsade stödet till extra igångsättningskostnader.

d) Punkt 79 f första stycket i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom avtalet inte hade något fastställt slutdatum och inte begränsade stödbeloppet med hänvisning till kostnaderna.

e) Punkt 79 f tredje stycket i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var tveksamt om den tid för vilken stödet till Cirrus beviljades var betydligt kortare än den period under vilken Cirrus åtog sig att flyga från Saarbrücken.

f) Punkt 79 g i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom stödet tycktes vara kopplat till passagerarvolymens utveckling.

g) Punkt 79 h i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var tveksamt om avtalet hade offentliggjorts och gjorts tillgängligt även för övriga flygbolag innan det ingicks.

h) Punkt 79 i i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var tveksamt om FSBesitzG hade tillgång till Cirrus affärsplan och om flygplatsen hade undersökt effekterna av stödet för konkurrerande linjer.

i) Punkt 79 j i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom den erforderliga förteckningen över de linjer för vilka stöd betalats ut uppenbarligen inte hade offentliggjorts.

j) Punkt 79 k i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var tveksamt om Tyskland hade infört det erforderliga överklagandeförfarandet.

k) Punkt 80 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom Cirrus tycktes ha kombinerat stödet enligt avtalen med stödet enligt 2007 års lista över avgifter.

(85) Eftersom de kumulativa villkoren för förenligt igångsättningsstöd inte tycktes vara uppfyllda och det inte fanns några andra uppenbara grunder för förenlighet slog kommissionen preliminärt fast att avtalet med Cirrus utgjorde oförenligt statligt stöd.

2.2.7 MARKNADSFÖRINGSAVTAL MED AIR BERLIN

Detaljerad beskrivning av åtgärden

(86) Den 6 april 2011 undertecknade FSG ett marknadsföringsavtal med Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (nedan kallat *Air Berlin*), med löptid till och med den 2 maj 2014. Enligt avtalet skulle Air Berlin förse FSG med marknadsförings- och reklamtjänster. Enligt avtalet räknade FSG med att den ökade turtätheten skulle ge högre intäkter från luftfart och annan verksamhet. Air Berlin skulle dessutom marknadsföra de två förbindelserna från och till Saarbrücken (information om den ökade turtätheten i pressen, genom e-post, information till resebyråer, tidskrifter, tryckta medier, vid incheckningen, ombord på flygplanen, i radio osv.). FSG ersatte Air Berlin för marknadsföringstjänsten med totalt [800 000–1 700 000 euro].

Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

Förekomst av stöd

(87) På samma sätt som för avtalet med Cirrus uppstod frågan om huruvida marknadsföringsavtalet med Air Berlin var i linje med marknadsvillkoren. Alla övriga villkor, t.ex. överföring av statliga medel och selektivitet, antogs vara uppfyllda.

(88) Tyskland hade hävdat att man genomfört en lönsamhetsanalys som visat att avtalet var lönsamt för flygplatsen på lång sikt. Man hade emellertid inte lämnat den analysen, och kommissionen kunde därför inte bedöma hur flygplatsen beräknat de förväntade kostnaderna och intäkterna till följd av avtalet. Den enda fördel som avtalet skulle ge flygplatsen tycktes vara den förväntade passagerarökningen, och avtalet tycktes följaktligen bara utgöra ytterligare en rabatt på flygplatsavgifterna, som dessutom kumulerades med de rabatter som redan erbjöds enligt 2007 års lista över avgifter.

(89) Mot denna bakgrund slogs det i beslutet om att inleda förfarandet preliminärt fast att marknadsföringsavtalet med Air Berlin gav det företaget en selektiv fördel. Eftersom alla övriga kriterier för statligt stöd också preliminärt konstaterades vara uppfyllda slog kommissionen preliminärt fast att detta avtal hade inslag av statligt stöd.

Förenlighet

(90) I beslutet om att inleda förfarandet bedömdes om marknadsföringsavtalet kunde betecknas som förenligt igångsättningsstöd enligt avsnitt 5 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn. I sin bedömning ställde sig kommissionen tvivlande till att de olika villkoren för förenligt igångsättningsstöd var uppfyllda.

(91) Framför allt konstaterades i beslutet om att inleda förfarandet att avtalet med Air Berlin uppenbarligen inte uppfyllde följande villkor:

a) Punkt 79 d i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var oklart om Air Berlin hade visat på linjens bärkraft på lång sikt.

b) Punkt 79 e i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom avtalet inte begränsade stödet till extra igångsättningskostnader.

c) Punkt 79 f första stycket i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom avtalet inte begränsade stödbeloppet med hänvisning till kostnaderna.

d) Punkt 79 f tredje stycket i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var tveksamt om den tid för vilken stödet till Air Berlin beviljades var betydligt kortare än den period under vilken Air Berlin åtog sig att flyga från Saarbrückens flygplats.

e) Punkt 79 g i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom stödet inte var kopplat till passagerarvolymens faktiska utveckling.

f) Punkt 79 h i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var tveksamt om avtalet hade offentliggjorts och gjorts tillgängligt även för övriga flygbolag innan det ingicks.

g) Punkt 79 i i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var tveksamt om den lönsamhetsanalys som flygplatsen gjort, som inte hade lämnats till kommissionen, uppfyllde villkoren.

h) Punkt 79 j i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom den erforderliga förteckningen över de linjer för vilka stöd betalats ut uppenbarligen inte hade offentliggjorts.

i) Punkt 79 k i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom det var tveksamt om Tyskland hade infört det erforderliga överklagandeförfarandet.

j) Punkt 80 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom Air Berlin tycktes ha kombinerat stödet enligt avtalen med stödet enligt 2007 års lista över avgifter.

(92) Eftersom de kumulativa villkoren för förenligt igångsättningsstöd inte tycktes vara uppfyllda och det inte fanns några andra uppenbara grunder för förenlighet slog kommissionen preliminärt fast att avtalet med Air Berlin utgjorde statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden.

3. KOMMENTARER FRÅN TYSKLAND

3.1 *FINANSIERINGEN AV VH SAAR, FSG OCH FSBESITZG*

3.1.1 FÖREKOMST AV STÖD

Företag och ekonomisk verksamhet

(93) Tyskland bestrider inte att FSBesitzG och FSG bedriver ekonomisk verksamhet och måste betecknas som företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. I den mån FSBesitzG och FSG bedriver verksamhet som omfattas av statens suveränitet kan de emellertid inte betecknas som företag.

(94) I detta sammanhang lämnade Tyskland en tabell över kostnader (både drifts- och investeringskostnader) mellan 2000 och 2011 för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde:

Tabell 9

Kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde i euro [1]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
§ 8 LuftSiG													
Feuerwehr													
Außenumzäunung/Bestreifungsweg													

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Neues Zugangs-kontrollsystem													
Container Tor 1													
Rollwegbeschilde-rung													
Unterbrechungs-freie Stromvers. (Notstrom)													
Abstellfläche Ost, Bombenbedrohte Flz.													
Erweiterung S/L-Bahnköpfe, RESA													
Flughafennaviga-tion													
Summe p.A.													

([1]) Tysklands inlaga av den 5 maj 2012, bilaga II.

(95) Tyskland hävdar att all finansiering av åtgärder avseende säkerheten på flygplatser enligt § 8 i *Luftsicherheitsgesetz*, av flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder enligt § 27.c.2 i *Luftverkehrsgesetz* och av brandkåren tillhör den offentliga sektorns ansvarsområde. Enligt Tyskland omfattas stängsel runt flygplatsen och inspektionsvägar, en containergate, banskyltar, reservel, uppställningsplatser för bombhotade flygplan och utvidgning av säkerhetsområden vid banände av § 8 i *Luftsicherheitsgesetz* och tillhör därmed också den offentliga sektorns ansvarsområde.

(96) När det gäller flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder enligt § 27.c.2 i *Luftverkehrsgesetz* hävdar Tyskland att staten inte täcker kostnaderna för sådana åtgärder för alla flygplatser, men att det är motiverat att behandla olika flygplatser på olika sätt och att det därför inte rör sig om någon fördel. Mer konkret görs i § 27.c.2 åtskillnad mellan vissa flygplatser där finansiering av dessa säkerhetsåtgärder på förbundsnivå anses nödvändig av säkerhetsskäl och transportpolitiska skäl, och andra flygplatser där sådana åtgärder inte anses helt nödvändiga ur förbundsperspektiv. Förbundsministeriet för transport har hittills betecknat finansieringen av flera flygplatser, bl.a. Saarbrücken, som nödvändig av säkerhetsskäl och transportpolitiska skäl. Det är skälet till att finansiering av regionala flygplatser, som normalt sett skulle tvingas bära dessa kostnader själva, inte är diskriminerande. Finansiering av flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder, oavsett om den kommer direkt från staten på förbundsnivå eller från delstaterna, tillhör under alla omständigheter den offentliga sektorns ansvarsområde.

(97) Dessutom regleras inte kostnader för t.ex. brandkåren på förbundsnivå utan tillhör delstaternas behörighet, och därför finansieras inte brandkåren av staten på alla flygplatser. Skillnaden i behandling har både historiska och objektiva skäl. Framför allt säger det sig självt att mindre regionala flygplatser inte kan bära de höga fasta kostnader som en brandkår ger upphov till och att delstaten i fråga därför får stå för de kostnaderna.

(98) När det gäller vh Saar menar Tyskland att det inte kan betraktas som ett företag. För det första hävdas det att vh Saar inte självt agerar på marknaden utan bara äger aktier i andra företag (nämligen flygplatsen och HSG). Med hänvisning till en dom i EU-domstolen ([15]) erinrar Tyskland om att enbart aktieinnehav i andra företag inte i sig utgör en ekonomisk verksamhet, även om det rör sig om en kontrollerande andel. Vidare hävdas att ett undantag från denna princip, som innebär att ett holdingföretag faktiskt bedriver ekonomisk verksamhet när det utövar inflytande över de företag i vilka det äger aktier, inte är tillämpligt när det gäller vh Saar.

Fördel

(99) Tyskland hävdar när det gäller vh Saar att företaget inte fick någon fördel genom statliga medel, eftersom samtliga medel som mottogs från Saarland fördes över till FSBesitzG/FSG. Man förnekar följaktligen att vh Saar skulle kunna betraktas som stödmottagare.

(100) När det gäller de medel som FSBesitzG/FSG fick från vh Saar genom avtalet om resultatöverföring menar Tyskland att ingen fördel gavs eftersom all finansiering endast utgjorde ersättning till FSBesitzG/FSG för tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med rättspraxis i Altmarkmålet.

Det första Altmarkkriteriet: tilldelning av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

(101) Tyskland hävdar att driften av flygplatsen, inklusive uppförande och underhåll av den nödvändiga infrastrukturen, utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse definieras av Tyskland som en tjänst som tillhandahålls på en marknad, vars tillförlitliga och stabila tillhandahållande ligger i det allmänna intresset, som marknaden inte själv kan tillhandahålla och som tillhandahålls av en enhet som tilldelats en motsvarande skyldighet.

(102) När det gäller driften av Saarbrückens flygplats vidhåller Tyskland att den innefattar erbjudande av tjänster på en marknad. Man hävdar vidare att flygplatsen, som har mindre än 500 000 passagerare per år och därmed ligger under den tröskel enligt 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn över vilken en flygplats kan förväntas vara lönsam, tillhandahåller tjänster som annars inte skulle erbjudas på marknaden.

(103) Enligt Tyskland har Saarbrückens flygplats tilldelats skyldigheten att tillhandahålla dessa tjänster. Den skyldigheten är enligt Tysklands mening ett resultat av tillståndet och bestämmelserna i tysk luftfartslagstiftning. Tyskland hänvisar särskilt till § 45.1 i förordningen om luftfartstillstånd (*Luftverkehrszulassungsordnung*), enligt vilken ett flygplatsföretag ska hålla flygplatsen i driftsäkert skick och driva den på lämpligt sätt. I driftsskyldigheten ingår skyldigheten att tillhandahålla flygplatstjänster för flygplan utan diskriminering under normal driftstid, som anges i tillståndet och inte kan ändras ensidigt av flygplatsoperatören. Överträdelse av skyldigheten att driva flygplatsen leder till böter på upp till 50 000 euro enligt § 108 i *Luftverkehrszulassungsordnung* jämförd med § 58.1.10.2 i *Luftverkehrsgesetz*. Slutligen påpekar Tyskland att delstaten dessutom säkrar en korrekt drift genom sin omfattande kontroll av flygplatsoperatören.

(104) I en kommentar till iakttagelsen i beslutet om att inleda förfarandet att ingen formell handling om tilldelning tycktes finnas vidhåller Tyskland att kombinationen av de faktorer som nämns i skäl 103, i synnerhet den omfattande och strikta kontroll över flygplatsen som Saarland utövar, säkerställer att uppdraget utförs åtminstone på samma sätt som skulle vara fallet om en formell handling funnits.

(105) Till stöd för sitt påstående att driften av flygplatsen utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse hävdar Tyskland att flygplatsen utgör en väsentlig del av Saarlands trafikinfrastruktur och är nödvändig i synnerhet för att förbinda regionen med övriga landet och med större flygnav. Den särskilda betydelsen av denna förbindelse sägs ha sin grund i Saarlands perifera geografiska läge i Tyskland, långt från landets storstadsområden.

([15]) Mål C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., punkt 111.

(106) Flygplatsen sägs för det första betjäna regionens befolkning genom att tillgodose deras trafikbehov för turiständamål och privata ändamål. Saarland uppges i allt högre grad utvecklas till ett turistmål. För det andra vidhåller Tyskland att den är väsentlig för förbindelserna med Saarlands vetenskapliga, kulturella och sociala institutioner, varav merparten ligger i staden Saarbrücken. För det tredje framhålls flygplatsens betydelse för den lokala ekonomin och den regionala utvecklingen, särskilt mot bakgrund av den pågående strukturomvandlingen från en ekonomi baserad på kolbrytning till en internationell och innovativ ekonomi. Tyskland påpekar att företags beslut att flytta verksamheten till Saarland ofta grundas på det faktum att det finns en flygplats. Vidare hänvisas till en undersökning från 2009 som visar att efterfrågan på lufttransport av passagerare kan antas öka i framtiden.

(107) Tyskland stärker sina uppgifter enligt ovan genom att slå fast att den ständiga ökningen av passagerarvolymen på Saarbrückens flygplats de senaste årtiondena, resultaten av en undersökning som tyder på fortsatt tillväxtpotential och det faktum att andra flygplatser i regionen inte kan tillgodose den lokala efterfrågan vittnar om flygplatsens betydelse för lokalbefolkningen och den lokala ekonomin. Tyskland åberopar 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, enligt vilka ”det [...] inte [är] uteslutet att driften av en flygplats i dess helhet i undantagsfall kan betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse”, t.ex. om flygplatsen ligger i en ”isolerad region”, och slår fast att Saarbrücken utgör ett sådant undantagsfall på grund av sitt geografiska läge och de pågående strukturförändringarna i den lokala ekonomin ([16]). Slutligen hävdas att finansieringen inte avser verksamhet utöver de ”basverksamheter” som nämns i punkt 53 iv i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn.

(108) Tyskland hävdar vidare att det faktum att flygplatsen inte sägs vara nödvändig inte kan inverka på förekomsten av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Man menar att andra flygplatser i regionen inte kan tillgodose de behov som Saarbrückens flygplats sörjer för. Framför allt hävdas att övriga flygplatser i regionen antingen ligger för långt från Saarbrückens flygplats huvudsakliga upptagningsområde (t.ex. flygplatserna i Luxemburg, Metz-Nancy-Lorraine och Frankfurt-Hahn) eller inte kan jämföras med Saarbrücken på grund av sin mindre storlek och de begränsade tjänster som erbjuds (framför allt Zweibrücken).

Det andra Altmarkkriteriet: kriterier för ersättning

(109) Tyskland menar att syftet med det andra Altmarkkriteriet är att undvika överkompensation och se till att offentlig finansiering används effektivt. Man vidhåller att de lokala myndigheternas strikta kontroll över flygplatsen, som säkrar ett ansvarsfullt ekonomiskt agerande, och det faktum att verksamheten begränsas till tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse innebär att det andra kriteriet är uppfyllt. Slutligen hävdas att finansieringen under alla omständigheter är utformad så att risken för otillbörligt beroende av ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är utesluten.

Det tredje Altmarkkriteriet: överkompensation undviks

(110) Tyskland menar att den offentliga finansieringen aldrig var större än vad som krävs för att underlätta tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, med hänsyn tagen till alla relevanta intäkter. Man betonar att flygplatsens verksamhet begränsas till tillhandahållande av den aktuella tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, vilket betyder att det inte uppstått några andra kostnader som skulle ha kunnat korssubventioneras. Vidare hävdas att infrastrukturen och flygplatsverksamheten är nödvändig och lämplig för att tillgodose flygtrafikbehoven i upptagningsområdet för Saarbrückens flygplats. FSBesitzG och FSG har aldrig genererat några vinster, och FSBG har bara gjort marginella vinster. Tyskland vidhåller att de lokala myndigheterna noggrant övervakade användningen av offentliga medel och skulle ha ingripit om verksamheten varit ineffektiv i något avseende.

Det fjärde Altmarkkriteriet: offentlig upphandling eller jämförelse

(111) Eftersom flygplatsen funnits långt innan tillhandahållandet av flygplatstjänster började betraktas som en ekonomisk verksamhet, uppger Tyskland att man valde att inte upphandla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse utan att i stället fortsätta att förlita sig på den befintliga flygplatsen. Tyskland hävdar dock att det fjärde kriteriet är uppfyllt eftersom man anser att de lokala myndigheterna noga har övervakat flygplatsens verksamhet och därigenom säkerställt att endast kostnader som bidrar till effektivitet har ersatts. Saarland har inga exakta uppgifter om andra regionala flygplatser men utgår från att Saarbrückens flygplats är genomsnittligt effektiv och att de lokala myndigheterna skulle ha upptäckt och åtgärdat eventuell ineffektivitet. Tyskland hävdar slutligen att de olika skillnader som finns mellan regionala flygplatser i Tyskland gör att en enkel jämförelse inte är meningsfull. Kommissionen bör därför godta att det inte finns något som tyder på att Saarbrückens flygplats är ineffektiv.

([16]) 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, punkt 34.

Preliminär slutsats om Altmarkkriterierna/tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

(112) Eftersom Tyskland anser att alla fyra Altmarkkriterierna är uppfyllda menar man att finansieringen av flygplatsen med statliga medel inte utgör någon fördel utan endast ersättning för tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Principen om en aktör i en marknadsekonomi

(113) Tyskland förklarar att Saarland, med tanke på Saarbrückens flygplats stora strukturella och ekonomiska betydelse för regionen, betraktar driften som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och inte som affärsverksamhet som bedrivs i vinstsyfte. En nedläggning av flygplatsen är följaktligen inte något alternativ, och någon analys av kostnader och fördelar med en nedläggning har inte gjorts.

Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln

(114) Eftersom finansieringen av flygplatsen inte, enligt Tyskland, snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna menar man att den inte utgör statligt stöd. Tyskland erinrar i detta sammanhang om att finansiering av en liten regional flygplats med färre än 1 miljon passagerare per år enligt 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn ”knappast förmodas snedvrida konkurrensen eller påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” ([17]). Saarbrückens flygplats tillhör denna kategori, och enligt Tyskland finns det inget skäl att frångå det generella antagandet. Saarbrückens flygplats är en typisk regional flygplats som tillgodoser behoven hos befolkningen i regionen, och passagerarna kommer också till större delen från regionen.

(115) Vad beträffar övriga flygplatser i regionen, särskilt de som ligger i andra medlemsstater, hävdas att upptagningsområdet för Saarbrückens flygplats innefattar Saarbrücken med omgivningar men knappast sträcker sig in i andra medlemsstater. Det uppges att bara [mindre än 14 %] av passagerarna i själva verket kommer från antingen Frankrike […] eller Luxemburg […]. Tyskland anser att de enda utländska flygplatser som skulle kunna konkurrera med Saarbrücken är Metz-Nancy-Lorraines flygplats och Luxemburgs flygplats. Dessa två flygplatser ligger dock mer än en timmes bilresa från Saarbrücken och deras upptagningsområden överlappar därmed varandra endast marginellt, om man utgår från att upptagningsområdet för en flygplats innefattar alla platser från vilka flygplatsen kan nås inom 60 minuter. De platser där upptagningsområdena faktiskt överlappar varandra är dessutom glest befolkade och uppges generera få passagerare, medan det huvudsakliga upptagningsområdet för Saarbrückens flygplats inte ligger inom upptagningsområdet för de ovannämnda utländska flygplatserna.

(116) Vidare hävdas att de två ovannämnda utländska flygplatserna i hög grad skiljer sig från Saarbrückens flygplats. Luxemburg är avsevärt större (omkring 1,5 miljoner passagerare per år) och erbjuder fler linjer, medan Metz-Nancy-Lorraine är betydligt mindre och endast erbjuder linjetrafik inom Frankrike och charterflygningar till Nordafrika, och Tyskland menar därför, i synnerhet med avseende på Luxemburgs flygplats, att ingen konkurrens förekommer eftersom de två flygplatserna snarare kompletterar än ersätter varandra.

(117) När det gäller de närliggande flygplatserna i Tyskland uppger Tyskland att Saarbrückens flygplats inte konkurrerar med vare sig Frankfurt-Hahn eller Zweibrücken. Vad beträffar Frankfurt-Hahn hävdas att avståndet mellan de två flygplatserna gör att upptagningsområdena bara obetydligt överlappar varandra och att Frankfurt-Hahn är mycket större (omkring 3,5 miljoner passagerare per år) och nästan uteslutande erbjuder internationella linjer som trafikeras av lågprisbolag, som inte trafikerar Saarbrücken. Dessutom har flygfrakt stor betydelse på Frankfurt-Hahn, vilket inte är fallet på Saarbrückens flygplats.

(118) När det gäller Zweibrückens flygplats betonar Tyskland att den visserligen, på grund av närheten till Saarbrücken, sannolikt konkurrerar med den flygplatsen, men att de två flygplatserna i själva verket i stället kompletterar varandra. Zweibrücken erbjuder ingen linjetrafik utan används uteslutande för charterflygningar, medan Saarbrücken främst erbjuder linjetrafik för affärsresenärer. Dessa olikheter återspeglas i flygplatsernas respektive infrastruktur, där den högre kvalitet som kännetecknar Saarbrücken är typisk för flygplatser med inriktning mot linjetrafik. Flygfrakt har dessutom betydelse på Zweibrückens flygplats, vilket inte är fallet på Saarbrückens flygplats som har för kort bana och förbud mot nattflygningar.

([17]) 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, punkt 39.2.

(119) Med tanke på att Zweibrückens och Saarbrückens flygplatser anses komplettera varandra uppger Tyskland att ett närmare samarbete dem emellan övervägs. Regionregeringarna har redan beslutat att samarbeta närmare i framtiden och överväger att bilda en gemensam flygplats (”Saar-Pfalz-Airport”) med två lokaliseringar (Saarbrücken och Zweibrücken). Samarbetet bör ge synergieffekter och tryggad finansiering. Slutligen pekar Tyskland på efterfrågan på luftfartstjänster i regionen (de två flygplatserna har tillsammans redan 750 000 passagerare per år) och hävdar att bara Saarbrücken och Zweibrücken tillsammans kan tillgodose denna efterfrågan, i synnerhet som de inte kan ersättas av andra närliggande flygplatser.

(120) Tyskland betonar att eventuella offentliga stödåtgärder inte skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna, även om det skulle konstateras att flygplatserna i Saarbrücken, Zweibrücken och Frankfurt-Hahn konkurrerar med varandra. Samtliga tre flygplatser ligger i Tyskland, drivs av tyska företag och ägs av tyska territoriella enheter.

(121) Slutligen hävdas att eventuell snedvridning av konkurrensen eller påverkan på handeln i det aktuella fallet skulle vara så marginell att bestämmelserna om stöd av mindre bör tillämpas, vilket betyder att en sådan eventuell effekt inte är märkbar.

3.1.2 BEFINTLIGT STÖD OCH FÖRENLIGHET

(122) Ifall kommissionen inte skulle godta Tysklands argument att finansieringsåtgärderna inte utgör statligt stöd menar Tyskland att åtgärderna utgör befintligt stöd, under alla omständigheter är förenliga och undantagna från kravet på förhandsanmälan enligt 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, uppfyller förenlighetskriterierna i avsnitten 4.1 och 4.2 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn och kan anses vara förenliga enligt artikel 107.3 c i fördraget.

Befintligt stöd

(123) Tyskland påpekar att avtalet om resultatöverföring mellan vh Saar och FSBesitzG/FSG, om det skulle konstateras utgöra statligt stöd, skulle vara att beteckna som befintligt stöd. Avtalet i fråga, som utgör rättslig grund för den årliga underskottstäckningen, ingicks den 7 maj 1996 och har enligt Tyskland inte ändrats sedan dess. Om kommissionen skulle komma fram till att avtalet om resultatöverföring utgör oförenligt statligt stöd skulle den slutsatsen endast få konsekvenser för framtiden.

2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

(124) Tyskland hävdar att finansieringen omfattas av 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom kriterierna för tillämplighet när det gäller stöd till flygplatser (färre än 1 miljon passagerare eller omsättning på mindre än 100 miljoner euro under de två år som föregick det år då tjänsten anförtroddes företaget; mindre än 30 miljoner euro i kompensation per år) är uppfyllda. Vidare hävdas att villkoren i artiklarna 4 och 5 i 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (anförtroende av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, ingen överkompensation) är uppfyllda, av samma skäl som de som anförs när det gäller fullgörande av Altmarkkriterierna.

(125) Tyskland upprepar också att det finns en betydande efterfrågan på luftfartstjänster i regionen som inte kan tillgodoses av närliggande flygplatser, och avvisar därmed påståendet i beslutet om att inleda förfarandet att flygplatsen inte var nödvändig för att tillgodose den lokala efterfrågan på flygtrafiktjänster. Man betonar att relevanta undersökningar visar att det på grund av en förväntad ökning av passagerarefterfrågan finns ytterligare tillväxtpotential som närliggande flygplatser inte kommer att kunna tillgodose (Tyskland hänvisar till sina förklaringar om att flygplatserna i regionen inte kan ersätta varandra och inte konkurrerar sinsemellan).

(126) När det slutligen gäller påpekandena i beslutet om att inleda förfarandet om att det varken fanns någon formell handling om tilldelning, någon begränsning till basverksamheterna för en flygplats eller något tydligt fastställande av kriterierna för ersättning, hänvisar Tyskland på nytt till sina inlagor om fullgörandet av Altmarkkriterierna och hävdar att resonemanget där är lika tillämpligt i detta avseende.

2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

(127) Tyskland påpekar att 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som kommer att vara tillämpligt på de åtgärder som behandlas i detta beslut först sedan övergångsperioden löpt ut 2014, endast kommer att vara relevant för framtiden och då särskilt för det planerade samarbetet mellan Saarbrückens och Zweibrückens flygplatser.

2005 års riktlinjer.

(128) Tyskland vidhåller för det första att de allmänna finansieringsåtgärderna är förenliga med den inre marknaden enligt artikel 106.2 i fördraget jämförd med avsnitt 4.2 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn (stöd för nyttjande av flygplatsinfrastruktur). För att styrka detta påstående hänvisar man bara på nytt till de argument som anförts när det gäller efterlevnad av Altmarkkriterierna och 2005 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

(129) Vad beträffar förenlighet enligt avsnitt 4.1 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn (finansiering av infrastruktur på flygplatser) uppger Tyskland att alla villkor i det avsnittet är uppfyllda.

Byggandet och nyttjandet av infrastrukturen uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse (regional utveckling, tillfredsställande kommunikationer …).

(130) Tyskland hänvisar till sina inlagor gällande förekomsten av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för att visa att Saarbrückens flygplats uppfyller ett mål av allmänt intresse. Man upprepar att flygplatsen tillgodoser lokalbefolkningens efterfrågan på luftfart, att regionens tillgänglighet inte kan säkras av de närliggande flygplatserna och att flygplatsen är av avgörande betydelse för regionens ekonomiska utveckling.

Infrastrukturen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det uppsatta målet

(131) Enligt Tyskland är infrastrukturen, särskilt den terminalbyggnad som har använts sedan 2000 och den moderniserade banan, absolut nödvändig för att det målet ska kunna nås och inte oproportionerligt stor eller avancerad. Infrastrukturinvesteringarna var nödvändiga för att underhålla eller ersätta den utslitna infrastrukturen och för anpassningen till en allt större passagerarvolym, högre komfortkrav och strängare säkerhetskrav. Utan investeringarna skulle flygplatsen inte kunna användas. Tyskland erinrar också om att den befintliga infrastrukturen ofta var överbelastad innan den nya terminalen byggdes (med början 1999) […]. Slutligen uppger man att de nödvändiga investeringarna inte hade kunnat finansieras med det egna kapitalet i det företag som driver flygplatsen.

Infrastrukturen har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande på medellång sikt

(132) Med hänvisning till det redan befintliga nyttjandet och den förväntade ytterligare ökningen av passagervolymen vidhåller Tyskland att infrastrukturen utan tvekan har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande. Man hänvisar till en prognos för luftfartens utveckling i regionen, som visar att efterfrågan kommer att öka.

(133) Tyskland uppger att det inte, när den nya terminalbyggnaden började uppföras 1999, kunde förutses att händelserna i Förenta staterna den 11 september 2001, askmolnet till följd av ett vulkanutbrott på Island 2010 och den globala ekonomiska krisen mellan 2008 och 2011 skulle inverka negativt på passagerarvolymen på Saarbrückens flygplats. Dessa händelser uppges ha påverkat hela den europeiska luftfartssektorn och försenat den annars positiva utvecklingen. Den positiva tendens som kunde ses redan 1999 märks dock fortfarande, enligt Tyskland, och det kan därför förväntas att kapaciteten vid Saarbrückens flygplats kommer att utnyttjas till fullo på medellång sikt (med hänsyn tagen även till det planerade samarbetet med Zweibrückens flygplats).

(134) Vad de ekonomiska framtidsutsikterna beträffar betonar Tyskland att positivt EBITDA förväntas till 2020 och att det är tillräckligt för att uppfylla kravet på tillfredsställande framtidsutsikter på medellång sikt. Man erinrar om att kommissionen själv har konstaterat att regionala flygplatser i allmänhet inte genererar vinster som skulle kunna återinvesteras i infrastrukturen, något som inte kan utesluta att stödåtgärder är förenliga enligt 2005 års riktlinjer.

Alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen

(135) Eftersom alla flygbolag har tillträde till flygplatsen på icke-diskriminerande grund och omfattas av den allmänt tillämpliga listan över avgifter, inklusive de rabatter som anges där, anser Tyskland att detta kriterium är uppfyllt. Man betonar att i synnerhet rabatterna inte är utformade så att de skulle skapa en faktisk, selektiv fördel för vissa flygbolag. Slutligen vidhåller man att de enskilda kontrakt som ingåtts med Cirrus och Air Berlin inte är relevanta i detta sammanhang, och att alla flygbolag under alla omständigheter haft möjlighet att sluta sådana avtal.

Handeln påverkas inte i en omfattning som strider mot unionens intresse

(136) Tyskland har inte klart för sig hur den ”måttliga” utbyggnaden av infrastrukturen på Saarbrückens flygplats skulle kunna ha eller har påverkat handeln. Man erinrar om att kommissionen har godtagit att stöd till små regionala flygplatser vanligen inte har någon sådan effekt. När det gäller den eventuella effekten för Zweibrückens flygplats upprepar Tyskland att de två flygplatserna inte konkurrerar med varandra utan måste anses komplettera varandra. Vidare hävdas att infrastrukturåtgärderna inte påverkade Metz-Nancy-Lorraines och Luxemburgs flygplatser i en omfattning som skulle strida mot unionens intresse.

Artikel 107.3 c i fördraget

(137) Tyskland vidhåller att det ekonomiska stödet till flygplatsen, åtminstone mellan 2000 och 2005, kan anses vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget. För att visa på Saarbrückens flygplats betydelse för den regionala ekonomiska utvecklingen och regionens tillgänglighet hänvisar Tyskland till sina inlagor gällande förekomsten av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Det ekonomiska stödet har nästan uteslutande gått till infrastrukturprojekt som varit förenliga med mål avseende regional utveckling. Som exempel lämnar Tyskland utförliga förklaringar till varför de tre största enskilda infrastrukturinvesteringarna var nödvändiga.

(138) När det gäller stimulanseffekten förklarar Tyskland att flygplatsen utgör ett viktigt incitament för att få företag från andra regioner att investera i Saarland. Företag som redan är etablerade ges på samma sätt incitament att expandera och göra nya investeringar. Det hävdas att Saarland, med hänsyn till sitt besvärliga budgetläge, skulle ompröva sitt stöd till flygplatsen om ingen stimulanseffekt fanns. Slutligen betonar Tyskland återigen att driften av Zweibrückens flygplats inte påverkas.

3.2 *ÖVERFÖRINGEN AV OLIKA TOMTER TILL FSBESITZG*

3.2.1 FÖREKOMST AV STÖD

(139) Tyskland anser att överföringen av mark gjordes av säkerhetsskäl och låg inom den offentliga sektorns ansvarsområde, och därmed inte omfattades av artikel 107.1 i fördraget. Man hävdar närmare bestämt att överföringen av mark var nödvändig sedan banan ändrats, för att se till att banändarna omgavs av utvidgade säkerhetsområden och för att anpassa det befintliga säkerhetsstängslet. Att se till att flygplatsområdet är säkert ligger enligt Tyskland i det allmänna intresset och är en uppgift som omfattas av statens suveränitet, inte en ekonomisk verksamhet. Bakgrunden till dessa säkerhetsåtgärder var lagändringar till följd av händelserna i Förenta staterna den 11 september 2001.

(140) Tyskland uppger dessutom att överföringen av mark efter 2000, till ett totalt värde av […] ändå inte snedvred konkurrensen eller påverkade handeln, av samma skäl som anförts med avseende på de allmänna finansieringsåtgärderna. Med hänvisning till det låga värdet skulle överföringen av mark omfattas av förordningen om stöd av mindre betydelse.

3.3 *LÅNEGARANTIER TILL FÖRMÅN FÖR VH SAAR OCH FSBESITZG*

3.3.1 FÖREKOMST AV STÖD

(141) I beslutet om att inleda förfarandet hade det antagits att bara en av de tre kända garantier som beviljats FSBesitzG hade beviljats efter 2000. Tyskland förklarar dock att garantin i fråga i själva verket beviljades under loppet av 1999, dvs. före den avgörande Aéroports de Paris-domen. Man hävdar därför att ingen av de tre garantierna kunde utgöra statliga stödåtgärder. Om kommissionen ändå skulle komma fram till att dessa garantier utgjorde statligt stöd menar Tyskland att de skulle behöva bedömas som befintligt stöd, och ett beslut av kommissionen skulle då endast ha verkan för framtiden.

(142) När det gäller de administrativa skrivelserna hänvisar Tyskland till sitt resonemang gällande den allmänna finansieringsåtgärden till förmån för flygplatsen (skälen 93–121) och menade att det var lika tillämpligt här.

3.3.2 FÖRENLIGHET

(143) Tyskland hävdar att åtgärderna, om de skulle betecknas som statligt stöd, skulle vara förenliga med den inre marknaden enligt villkoren i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn. Man hänvisar i det sammanhanget till de argument som anförts med avseende på den allmänna finansieringsåtgärden och hävdar att de är lika tillämpliga här.

3.4 *HYRESKONTRAKTET MELLAN FSBESITZG OCH FSBG*

3.4.1 FÖREKOMST AV STÖD

(144) Tyskland gör åtskillnad mellan det hyreskontrakt som ingicks 1997, som gällde fram till den 1 juli 2006, och det hyreskontrakt som gällde från och med den 1 juli 2006 och till dess att FSBesitzG och FSBG gick samman.

(145) När det gäller 1997 års hyreskontrakt vidhåller man att det, om det skulle konstateras utgöra statligt stöd, skulle betecknas som befintligt stöd. Om kommissionen kommer fram till att detta kontrakt utgör oförenligt statligt stöd skulle ett sådant beslut endast ha verkan för framtiden, inte det förflutna.

(146) Vad beträffar 2006 års hyreskontrakt menar Tyskland att det bara innebar en ändring av det befintliga stödet och inte kunde betecknas som nytt stöd. Man betonar framför allt att den lag som kan ligga till grund för ingåendet av ett sådant hyreskontrakt inte hade ändrats. En ändring av den rättsliga grunden skulle krävas för att det skulle kunna betecknas som nytt stöd.

(147) Tyskland vidhåller dessutom att 2006 års hyreskontrakt var i linje med de då rådande marknadsvillkoren. Man menar att det inte var ovanligt med rörlig hyra och att inget tyder på att det faktiska belopp som togs ut var ovanligt lågt. Vidare hävdas att den rörliga hyran också gav möjlighet till betydligt högre hyra än det tidigare kontraktet. 2006 års hyreskontrakt uppges ha förbättrat FSBG:s handlingsförmåga. Slutligen hävdar Tyskland att det låg i FSBesitzG:s intresse att behålla Fraport som aktieägare, eftersom det företagets medverkan gjorde det möjligt att få tillgång till know-how och skapade synergieffekter.

(148) Tyskland vidhåller under alla omständigheter, trots att inga handlingar som visar hur hyran beräknades finns tillgängliga, att det faktiska hyresbeloppet inte var väsentligt eftersom den nära förbindelsen mellan FSBesitzG och FSBG betydde att den totala ekonomiska effekten var neutral. En högre hyra skulle ha inneburit att FSBesitzG fick mindre pengar från vh Saar, medan en lägre hyra skulle ha kompenserats genom större överföringar från vh Saar.

(149) Vad beträffar snedvridningen av konkurrensen och påverkan på handeln hänvisar Tyskland till de argument som i detta avseende anförts i samband med de allmänna finansieringsåtgärderna, och hävdar att de argumenten är lika tillämpliga här.

3.5 *RABATTER FÖR FLYGBOLAG*

3.5.1 FÖREKOMST AV STÖD

(150) Tyskland hävdar att de rabatter på flygplatsavgifter som infördes 2007 var ekonomiskt förnuftiga, inte medförde någon selektiv fördel och inte snedvred konkurrensen eller hade någon påverkan på handeln.

Marknadsekonomitestet

(151) När Hapag Lloyd/TUIFly lämnat Saarbrückens flygplats 2006 minskade passagerarvolymen på flygplatsen med 30 %. I det läget var, enligt Tyskland, åtgärder nödvändiga för att se till att den befintliga kapaciteten användes på lämpligt sätt på medellång till lång sikt och för att upprätthålla flygplatsens konkurrens- och attraktionskraft. Den tidigare listan över avgifter hade visat sig vara en konkurrensnackdel, eftersom flygplatsen hade de högsta avgifterna av alla tyska flygplatser. Tyskland uppger att rabatterna verkligen ledde till en fortsatt ökning av passagerarvolymen efter 2006. Tyskland åskådliggör den positiva effekten av rabatterna genom att hänvisa till Air Berlins beslut att börja trafikera Saarbrückens flygplats, ett beslut som fattades först när rabatterna införts.

(152) Tyskland styrker sitt argument att rabatterna var ekonomiskt förnuftiga med argumentet att rabatter endast beviljades för nya flygbolag eller nya linjer. Följaktligen kunde det förväntas, hävdar man, att rabatterna inte skulle få någon omedelbar effekt för det rådande läget men skulle leda till en ökning av passagerarvolymen i framtiden. Det ekonomiskt förnuftiga sägs understrykas ytterligare av begränsningen att rabatten inte fick understiga 50 % av investeringskostnaderna för det nya flygbolaget eller den nya linjen.

(153) Tyskland vidhåller att rabatterna var ekonomiskt förnuftiga och hävdar att det inte var möjligt att göra exakta förhandsberäkningar av kostnaderna och vinsterna eftersom samtliga flygbolag erbjöds rabatterna. Ingen bedömning gjordes däremot av kostnaderna för en nedläggning av flygplatsen, eftersom det aldrig var ett alternativ.

Selektivitet

(154) Eftersom de rabatter som infördes 2007 var tillgängliga för samtliga flygbolag vidhåller Tyskland att åtgärden inte var selektiv. Den lista över avgifter som offentliggjorts, där rabatterna ingick, var av allmän och abstrakt karaktär, rabatterna tillämpades automatiskt för alla flygbolag som trafikerade Saarbrückens flygplats och lämnade de uppgifter som krävdes, och flygplatsen kunde inte tillämpa rabatterna godtyckligt.

(155) Tyskland vidhåller att syftet med rabatterna var att göra Saarbrückens flygplats mer attraktiv, inte att gynna ett särskilt flygbolag. I praktiken skulle selektivitet också uteslutas genom att samma avgifter tillämpades för alla flygplan med en högsta tillåten startvikt över 5 700 kg, vilket betyder att alla kommersiella trafikflygplan behandlas lika, och genom att ingen diskriminering förekom mellan inrikesflygningar och internationella flygningar. Slutligen medförde rabatterna inte heller någon diskriminering på grundval av antalet landningar.

Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln

(156) Vad beträffar snedvridningen av konkurrensen och påverkan på handeln hänvisar Tyskland till de argument som i detta avseende anförts i samband med de allmänna finansieringsåtgärderna, och hävdar att de argumenten är lika tillämpliga här.

3.6 *IGÅNGSÄTTNINGSSTÖD TILL CIRRUS AIRLINES*

3.6.1 FÖREKOMST AV STÖD

(157) Tyskland hävdar att FSBesitzG genom att sluta avtalet med Cirrus agerade som en privat investerare kunde ha gjort, och utbetalningarna till Cirrus skulle därmed inte ha utgjort statligt stöd. Vidare hävdas att åtgärden varken snedvred konkurrensen eller påverkade handeln.

Marknadsekonomitestet

(158) Enligt Tyskland syftade avtalet med Cirrus till att åstadkomma en ökning av passagerarvolymerna. Ökningen skulle bli följden av en högre turtäthet för flygningarna till […], och av att moderna flygplan användes. Både den högre turtätheten och kravet på att använda moderna flygplan syftade särskilt till att öka komforten och flexibiliteten för affärsresenärer.

(159) Tyskland uppger att de många ändringarna av avtalet visar att FSBesitzG följde den ekonomiska utvecklingen noga och snabbt kunde reagera på vad som krävdes i ekonomiskt hänseende. Avtalets korta uppsägningstid (30 dagar) tycks vara ytterligare ett tecken på att FSBesitzG var angeläget om att avtalet skulle vara ekonomiskt hållbart och kunna sägas upp om målen inte kunde nås. Slutligen skulle den långsiktiga lönsamheten stärkas genom att Cirrus etablerades som *home carrier* på Saarbrückens flygplats. Enligt Tyskland är dock exakta siffror över förväntade kostnader och fördelar inte tillgängliga.

Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln

(160) Vad beträffar snedvridningen av konkurrensen och påverkan på handeln hänvisar Tyskland till de argument som anförts i samband med de rabatter på flygplatsavgifter som infördes 2007, och hävdar att de argumenten är lika tillämpliga här.

3.6.2 FÖRENLIGHET

(161) Tyskland menar att utbetalningarna till Cirrus, även om de skulle anses utgöra statligt stöd, kan motiveras som förenligt igångsättningsstöd enligt villkoren i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn och enligt artikel 107.3 c i fördraget.

(162) Tyskland erinrar om att avtalet med Cirrus innebar att flygbolagets turtäthet på linjen […] ökade, att FSBesitzG ingick avtalet med sikte på att det skulle bli lönsamt och att effekten av den ökade turtätheten på andra linjer inte kunde undersökas eftersom inget annat flygbolag flög till […] från Saarbrücken, och vidhåller att de relevanta villkoren är uppfyllda. Man förklarar vidare att det inte fanns några andra höghastighetsförbindelser mellan Saarbrücken och […], och att utbetalningarna enligt avtalet inte kumulerades med rabatter på flygplatsavgifterna (eftersom listan över avgifter där rabatterna ingick trädde i kraft först sedan avtalet med Cirrus löpt ut). Slutligen förklarar Tyskland att avtalets existens inte offentliggjordes (på en lista eller på annat sätt) eftersom man inte ansåg att det hade inslag av statligt stöd, och någon särskild överklagandemekanism fanns inte.

3.7 *MARKNADSFÖRINGSAVTAL MED AIR BERLIN*

3.7.1 FÖREKOMST AV STÖD

(163) Tyskland uppger att marknadsföringsavtalet med Air Berlin uppfyller marknadsekonomitestet och inte ger Air Berlin någon fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Vidare hävdas att åtgärden varken snedvred konkurrensen eller påverkade handeln.

Marknadsekonomitestet

(164) Innan avtalet med Air Berlin ingicks gjorde FSG en bedömning av kostnader och förväntade intäkter och kom fram till att avtalet var lönsamt för flygplatsen. Tyskland förklarar att de ursprungliga förväntningarna visserligen inte uppfylldes helt men att en extrapolering av de tillgängliga faktiska uppgifterna visar att avtalet ändå helt klart är lönsamt.

(165) I detta sammanhang bestrider Tyskland påståendet i beslutet om att inleda förfarandet om att marknadsföringsavtalet inte hade något verkligt värde för flygplatsen vid sidan av att passagerarvolymen på Air Berlins flygningar ökade. Man menar att de marknadsföringsinsatser som avtalet avser höjer flygplatsens profil och drar uppmärksamhet till regionen som resmål, vilket i sin tur ger möjlighet att generera ytterligare intäkter (utan koppling till luftfart). Tyskland hävdar att ett flygbolags marknadsföring av en destination gör att konsumenterna inte bara lägger märke till att flygbolaget trafikerar destinationen utan också generellt blir medvetna om regionen som resmål.

(166) Tyskland ifrågasätter också den preliminära slutsatsen i beslutet om att inleda förfarandet att marknadsföringsavtalet i själva verket medförde fler särskilda rabatter för Air Berlin. Tyskland menar att marknadsföringsavtalet i stället hade ett verkligt ekonomiskt värde för flygplatsen och att en privat investerare således också skulle ha slutit ett sådant avtal, som förväntades bli lönsamt redan efter tre år.

Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln

(167) Vad beträffar snedvridningen av konkurrensen och påverkan på handeln hänvisar Tyskland till de argument som anförts i samband med de rabatter på flygplatsavgifter som infördes 2007, och hävdar att de argumenten är lika tillämpliga här.

4 SYNPUNKTER FRÅN AIR BERLIN

(168) Air Berlin hävdar att de två åtgärder som det direkt berörs av – det allmänna systemet för rabatter på flygplatsavgifter och marknadsföringsavtalet mellan FSG och Air Berlin – är förenliga med reglerna om statligt stöd, men uppger dessförinnan i en generell kommentar att man anser att det finns en verklig efterfrågan på luftfartstjänster i regionen Saarbrücken. Man betonar att Air Berlins flygningar till […] och […] har en beläggningsgrad som kan jämföras med den som uppnås på Air Berlins flygningar till samma destinationer från […]. Air Berlin anser dessutom att ingen av de övriga befintliga flygplatserna i regionen skulle vara ett hållbart alternativ till Saarbrücken, vilket i sin tur utesluter påverkan på handeln. Air Berlin framhåller särskilt att man aldrig har betraktat de närliggande flygplatserna […] som en alternativ bas, eftersom efterfrågan på dessa flygplatser på flygningar till […], ett resmål som framför allt uppskattas av tyska turister, inte kan jämföras med efterfrågan på dessa destinationer på Saarbrückens flygplats.

4.1 *RABATTER FÖR FLYGBOLAG*

(169) Vad beträffar rabatterna på 2007 års lista över flygplatsavgifter hävdar Air Berlin, i likhet med Tyskland, att rabatternas abstrakta och allmänna karaktär gör att de inte kan betraktas som selektiva. Om ett flygbolag uppfyllde de angivna villkoren beviljades rabatterna utan godtycke från flygplatsens sida.

(170) Air Berlin bestrider dessutom att det råder konkurrens mellan flygbolag från olika medlemsstater. Med hänvisning till att endast ett flygbolag från en annan medlemsstat flyger från Saarbrückens flygplats hävdar man att det inte kan antas att åtgärderna påverkar handeln.

(171) Air Berlin gör också gällande att rabattsystemet uppfyller samtliga villkor i domstolens Charleroi-dom, dvs. att rabatterna är tidsbegränsade, gradvis minskande och inte kan beviljas för mer än 50 % av de faktiska igångsättnings- och marknadsföringskostnaderna.

(172) Slutligen vidhåller Air Berlin att flygplatsavgifterna på Saarbrückens flygplats inte är särskilt låga jämfört med på andra tyska flygplatser. Passageraravgifterna uppges vara mellan […] och […] lägre på […].

4.2 *MARKNADSFÖRINGSAVTAL MED AIR BERLIN*

(173) Air Berlin förklarar att passagerarvolymens utveckling sedan avtalet ingicks bekräftar förväntningarna vid den tidpunkten. Det kunde således antas att den ökning av intäkter med och utan koppling till luftfart som FSG räknade med till följd av avtalet verkligen skulle ske.

(174) Air Berlin räknar också upp de olika förbindelser som är tillgängliga via […] och de olika marknadsföringsinsatser flygbolaget har genomfört till förmån för Saarbrückens flygplats. Man menar att kombinationen av ökad turtäthet, attraktiva förbindelser och marknadsföring av Saarbrückens flygplats som ett mål för semester- och affärsresor har ett stort värde för flygplatsen och regionen som helhet. Det betyder enligt Air Berlin att avtalet är ekonomiskt förnuftigt för flygplatsen och att även en privat investerare därför hade kunnat sluta det.

5 **BEDÖMNING**

5.1 *FINANSIERING AV VH SAAR, FSG OCH FSBESITZG (KAPITALTILLSKOTT TILL VH SAAR, KAPITALTILLSKOTT TILL FSBESITZG/FSG FÖR ATT TÄCKA FÖRLUSTER)*

(175) Den finansiering av vh Saar, FSG och FSBesitzG som är föremål för bedömning bestod av följande åtgärder: vh Saar sköt till kapital i FSBesitzG/FSG för att täcka deras förluster. vh Saar finansierade detta med kapitaltillskott från Saarland och andra intäkter.

5.1.1 FÖREKOMST AV STÖD

(176) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”.

(177) De kriterier som anges i artikel 107.1 i fördraget är kumulativa. För att fastställa om åtgärden i fråga utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget måste därför samtliga följande villkor vara uppfyllda. Det ekonomiska stödet ska

a) beviljas av staten eller med hjälp av statliga medel,

b) gynna vissa företag eller viss produktion,

c) snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, och

d) påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Ekonomisk verksamhet och begreppet företag

(178) Enligt etablerad rättspraxis måste kommissionen först avgöra om vh Saar, FSG och FSBesitzG är företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Begreppet företag omfattar varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras ([18]). Varje verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster inom en viss marknad utgör en ekonomisk verksamhet ([19]).

(179) I sin dom gällande flygplatsen Leipzig/Halle bekräftade domstolen att driften av en flygplats för kommersiella ändamål och byggandet av flygplatsinfrastruktur utgör en ekonomisk verksamhet ([20]). När en flygplatsoperatör bedriver ekonomisk verksamhet genom att erbjuda flygplatstjänster mot ersättning utgör den, oavsett sin rättsliga form och sättet för sin finansiering, ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget, och fördragets regler om statligt stöd kan därför tillämpas på fördelar som beviljas av staten eller med hjälp av statliga medel till flygplatsoperatören ([21]).

(180) När det gäller den tidpunkt från vilken uppförandet och driften av en flygplats blev en ekonomisk verksamhet erinrar kommissionen om att den gradvisa framväxten av marknadskrafter inom flygplatssektorn gör det omöjligt att fastställa ett exakt datum. Europeiska unionens domstol har dock noterat utvecklingen när det gäller flygplatsverksamhet, och tribunalen slog i sin dom gällande flygplatsen Leipzig/Halle fast att tillämpning av reglerna om statligt stöd på finansiering av flygplatsinfrastruktur inte längre kan uteslutas från 2000 och framåt. Från och med datumet för Aéroports de Paris-domen (12 december 2000) måste följaktligen drift och uppförande av flygplatsinfrastruktur betraktas som en verksamhet som omfattas av reglerna om statligt stöd.

(181) I detta sammanhang noterar kommissionen att den infrastruktur som detta beslut avser drevs av flygplatsoperatören FSBG sedan 1997, medan FSBesitzG ägde och underhöll flygplatsinfrastrukturen.

(182) Sedan 2008 står FSG för både ägandet och driften av Saarbrückens flygplats. Flygplatsoperatören – fram till 2008 FSBG och därefter FSG – tar ut avgifter för användningen av tjänster och infrastruktur, medan infrastrukturägaren – fram till 2008 FSBesitzG – hyrde ut infrastrukturen till flygplatsoperatören mot betalning av hyra. Det betyder i själva verket att både infrastrukturägaren och infrastrukturoperatören utnyttjar infrastrukturen på Saarbrückens flygplats för kommersiella ändamål. Följaktligen är de enheter som utnyttjar infrastrukturen – FSBesitzG, FSBG och FSG – företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget från och med den 12 december 2000, datumet för Aéroports de Paris-domen.

(183) Vad beträffar vh Saar menade Tyskland att vh Saar inte i sin egenskap av holdingföretag kunde betraktas som ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Kommissionen erinrar om att enligt domstolen ”inte är tillräckligt att endast inneha andelar, inte ens ett kontrollerande innehav, för att den enhet som innehar andelarna skall anses bedriva ekonomisk verksamhet, när detta innehav endast föranleder ett utövande av en aktieägares eller delägares rättigheter såsom, som i förevarande fall, erhållande av utdelningar, vilka endast utgör avkastning från en tillgång” ([22]). Samtidigt konstaterade domstolen att ”[e]n enhet som har ett kontrollerande innehav i ett bolag och som i praktiken utövar denna kontroll genom att direkt eller indirekt utöva ett inflytande på förvaltningen av bolaget skall däremot anses delta i det kontrollerade företagets ekonomiska verksamhet”.

([18]) Mål C-35/96, kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-3851; mål C-41/90, Höfner och Elser, REG 1991, s. I-1979; mål C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances mot Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, REG 1995, s. I-4013; mål C-55/96, Job Centre, REG 1997, s. I-7119.

([19]) Mål 118/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 2599; mål 35/96, kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-3851.

([20]) De förenade målen T-443/08 och T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG och Flughafen Leipzig Halle GmbH mot kommissionen, REU 2011, s. II-1311, särskilt punkterna 93 och 94, bekräftad genom mål C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen AG och Flughafen Leipzig-Halle GmbH mot kommissionen, REU 2012, ännu ej offentliggjord.

([21]) Målen C-159/91 och C-160/91, Poucet mot AGV och Pistre mot Cancave, REG 1993, s. I-637.

([22]) Mål C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., REG 2006, s. I-289, punkt 111.

(184) Kommissionen erinrar om att vh Saars lagstadgade uppgift är att samordna verksamhet i samband med uppförande, utbyggnad och drift av offentliga hamnar och flygplatser i Saarland. Sådan samordning sträcker sig normalt sett längre än ett rent utövande av en aktieägares rättigheter. Samtidigt finns det inga belägg för att vh Saar faktiskt utövar kontroll eller är direkt delaktigt i förvaltningen av FSBesitzG eller FSG. Mot denna bakgrund är det inte helt klart om vh Saar kan betecknas som ett företag. Kommissionen anser dock att denna fråga kan lämnas öppen mot bakgrund av vad som sägs i skäl 203, nämligen att vh Saar inte har mottagit någon fördel.

Den offentliga sektorns ansvarsområde

(185) FSBesitzG, FSG och FSBG måste således anses utgöra företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget, men det måste erinras om att all verksamhet som bedrivs av en flygplatsägare och flygplatsoperatör inte nödvändigtvis är av ekonomisk natur ([23]).

(186) Domstolen ([24]) har slagit fast att verksamheter som vanligtvis faller under statens ansvar i dess myndighetsutövning inte är av ekonomisk natur och inte omfattas av reglerna för statligt stöd. Det gäller exempelvis säkerhet, flygkontroll, polis- och tullväsende. Finansieringen av dessa verksamheter måste begränsas till enbart en kompensation för de kostnader som verksamheterna i fråga medför, och den får inte beviljas för andra verksamheter av ekonomisk natur ([25]).

(187) Finansiering av verksamhet inom den offentliga sektorns ansvarsområde, eller av infrastruktur med direkt anknytning till sådan generell verksamhet, utgör därför inte statligt stöd ([26]). På en flygplats är verksamheter som utförs av flygkontrolltjänst, polis, tull och brandkår, verksamheter som krävs för att skydda civil luftfart mot olagliga handlingar och investeringar avseende den infrastruktur och utrustning som krävs för att utföra dessa verksamheter i allmänhet att anse som icke-ekonomiska ([27]).

(188) Offentlig finansiering av icke-ekonomisk verksamhet som nödvändigtvis är kopplad till utövandet av en ekonomisk verksamhet får dock inte leda till otillbörlig diskriminering mellan flygbolag och flygplatsförvaltare. Enligt fast rättspraxis föreligger en förmån när offentliga myndigheter befriar företag från deras kostnader för ekonomisk verksamhet ([28]). Om det i ett visst rättssystem är normalt att flygbolag eller flygplatsförvaltare bär kostnaderna för vissa tjänster, medan en del flygbolag eller flygplatsförvaltare som tillhandahåller samma tjänster för samma offentliga myndigheters räkning inte behöver bära dessa kostnader, kan de senare åtnjuta en fördel även om tjänsterna i sig betraktas som icke-ekonomiska. En analys av den rättsliga ram som är tillämplig på flygplatsoperatören är därför nödvändig för bedömningen av huruvida flygplatsförvaltare eller flygbolag enligt den rättsliga ramen måste bära kostnaderna för tillhandahållande av viss verksamhet som visserligen i sig kan vara icke-ekonomisk men som är en naturlig del av den ekonomiska verksamheten.

(189) Tyskland förklarar att följande verksamheter ska anses ingå i den offentliga sektorns ansvarsområde, vilket betyder att utövandet av dem inte utgör en ekonomisk verksamhet: åtgärder avseende säkerheten på flygplatser enligt § 8 i *Luftsicherheitsgesetz* (lagen om luftfartssäkerhet) ([29]) (stängsel runt flygplatsen och inspektionsvägar, en containergate, banskyltar, reservel, uppställningsplatser för bombhotade flygplan och utvidgning av säkerhetsområden vid banände, som samtliga omfattas av § 8 i *Luftsicherheitsgesetz*); brandkår; flygkontroll och flygsäkerhetsåtgärder enligt § 27.c.2 i *Luftverkehrsgesetz* (flygtrafiklagen).

([23]) Mål C-364/92, SAT Fluggesellschaft mot Eurocontrol, REG 1994, s. I-43.

([24]) Kommissionens beslut N 309/02 av den 19 mars 2003, Luftfartsskydd – Ersättning för kostnader till följd av attentaten av den 11 september 2001.

([25]) Mål C-343/95, Cali & Figli mot Servizi ecologici porto di Genova, REG 1997, s. I-1547; kommissionens beslut N 309/02 av den 19 mars 2003; kommissionens beslut N 438/02 av den 16 oktober 2002, Stöd till hamnförvaltningen för utförande av myndighetsuppgifter.

([26]) Kommissionens beslut N 309/02 av den 19 mars 2003.

([27]) Se särskilt mål C-364/92, SAT/Eurocontrol, REG 1994, s. I-43, punkt 30, och mål C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mot kommissionen, REG 2009, s. I-2207, punkt 71.

([28]) Se bl.a. mål C-172/03, Wolfgang Heiser mot Finanzamt Innsbruck, REG 2005, s. I-01627, punkt 36, och ovannämnd rättspraxis.

([29]) Åtgärder enligt § 8 i *Luftsicherheitsgesetz* inbegriper bl.a. uppförande av flygplatsinfrastruktur som möjliggör tillräckliga säkerhetskontroller, vissa åtgärder avseende bagage och frakt, säkring av behörighetsområden, kontroll av personal och varor som ges tillträde till behörighetsområden, utbildning av säkerhetspersonal, avlägsnande och tömning av flygplan som utgör säkerhetshot.

(190) Kommissionen anser att åtgärder enligt § 8 i *Luftsicherheitsgesetz*, åtgärder enligt § 27.c.2 i *Luftverkehrsgesetz* och brandkåren i princip kan anses utgöra verksamhet som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde.

(191) När det gäller åtgärder som uteslutande avser driftssäkerhet anser kommissionen dock att det är en normal del av den ekonomiska verksamheten att driva en flygplats att säkerställa en säker drift ([30]). Efter en närmare granskning av enskilda verksamheter och kostnader (se skälen 196 och 197) konstaterar kommissionen att åtgärder för att säkerställa driftssäkerhet på flygplatsen inte utgör verksamhet som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde. Ett företag som vill driva en flygplats måste se till att anläggningarna, t.ex. banan och plattan, är säkra.

(192) Vad den rättsliga ramen beträffar har Tyskland uppgett att det när det gäller brandkåren inte finns några rättsliga bestämmelser som nödvändigtvis innebär att dessa kostnader läggs på flygplatsoperatören. Kommissionen konstaterar vidare att ersättningen av kostnader för brandkåren omfattas av regionernas ansvar, och dessa kostnader ersätts vanligen av de behöriga regionala myndigheterna. Ersättningen begränsas till vad som är nödvändigt för att täcka kostnaderna.

(193) När det gäller flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder föreskrivs i § 27.d i *Luftverkehrsgesetz* att kostnaderna i anslutning till åtgärder enligt § 27.c i *Luftverkehrsgesetz* täcks av staten för ett antal specifika flygplatser. Flygplatserna är berättigade till kostnadstäckning som ”erkända flygplatser” enligt § 27.d i *Luftverkehrsgesetz* om förbundsministeriet för transport har konstaterat att flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärderna är nödvändiga av säkerhetsskäl och med hänvisning till transportpolitiska intressen ([31]). Tyska flygplatser som inte har erkänts är inte berättigade till kostnadstäckning enligt § 27.d i *Luftverkehrsgesetz* och måste därför i princip själva bära kostnaderna för de åtgärder som avses i § 27.c i *Luftverkehrsgesetz*. Dessa kostnader är en naturlig del av driften av flygplatserna. Eftersom vissa flygplatser måste bära dessa kostnader själva medan andra inte behöver göra det kan det hända att de senare får en fördel, även om kontroll- och flygsäkerhetsåtgärder kan betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. Kommissionen noterar att Saarbrückens flygplats har erkänts som en flygplats som är berättigad till kostnadstäckning enligt § 27.d i *Luftverkehrsgesetz*. Andra flygplatser måste bära dessa kostnader själva. Täckningen av Saarbrückens flygplats kostnader för flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder enligt § 27.d i *Luftverkehrsgesetz* ger därför Saarbrückens flygplats en fördel, även om kontroll- och flygsäkerhetsåtgärder kan betraktas som icke-ekonomisk verksamhet.

(194) När det gäller åtgärder enligt § 8 i *Luftsicherheitsgesetz* tycks Tyskland anse att alla kostnader i anslutning till de åtgärder som föreskrivs där kan bäras av de offentliga myndigheterna. Kommissionen noterar dock att det enligt § 8.3 i *Luftsicherheitsgesetz* endast är kostnaderna för tillhandahållande och underhåll av ytor och lokaler som är nödvändiga för utövandet av den verksamhet som anges i § 5 i*Luftsicherheitsgesetz* som får ersättas. Alla övriga kostnader måste bäras av flygplatsoperatören. I den mån den offentliga finansieringen till FSBesitzG eller FSG innebar att de företagen befriades från kostnader de måste bära enligt § 8.3 i *Luftsicherheitsgesetz*, är den offentliga finansieringen inte undantagen från granskning enligt EU:s regler om statligt stöd.

Slutsats om den offentliga sektorns ansvarsområde

(195) Mot bakgrund av dessa överväganden konstaterar kommissionen att det är lämpligt att dra mer specifika slutsatser beträffande investeringskostnader och driftskostnader som uppges avse uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde.

([30]) Kommissionens beslut av den 20 februari 2014 om statligt stöd SA.35847 (2012/N) – Tjeckien – Ostravas flygplats, ännu ej offentliggjort i EUT, skäl 16.

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

(196) När det gäller driftskostnader godtar kommissionen att driftskostnader i anslutning till brandkåren kan betecknas som kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde, i den mån ersättningen av dessa kostnader strikt begränsas till vad som är nödvändigt för att utöva verksamheten. När det gäller driftskostnader i anslutning till åtgärder som vidtas i enlighet med § 8 i *Luftsicherheitsgesetz*, anser kommissionen att bara de kostnader för vilka flygplatsoperatören är berättigad till ersättning enligt § 8.3 i *Luftsicherheitsgesetz* kan betecknas som kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde. Vad beträffar flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder enligt § 27.c.2 i *Luftverkehrsgesetz*, konstaterar kommissionen, med tanke på att Saarbrücken är en av de flygplatser som är berättigade till kostnadstäckning medan andra flygplatser inte är det, att täckningen av driftskostnader i anslutning till flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder enligt § 27.d i *Luftverkehrsgesetz* ger Saarbrückens flygplats en fördel, även om kontroll- och flygsäkerhetsåtgärder kan betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. På samma sätt kan inte heller driftskostnader för att säkerställa flygplatsens driftssäkerhet betecknas som kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde.

(197) När det gäller investeringar som gjordes mellan 2000 och 2012 godtar kommissionen att investeringar med direkt anknytning till brandkåren kan betecknas som kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde, i den mån ersättningen av kostnaderna strikt begränsas till vad som är nödvändigt för att utöva verksamheten. När det gäller investeringar med anknytning till åtgärder som vidtas i enlighet med § 8 i *Luftsicherheitsgesetz*, anser kommissionen att bara de kostnader för vilka flygplatsoperatören är berättigad till ersättning enligt § 8.3 i *Luftsicherheitsgesetz* kan betecknas som kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde. Vad beträffar investeringar med anknytning till flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder enligt § 27.c.2 i *Luftverkehrsgesetz*, konstaterar kommissionen, med tanke på att Saarbrücken är en av de flygplatser som är berättigade till kostnadstäckning, att investeringar med anknytning till flygkontroll- och flygsäkerhetsåtgärder enligt § 27.d i *Luftverkehrsgesetz* ger Saarbrückens flygplats en fördel, även om kontroll- och flygsäkerhetsåtgärder kan betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. På samma sätt kan inte heller investeringar för att säkerställa flygplatsens driftssäkerhet betecknas som kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde. Detta innebär framför allt att investeringarna i stängsel runt flygplatsen, banskyltar och utvidgning av säkerhetsområden vid banände inte kan anses ingå i den offentliga sektorns ansvarsområde.

(198) Oavsett om dessa kostnader i rättsligt hänseende anses avse uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde eller inte, har det visats att de enligt den tillämpliga rättsliga ramen måste bäras av flygplatsoperatören. Om staten skulle stå för dessa kostnader skulle flygplatsoperatören följaktligen befrias från en kostnad som den normalt sett skulle ha behövt stå för.

Statliga medel och stöd som kan tillskrivas staten

(199) För att åtgärden i fråga ska utgöra statligt stöd måste den finansieras med statliga medel, och beslutet om att bevilja åtgärden måste kunna tillskrivas staten.

(200) Begreppet statligt stöd är tillämpligt på alla fördelar som tilldelas med statliga medel och ges av staten själv eller genom en mellanhand som tilldelats sådana befogenheter ([32]). Vid tillämpning av artikel 107 i fördraget är lokala myndigheters medel att betrakta som statliga medel ([33]).

(201) Kapitaltillskotten till vh Saar härrör direkt från delstaten Saarlands budget och utgör därför statliga medel.

(202) När det gäller vh Saars finansiering av FSBesitzG/FSG måste det noteras att vh Saar i sin helhet ägs av delstaten Saarland och därmed utgör ett offentligt företag. vh Saars finansiering av FSBesitzG/FSG utgör således en förlust av statliga medel. När det gäller frågan om huruvida avtalet om resultatöverföring och överföringarna enligt det avtalet kan tillskrivas staten noterar kommissionen att stadgarna, genom vilka vh Saar grundades av delstaten Saarlands ekonomiministerium, daterar sig från den 7 maj 1996. Avtalet om resultatöverföring mellan vh Saar och FSBesitzG/

([32]) Mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002, s. I-4397.
([33]) Dom av den 12 maj 2011 i de förenade målen T-267/08 och T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, ännu ej offentliggjord, punkt 108.

FSG upprättades samma dag. Enligt Tyskland står vh Saar under delstaten Saarlands övergripande rättsliga och faktiska kontroll, eftersom Saarland är den enda aktieägaren i företaget. I detta avseende noterar kommissionen till att börja med att vh Saar, enligt sina årsredovisningar, kan anses kontrollera FSBesitzG/FSG ([34]). Enligt stadgarna utser Saarlands regering vh Saars tillsynsstyrelse, och tillsynsstyrelsens ordförande är en företrädare för det förbundsministerium som ansvarar för luftfart. I stadgarna föreskrivs också att styrelsen utses av bolagsstämman, som består av företrädare för ägaren, dvs. Saarland. Slutligen anges i stadgarna att vh Saar skulle ingå ett kontrollavtal ([35]) med FSG. På grundval av dessa uppgifter anser kommissionen att avtalet om resultatöverföring mellan vh Saar och FSBesitzG/FSG och överföringarna enligt det avtalet kan tillskrivas staten.

Ekonomisk fördel

(203) Tyskland har bekräftat att alla offentliga medel som tilldelats vh Saar används av enheten för att fullgöra dess skyldigheter enligt avtalet om resultatöverföring med FSBesitzG/FSG, vilket betyder att vh Saar överför alla medel till FSBesitzG/FSG. Eftersom vh Saar därmed bara är en mellanhand som förmedlar finansiering från staten till FSBesitzG/FSG, kan vh Saar inte anses få en ekonomisk fördel för egen del.

FSBesitzG/FSG: marknadsekonomitestet

(204) En fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget är varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, dvs. i avsaknad av statligt ingripande ([36]). Det är endast åtgärdens inverkan på företaget som är relevant, inte orsaken till eller målet för det statliga ingripandet ([37]). En fördel föreligger när företagets ekonomiska situation har förbättrats till följd av ett statligt ingripande.

(205) Kommissionen erinrar vidare om att ”kapital som staten direkt eller indirekt ställer till ett företags förfogande under omständigheter som motsvarar normala marknadsvillkor inte kan betecknas som statligt stöd” ([38]). I detta fall måste kommissionen, för att slå fast huruvida den offentliga finansieringen av Saarbrückens flygplats ger FSBesitzG/FSG en fördel som de inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, jämföra agerandet hos de offentliga aktieägare som står för finansieringen med agerandet hos en marknadsekonomisk aktör som vägleds av utsikter till långsiktig lönsamhet ([39]).

(206) Vid bedömningen bör ingen hänsyn tas till eventuella positiva effekter för ekonomin i den region där flygplatsen ligger, eftersom domstolen har klargjort att den relevanta frågan när det gäller tillämpning av marknadsekonomitestet är om en privat investerare under liknande förhållanden och på grundval av en förväntad lönsamhet, utan sociala eller regionalpolitiska överväganden, skulle ha skjutit till samma kapital ([40]).

(207) I Stardust Marine-domen konstaterade domstolen att ”det är mot bakgrund av förhållandena vid tidpunkten då stödåtgärderna vidtogs som det skall bedömas huruvida staten har agerat som en försiktig investerare i en marknadsekonomi i syfte att fastställa om dess agerande var ekonomiskt förnuftigt. All bedömning som grundar sig på senare förhållanden skall undvikas.” ([41])

(208) I EDF-domen förklarade domstolen dessutom att ”[v]arken ekonomiska kalkyler som upprättats efter det att förmånen beviljats, retrospektiva rapporter som visar att den berörda medlemsstatens investering faktiskt blivit lönsam eller omständigheter som i efterhand visar att det var motiverat att fatta det beslut som faktiskt fattades kan [...] vara tillfyllest för att visa att medlemsstaten – innan eller samtidigt som den ekonomiska fördelen beviljades – fattat beslutet i egenskap av aktieägare” ([42]).

([34]) vh Saar och FSBesitzG/FSG kan betraktas som förbundna företag i den mening som avses i § 290 i HGB.
([35]) Avtal genom vilket ett företag överlåter ledningen av företaget till ett annat företag.
([36]) Mål C-39/94, Syndicat français de l’Express international (SFEI) m.fl. mot La Poste m.fl., REG 1996, s. I-3547, punkt 60, och mål C-342/96, Konungariket Spanien mot Europeiska kommissionen, REG 1999, s. I-2459, punkt 41.
([37]) Mål 173/73, Italienska Republiken mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 1974, s. 709, punkt 13.
([38]) Mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002, s. I-4397, punkt 69.
([39]) Mål C-305/89, Italien mot kommissionen (Alfa Romeo), REG 1991, s. I-1603; mål T-296/97, Alitalia mot kommissionen, REG 2000, s. II-3871.
([40]) Mål C-40/85, Belgien mot kommissionen, REG 1986, s. I-2321.
([41]) Mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-04397.
([42]) Mål C-124/10 P, Europeiska kommissionen mot Électricité de France (EDF), 2012, ännu ej offentliggjord i REG, punkt 85.

(209) För att kunna tillämpa principen om en marknadsekonomisk aktör måste kommissionen utgå från den tidpunkt när varje beslut om att finansiera åtgärderna i fråga fattades. Kommissionen måste också grunda sin bedömning på de uppgifter och antaganden som de behöriga lokala myndigheterna förfogade över vid tidpunkten för beslutet om de finansiella arrangemangen för åtgärderna i fråga.

(210) Kommissionen noterar Tysklands påstående att delstaten Saarland, som äger och finansierar Saarbrückens flygplats, inte är intresserad av avkastning på en investering utan i stället anser att finansieringen avser tillhandahållande av väsentlig infrastruktur. Det är också av det skälet som det enligt Tyskland inte gjorts någon analys av kostnaderna för en potentiell nedläggning av flygplatsen. Kommissionen konstaterar vidare att flygplatsen har gjort allt större förluster sedan 2000, och att positivt EBIDTA, men inte ett positivt totalt resultat, förväntas först 2020. Mot denna bakgrund kan den offentliga finansieringen av FSBesitzG/FSG inte anses vara förenlig med principen om en marknadsekonomisk aktör.

FSBesitzG/FSG: ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

(211) Tyskland har uppgett att den offentliga finansieringen i detta fall utgör ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och inte medför någon ekonomisk fördel. Enligt domstolens rättspraxis i Altmarkmålet ([43]) medför ersättning för tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte en ekonomisk fördel när fyra kumulativa villkor är uppfyllda:

a) För det första ska det mottagande företaget faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade (nedan kallat *det första Altmarkkriteriet*).

b) För det andra ska de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt (nedan kallat *det andra Altmarkkriteriet*).

c) För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst (nedan kallat *det tredje Altmarkkriteriet*).

d) För det fjärde ska, när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med transportmedel som är lämpliga för att fullgöra den allmänna trafikplikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av trafikplikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av trafikplikten (nedan kallat *det fjärde Altmarkkriteriet*).

(212) Enligt det fjärde Altmarkkriteriet ska ersättningens storlek fastställas antingen efter ett offentligt upphandlingsförfarande eller på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats. När det gäller Saarbrückens flygplats gjordes ingen upphandling av driften av flygplatsen, utan den tilldelades statliga ägda FSBesitzG/FSG. Ersättningens storlek fastställdes inte heller på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats. Finansieringen var och är utformad så att en eventuell förlust som görs av FSBesitzG/FSG täcks med statliga medel, oavsett om sådana förluster motsvarar kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats.

(213) För att det fjärde Altmarkkriteriet ska vara uppfyllt är det inte tillräckligt att myndigheterna i delstaten Saarland, som i sin egenskap av enda aktieägare har omfattande tillsyns- och kontrollbefogenheter, anser sig ha säkerställt ett effektivt utnyttjande av medlen. Tyskland uppger visserligen att förlusttäckningen endast avsåg kostnader som uppstått till följd av effektiv verksamhet, men i avtalet om resultatöverföring talas inte om någon sådan begränsning utan avtalet gäller täckning av alla eventuella förluster som kan ha uppstått.

(214) Det är inte heller tillräckligt att jämföra kostnaderna för Saarbrückens flygplats med kostnaderna för andra statligt ägda företag i andra sektorer, eftersom det inte kan leda till några slutsatser i fråga om flygplatsoperatörens effektivitet. Något försök till jämförelse med andra flygplatsoperatörer gjordes inte enligt Tyskland, eftersom regionala flygplatser ansågs skilja sig åt alltför mycket när det gäller kostnader och intäkter för att en jämförelse skulle vara meningsfull.

([43]) Mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, REG 2003, s. I-7747, punkterna 87–93.

(215) I sin slutliga analys förlitar sig Tyskland därför huvudsakligen på sin bedömning att det inte finns något som tyder på att flygplatsoperatören på Saarbrücken var ineffektiv. Man har hävdat att kommissionen tidigare har godtagit att avsaknad av tecken på ineffektivitet är tillräckligt för att det fjärde Altmarkkriteriet ska anses vara uppfyllt. Kommissionen noterar dock att det beslut som Tyskland hänvisar till inte alls uteslutande grundas på avsaknaden av tecken på ineffektivitet. I det ärendet angav kommissionen ett antal skäl till slutsatsen att det fjärde Altmarkkriteriet var uppfyllt och betonade att resonemanget byggde på ”de faktiska och juridiska omständigheter som förelåg i detta fall” ([44]).

(216) Kommissionen konstaterar därför att det fjärde Altmarkkriteriet inte är uppfyllt i detta fall. Eftersom de fyra Altmarkkriterierna är strikt kumulativa är det således inte nödvändigt att undersöka om övriga kriterier är uppfyllda.

Selektivitet

(217) Enligt artikel 107.1 i fördraget måste en åtgärd gynna ”vissa företag eller viss produktion” för att kunna betecknas som statligt stöd. I det aktuella ärendet noterar kommissionen att den offentliga finansieringen enbart gynnar FSBesitzG/FSG. Den är därmed tydligt selektiv i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget

Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln

(218) När stöd som ges av en medlemsstat stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag på den inre marknaden måste de sistnämnda företagen anses påverkas av det stödet ([45]). Den ekonomiska fördel som åtgärden i detta fall medför för flygplatsoperatören stärker dess ekonomiska ställning, eftersom flygplatsoperatören kommer att kunna driva sin verksamhet utan att bära de investerings- och driftskostnader den är förknippad med.

(219) Enligt bedömningen i skälen 178 och följande är driften av en flygplats en ekonomisk verksamhet. Konkurrens förekommer å ena sidan mellan flygplatser som vill locka till sig flygbolag och motsvarande flygtrafik (passagerare och frakt), å andra sidan mellan flygplatsförvaltare, som kan konkurrera sinsemellan om att anförtros förvaltningen av en viss flygplats. Därutöver kan även flygplatser som inte ligger i samma upptagningsområde eller ens i samma medlemsstat också konkurrera med varandra om att locka till sig lågpris- och charterbolag.

(220) Såsom nämns i punkt 40 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn och bekräftas i punkt 45 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn, kan inte ens små flygplatser uteslutas från tillämpningsområdet för artikel 107.1 i fördraget.

(221) Saarbrückens flygplats betjänar för närvarande omkring 425 000 passagerare per år, och har tidigare betjänat så många som omkring 520 000 passagerare per år. Enligt den prognos som lämnats av Tyskland väntas passagerarvolymen öka till hela […] passagerare per år 2020. Såsom konstateras i skäl 16 ligger Saarbrücken mycket nära Zweibrückens flygplats (39 km) och inom två timmars bilresa från sex andra flygplatser. Enligt de uppgifter som lämnats av Tyskland kommer omkring [mindre än 14 %] av de passagerare som använder Saarbrückens flygplats från andra medlemsstater. Mot denna bakgrund anser kommissionen att den offentliga finansieringen av FSBesitzG/FSG snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och åtminstone potentiellt kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

(222) Vid sidan av dessa allmänna överväganden anser kommissionen också att Saarbrückens flygplats konkurrerar direkt med Zweibrückens flygplats, eller åtminstone har gjort det. För det första måste det noteras att TUIFly, tidigare Saarbrückens flygplats största kund, lämnade den flygplatsen och flyttade till Zweibrücken 2007. För det andra erbjöds under en avsevärd tidsperiod (omkring fyra år) flygningar till Berlin från både Zweibrücken (Germanwings) och Saarbrücken (Air Berlin och Luxair), vilket visar att det förekom konkurrense både mellan flygplatserna och mellan flygbolagen ([46]).

([44]) Se EUT L 219, 24.8.2007, s. 9, skälen 111 och följande.
([45]) Mål T-214/95, Het Vlaamse Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717.
([46]) Se kommissionens beslut av den 1 oktober 2014 om statligt stöd SA.27339 – Tyskland – Zweibrückens flygplats, ännu ej offentliggjort i EUT.

(223) Vid sidan av dessa tecken på konkurrens mellan Saarbrückens och Zweibrückens flygplatser finns det också belägg för att tjänstemän i Rheinland-Pfalz tydligt har uppfattat att konkurrens förekommer – trots de officiella uppgifterna från Tyskland om att de två flygplatserna aldrig ansett sig konkurrera direkt med varandra. I två interna pm från Rheinland-Pfalz regering som skrevs 2003 hävdade författarna att samarbete mellan Zweibrückens och Saarbrückens flygplatser inte var möjligt eller tillrådligt vid den tiden. I ett pm förklarades att förhållandet mellan de två flygplatserna skulle präglas av konkurrens åtminstone så länge Fraport AG hade intressen i Saarbrückens flygplats ([47]) ([48]). I pm:et sägs vidare att det ur Rheinland-Pfalz perspektiv kan förväntas att Zweibrückens flygplats kommer att gå segrande ur denna konkurrenssituation på lång sikt ([49]). Dessa uppgifter tyder på att man uppfattade förhållandet mellan de två flygplatserna som präglat av konkurrens, åtminstone 2003.

(224) Tyskland anser att offentlig finansiering till små regionala flygplatser, enligt punkt 39 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, ”knappast förmodas snedvrida konkurrensen eller påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”. Man uppger också att konkurrensen med andra flygplatser begränsas av ett antal faktorer, t.ex. affärsmodell, storlek och avstånd. En eventuell snedvridning av konkurrensen eller påverkan på handeln skulle under alla omständigheter vara försumbar.

(225) Kommissionen anser dock att de omständigheter som beskrivs i skälen 221–223 visar att åtminstone en potentiell snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln förekommer. Kommissionen betonar att det enligt definitionen av statligt stöd inte krävs att snedvridningen av konkurrensen eller påverkan på handeln är betydande eller påtaglig, men anser, med tanke på närheten mellan Saarbrückens och Zweibrückens flygplatser och det direkta konkurrensförhållande som beskrivs ovan, att så faktiskt var fallet.

(226) Det går internationella flygningar från Saarbrückens flygplats till destinationer som Mallorca och Ankara och andra semestermål. Banan på Saarbrücken är tillräckligt lång (2 000 m) för att flygbolagen ska kunna trafikera internationella destinationer på medellångt avstånd.

(227) Mot denna bakgrund måste den offentliga finansieringen till FSBesitzG/FSG anses riskera att snedvrida konkurrensen och påverka handeln.

5.1.2 BEFINTLIGT STÖD OCH NYTT STÖD

(228) Kommissionen erinrar om att en stödåtgärd utgör befintligt stöd enligt artikel 1 b v i förordning (EG) nr 659/1999 ([50]) om det kan fastställas att stödåtgärden inte utgjorde något stöd när den infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring Tyskland uppger att avtalet om resultatöverföring mellan FSBesitzG/FSG och vh Saar, som utgör grunden för den årliga förlusttäckning som ansågs utgöra statligt stöd, ingicks när offentlig finansiering av flygplatser ännu inte betraktades som statligt stöd och inte har ändrats sedan dess.

(229) Kommissionen erinrar om att den gradvisa framväxten av marknadskrafter inom flygplatssektorn gör att det inte går att fastställa ett exakt datum från och med vilket driften av en flygplats otvivelaktigt borde ha betraktats som en ekonomisk verksamhet. Såsom anges i skäl 180 måste, från och med datumet för Aéroports de Paris-domen (den 12 december 2000) drift och uppförande av flygplatsinfrastruktur betraktas som en verksamhet som omfattas av kontroll av statligt stöd.

(230) Omvänt skulle offentliga myndigheter, på grund av den osäkerhet som rådde före Aéroports de Paris-domen, legitimt kunna anse att finansiering av flygplatsinfrastruktur inte utgjorde statligt stöd. Därav följer att kommissionen inte nu, på grundval av reglerna om statligt stöd, kan ifrågasätta finansieringsåtgärder som beviljades före Aéroports de Paris-domen.

(231) Statliga stödåtgärder som beviljades till flygplatsoperatörer före datumet för Aéroports de Paris-domen utgjorde följaktligen inte statligt stöd när de infördes, och blev befintligt stöd den 12 december 2000.

([47]) Fraport AG ägde 51 % av FSBG till och med den 30 juni 2007.

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

([49]) *Einschätzung der rheinland-pfälzischen Innenministeriums*, 15 maj 2003.

([50]) Rådets förordning (EG) nr 659/199 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EGT L 83, 27.3.1999, s. 1).

(232) I det aktuella ärendet ingicks avtalet om resultatöverföring mellan FSBesitzG/FSG och vh Saar (enligt vilket enskilda kapitaltillskott gjordes) 1996 och har enligt Tyskland inte ändrats sedan dess. Det kan därför anses att den årliga offentliga finansiering som från och med 2000 beviljades i enlighet med det avtalet utgjorde befintligt stöd.

(233) Kommissionen anser emellertid att det befintliga stödet blev nytt stöd den 1 juni 2007. I punkt 83 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn föreslog kommissionen, i enlighet med den nuvarande artikel 108.1 i fördraget, medlemsstaterna lämpliga åtgärder och bad dem att se till att alla befintliga regler för stöd som täcktes av de riktlinjerna senast den 1 juni 2007 överensstämde med riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att skriftligen bekräfta sitt godtagande. Om en medlemsstat inte skulle fullgöra sitt åtagande blir det befintliga stödet olagligt stöd efter det datum som anges i de lämpliga åtgärderna, och ska återkrävas.

(234) Tyskland godtog de lämpliga åtgärderna genom en skrivelse av den 30 maj 2006. Genom avtalet om resultatöverföring inrättades en stödordning som utgjorde grunden för ett antal stödutbetalningar över tiden, och Tyskland måste därför se till att den stödordningen överensstämde med 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn senast den 1 juni 2007. Från och med det datumet utgjorde den offentliga finansieringen av FSBesitzG/FSG inte längre befintligt stöd.

5.1.3 SLUTSATS

(235) Mot bakgrund av de argument som anförs i skälen 176–225 anser kommissionen att den offentliga finansieringen i form av årlig förlusttäckning till FSBesitzG/FSG mellan 2000 och 2012 (se finansiella uppgifter i tabellerna 3 och 4) utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget i den mån den avsåg verksamhet utanför den offentliga sektorns ansvarsområde, och därmed utgjorde nytt stöd från och med den 1 juni 2007.

(236) Kommissionen anser vidare att kapitaltillskotten till vh Saar, särskilt mot bakgrund av de argument som anförs i skäl 203, inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget, eftersom vh Saar överförde alla offentliga medel som mottogs och därför inte fick någon ekonomisk fördel för egen del.

5.1.4 STÖDETS LAGLIGHET

(237) Enligt artikel 108.3 i fördraget måste medlemsstaterna anmäla alla planer på att bevilja eller ändra stöd, och de får inte införa de föreslagna åtgärderna förrän anmälningsförfarandet har lett till ett slutligt beslut.

(238) Eftersom finansieringen redan har ställts till förfogande för FSBesitzG/FSG anser kommissionen att Tyskland inte har respekterat förbudet i artikel 108.3 i fördraget ([51]).

5.1.5 FÖRENLIGHET

5.1.5.1 *Tillämplighet för 2014 och 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn*

(239) I artikel 107.3 i fördraget ges möjlighet till vissa undantag från den allmänna regel som anges i artikel 107.1 i fördraget, enligt vilken statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden. Stödet i fråga kan bara bedömas enligt artikel 107.3 c i fördraget, enligt vilken ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” kan anses vara förenligt med den inre marknaden.

(240) I detta avseende utgör 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn en ram för bedömning av om stöd till flygplatser kan anses vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget.

([51]) Mål T 109/01, Fleuren Compost mot kommissionen, REG 2004, s. II-127.

(241) Enligt 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn anser kommissionen att dess tillkännagivande om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om ett statligt stöd är olagligt ([52]) ska tillämpas på olagligt investeringsstöd till flygplatser. Kommissionen kommer därför, om det olagliga investeringsstödet beviljades före den 4 april 2014, att tillämpa de regler om förenlighet som gällde vid tidpunkten för beviljandet. Kommissionen har redan i skäl 238 slagit fast att vh Saars årliga förlusttäckning utgör olagligt statligt stöd som beviljades före den 4 april 2014. När det gäller olagligt investeringsstöd till flygplatser som beviljats före den 4 april 2014 kommer kommissionen följaktligen att tillämpa de principer som anges i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn ([53]).

(242) Enligt 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn anser kommissionen att bestämmelserna i tillkännagivandet om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om ett statligt stöd är olagligt inte ska tillämpas i pågående ärenden avseende olagligt driftstöd till flygplatser som beviljats före den 4 april 2014. Kommissionen kommer i stället att tillämpa de principer som anges i 2014 års riktlinjer på samtliga ärenden avseende driftstöd (pågående anmälningar och olagliga, oanmälda stöd) till flygplatser, även om stödet beviljats före den 4 april 2014 och före övergångsperiodens början ([54]).

5.1.5.2 *Åtskillnad mellan investeringsstöd och driftstöd*

(243) Mot bakgrund av de bestämmelser i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn som avses i skälen 241 och 242 måste kommissionen avgöra om åtgärden i fråga utgör olagligt investeringsstöd eller driftstöd.

(244) Enligt punkt 25.18 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn definieras investeringsstöd som ”stöd för att finansiera anläggningstillgångar och särskilt för att täcka ”underskottet i fråga om kapitalkostnader””. Investeringsstöd kan dessutom, enligt punkt 25 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn, avse både ett belopp som utbetalas helt i förskott (och alltså täcker de initiala investeringskostnaderna) och stöd som utbetalas i form av periodiska delbetalningar (för att täcka kapitalkostnader i form av årliga avskrivningar och finansieringskostnader).

(245) Driftstöd, å andra sidan, ska täcka hela eller delar av en flygplats driftskostnader, som definieras som ”flygplatsens underliggande kostnader för att tillhandahålla flygplatstjänster, däribland kostnader för t.ex. personal, upphandlade tjänster, kommunikationstjänster, avfall, energi, underhåll, hyror och administration, men exklusive kapitalkostnader, marknadsföringsstöd eller andra stimulanser som flygplatsen beviljar flygbolag och kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde” ([55]).

(246) Mot bakgrund av dessa definitioner kan den del av de årliga kapitaltillskotten som användes för att täcka årliga rörelseförluster ([56]) i FSBesitzG/FSG, med avdrag för de kostnader i EBITDA som i enlighet med skälen 186–197 avser uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde, anses utgöra driftstöd till FSBesitzG/FSG.

(247) Kommissionen noterar att FSBesitzG/FSG mottog totalt upp till omkring […] för att täcka sina förluster 2000–2012. Under denna period uppgick det totala, kumulerade EBITDA för FSBesitzG (FSBG)/FSG till omkring -[…]. Från detta belopp måste dras kostnaderna för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde ([57]). Mot denna bakgrund anser kommissionen att det driftstöd som FSBesitzG/FSG i enlighet med avtalet om resultatöverföring beviljades 2000–2012 uppgår till högst omkring […].

([52]) EGT C 119, 22.5.2002, s. 22.
([53]) Punkt 173 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([54]) Punkt 172 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([55]) Punkt 25.22 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([56]) Före räntor, skatt, av- och nedskrivningar (EBITDA).
([57]) Inga exakta siffror över kostnader 2000–2012 för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde finns dock tillgängliga.

(248) Slutligen utgör den del av de årliga kapitaltillskotten som täcker förluster i FSBesitzG/FSG som inte redan ingår i EBITDA (dvs. årliga avskrivningar på tillgångar, finansieringskostnader och andra kostnader), minus kostnader som i enlighet med skälen 186–197 avser uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde, investeringsstöd till förmån för FSBesitzG/FSG.

(249) Mot bakgrund av överväganden i skälen 247–248 kan det konstateras att det högsta investeringsstödet är omkring […] ([58]).

5.1.5.3 ***Investeringsstöd***

(250) Enligt punkt 61 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn måste kommissionen undersöka om de kumulativa villkor som anges i punkterna a–e är uppfyllda:

a) Byggandet och nyttjandet av infrastrukturen uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse (regional utveckling, tillfredsställande kommunikationer …).

b) Infrastrukturen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det uppsatta målet.

c) Infrastrukturen har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande på medellång sikt, särskilt av den redan befintliga infrastrukturen.

d) Alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen.

e) Handeln påverkas inte i en omfattning som strider mot unionens intresse.

(251) För att vara förenligt måste statligt stöd till flygplatser dessutom, i likhet med andra statliga stödåtgärder, ha stimulanseffekt och vara nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det legitima mål som eftersträvas.

Byggandet och nyttjandet av infrastrukturen uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse (regional utveckling, tillfredsställande kommunikationer …)

(252) Syftet med det investeringsstöd som är föremål för granskning var att finansiera uppförandet av en ny terminal med en kapacitet på 700 000 passagerare, eftersom den gamla terminalen (med en kapacitet på 390 000 passagerare) var överbelastad redan några år innan byggnadsarbetet inleddes. Investeringsstödet användes dessutom för att finansiera ett antal åtgärder som bidrog till att anpassa flygplatsen till de gällande kraven för modern flygplatsinfrastruktur, så att den skulle kunna bibehållas i full drift.

(253) Enligt Tyskland var det främsta syftet med finansieringen av infrastrukturen på Saarbrückens flygplats att förbättra regionens tillgänglighet på luftfartsområdet genom att åtgärda överbelastningen på flygplatsen och därmed stimulera regional utveckling.

(254) Saarbrückens flygplats är av central betydelse för regionens utveckling med tanke på den pågående strukturomvandlingen i regionen och dess övergång från gruv- och stålindustri till en teknik- och tjänsteorienterad region, för vilken det är oundgängligt med goda förbindelser till Tysklands främsta näringslivscentrum. Saarbrückens flygplats tillgodoser dessutom regionens behov av anslutbarhet, särskilt med tanke på dess framväxande forsknings- och vetenskapsinstitutioner. Saarbrückens flygplats affärsprofil motsvarar dessa behov i regionen, och flygplatsen erbjuder en välutvecklad och komfortabel infrastruktur för linjetrafik till Tysklands främsta näringslivscentrum (Berlin, Hamburg och tidigare även München).

(255) Med tanke på närheten mellan Saarbrücken och Zweibrücken noterar kommissionen att en eventuell dubblering av flygplatsinfrastrukturerna skulle kunna tala emot att uppförandet och driften av infrastruktur i Saarbrücken uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse. Kommissionen noterar dock att Zweibrücken inte förrän 2006 erbjöd flygplatstjänster för kommersiell luftfart ([59]), och Saarbrücken var därmed den enda flygplats i regionen som erbjöd anslutbarhet på luftfartsområdet. Efter 2006, när Zweibrückens flygplats gav sig in på marknaden för kommersiell luftfart, innebar det i princip en dubblering av infrastrukturen på Saarbrückens flygplats ([60]), och samtidigt kan det inte uteslutas att den pågående offentliga finansieringen av Saarbrückens flygplats, som redan fanns där, plötsligt blev till dubblettfinansiering när Zweibrückens flygplats gav sig in på marknaden.

([58]) Kommissionen noterar att inga exakta siffror över kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde är tillgängliga. Kommissionen kan därför inte fastställa det exakta beloppet för det investeringsstöd som beviljats FSBesitzG/FSG.
([59]) Se fotnot 46.
([60]) Se fotnot 46.

(256) Kommissionen slår därför fast att uppförandet och driften av infrastrukturen på Saarbrückens flygplats uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse.

Infrastrukturen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det uppsatta målet

(257) Investeringsstödet till Saarbrückens flygplats måste vara nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det uppsatta målet. En viktig aspekt i detta sammanhang är huruvida investeringen utgör en dubblering av befintlig olönsam infrastruktur.

(258) Kommissionen noterar för det första att den nya terminalen, som gjorde att flygplatsens årliga kapacitet ökade från 390 000 till 700 000 passagerare, byggdes 2000. Den gamla terminalens årliga kapacitet överskreds för första gången 1996, och passagerarvolymen fortsatte att öka fram till 2000 när den uppgick till 484 566 passagerare. Mellan 1996 och 2000 var den gamla terminalen ofta överbelastad, i synnerhet sommartid, vilket gav upphov till långa väntetider och överfulla passageraområden eller till att passagerare tvingades vänta utanför terminalen. Dessutom uppfyllde den gamla terminalen inte längre säkerhetskraven. Den nya terminalen är utrustad med ett nytt säkerhetssystem. Under 2009–2010 genomfördes ytterligare säkerhetsåtgärder i ban- och säkerhetsområdet – framför allt ändrades läget för banljusen så att de gav bättre signaler till piloterna, varselljus för bana i användning installerades och banöverbyggnaden anpassades till moderna flygplans behov. Slutligen underhölls banan för att undvika skador på de flygplan som trafikerar flygplatsen. Kommissionen anser därför att investeringarna i infrastrukturen var nödvändiga för att anpassa sig till en större passagerarvolym och för att uppfylla de gällande kraven för modern flygplatsinfrastruktur. Den infrastruktur som uppfördes var nödvändig för att flygplatsen skulle kunna tillgodose regionens behov i fråga om anslutbarhet och utveckling.

(259) För det andra utgjorde inte den nya investeringen någon dubblering av befintlig olönsam infrastruktur eftersom tre av de närmaste flygplatserna – Luxemburg (121 km från Saarbrücken), Metz-Nancy-Lorraine (96 km från Saarbrücken) och Frankfurt-Hahn (128 km från Saarbrücken) – inte ligger i samma upptagningsområde och tillämpar affärsmodeller som avsevärt skiljer sig från den som tillämpas av Saarbrückens flygplats. Saarbrücken erbjuder huvudsakligen linjetrafik som förbinder Saarbrücken med Tysklands främsta näringslivscentrum (Berlin, Hamburg och tidigare även München) och ett antal semestermål. Luxemburg erbjuder främst linjetrafik till europeiska huvudstäder, Metz-Nancy-Lorraine är inriktad på linjetrafik till franska städer och destinationer i Nordafrika, och Frankfurt-Hahns affärsmodell baseras på lågprisbolag som erbjuder flygningar till ett antal semestermål, men inga till tyska städer, och flygfrakt.

(260) Den enda dubbleringen av infrastrukturer som kan iakttas är den mellan Saarbrücken och Zweibrücken (39 km från Saarbrücken). Det måste dock sägas att Saarbrücken är en etablerad flygplats som beslutade att investera i en ny terminal för att minska belastningen på den gamla när passagerarvolymen ständigt ökade och Zweibrückens flygplats ännu inte erbjöd flygplatstjänster för kommersiell luftfart ([61]). Saarbrückens flygplats investeringsbeslut var ekonomiskt motiverat och nödvändigt för att säkra regionens anslutbarhet. Dubbleringen av tillgänglig infrastruktur skedde således på Zweibrückens flygplats när beslutet om omvandling från en militärflygplats till en kommersiell flygplats fattades ([62]).

(261) Överbelastningen och behovet av att uppfylla de gällande kraven för modern flygplatsinfrastruktur innebar därmed att investeringsstödet till Saarbrückens flygplats var nödvändigt och proportionerligt. Den infrastruktur som uppfördes var nödvändig för att flygplatsen skulle kunna tillgodose regionens behov i fråga om anslutbarhet och utveckling. Kommissionen kan därför konstatera att infrastrukturen i fråga är nödvändig och proportionerlig i förhållande till de uppsatta målen.

([61]) Se fotnot 46.
([62]) Se fotnot 46.

Infrastrukturen har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande på medellång sikt, särskilt av den redan befintliga infrastrukturen

(262) Efter en period av betydande tillväxt har flygtrafiken i Tyskland och Europa de senaste åren påverkats negativt av den ekonomiska och finansiella krisen 2009, som ledde till att passagerartransporten med flyg minskade med 4,6 % 2009, vilket därmed blev ett av luftfartens sämsta år. Luftfartens allmänna tillväxt har emellertid inte upphört utan bara fördröjts. Sedan juni 2010 har den månatliga tillväxten för passagerartransport med flyg i Tyskland ökat och var 7 % högre än den månatliga tillväxten året innan. Hänsyn måste också tas till att Tyskland, enligt prognoser, sedan 2009 har haft en stark ekonomisk tillväxt på omkring 3 % per år. Tillväxten på flygtrafikmarknaden är normalt sett högre än den allmänna ekonomiska tillväxten ([63]).

(263) Det tillfredsställande nyttjandet på medellång sikt av den nya terminalen på Saarbrückens flygplats bekräftas av att den årliga passagerarvolymen ligger kvar en bra bit över den gamla terminalens övre kapacitetsgräns (dvs. 390 000 passagerare). Den enda kraftiga nedgången i passagerarvolymen inträffade 2007, vilket sammanföll med en kraftig ökning av passagerarvolymen på Zweibrückens flygplats. Detta kan förklaras av att flygbolaget Hapag Lloyd/TUIFly lämnade Saarbrückens flygplats 2007 och började flyga från Zweibrückens flygplats. Situationen förändrades avsevärt 2008 när Saarbrücken med 518 288 passagerare noterade sin absolut största passagerarvolym. Tyskland uppger att denna nivå inte kunde bibehållas åren därefter på grund av den finansiella krisen i Tyskland ([64]).

(264) Den totala månatliga kapaciteten på Saarbrückens flygplats uppgår till […] passagerare. Sedan åtminstone 2005 utnyttjas denna kapacitet till fullo eller överskrids till och med under sommarmånaderna (juli till september) ([65]). Det kan därför slås fast att Saarbrückens flygplats redan nu i hög grad utnyttjar den nya kapaciteten och att utsikterna för kapacitetsutnyttjandet på medellång sikt är tillfredsställande.

Alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen

(265) Enligt de uppgifter som lämnats av Tyskland ([66]) har infrastrukturen alltid varit öppen för alla potentiella användare utan någon kommersiellt omotiverad diskriminering.

Handeln påverkas inte i en omfattning som strider mot unionens intresse

(266) Enligt punkt 39 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn kan flygplatskategorin användas som en indikator på dels i vilken grad flygplatser konkurrerar med varandra, dels i vilken grad finansieringen av en flygplats kan ha snedvridande effekt på konkurrensen. Enligt 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn kan offentlig finansiering av små regionala flygplatser (kategori D) knappast förmodas snedvrida konkurrensen eller påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, men detta betyder inte att konkurrenssnedvridning och påverkan på handeln är uteslutet och ska heller inte tolkas så.

(267) Den årliga kapaciteten för den gamla terminalen på Saarbrückens flygplats var 390 000 passagerare. När den nya terminalen byggts ökade den årliga kapaciteten till 700 000 passagerare. Med denna kapacitet tillhör flygplatsen kategori D, ”små regionala flygplatser”, enligt definitionen i punkt 15 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn. Sedan 2000 har den årliga passagerartrafiken på Saarbrückens flygplats legat på omkring 500 000 passagerare, vilket är hälften av den passagerarvolym som fastställts som övre gräns för en liten regional flygplats. Saarbrückens flygplats är dessutom en flygplats med typisk regional inriktning, vilket återspeglas av att ett betydande antal av de passagerare som utnyttjar flygplatsen kommer från Saarland. Antalet passagerare som kommer från Frankrikes och Luxemburgs gränsområden är begränsat och uppgår till [mindre än 14 %] ([…] från Frankrike och […] från Luxemburg) ([67]).

(268) Om man räknar med ett upptagningsområde på omkring 100 km och en restid på 60 minuter kan det antas att tre av de flygplatser som ligger närmast Saarbrücken, dvs. Luxemburgs flygplats (121 km från Saarbrücken), Metz-Nancy-Lorraines flygplats (97 km från Saarbrücken) och Frankfurt-Hahns flygplats (128 km från Saarbrücken) inte ligger i samma upptagningsområde. De tillämpar dessutom affärsmodeller som avsevärt skiljer sig från den som tillämpas av Saarbrückens flygplats.

([63]) *Aktualisierte Stellungnahme zur Nachfrageprognose für den Flughafen Kassel-Calden, Intraplan Consult GmbH,* den 12 mars 2012, s. 8.
([64]) Tysklands inlaga av den 16 april 2012, s. 65.
([65]) Tysklands inlaga av den 16 april 2012, s. 9 och bilaga 2.
([66]) Tysklands inlaga av den 16 april 2012, s. 66.
([67]) Tysklands inlaga av den 16 april 2012, s. 33.

(269) När det gäller Luxemburgs flygplats tillämpar Luxemburg och Saarbrücken olika affärsmodeller. Luxemburgs flygplats är med omkring 1,5 miljoner passagerare per år betydligt större än Saarbrückens flygplats. Den erbjuder linjetrafik och chartertrafik till en rad olika destinationer, som när det gäller chartertrafiken innefattar europeiska huvudstäder. Urvalet av destinationer tillgodoser i hög grad behoven hos de anställda på de finansiella och internationella institutioner som ligger i Luxemburg. Saarbrückens flygplats erbjuder däremot huvudsakligen linjetrafik till ett antal tyska städer som betraktas som Tysklands näringslivscentrum (Berlin, Hamburg, München) och till ett antal semestermål.

(270) När det gäller Metz-Nancy-Lorraines flygplats kan det konstateras att någon överlappning knappast förekommer vad beträffar den trafik som erbjuds av den flygplatsen och Saarbrückens flygplats, eftersom Metz-Nancy-Lorraine främst erbjuder linjetrafik till franska städer och chartertrafik till Nordafrika.

(271) Konkurrenssnedvridning mellan Saarbrücken och Frankfurt-Hahn kan också i stort sett uteslutas endast på grund av avståndet mellan de två flygplatserna, som motsvarar en restid på två timmar. Frankfurt-Hahn betjänas dessutom främst av lågprisbolag (Ryanair), och flygfrakt är ett relativt viktigt inslag i flygplatsens affärsmodell, medan Saarbrückens flygplats huvudsakligen erbjuder linjetrafik till nationella destinationer och bara har begränsad flygfrakt.

(272) Konkurrensförhållandet mellan Saarbrückens flygplats och Zweibrückens flygplats är mer relevant, eftersom de ligger så nära varandra (39 km eller 34 minuters restid) och deras upptagningsområden i hög grad överlappar varandra. Tyskland uppger att de två flygplatser har olika affärsmodeller: Saarbrückens flygplats är etablerad (öppnade för över 80 år sedan) och har en mer sofistikerad infrastruktur som erbjuder passagerarna (varav en stor del är affärsresenärer) högre komfort. Den erbjuder huvudsakligen linjetrafik till Tysklands främsta näringslivscentrum och ett antal semestermål. Zweibrückens flygplats har en infrastruktur med relativt låg komfort, och affärsmodellen baseras på lågprisbolag, semestertrafik och flygfrakt. Kommissionen noterar dock att de två flygplatsernas affärsmodeller visserligen tycks skilja sig åt i viss mån, men att det står klart att kärnverksamheten på Zweibrückens flygplats (semestertrafik, framför allt till Antalya och Palma de Mallorca) även finns på Saarbrückens flygplats. Det stämmer att Saarbrücken i övrigt inriktar sig på linjetrafik till större städer som Luxemburg, Berlin och Hamburg. Det förändrar emellertid inte det faktum att det bara är en begränsad del av Zweibrückens verksamhet som inte bedrivs eller skulle kunna bedrivas från Saarbrücken.

(273) Vidare kan det konstateras att en avsevärd ökning av passagerarvolymen på Zweibrückens flygplats 2007 sammanföll med en relativt stor minskning av passagerarvolymen på Saarbrückens flygplats samma år. Även om flygplatsernas affärsplaner i viss mån kompletterar varandra tycks de således även konkurrera med varandra.

(274) Samtidigt bör det noteras att Saarbrücken har varit en etablerad flygplats i över 80 år. När den nya terminalen byggts 2000 ökade den årliga kapaciteten från 390 000 till 700 000 passagerare. Denna kapacitet kunde dock aldrig utnyttjas till fullo, kanske därför att Zweibrückens flygplats också 2006 började bedriva kommersiell passagerarluftfart med gradvis ökande passagerarvolym. Med tanke på den historiska utvecklingen för de två flygplatserna (Saarbrücken har funnits på den tyska flygplatskartan i över 80 år), deras geografiska läge (med överlappande upptagningsområden) och den lediga kapaciteten på Saarbrückens flygplats när Zweibrückens flygplats gav sig in på marknaden för kommersiell luftfart 2006, slår kommissionen fast att öppnandet av Zweibrückens flygplats utgör en onödig dubblering av infrastruktur med snedvridande effekt på konkurrensen, snarare än tvärtom.

(275) Mot denna bakgrund slår kommissionen fast att investeringsstödet till Saarbrückens flygplats varken snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Stödet är nödvändigt och proportionerligt; stimulanseffekt

(276) Kommissionen måste avgöra om det statliga stöd som beviljats Saarbrückens flygplats har ändrat stödmottagarens agerande såtillvida att företaget inlett verksamhet som bidrar till målet av allmänekonomiskt intresse, som i) det inte skulle genomföra utan stödet eller ii) det skulle genomföra på ett begränsat eller annorlunda sätt. Stödet anses dessutom vara proportionerligt endast om samma resultat inte kunde ha uppnåtts med mindre stöd och mindre snedvridning. Stödbeloppet och stödnivån måste därför begränsas till det minimum som behövs för att den understödda verksamheten ska kunna genomföras.

(277) Enligt de uppgifter som lämnats av Tyskland kunde investeringen inte ha genomförts utan stödet. Av tabell 3 framgår att flygplatsen fortfarande går med förlust. Det kan därför slås fast att stödet var nödvändigt för att göra investeringar i syfte att minska belastningen på flygplatsinfrastrukturen och uppfylla de gällande kraven för modern flygplatsinfrastruktur. Utan stödet skulle Saarbrückens flygplats inte ha tillgodosett den förväntade efterfrågan från flygbolag och passagerare i upptagningsområdet, och den ekonomiska aktiviteten på flygplatsen skulle ha varit mindre. Kommissionen anser därför att stödåtgärden i fråga har en stimulanseffekt, att stödbeloppet är begränsat till det minimum som behövs för att den understödda verksamheten ska kunna genomföras och att stödet därmed är proportionerligt.

Slutsats

(278) Kommissionen slår därför fast att investeringsstödet till Saarbrückens flygplats är förenligt med artikel 107.3 c i fördraget eftersom det uppfyller de villkor för förenlighet som anges i punkt 61 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn.

(279) Kommissionen anser vidare att man inte behöver bedöma några andra grunder för förenlighet som anförts av Tyskland, eftersom det statliga stödet till FSBesitzG/FSG konstaterats vara förenligt enligt avsnitt 4.1 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn.

5.1.5.4 ***Driftstöd***

(280) I avsnitt 5.1.2 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn anges de kriterier som kommissionen ska tillämpa vid bedömningen av om driftstöd är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget. Enligt punkt 172 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn kommer kommissionen att tillämpa dessa kriterier på samtliga ärenden som gäller driftstöd till flygplatsen, inklusive pågående anmälningar och olagliga, oanmälda stöd.

(281) Olagligt driftstöd som beviljats innan 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn började tillämpas kan förklaras vara förenligt med den inre marknaden i en utsträckning som motsvarar de otäckta driftskostnaderna, förutsatt att följande villkor ([68]) är uppfyllda:

(282) Kriterierna för förenlighet för driftstöd, som får beviljas under en övergångsperiod på tio år från dagen för offentliggörandet av 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn, är följande:

a) *Bidrag till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse:* detta villkor är uppfyllt bland annat om stödet ökar unionsmedborgares rörlighet och regioners anslutbarhet eller underlättar regional utveckling ([69]).

b) *Behov av statligt ingripande:* stödet måste inriktas på situationer där det kan åstadkomma en påtaglig förbättring som marknaden inte klarar på egen hand ([70]).

c) *Förekomst av en stimulanseffekt:* detta villkor är uppfyllt om det är sannolikt att den ekonomiska aktiviteten på flygplatsen, i avsaknad av driftstöd och med beaktande av den möjliga förekomsten av investeringsstöd och trafikvolymen, skulle vara avsevärt mindre ([71]).

d) *Stödets proportionalitet (begränsning av stödet till ett minimum):* för att driftstöd till flygplatser ska anses vara proportionellt måste det vara begränsat till det lägsta belopp som krävs för att den understödda verksamheten ska äga rum ([72]).

e) Undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel ([73]).

([68]) Enligt punkt 137 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn är inte alla villkor som anges i avsnitt 5.1 i riktlinjerna tillämpliga på tidigare driftstöd.
([69]) Punkterna 113 och 137 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([70]) Punkterna 116 och 137 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([71]) Punkterna 124 och 137 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([72]) Punkterna 125 och 137 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([73]) Punkterna 131 och 137 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.

Driftstödet bidrar till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse

(283) Det driftstöd som är föremål för granskning och innefattar förlusterna i FSBesitzG/FSG sedan 2000 och motsvarande kapitaltillskott från vh Saar, som finansierades med kapitaltillskott från Saarland såsom framgår av tabell 3, hade till syfte att upprätthålla en lämplig driftsnivå på Saarbrückens flygplats.

(284) Enligt punkt 113 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn anses driftstöd till flygplatser bidra till att ett mål av gemensamt intresse uppnås, om det ökar unionsmedborgares rörlighet och regioners anslutbarhet, motarbetar lufttrafikstockningar vid viktiga navflygplatser i unionen eller underlättar regional utveckling.

(285) Såsom förklaras i skäl 235 bidrog driftstödet till Saarbrückens flygplats till regionens anslutbarhet och utveckling mot bakgrund av dess strukturomvandling från gruv- och stålindustri till en teknik- och tjänsteorienterad region, liksom dess utveckling till ett regionalt forsknings- och vetenskapscentrum. Utbyggnaden av Saarbrückens flygplats baserades också på en sund passagerarprognos eftersom flygplatsens utökade kapacitet redan nu utnyttjas i stor utsträckning.

(286) Det skulle dock kunna vara problematiskt att flygplatsinfrastrukturen på Saarbrückens flygplats har dubblerats genom att liknande infrastruktur finns på Zweibrückens flygplats. I ett scenario med dubblering antas i punkt 114 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn att det statliga stödet inte bidrar till ett mål av gemensamt intresse. När man tittar på de olika händelserna i samband med utbyggnaden av Saarbrückens flygplats och omvandlingen av Zweibrückens flygplats från en militär till en civil flygplats, framgår det tydligt att det avtal om resultatöverföring enligt vilket förlusterna för Saarbrückens flygplats kompenserades ingicks när Zweibrückens flygplats ännu inte hade gett sig in på marknaden för kommersiell luftfart och Saarbrückens flygplats hade varit överbelastad i några år. Argumentet om dubblering gäller därför snarare det statliga stöd som beviljats Zweibrückens flygplats ([74]).

(287) Kommissionen anser därför att driftstödet till Saarbrückens flygplats bidrog till uppnåendet av ett mål av gemensamt intresse, nämligen förbättrad anslutbarhet och regional utveckling i regionen Saarland genom drift av säker transportinfrastruktur för att tillgodose regionens transportbehov.

Behov av statligt ingripande

(288) Enligt punkterna 116 och följande i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn betraktas driftstöd till flygplatser som nödvändigt om det åstadkommer en påtaglig förbättring som marknaden inte klarar på egen hand. I riktlinjerna konstateras vidare att behovet av offentlig finansiering av driftskostnader normalt kommer att vara proportionellt större för mindre flygplatser på grund av höga fasta kostnader, och att flygplatser med en volym av 200 000–700 000 passagerare per år kan sakna möjlighet att täcka en betydande del av sina driftskostnader.

(289) Sedan den nya terminalen byggdes har de årliga passagerarvolymerna på Saarbrückens flygplats stabiliserats omkring 500 000, dvs. långt under 700 000 passagerare, som är det antal som i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn anges som övre gräns för regionala flygplatser i denna kategori. Även om flygplatsens kapacitet utnyttjas till fullo redan […] kan flygplatsen inte generera tillräckliga intäkter för att täcka sina driftskostnader, vilket i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn beskrivs som typiskt för flygplatser av denna storlek.

(290) Kommissionen anser därför att driftstödet till Saarbrückens flygplats är nödvändigt.

([74]) Se fotnot 46.

Det statliga stödets lämplighet som politiskt instrument

(291) Enligt punkt 120 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn bör driftstöd vara ett lämpligt politiskt instrument för att uppnå det avsedda målet eller lösa det problem som ska åtgärdas. Eftersom Saarbrückens flygplats är olönsam i fråga om rörelseverksamheten är det enda lämpliga instrumentet driftstöd som gör det möjligt för flygplatsen att fortsätta med verksamhet som säkrar anslutbarhet för regionen Saarland. Andra instrument, t.ex. investeringsstöd eller lagstiftningsåtgärder, framstår inte som lämpliga för att åtgärda Saarbrückens flygplats finansiella problem i fråga om rörelseverksamheten. Kommissionen anser därför att driftstödet till Saarbrückens flygplats är ett lämpligt instrument.

Förekomst av en stimulanseffekt och stödets proportionalitet (begränsning av stödet till det minsta nödvändiga)

(292) Enligt punkt 124 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn anses driftstödet ge stimulanseffekt om det är sannolikt att den ekonomiska aktiviteten på flygplatsen, i avsaknad av driftstöd och med beaktande av den möjliga förekomsten av investeringsstöd och trafikvolymen, skulle vara avsevärt mindre.

(293) Saarbrückens flygplats fick investeringsstöd för att bygga en ny terminal och för att fullgöra de gällande kraven för modern flygplatsinfrastruktur. Det gjorde det möjligt för flygplatsen att tillgodose regionen Saarlands behov i fråga om anslutbarhet och transport, som uttryckt i passagerarvolym de senaste åren har stabiliserats på 500 000 passagerare per år. Trots en relativt stabil passagerarvolym kan flygplatsen emellertid inte täcka sina driftskostnader. Utan driftstödet skulle flygplatsen inte kunna bibehålla den aktuella trafikvolymen, och dess ekonomiska aktivitet skulle behöva minskas. Samtidigt översteg stödet inte det belopp som krävdes för att täcka rörelseförlusterna, och stödbeloppet är således begränsat till det minsta nödvändiga.

(294) Kommissionen anser därför att driftstödet till Saarbrückens flygplats har en stimulanseffekt och är proportionerligt.

Undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel

(295) Enligt punkt 131 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn kommer kommissionen vid en bedömning av driftstödets förenlighet att beakta konkurrenssnedvridningar och effekterna på handeln. En indikation på potentiella konkurrenssnedvridningar eller effekter på handeln kan vara att flygplatsen ligger i samma upptagningsområde som en annan flygplats med ledig kapacitet.

(296) Såsom visas i skälen 237 och följande kan det, om man räknar med ett upptagningsområde på omkring 100 km och en restid på 60 minuter, antas att tre av de flygplatser som ligger närmast Saarbrücken, dvs. Luxemburgs flygplats (121 km från Saarbrücken), Metz-Nancy-Lorraines flygplats (96 km från Saarbrücken) och Frankfurt-Hahns flygplats (128 km från Saarbrücken), inte ligger i samma upptagningsområde och tillämpar affärsmodeller som avsevärt skiljer sig från den som tillämpas av Saarbrückens flygplats. Saarbrücken erbjuder huvudsakligen linjetrafik som förbinder Saarbrücken med Tysklands främsta näringslivscentrum (Berlin, Hamburg och tidigare även München) och ett antal semestermål. Luxemburg erbjuder främst linjetrafik till europeiska huvudstäder, Metz-Nancy-Lorraine är inriktad på linjetrafik till franska städer och destinationer i Nordafrika, och Frankfurt-Hahns affärsmodell baseras på lågprisbolag och flygfrakt.

(297) Problemet med dubblering av flygplatsinfrastrukturen i samma upptagningsområde uppstår bara i fråga om Zweibrückens flygplats. Såsom förklaras i skäl 252, och med hänsyn till de olika händelserna i samband med utbyggnaden av Saarbrückens flygplats och omvandlingen av Zweibrückens flygplats från en militär till en civil flygplats, vilket skapade den lediga kapaciteten i Saarlandområdet, kan det dock slås fast att det var Zweibrückens flygplats som onödigtvis dubblerade infrastruktur med snedvridande effekt på konkurrensen.

Slutsats

(298) Mot denna bakgrund slår kommissionen fast att driftstödet till Saarbrückens flygplats är förenligt med artikel 107.3 c i fördraget mot bakgrund av de villkor för förenlighet som anges i avsnitt 5.1.2 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.

(299) Kommissionen anser vidare att man inte behöver bedöma några andra grunder för förenlighet som anförts av Tyskland, eftersom driftstödet till FSBesitzG/FSG konstaterats vara förenligt enligt 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.

5.2 *ÖVERFÖRINGEN AV OLIKA TOMTER TILL FSBESITZG*

5.2.1 FÖREKOMST AV STÖD

(300) FSBesitzG måste, av de orsaker som anges i skälen 179–182, betraktas som ett företag från och med 2000.

När det gäller de olika överföringar av mark som nämndes i beslutet om att inleda förfarandet är därför bara de som ägde rum efter 2000 relevanta för det här beslutet. Överföringar som ägde rum före 2000 gynnade inte något företag och kunde därför inte utgöra statligt stöd. Vad beträffar de överföringar som ägde rum efter 2000 anför Tyskland att de var nödvändiga av säkerhetsskäl och därmed skulle tillhöra den offentliga sektorns ansvarsområde och vara undantagna från granskning enligt reglerna om statligt stöd. Överföringarna omfattas enligt Tysklands mening av § 8 i *Luftsicherheitsgesetz*. På samma sätt som i skälen 186–194 anser kommissionen att åtgärder enligt § 8 i *Luftsicherheitsgesetz* i princip kan betraktas som verksamhet som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde. I den mån överföringen av tomter innebar att FSBesitzG eller FSG befriades från kostnader de måste bära enligt § 8.3 i *Luftsicherheitsgesetz* är överföringarna emellertid inte undantagna från granskning enligt EU:s regler om statligt stöd.

(301) Efter 2000 ägde tre överföringar av mark rum, varav två […] (2002 och 2003) och en mot betalning (2004). Tomterna överfördes av delstaten Saarland. Kommissionen kan därför slå fast att överföringarna av mark till FSBesitzG inbegriper statliga medel i form av direkta bidrag från statens budget och därmed kan tillskrivas staten.

(302) De två överföringar som gjordes utan betalning måste anses ha gett FSBesitzG en fördel som företaget annars inte skulle ha fått på marknaden. Tyskland lämnade en intern värdering av dessa två tomter, enligt vilken det sammanlagda marknadsvärdet skulle uppgå till omkring […]. Den tredje tomten såldes för […]. Tyskland har lämnat en värdering av de tomter som överfördes 2002. Enligt denna värdering hade de tomter utanför det ursprungliga stängslet som överförts ett värde av […], och tomterna på flygplatsens mark hade ett värde av […]. Tyskland hävdar att denna värdering även kan användas för att fastställa värdet på den tomt som såldes 2004. Mot den bakgrunden uppskattade Tyskland värdet av den tomt som såldes 2004 till […] vid tidpunkten för transaktionen, vilket motsvarar det pris som FSBesitzG betalade. I detta avseende noterar kommissionen till att börja med att den värdering som Tyskland hänvisar till inte gjordes av en oberoende expert utan internt, av den enhet vid Saarlands finansministerium som ansvarar för försäljning av mark. Tyskland har inte heller lämnat någon förklaring till hur man kom fram till sin slutsats. Framför allt förblev det oklart vilka tomter som låg på flygplatsens mark och vilka som låg utanför. Kommissionen kan därför inte utesluta att det pris som betalades låg under marknadsvärdet och innebar att FSBesitzG fick en fördel. Eftersom det bara var FSBesitzG som gynnades av de tre överföringarna måste de också anses vara selektiva. Slutligen riskerar överföringarna, av samma orsaker som nämns i skälen 218–225, att snedvrida konkurrensen och påverka handeln. Överföringen av tre tomter utgjorde följaktligen statligt stöd.

(303) Kommissionen anser dessutom att stödet måste betecknas som investeringsstöd, eftersom det avsåg kostnadsfri överföring av anläggningstillgångar.

5.2.2 FÖRENLIGHET

(304) Investeringsstödet användes för att möjliggöra utvidgning av säkerhetsområden vid banände. Såsom anges i avsnitt 5.1.5.3 gjordes denna investering för att flygplatsen skulle kunna bibehållas i full drift och därmed bidra till den regionala utvecklingen. Kommissionen anser att investeringsstödet i form av en överföring av mark även uppfyller alla övriga villkor för förenlighet enligt punkt 61 i 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, eftersom även de skäl som anges i avsnitt 5.1.5.3 är tillämpliga. Därför dras slutsatsen att investeringsstödet i form av överföringen av mark är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget.

5.3 *LÅNEGARANTIER TILL FÖRMÅN FÖR VH SAAR OCH FSBESITZG*

5.3.1 FÖREKOMST AV STÖD

(305) Kommissionen noterar att delstaten Saarland vid tre tillfällen garanterade lån till FSBesitzG utan ersättning. Man noterar emellertid också att samtliga garantier beviljades före 2000. Eftersom FSBesitzG kunde betraktas som ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget först från och med 2000, anser kommissionen att garantierna inte gav något företag en fördel och därmed inte utgör statligt stöd.

(306) Vad beträffar de administrativa skrivelserna till vh Saar erinrar kommissionen om sin tidigare slutsats i skäl 203 att vh Saar använder den finansiering som mottagits till att fullgöra sina finansieringsskyldigheter gentemot Saarbrückens flygplats. De lån som vh Saar tog efter de administrativa skrivelserna fördes också över till Saarbrückens flygplats. Det kan därför slås fast att den eventuella fördel dessa skrivelser medförde inte kom vh Saar till del utan fördes över till flygplatsen.

(307) När det gäller fördelen för flygplatsen fördes de lån som säkrats genom de administrativa skrivelserna över för att finansiera infrastrukturinvesteringar. Om de administrativa skrivelserna innefattade stöd skulle det således vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget av de skäl som anges i avsnitt 5.1.5.3.

5.4 *HYRESKONTRAKTET MELLAN FSBESITZG OCH FSBG*

5.4.1 FÖREKOMST AV STÖD

(308) Kommissionen har redan i skäl 181 slagit fast att FSBG var ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Det behöver därför bara bedömas om hyreskontrakten gav FSBG en fördel, om den fördelen beviljades med hjälp av statliga medel och om den snedvred konkurrensen och påverkade handeln mellan medlemsstaterna.

Åtskillnad mellan befintligt och nytt stöd

(309) Kommissionen konstaterar till att börjas med att åtskillnad måste göras mellan det hyreskontrakt som ingicks den 7 juli 1997 och gällde till och med den 1 juli 2006 (nedan kallat *1997 års kontrakt*) och det kontrakt som gällde från och med den 1 juli 2006 (nedan kallat *2006 års kontrakt*) Såsom betonas ovan ansågs uppförandet och driften av en flygplats utgöra en ekonomisk verksamhet först från 2000, vilket betyder att en stödordning som införts dessförinnan, om den skulle anses utgöra statligt stöd, därefter skulle utgöra *befintligt stöd* (se avsnitt 5.1.2). Det är alltså inte nödvändigt att närmare undersöka om 1997 års kontrakt (som inbegrep fasta årliga hyror) i själva verket utgjorde stöd, eftersom det under alla omständigheter skulle ha fått betecknas som befintligt stöd.

(310) Å andra sidan kan inte FSBG:s ingående av ett nytt hyreskontrakt 2006, med ändrade villkor för fastställande av den årliga hyran (framför allt införande av ett nytt prisinslag, nämligen överföring av en viss del av FSBG:s årliga vinst), betraktas som en ändring ”av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden” ([75]). 2006 års kontrakt kan därför inte, om det utgör statligt stöd, betraktas som befintligt stöd utan skulle i stället utgöra nytt stöd.

Statliga medel och stöd som kan tillskrivas staten

(311) För att åtgärden i fråga ska utgöra statligt stöd måste den finansieras med statliga medel, och beslutet om att bevilja åtgärden måste kunna tillskrivas staten.

([75]) Artikel 4.1 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1).

(312) 2006 års kontrakt ingicks mellan FSBesitzG och FSBG. FSBesitzG ägdes (indirekt) till 100 % av staten, som därmed kunde utöva kontroll över företaget. Ett hyreskontrakt med en hyra under marknadspriset skulle innebära uteblivna intäkter för företaget och dess ägare, dvs. i slutändan Saarland, och det skulle alltså röra sig om finansiering med statliga medel. När det gäller frågan om huruvida stödet kan tillskrivas staten noterar kommissionen att det i FSBesitzG:s stadgar anges att tillsynsstyrelsens ledamöter ska utses av Saarlands regering och att ordföranden ska utses av ministeriet med ansvar för luftfart. Ingåendet av 2006 års kontrakt krävde medgivande av tillsynsstyrelsen ([76]), som företräder Saarlands regering. Kommissionen kan därför slå fast att åtgärden kan tillskrivas staten.

Ekonomisk fördel

(313) För att avgöra om 2006 års kontrakt gav FSBG en ekonomisk fördel är det nödvändigt att antingen jämföra kontraktsvillkoren med gängse villkor på marknaden för samma typ av kontrakt vid den aktuella tidpunkten eller, om det inte är möjligt, att undersöka om en vinstinriktad marknadsekonomisk aktör skulle ha genomfört transaktionen.

(314) Tyskland har inte lämnat några belägg för att 2006 års kontrakt överensstämde med normala marknadsvillkor vid den aktuella tidpunkten. Det är därför nödvändigt att analysera om en försiktig marknadsekonomisk aktör som strävar efter att göra en rimlig vinst skulle ha ingått 2006 års kontrakt.

(315) Kommissionen konstaterar att FSBesitzG genomgående gjort förluster åtminstone sedan 2000 (se tabell 3). Med tanke på att hyreskontraktet med FSBG i princip var dess enda inkomstkälla (förutom den årliga förlusttäckningen från vh Saar) framstår det som om en förnuftig marknadsekonomisk aktör i samma situation som FSBesitzG skulle ha försökt täcka sina egna kostnader med den inkomst som hyreskontraktet genererade. De kostnader som FSBesitzG ådrog sig var större än den intäkt företaget genererade genom att hyra ut flygplatsen till FSBG. FSBesitzG:s ingående av 2006 års kontrakt tycks inte ha ingått i en specifik strategi för långsiktig lönsamhet.

(316) Mot denna bakgrund kan inte ingåendet av 2006 års kontrakt anses vara förenligt med principen om en marknadsekonomisk aktör, och det innebar således att FSBG fick en fördel.

Selektivitet

(317) Enligt artikel 107.1 i fördraget måste en åtgärd gynna ”vissa företag eller viss produktion” för att kunna betecknas som statligt stöd. Eftersom 2006 års kontrakt endast gynnade FSBG kan det betraktas som selektivt i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln

(318) Åtgärden riskerade slutligen att snedvrida konkurrensen och påverka handeln av de skäl som anges i avsnitt 5.1.1.

Slutsats

(319) Kommissionen anser därför att 2006 års kontrakt inbegrep statligt stöd till FSBG. Det måste bedömas som driftstöd.

5.4.2 FÖRENLIGHET

(320) Såsom anges i avsnitt 5.1.5.4 kan driftstöd som beviljats innan 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn började tillämpas förklaras vara förenligt med den inre marknaden i en utsträckning som motsvarar de otäckta driftskostnaderna, förutsatt att följande villkor ([77]) är uppfyllda:

— Bidrag till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse.

— Behov av statligt ingripande.

— Förekomst av en stimulanseffekt.

([76]) Se § 10 led i i FSBesitzG:s stadgar, enligt vilken eventuella ändringar av hyreskontraktet mellan FSBesitzG och FSBG måste godkännas av FSBesitzG:s tillsynsstyrelse.

([77]) Enligt punkt 137 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn är inte alla villkor som anges i avsnitt 5.1 i riktlinjerna tillämpliga på tidigare driftstöd.

— Stödets proportionalitet (begränsning av stödet till det minsta nödvändiga).

— Undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel.

(321) Det driftstöd som är föremål för granskning, som avsåg uthyrning av flygplatsinfrastruktur under marknadspriset, syftade till att upprätthålla en lämplig driftsnivå på Saarbrückens flygplats.

(322) Enligt punkt 113 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn anses driftstöd till flygplatser bidra till att ett mål av gemensamt intresse uppnås, om det ökar unionsmedborgares rörlighet och regioners anslutbarhet, motarbetar lufttrafikstockningar vid viktiga navflygplatser i unionen eller underlättar regional utveckling.

(323) Såsom förklaras i skäl 254 bidrog driftstödet till Saarbrückens flygplats till regionens anslutbarhet och utveckling. Av de orsaker som anges i skäl 284 gäller argumentet om dubblering snarare det statliga stödet till Zweibrückens flygplats.

(324) Kommissionen anser därför att driftstödet till FSBG bidrog till uppnåendet av ett mål av gemensamt intresse, nämligen förbättrad anslutbarhet och regional utveckling i regionen Saarland genom drift av transportinfrastruktur för att tillgodose regionens transportbehov.

(325) Enligt 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn kan mindre flygplatser ha svårt att finansiera sin verksamhet utan offentlig finansiering. Enligt punkt 118 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn kan flygplatser med under 700 000 passagerare per år sakna möjlighet att täcka en betydande del av sina driftskostnader. Trafikvolymen på Saarbrückens flygplats låg konstant under 700 000 passagerare. Kommissionen anser därför att stödet var nödvändigt, eftersom det möjliggjorde en förbättring av anslutbarheten för regionen som marknaden inte skulle ha klarat på egen hand.

(326) Såsom anges ovan fick Saarbrückens flygplats investeringsstöd som gjorde det möjligt för flygplatsen att tillgodose regionen Saarlands behov i fråga om anslutbarhet och transport (se skäl 285). Trots en relativt stabil passagerarvolym kan flygplatsen inte täcka sina driftskostnader. I detta sammanhang noterar kommissionen att även FSBG gick med förlust 2006 och 2007, när 2006 års kontrakt gällde (de redovisade förlusterna uppgick 2006 till –214 709 euro och 2007 till –2 737 773 euro). Förlusterna inträffade trots att den hyra som FSBG betalade de åren var lägre än den hyra som betalades enligt 1997 års kontrakt (se **tabell** 7). Det kan således antas att stödet inom ramen för 2006 års kontrakt hade en stimulanseffekt och inte översteg vad som var nödvändigt för att täcka rörelseförluster och därmed var begränsat till det minimum som krävdes för att för att den understödda verksamheten skulle äga rum.

(327) Kommissionen slår därför fast att de villkor för förenlighet som anges i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn är uppfyllda.

5.5 *RABATTER FÖR FLYGBOLAG/MARKNADSFÖRINGSAVTAL*

5.5.1 FÖREKOMST AV STÖD

(328) Genom att tillhandahålla lufttransporttjänster bedriver flygbolag en ekonomisk verksamhet och utgör därför företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Det måste analyseras om överenskommelserna mellan flygbolagen och flygplatsen i fråga innebar att flygbolagen beviljades en ekonomisk fördel.

Ekonomisk fördel

(329) När en flygplats har tillgång till offentliga medel kan förekomst av stöd till ett flygbolag i princip uteslutas om förbindelserna mellan flygplatsen och flygbolaget uppfyller marknadsekonomitestet. Förekomst av en fördel kan normalt sett uteslutas om a) det pris som tas ut för tjänsterna motsvarar marknadspriset eller b) en i förväg utförd analys visar att överenskommelsen mellan flygplatsen och flygbolaget kommer att leda till en vinstökning för flygplatsen och ingår i en övergripande strategi som leder till långsiktig lönsamhet.

(330) Vid bedömningen av om en överenskommelse som en flygplats ingår med ett flygbolag uppfyller marknadsekonomitestet bör de inkomster från icke-luftfartsverksamheter som väntas följa av flygbolagets verksamhet beaktas jämte flygplatsavgifterna, efter avdrag för rabatter, marknadsföringsstöd eller stimulanssystem. Likaså måste samtliga merkostnader som väntas uppstå för flygplatsen till följd av flygbolagets verksamhet på flygplatsen beaktas. Dessa merkostnader kan omfatta alla kategorier av utgifter eller investeringar, t.ex. tillkommande personal-, utrustnings- och investeringskostnader som följer av flygbolagets närvaro på flygplatsen. Om flygplatsen exempelvis behöver expandera eller anlägga en ny terminal eller andra faciliteter för att i huvudsak tillmötesgå ett specifikt flygbolags behov, bör kostnaderna för detta beaktas vid beräkningen av merkostnaderna. Kostnader som flygplatsen måste bära oberoende av överenskommelsen med flygbolaget bör däremot inte beaktas i marknadsekonomitestet.

(331) Flygplatsinfrastrukturen måste dessutom vara öppen för samtliga flygbolag och inte bestämd för ett specifikt flygbolag för att utesluta att den förmån som följer av stöd till flygplatsförvaltaren som är förenligt med den inre marknaden inte blir överförd till ett specifikt flygbolag.

(332) Mot denna bakgrund kommer kommissionen att bedöma den övergripande ordning med flygplatsavgifter som tillämpas på Saarbrückens flygplats liksom de enskilda kontrakt mellan flygbolag och Saarbrückens flygplats som avviker från eller ligger utanför ordningen med flygplatsavgifter.

Rabatter för flygbolag

(333) Den 1 april 2007 infördes en ny lista över avgifter på Saarbrückens flygplats (nedan kallad *2007 års lista över avgifter*). Denna lista innefattade rabatter för flygbolag som uppfyllde vissa villkor. Genom 2007 års lista över avgifter erbjöds framför allt rabatter för nya flygbolag, nya destinationer och ökad passagerarvolym. Dessförinnan hade listan över avgifter inte innehållit några rabatter. Saarbrückens flygplats antog en ny lista över avgifter som trädde i kraft den 1 september 2013 och ersatte 2007 års lista över avgifter. Detta beslut gäller inte 2013 års lista över avgifter.

(334) Vid tillämpning av marknadsekonomitestet på åtgärderna i fråga måste kommissionen till att börja med avgöra om det pris som togs ut motsvarar ett marknadspris. Kommissionen tvivlar här på att man i nuläget kan identifiera ett lämpligt riktmärke för att fastställa ett riktigt marknadspris för de tjänster som tillhandahålls av flygplatser. I avsaknad av ett identifierbart riktmärke måste kommissionen i förväg bedöma hur mycket lönsamheten ökar genom 2007 års lista över avgifter.

(335) 2007 års lista över avgifter infördes för att öka konkurrenskraften för Saarbrückens flygplats. När 2007 års lista över avgifter upprättades analyserade flygplatsoperatören både passagerarvolymer, flygplatsrörelser och de ekonomiska resultaten 1997–2006. Enligt Tyskland visade en marknadsanalys som genomfördes vid den tiden att Saarbrücken var en av Tysklands dyraste flygplatser. Kommissionen konstaterar att TUIFly lämnade Saarbrücken i slutet av 2006. Efter 2006 utsattes Saarbrückens flygplats dessutom för ny konkurrens från Zweibrücken. Sammantaget ledde alla dessa faktorer till att Saarbrückens flygplats fick ompröva sin prissättningspolitik och införa en reviderad lista över avgifter som erbjöd incitament i form av rabatter för att säkra sin framtida livskraft och lönsamhet.

(336) Enligt tillgängliga uppgifter gjordes inga lönsamhetsundersökningar i förväg för 2007 års lista över avgifter, men Tyskland har hävdat att Saarbrückens flygplats räknade med att praktiskt taget inga ytterligare investeringar skulle behövas för att tillhandahålla ytterligare flygplatstjänster till flygbolag och att inga ytterligare driftskostnader skulle uppstå. Enligt Tysklands mening var någon lönsamhetsundersökning i förväg därför inte nödvändig. Merkostnaderna var således begränsade till de incitament som erbjöds. I detta sammanhang konstaterar kommissionen att 2007 års lista över avgifter verkligen erbjöd rabatter endast för nya flygbolag, nya förbindelser eller ökad passagerarvolym, vilket innebar att den inte inverkade negativt på status quo på flygplatsen. Kommissionen konstaterar att kapaciteten på Saarbrückens flygplats endast utnyttjades till 50 % innan 2007 års lista över avgifter infördes. Passagerarvolymen minskade från 487 000 passagerare 2005 till 350 000 passagerare 2007, medan flygplatsens potentiella årliga kapacitet skulle ha varit 700 000 passagerare per år. Kommissionen noterar att Saarbrückens flygplats hade ledig kapacitet sedan TUIFly lämnat flygplatsen, och ytterligare trafik skulle således kunna hanteras utan att man behövde uppgradera infrastrukturen, förvärva ny utrustning eller anställa ny personal. Tyskland bekräftade att det inte var nödvändigt att anställa ny personal eller bygga ut befintlig infrastruktur eller annan utrustning för att kunna hantera nya flygbolag eller förbindelser (exempelvis var de bagageband och den personal som fanns tillräckliga).

(337) Ett nytt flygbolag eller en ny förbindelse skulle generera intäkter både från luftfartsverksamhet och annan verksamhet. Eftersom kostnadsnivån var stabil skull ett nytt flygbolag eller en ny förbindelse enligt Tyskland bidra positivt till flygplatsens lönsamhet. Det faktum att Saarbrückens flygplats faktiskt lyckade locka till sig ett antal nya flygbolag (t.ex. Air Berlin, som började flyga från Saarbrücken i slutet av 2007) och etablera nya förbindelser sedan 2007 års lista över avgifter införts visar också att den rabattbaserade strategin för att öka verksamheten var framgångsrik. De tillgängliga uppgifterna visar slutligen att 2007 års lista över avgifter resulterade i en gradvis ökning av flygplatsens intäkter (från […] 2007 till […] 2010).

(338) Kommissionen noterar vidare att den, vid bedömning av överenskommelser mellan flygplatser och flygbolag, bör bedöma i vilken omfattning dessa överenskommelser kan anses utgöra en del av en övergripande strategi från flygplatsens sida för uppnående av lönsamhet på åtminstone lång sikt. I detta sammanhang måste kommissionen ta hänsyn till de faktiska belägg som fanns tillgängliga och den utveckling som rimligen kunde förväntas vid tiden för upprättandet av 2007 års lista över avgifter, särskilt de rådande marknadsvillkoren och framför allt förändringarna på marknaden till följd av liberaliseringen av lufttransportmarknaden, lågprisbolagens och andra direktflygbolags marknadsinträde och utveckling, förändringar av flygplatsindustrins organisatoriska och ekonomiska struktur samt graden av diversifiering och komplexitet hos den verksamhet som bedrivs av flygplatser, den ökade konkurrensen mellan flygbolag och mellan flygplatser, den osäkra ekonomiska omgivningen till följd av förändringarna av de rådande marknadsvillkoren och annan osäkerhet i den ekonomiska omgivningen. Kommissionen noterar, såsom beskrivs i skäl 335, att flera faktorer (t.ex. ny konkurrens från Zweibrücken efter 2006 och det faktum att TUIFly lämnade flygplatsen i slutet av 2006) fick Saarbrückens flygplats att överväga en reviderad lista över avgifter där rabatter var nödvändiga för att säkra flygplatsens framtida livskraft och lönsamhet.

(339) Slutligen noterar kommissionen att flygplatsinfrastrukturen är öppen för samtliga flygbolag och inte bestämd för ett specifikt flygbolag.

(340) Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att en ökning av verksamheten i princip inte ledde till några merkostnader utan kunde förväntas generera ökade intäkter, godtar kommissionen att Saarbrückens flygplats genom att anta 2007 års lista över avgifter och de rabatter den innehöll agerade som en marknadsekonomisk aktör. Åtgärden gav därför inte de berörda flygbolagen någon ekonomisk fördel.

Marknadsföringsavtal med Air Berlin

(341) I det kontrakt som ingicks mellan Air Berlin och Saarbrückens flygplats den 6 april 2011 enades de två parterna om att Air Berlin skulle öka turtätheten till och från Berlin med ytterligare fem tur-och-retur-flygningar i veckan, och turtätheten till och från […] med ytterligare tre tur-och-retur-flygningar i veckan till och med utgången av april 2014. Som ersättning för denna ökade turtäthet och Air Berlins åtagande att göra reklam för den nya turtätheten åtog sig Saarbrückens flygplats att betala totalt [800 000–1 700 000 euro] till Air Berlin 2011 och 2012.

(342) Tyskland lämnade en analys av den förväntade lönsamheten för avtalet vid tiden för ingåendet, som gjorts av FSG. Det hävdades att den ökade turtätheten inte, med undantag för de direkta marknadsföringskostnaderna, skulle ge upphov till några merkostnader ([78]) för flygplatsen, som enligt Tyskland skulle kunna hantera den ytterligare trafiken med befintlig infrastruktur och personal. Analysen grundades på följande förväntningar:

Tabell 10

Lönsamhetsanalys i förväg av marknadsföringsavtalet med Air Berlin (siffror i euro)

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Intäktsökning	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Merkostnader	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([78]) De merkostnader som anges i tabell 10 avser marknadsföringskostnaderna.

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Resultat	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(343) I den analys i förväg som genomfördes av FSG och lämnades av Tyskland hade inte de framtida utbetalningarna diskonterats till den dag då avtalet ingicks, men det står klart att avtalet förväntades bli lönsamt. Tyskland bekräftade att den ökade turtätheten enligt marknadsföringsavtalet inte hittills har krävt ny personal eller några specifika investeringar. Överlag har flygplatsens förväntningar uppfyllts i hög grad, och avtalet har varit lönsamt. I detta sammanhang lämnade Tyskland en prognos för avtalets löptid, baserat på vinsterna under avtalsperiodens första åtta månader (april 2011–januari 2012), enligt vilken avtalet tycks vara lönsamt.

(344) Efter att ha analyserat avtalet och FSG:s förväntningar vid tiden för dess ingående är kommissionen övertygad om att avtalet bidrog till lönsamhet för Saarbrückens flygplats eftersom den förväntade intäktsökningen var större än de förväntade merkostnaderna. Eftersom avtalet därmed var förenligt med principen om en marknadsekonomisk aktör gav det inte Air Berlin någon fördel.

Slutsats

(345) Eftersom det slagits fast att 2007 års lista över avgifter och rabatterna i den, liksom 2011 års marknadsföringsavtal mellan Air Berlin och Saarbrückens flygplats, inte gav respektive flygbolag någon fördel behöver övriga kriterier för förekomsten av stöd inte bedömas. Det kan slås fast att flygbolagen i fråga inte har beviljats något statligt stöd.

5.6 *IGÅNGSÄTTNINGSSTÖD TILL CIRRUS AIRLINES*

(346) Kommissionen konstaterar att Cirrus Airlines, som mottog direkta utbetalningar från FSBesitzG 2005 och 2006, ansökte om konkurs i januari 2012; konkursförfarandet inleddes i april 2012. Cirrus Airlines har följaktligen upphört med sin ekonomiska verksamhet. Eftersom resultatet av konkursförfarandet inte är klart kan kommissionen för närvarande inte uttala sig om huruvida granskningen av utbetalningarna till Cirrus Airlines har förlorat sitt syfte. Utbetalningarna till Cirrus Airlines omfattas därför inte av detta beslut.

6. **SLUTSATS**

(347) Kommissionen slår därför fast att finansieringen av FSBesitzG/FSG genom kapitaltillskott för att täcka förlusterna 2000–2012 utgör statligt stöd i den mån den avsåg verksamhet utanför den offentliga sektorns ansvarsområde. Stödet utgör nytt stöd från och med den 1 juni 2007. En del av stödet är förenligt investeringsstöd enligt 2005 års riktlinjer för luftfartssektorn, och en del av stödet är förenligt driftstöd enligt 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn. Kommissionen slår dessutom fast att kapitaltillskotten till vh Saar inte utgör statligt stöd eftersom vh Saar förde över alla offentliga medel som mottogs och därmed inte självt erhöll någon ekonomisk fördel.

(348) Överföringen av tomter utan ersättning eller till ett pris under marknadspriset 2002, 2003 och 2004 utgör statligt stöd i den mån den avsåg verksamhet utanför den offentliga sektorns ansvarsområde. Stödet är förenligt som investeringsstöd enligt 2005 års riktlinjer för luftfarten.

(349) Samtliga lånegarantier beviljades före 2000 och utgör därför inte statligt stöd. Den eventuella fördelen i anslutning till de administrativa skrivelserna fördes över från vh Saar till FSBesitzG/FSG.

(350) 2006 års hyreskontrakt inbegrep statligt stöd till FSBG, som utgör förenligt driftstöd enligt 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.

(351) Inget statligt stöd beviljades till flygbolag genom 2007 års lista över avgifter och marknadsföringsavtalet med Air Berlin. Igångsättningsstödet till Cirrus Airlines omfattas inte av detta beslut.

(352) Slutligen noterar kommissionen att Tyskland den 17 juni 2014 underrättade kommissionen om att man undantagsvis godtar att detta beslut antas på engelska.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som Tyskland har genomfört till förmån för Saarbrückens flygplats är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

De åtgärder som Tyskland har genomfört till förmån för flygbolag (2007 års lista över avgifter, marknadsföringsavtal med Air Berlin) utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 1 oktober 2014.

På kommissionens vägnar

Joaquín ALMUNIA

Vice ordförande