II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2015/1469 VAN DE COMMISSIE

van 23 juli 2014

betreffende steunmaatregel SA.30743 (2012/C) (ex N 138/10) — Duitsland — Financiering van infrastructuurprojecten op de luchthaven Leipzig/Halle (2)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 5071)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([2]),

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Om redenen van rechtszekerheid heeft Duitsland bij brief van 12 april 2010 voorgenomen kapitaalinjecties in Mitteldeutsche Flughafen AG (hierna „MFAG" genoemd) en in Flughafen Leipzig/Halle GmbH (hierna „FLH" genoemd) bij de Commissie aangemeld. Duitsland heeft de Commissie eveneens meegedeeld dat de aangemelde kapitaalinjecties afhankelijk waren gesteld van de goedkeuring door de Commissie. In afwachting zal het project met aandeelhoudersleningen worden gefinancierd, die tegen marktvoorwaarden zouden zijn verstrekt.

(2) Bij brieven van 10 juni 2010, 26 november 2010 en 3 maart 2011 heeft de Commissie om aanvullende inlichtingen over de aangemelde maatregelen verzocht (met inbegrip van de voorwaarden van de aandeelhoudersleningen). Op 29 september 2010, 4 januari 2011 en 26 april 2011 heeft Duitsland bijkomende inlichtingen verstrekt.

(3) Bij brief van 15 juni 2011 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag in te leiden (hierna het „besluit tot inleiding van de procedure" genoemd) ten aanzien van de aandeelhoudersleningen en de kapitaalinjecties ten gunste van FLH. Duitsland heeft op 15 augustus 2011 zijn opmerkingen ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure ingediend.

(4) Het besluit tot inleiding van de procedure van de Commissie is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([3]). De Commissie heeft de belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen over de betrokken maatregel binnen één maand na de bekendmakingsdatum in te dienen.

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

([2]) PB C 284 van 28.9.2011, blz. 6.

([3]) Zie voetnoot 2.

(5) De Commissie heeft van 34 belanghebbenden opmerkingen over de zaak ontvangen. Zij heeft deze opmerkingen op 21 november 2011 aan Duitsland doorgezonden. Duitsland heeft de gelegenheid gekregen om binnen één maand zijn opmerkingen te maken. De Commissie heeft de opmerkingen van Duitsland op 20 december 2011 ontvangen.

(6) Op 14 maart 2012 heeft de Commissie om aanvullende inlichtingen verzocht. Op 26 april 2012 heeft de Commissie het antwoord van Duitsland ontvangen.

(7) De Commissie heeft op 15 mei 2012, 20 juli 2012 en 21 december 2012 om aanvullende inlichtingen verzocht. Duitsland heeft geantwoord bij brieven van 28 juni 2012, 10 september 2012 en 15 januari 2013.

(8) Op 31 maart 2014 heeft de Commissie de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 ([4]) vastgesteld, die zowel de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 ([5]) als de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 ([6]) vervangen. Op 15 april 2014 is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een bericht bekendgemaakt waarin de lidstaten en de belanghebbenden werden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, in dit geval binnen een termijn van één maand vanaf de bekendmakingsdatum van de richtsnoeren ([7]).

(9) Op 14 april 2014 heeft de Commissie om aanvullende inlichtingen verzocht met betrekking tot de toepassing van gemeenschappelijke beginselen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun in het licht van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014. Duitsland heeft geantwoord bij brieven van 19 mei 2014, 26 mei 2014, 10 juli 2014 en 11 juli 2014.

(10) Bij brief van 17 juli 2014 heeft Duitsland ermee ingestemd dat dit besluit in het Engels wordt vastgesteld en ter kennis gebracht.

2. **BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN**

2.1. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK EN HET INFRASTRUCTUURPROJECT

2.1.1. **Luchthaven Leipzig/Halle**

(11) De luchthaven Leipzig/Halle ligt in de Vrijstaat Saksen, in Midden-Duitsland. De luchthaven wordt geëxploiteerd door FLH ([8]), dat een dochteronderneming van MFAG ([9]) is. MFAG is een holding met drie dochterondernemingen (FLH, Dresden Airport GmbH en PortGround GmbH).

(12) Na de eenwording van Duitsland is een masterplan voor de uitbouw van de luchthaven opgesteld. Dit plan voorzag in de toekomstige aanleg van twee start- en landingsbanen. In 1997 is de aanleg van de noordelijke start- en landingsbaan goedgekeurd. In 2004 hebben de aandeelhouders beslist om de aanleg van de zuidelijke start- en landingsbaan te financieren ([10]).

(13) Sinds de ingebruikname van de zuidelijke start- en landingsbaan in 2007 heeft DHL Express haar Europese hub van Brussel naar Leipzig verplaatst. Naast DHL Express vliegen ook Lufthansa Cargo en andere luchtvrachtmaatschappijen op Leipzig/Halle. Daardoor is de luchthaven Leipzig/Halle in 2011 de op één na grootste vrachtluchthaven (na de luchthaven Frankfurt/Main) van Duitsland geworden. Tabel 1 biedt een overzicht van de ontwikkeling van het passagiers- en vrachtverkeer op de luchthaven sinds 2006.

([4]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3).
([5]) Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector (PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5).
([6]) Mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).
([7]) PB C 113 van 15.4.2014, blz. 30.
([8]) De hoofdaandeelhouder van FLH is Mitteldeutsche Flughafen AG, dat 94 % van de aandelen van FLH bezit. De overige aandelen zijn in handen van de Vrijstaat Saksen, de Landkreis Nordsachsen en de gemeente Schkeuditz. Er zijn geen particuliere aandeelhouders.
([9]) De aandeelhouders van MFAG zijn: de Vrijstaat Saksen (76,64 %), de deelstaat Sachsen-Anhalt (18,54 %), de gemeente Dresden (2,52 %), de gemeente Halle (0,2 %) en de gemeente Leipzig (2,1 %). Er zijn geen particuliere aandeelhouders.
([10]) De kapitaalbijdragen van de publieke aandeelhouders van FLH voor de financiering van de aanleg van de nieuwe zuidelijke start- en landingsbaan en van andere maatregelen voor een bedrag van 350 miljoen EUR, waartoe in de periode tot 2006 was beslist, zijn reeds beoordeeld en verenigbaar met de interne markt bevonden in Beschikking 2008/948/EG van de Commissie van 23 juli 2008 betreffende maatregelen van Duitsland ten gunste van DHL en Flughafen Leipzig/Halle GmbH C 48/06 (ex N 227/06) (PB L 346 van 23.12.2008, blz. 1) en worden hier dus niet onderzocht.

Tabel 1

Ontwikkeling van het passagiers- en vrachtverkeer op de luchthaven Leipzig/Halle in 2006-2013

Jaar	Ontwikkeling passagiersverkeer	Ontwikkeling vracht- en postverkeer uitgedrukt in ton	Vliegtuigbewegingen (vracht en passagiers)
2006	2 348 011	29 330	42 417
2007	2 723 748	101 364	50 972
2008	2 462 256	442 453	59 924
2009	2 421 382	524 084	60 150
2010	2 352 827	663 059	62 247
2011	2 266 743	760 355	64 097
2012	2 286 151	863 665	62 688
2013	2 240 860	887 101	61 668

Bron: Luchthaven Leipzig/Halle (www.leipzig-halleairport.de).

2.1.2. **Overzicht van het programma voor infrastructuurinvesteringen**

(14) De aandeelhoudersleningen en kapitaalinjecties dienen om de infrastructuur- en infrastructuurgerelateerde maatregelen te financieren die in tabel 2 zijn opgenomen en 255,6 miljoen EUR bedragen.

Tabel 2

Overzicht van het programma voor infrastructuurinvesteringen op de luchthaven Leipzig/Halle

Nummer	Beschrijving	Begrote kosten/ verwachte kosten (EUR)
M1	Aankoop van gronden/hervestiging/maatregelen tegen geluidshinder/begeleidende landschapszorgplanning	[…] (*)
M2	Voorziening voor het proefdraaien van motoren	[…]
M3	Taxibaan en brug E7	[…]
M4	Verlenging van de noordelijke start- en landingsbaan: planningkosten	[…]
M5	Sloopwerkzaamheden ter voorbereiding van de aanleg van taxibaan Victor en nieuwe brandweerposten/multifunctionele hangar	[…]
M6	Parallelle taxibaan Victor	[…]
M7	Bijkomende zones voor de verwijdering van ijsafzetting	[…]
M8	Helihaven	[…]
M9.1 — M9.4	Aanvullende infrastructuurmaatregelen: Heropbouw van controlepost I Functioneel veiligheidsgebouw Aanschaf van technisch materiaal Dierenhotel	[…]

Nummer	Beschrijving	Begrote kosten/ verwachte kosten (EUR)
M10	Aanvullende maatregelen tegen geluidshinder	[…]
M11	Bouw van voorzieningen op gronden in de zuidoostelijke zone fase I	[…]
M12	Bouwvergunningsprocedure voor de zuidelijke uitbreiding	[…]
M13	Uitbreiding van het noordelijke platform	[…]
M14	Uitbreiding van het oostelijke platform	[…]
M15	Aanpassing infrastructuur	[…]
M16	Aanvullende infrastructuurmaatregelen: Hangaruitbreiding noordelijke zone (M16.1) Bouw van een nieuwe luchtvaartterminal en loods voor kleine vliegtuigen (M16.2)	[…]
	Totaal	**255,625 miljoen**

(*) Valt onder de geheimhoudingsplicht.

(15) M1 — Uitgebreide maatregelen tegen geluidshinder (inclusief de aankoop van gronden, hervestiging, begeleidende landschapszorgplanning): Volgens de bouwvergunning voor de zuidelijke start- en landingsbaan en platformen ([11]) moet de luchthaven Leipzig/Halle in het „Nachtschutzgebiet" maatregelen tegen geluidshinder nemen. Dit contourgebied moest ongeveer 211 km^2 met circa 6 000 woningen bestrijken. Na de eerste herberekening van het „Nachtschutzgebiet" eind februari 2009 moest de oorspronkelijke beschermingszone met nog eens ongeveer 4 000 woningen worden uitgebreid.

(16) M2 — Voorziening voor het proefdraaien van motoren: Op de luchthaven Leipzig/Halle is in 2007-2008 een nieuwe voorziening voor het proefdraaien van motoren gebouwd. Omdat de luchthaven Leipzig/Halle 24 uren per dag, zeven dagen per week in bedrijf is, moet zij over voorzieningen beschikken om zowel overdag als 's nachts vliegtuigmotoren te laten proefdraaien. De voorziening voor het proefdraaien is een afgesloten constructie om de geluidsemissies te beperken.

(17) M3 — Taxibaan en brug „E7": Om de druk op de bestaande taxibanen en bruggen te verminderen en om over een alternatief te beschikken in geval van ongevallen of defecte toestellen, zijn taxibaan en brug „E7" aan de oostkant van de luchthaven aangelegd. Om technische redenen is dit infrastructuurproject in drie subprojecten opgesplitst: brug ([12]), taxibaan en technische uitrusting (bebakening). De werkzaamheden voor dit project zijn in 2008 van start gegaan.

(18) M4 — Verlenging van de noordelijke start- en landingsbaan (planningskosten) van de huidige 3 600 m tot 3 800 m: De verlenging van de noordelijke baan moet ervoor zorgen dat vrachtvliegtuigen met een hoge maximale startmassa (MTOW) zonder beladingsbeperkingen kunnen opstijgen. De planning van dit infrastructuurproject is in 2008 van start gegaan.

(19) M5 — Sloopwerkzaamheden ter voorbereiding van de aanleg van taxibaan „Victor" en van de bouw van een nieuwe brandweerpost en multifunctionele hangar I: De brandweerpost en de multifunctionele hangar moeten worden gesloopt en herbouwd. De werkzaamheden voor de bouw van multifunctionele hangar I en de brandweerpost zijn in mei 2009 van start gegaan. De nieuwe multifunctionele hangar zal voor wintermateriaal worden gebruikt. De werkzaamheden omvatten ook de bouw van een brandweeropleidingscentrum.

([11]) Bouwvergunning voor de zuidelijke start- en landingsbaan en het zuidelijke platform afgegeven door de bevoegde Duitse instantie op 4 november 2004 en de eerste aanpassing van voornoemde vergunning van 9 december 2005.

([12]) De luchthaven Leipzig/Halle heeft twee taxibanen die verkeerswegen kruisen (autoweg A14, hogesnelheidsspoorlijn, nationale vierbaansweg). Dus moeten er voor de taxibanen bruggen worden gebouwd.

(20) M6 — Parallelle taxibaan „Victor": Volgens de aanmelding is de aanleg van taxibaan „Victor" tussen twee bestaande taxibanen van essentieel belang om aan de toenemende capaciteitsvraag op de luchthaven Leipzig/Halle tegemoet te komen en om op piekmomenten en bij oostelijke weersomstandigheden voldoende capaciteit te kunnen bieden in het zuidwesten van de luchthaven.

(21) M7 — Bijkomende zones voor de verwijdering van ijsafzetting: De bijkomende zones voor de verwijdering van ijsafzetting zijn noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de ijsafzetting op vliegtuigen vlot kan worden verwijderd en dat vertragingen te wijten aan een ontoereikende infrastructuur worden voorkomen.

(22) M8 — Helihaven: In 2008-2009 is op de luchthaven Leipzig/Halle een parkeerplaats voor helikopters aangelegd. Hiervoor is het grondoppervlak aangepast en zijn er markeringen aangebracht; zij wordt gebruikt als basis voor luchtvervoersdiensten bij reddingsoperaties en noodsituaties.

(23) M9.1 — Heropbouw van controlepost I: Controlepost I moet worden heropgebouwd om te voldoen aan Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad ([13]). In de controlepost zullen alle organisatorische activiteiten met betrekking tot luchthavenbeveiliging (pas- en sleutelbeheer, beveiligingsopleiding, beheertaken), controles (bijvoorbeeld van personen en vracht) en beveiligingsdiensten (bijvoorbeeld bezoekersdienst, vips) plaatsvinden.

(24) M9.2 — Functioneel veiligheidsgebouw: Een nieuw veiligheidsgebouw zal door de federale politie, de regionale politie, de douane en het Duitse meteorologische instituut worden gebruikt.

(25) M9.3 — Aanschaf van technisch materiaal: Ten gevolge van de nieuwe infrastructuur moet de luchthaven Leipzig/Halle ook extra wintermateriaal en brandbestrijdingsmateriaal aankopen. Daarnaast moet de omheining rond de luchthaven met detectoren en een digitaal videobewakingssysteem met intelligente bewegingsdetectie worden uitgerust.

(26) M9.4 — Dierenhotel: Het project behelst de bouw van een apart gebouw op de luchthaven met veterinaire installaties voor de export/import van dieren uit derde landen.

(27) M10 — Bijkomende maatregelen tegen geluidshinder: In het licht van de voorspelde groei van vooral het luchtvrachtvervoer op de luchthaven Leipzig/Halle zullen verdere maatregelen tegen geluidshinder (en bijbehorende werkzaamheden) hoogstwaarschijnlijk op middellange termijn noodzakelijk zijn naarmate de luchthaven uitbreidt.

(28) M11 — Bouw van voorzieningen op gronden in de zuidoostelijke zone fase I: De zones die aan de oostkant van de bestaande grondinstallaties (hangar en operationeel gebouw) op de luchthaven Leipzig/Halle grenzen, moeten tegen 2010 zijn uitgerust met stroom- en watertoevoer, afvalwaterinstallaties en afwateringsinstallaties; de werkzaamheden zijn in 2008 van start gegaan. Zodra de bestaande rotonde bij de overslagterminal voor luchtvracht op het openbare wegennet is aangesloten, zullen bijkomende maatregelen tegen geluidshinder moeten worden genomen.

(29) M12 — Bouwvergunningsprocedure voor de zuidelijke uitbreiding: De zuidelijke start- en landingsbaan (3 600 m) en het zuidelijke platform op de luchthaven Leipzig/Halle moeten op lange termijn worden uitgebreid. Hiervoor zal een „Planfeststellungs"-procedure moeten worden doorlopen.

(30) M13 — Uitbreiding van het noordelijk platform: Tegen 2020 is de aanleg van twaalf bijkomende standplaatsen gepland. Door in het noordelijke deel van de luchthaven meer terminalvoorzieningen aan te bieden, zullen de vliegtuigbewegingen op een meer evenwichtige manier over de twee banen kunnen worden verdeeld.

(31) M14 — Uitbreiding van het oostelijke platform: De grens van het oostelijke platform moet naar het zuiden worden verplaatst zodat de noodzakelijke obstakelvrije zones voor de operaties op de start- en landingsbanen beschikbaar komen. Het platform moet ook worden verbonden met de taxibanen en punten voor de verwijdering van ijsafzetting.

(32) M15 — Aanpassing infrastructuur: De terminalvoorzieningen in de noordelijke zone moeten worden aangepast aan het recent gebouwde platform in de noordelijke zone en aan de verhuizing van vrachtfuncties naar die zone. Hiertoe moeten de hangar en de nodige nevenfuncties aan vliegtuigen van categorie F worden aangepast.

(33) M16.1 — Hangaruitbreiding in de noordelijke zone: Deze maatregel omvat de aanleg van een nieuw platform in de noordelijke zone, de verplaatsing van vrachtfuncties naar die zone en de aanleg van standplaatsen voor vliegtuigonderhoud.

([13]) Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (PB L 355 van 30.12.2002, blz. 1).

(34) M16.2 — Bouw van een nieuwe luchtvaartterminal en loods voor kleine vliegtuigen: Een nieuwe luchtvaartterminal en een loods voor kleine vliegtuigen moeten worden gebouwd. De vroegere luchtvaartterminal is bij de aanleg van de nieuwe zuidelijke start- en landingsbaan gesloopt.

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

(35) In het besluit tot inleiding van de procedure zijn de volgende maatregelen voor de financiering van het investeringsproject (d.w.z. de infrastructuur- en infrastructuurgerelateerde maatregelen) op de luchthaven Leipzig/Halle onderzocht:

i) aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH van mogelijk 255,6 miljoen EUR („reeds gedeeltelijk verstrekte overbruggingskredieten");

ii) kapitaalinjecties in FLH van maximaal 255,6 miljoen EUR.

(36) Met betrekking tot de aangemelde infrastructuurmaatregelen heeft de Commissie meegedeeld dat zij betwijfelde of deze inderdaad als activiteiten kunnen worden beschouwd die tot de overheidstaken behoren, en of de financiering ervan dus geen staatssteun inhoudt.

(37) De Commissie heeft geconcludeerd dat de aandeelhoudersleningen en kapitaalinjecties in MFAG geen staatssteun vormen omdat zij allebei zijn bedoeld om aan FLH te worden overgedragen. MFAG kan alleen als doorgeefluik van de middelen aan FLH worden beschouwd en dus niet als een begunstigde van de steun.

2.2.1. **Aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH**

(38) De infrastructuur- en infrastructuurgerelateerde projecten zijn eerst met aandeelhoudersleningen gefinancierd. Deze zullen pas in kapitaal worden omgezet nadat de Commissie toestemming voor de financieringsmaatregelen heeft gegeven. Tussen 2006 en 2011 ([14]) bedroeg het totale bedrag aan aandeelhoudersleningen dat aan FLH is verstrekt, […] miljoen EUR.

(39) De voorwaarden van de aandeelhoudersleningen in 2006-2008 werden bepaald op basis van een leningsovereenkomst tussen Sachsen LB en MFAG. Het basisrentepercentage is de 3-maands Euribor plus een risico-opslag van […] basispunten. Voor het jaar 2009 is het basisrentepercentage de 3-maands Euribor plus een risico-opslag van […] basispunten. Voor het jaar 2010 is het basisrentepercentage de 3-maands Euribor plus een risico-opslag van […] basispunten.

Initiële beoordeling door de Commissie van de vraag of er sprake is van staatssteun

(40) Wat betreft het steunkarakter van de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH, betwijfelde de Commissie of de aandeelhoudersleningen waren verstrekt tegen voorwaarden die doorgaans op de markt konden worden verkregen. In het bijzonder met betrekking tot de vergelijkbare leningsovereenkomsten betwijfelde de Commissie of de indicatieve offertes per e-mail, zonder de bedoeling wettelijk bindende leningsovereenkomsten aan te gaan en zonder onderliggende beoordeling van de kans op wanbetaling (Probability of Default (PoD)) en zekerheidsstelling, als een betrouwbare marktbenchmark kunnen worden beschouwd.

(41) Bij gebrek aan een marktbenchmark heeft de Commissie haar beoordeling gebaseerd op de indicatie die in de mededeling over referentiepercentages van 2008 ([15]) is uiteengezet. Bij gebrek aan een rating voor FLH en de onderliggende zekerheden leken de voorwaarden van de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH gunstiger dan de indicatie van de marktrente die de Commissie overeenkomstig de mededeling over referentiepercentages van 2008 had berekend.

(42) Het mogelijke steunelement is het verschil tussen de marktrente en de reële rente.

2.2.2. **Kapitaalinjecties in FLH**

(43) De kapitaalinjecties in FLH, bedoeld om de infrastructuur- en infrastructuurgerelateerde maatregelen (zie tabel 2) te financieren, zijn afhankelijk van goedkeuring door de Commissie. Het is bijgevolg pas na goedkeuring van de steun dat de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH in aandelen zullen worden omgezet.

(44) De totale financiering voor de terugbetaling van de kosten van de infrastructuur- en infrastructuurgerelateerde projecten bedraagt 255,6 miljoen EUR. In totaal moet 240,3 miljoen EUR in de kapitaalreserve van MFAG worden gestort en voor overdracht aan FLH worden voorbehouden om haar kapitaal te verhogen (d.w.z. haar eigen kapitaalreserve). De aandeelhouders van FLH zullen op hun beurt het resterende bedrag rechtstreeks in de kapitaalreserve van FLH injecteren.

([14]) Tot en met 1 april 2011.

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

(45) Volgens Duitsland zullen de kapitaalinjecties worden doorgevoerd zonder onderliggend ondernemingsplan of rentabiliteitsvooruitzichten op lange termijn.

(46) Hoewel sommige infrastructuurprojecten die met de voorgenomen kapitaalinjecties moeten worden gefinancierd, al van start zijn gegaan, heeft de publieke aandeelhouder in elk van die gevallen, vóór de aanvang van de werkzaamheden, aangekondigd dat hij voornemens was om de maatregelen te financieren. De kapitaalinjecties zelf zijn nog niet doorgevoerd.

De initiële beoordeling door de Commissie van de vraag of er sprake is van staatssteun

(47) Wat betreft het steunkarakter van de kapitaalinjecties, betwijfelde de Commissie of de aandeelhouders van FLH als particuliere investeerders in een markteconomie hebben gehandeld, aangezien er geen rentabiliteitsverwachtingen op lange termijn voorhanden waren. Bijgevolg betwijfelde de Commissie dat de kapitaalinjecties geen staatssteun waren.

2.2.3. **Verenigbaarheid van de steun**

(48) Aangezien de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH en de erop volgende kapitaalinjecties staatssteun konden zijn, moest de Commissie onderzoeken of deze steun op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd. In dat verband bevatten de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 de gemeenschappelijke beginselen om steun ter financiering van luchthaveninfrastructuur te beoordelen op zijn verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(49) In het besluit tot inleiding van de procedure is de Commissie tot de conclusie gekomen dat in deze zaak aan bepaalde criteria uit de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 is voldaan. Zo heeft de Commissie geconcludeerd dat de steun aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang voldoet, in het bijzonder omdat deze de regio beter ontsluit voor vrachtdiensten en een positieve impact op de plaatselijke ontwikkeling heeft. Wat betreft de positieve vooruitzichten ten aanzien van de uitbouw van de luchthaven, heeft de Commissie geconcludeerd dat de luchthaven op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden biedt en dat het infrastructuurprogramma noodzakelijk is.

(50) In het besluit tot inleiding van de procedure betwijfelde de Commissie echter of de betrokken infrastructuurmaatregelen in verhouding staan tot het gestelde doel. Daarnaast heeft de Commissie haar bezorgdheid uitgedrukt dat de luchthaven niet voor alle gebruikers gelijkelijk en zonder discriminatie toegankelijk is. De Commissie heeft ook verklaard dat zij, aangezien er tussen FLH (als een in luchtvracht gespecialiseerde luchthaven) en luchthavens in andere lidstaten concurrentie bestaat, in dit stadium niet kan besluiten dat het handelsverkeer niet zodanig wordt beïnvloed dat een en ander in strijd is met het gemeenschappelijk belang. Bovendien had de Commissie ook twijfel over de noodzaak en de evenredigheid van de steun.

(51) Bijgevolg heeft de Commissie meegedeeld dat zij betwijfelde of de financiering van de aangemelde maatregelen wel op grond van artikel 107, lid 3, van het Verdrag als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.

3. **OPMERKINGEN VAN DUITSLAND**

3.1. CONTEXT VAN DE ONDERZOCHTE MAATREGELEN

(52) Duitsland heeft in zijn opmerkingen in de eerste plaats verdere verduidelijkingen gegeven bij de context van de onderzochte maatregelen. In dat verband heeft Duitsland bevestigd dat de verdere uitbouw van de luchthaven Leipzig/Halle al in het Duitse eenwordingsverdrag van 1990 was opgenomen. Volgens Duitsland is er ook een masterplan voor de uitbouw van de luchthaven opgesteld en is er beslist om een systeem met twee parallelle start- en landingsbanen uit te bouwen. Duitsland heeft voorts uitgelegd dat de aanleg van de noordelijke start- en landingsbaan in 1997 is goedgekeurd en dat zij in 2000 in gebruik is genomen, terwijl de aanleg van de zuidelijke start- en landingsbaan in 2004 is goedgekeurd en deze in 2007 in gebruik is genomen.

(53) Tegen deze achtergrond heeft Duitsland verklaard dat de luchthaven Leipzig/Halle zich dankzij haar systeem van parallelle banen en de verhuizing van diverse grote luchtvrachtondernemingen als de op één na grootste hub voor luchtvracht in Duitsland heeft kunnen positioneren. In dat verband heeft Duitsland meegedeeld dat de luchthaven sinds 2010 haar positie als een van de belangrijkste overslagcentra voor luchtvracht in Europa heeft kunnen verstevigen. Duitsland heeft ook meegedeeld dat er momenteel 133 ondernemingen op de luchthaven actief zijn die in 2010 samen 5 106 mensen in dienst hadden (een stijging met 14,4 % ten opzichte van 2009).

(54) Volgens Duitsland is de luchthaven dus een aanjager van economische ontwikkeling in de regio en is zij belangrijk voor de regionale werkgelegenheid. Duitsland heeft benadrukt dat dit ook wordt bevestigd door een stijging van de inkomsten en de op de luchthaven verwerkte vrachtvolumes: tussen 2005 en 2009 stegen de door FLH gegenereerde inkomsten van 47 miljoen EUR naar 80 miljoen EUR. Wat betreft de vrachtvolumes, heeft Duitsland

meegedeeld dat, in vergelijking met andere luchthavens, Leipzig/Halle constant groeicijfers laat optekenen (werd in 2007 nog 101 364 ton vracht verwerkt, dan steeg dit cijfer in 2008 tot 442 453 ton, in 2009 tot 524 084 ton en in 2010 tot 663 059 ton). Ter aanvulling hiervan heeft Duitsland erop gewezen dat het luchtvrachtvolume in 2009 met 18,5 % en in 2010 met 26,5 % is gestegen. Volgens Duitsland werd een verdere stijging van het vrachtvolume verwacht. In dat verband heeft Duitsland verduidelijkt dat tegen 2020 naar verwachting ongeveer 820 000 ton luchtvracht zal worden afgehandeld ([16]). Duitsland heeft echter meegedeeld dat dit cijfer al in 2015 zal worden gehaald ([17]).

(55) Daarnaast heeft Duitsland verklaard dat de luchthaven de laatste jaren een geleidelijke stijging van het aantal passagiers heeft gekend (van 1 988 854 passagiers in 2002 tot 2 723 748 passagiers in 2007). Hoewel de passagiersaantallen volgens Duitsland sinds 2007 zijn gedaald (slechts 2 352 827 passagiers in 2010), verwacht Duitsland op middellange tot lange termijn een stijging van de passagiersaantallen tot 4,6 miljoen passagiers in 2020.

(56) Duitsland heeft verklaard dat in tegenstelling tot vele andere luchthavens in de Europese Unie, zoals de drie grootste vrachtluchthavens van Duitsland (Frankfurt/Main, Keulen/Bonn en München), op de luchthaven Leipzig/Halle luchtvrachtondernemingen zonder beperking nachtvluchten mogen uitvoeren. Volgens Duitsland was dat een van de redenen waarom de luchthaven goede toekomstvooruitzichten heeft. Duitsland heeft er ook op gewezen dat het Bundesverwaltungsgericht bij arrest van 4 april 2012 het verbod op nachtvluchten op de luchthaven Frankfurt/Main, de grootste Duitse luchtvrachthub, heeft bevestigd. Duitsland heeft meegedeeld dat er op de luchthaven Frankfurt/Main bijgevolg tussen 23.00 uur en 5.00 uur geen enkel vliegtuig mag opstijgen of landen.

(57) Duitsland heeft voorts aangevoerd dat FLH de voorgenomen infrastructuurmaatregelen niet met haar eigen middelen kon bekostigen. In dat verband heeft Duitsland benadrukt dat de luchthaven door de investeringsachterstand uit de tijd van de voormalige Duitse Democratische Republiek (DDR) de investeringen op een veel kortere termijn moest uitvoeren dan luchthavens in de westelijke delen van Duitsland. Volgens Duitsland konden in het bijzonder de omvangrijke investeringen op korte termijn niet met de eigen middelen van FLH worden gefinancierd, aangezien er een grote kloof is tussen het investeringsvolume (225,6 miljoen EUR) en de jaarlijkse inkomsten van de luchthaven (80 miljoen EUR in 2009).

3.2. DE BEGRIPPEN „ECONOMISCHE ACTIVITEIT" EN „OPDRACHT VAN DE OVERHEID"

3.2.1. **Het begrip „economische activiteit" en de toepasselijkheid van de staatssteunregels op luchthaveninfrastructuur**

(58) Duitsland heeft in eerste instantie eraan herinnerd dat het land het niet eens was met het standpunt van de Commissie dat de aanleg van luchthaveninfrastructuur een economische activiteit is. Bijgevolg is Duitsland van mening dat de aangemelde maatregelen geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(59) In dat verband heeft Duitsland meegedeeld dat het begrip „onderneming" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag niet van toepassing is op luchthavens, ten minste niet wat de financiering van luchthaveninfrastructuur betreft. Duitsland heeft benadrukt dat de aanleg van luchthaveninfrastructuur geen economische activiteit was, maar eerder een algemene maatregel die deel uitmaakt van het economische, regionale en vervoersbeleid. Duitsland heeft daarbij verwezen naar punt 12 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 dat stelt dat „[d]e aanleg van nieuwe of de uitbreiding van bestaande infrastructuur […] een algemene economische beleidsmaatregel is waarop de Commissie geen invloed kan uitoefenen op grond van de voorschriften inzake steunmaatregelen van de Staten van het Verdrag. Besluiten over infrastructuurontwikkeling vallen buiten het bestek van deze mededeling", en heeft aangevoerd dat dit punt in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 niet is vervangen.

(60) Daarnaast heeft Duitsland verklaard dat de aanleg van luchthaveninfrastructuur geen economische activiteit is omdat een particuliere investeerder die activiteit niet zou verrichten. In dat verband heeft Duitsland verklaard dat de investering nooit winstgevend kan zijn omdat de bouwkosten niet aan de gebruikers van de luchthaven kunnen worden doorberekend via de luchthavengelden. Dit vloeit volgens Duitsland voort uit het feit dat die luchthavengelden moeten worden goedgekeurd door de luchthavenautoriteit van de deelstaat waar de luchthaven gelegen is, en dat particuliere investeerders geen enkele invloed hebben op de hoogte ervan. Volgens Duitsland kan de luchthavenexploitant de luchthavengelden dus niet vrij bepalen op grond van economische overwegingen; zij worden in feite vastgelegd zonder rekening te houden met de investeringskosten. Zones die voor andere commerciële doeleinden dan luchtvervoer worden verhuurd, zijn in de ogen van Duitsland irrelevant.

(61) Duitsland heeft in dat verband ook gesteld dat luchthavens bovengemiddelde vaste kosten hebben die verband houden met infrastructuur, uitrusting en exploitatie. Voorts wordt hun speelruimte beperkt door de omvang van de lasten en de strikte juridische voorwaarden.

([16]) Gebaseerd op ramingen van vóór 2011.
([17]) Gebaseerd op de ramingen van 2011.

(62) Duitsland was voorts van mening dat de verwijzingen naar het arrest in de zaak-Aéroports de Paris ([18]) en het arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle ([19]) irrelevant waren. Wat betreft het arrest in de zaak-Aéroports de Paris, heeft Duitsland verklaard dat het arrest niet op de aanleg van luchthaveninfrastructuur, maar op de exploitatie van een luchthaven betrekking had. Daarnaast was Duitsland ook van oordeel dat het arrest in de zaak-Aéroports de Paris niet over de interpretatie van het begrip „onderneming" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag handelde, maar wel over een inbreuk op het verbod op misbruik van machtspositie in de zin van artikel 102 van het Verdrag. Met betrekking tot het arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle was Duitsland van mening dat het arrest van het Gerecht geen precedentwerking heeft, omdat in deze zaak nog een beroepsprocedure loopt.

3.2.2. **Opdracht van de overheid**

(63) Zelfs als de financiering van infrastructuurmaatregelen toch onder de staatssteunregels vallen, dan zou deze volgens Duitsland geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag omdat de financiering van infrastructuurmaatregelen hoofdzakelijk bestond uit de noodzakelijke en evenredige terugbetaling van kosten voor het verrichten van taken die tot de overheidstaken behoren. In dat verband heeft Duitsland verklaard dat volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 de activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, niet van economische aard zijn en niet binnen het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen.

(64) Duitsland heeft gesteld dat, met betrekking tot het verrichten van taken die tot de overheidstaken behoren, in de praktijk van de Commissie ten minste een onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende categorieën van veiligheids- en beveiligingsmaatregelen: de bescherming van het luchtverkeer tegen externe dreigingen, zoals kapingen en andere vormen van geweld tegen de luchtvaart, de bescherming van het luchtverkeer tegen operationele risico's en de bescherming van derden tegen operationele risico's ten gevolge van het luchtverkeer. Volgens Duitsland rust, wat de bescherming van het luchtverkeer tegen operationele risico's betreft, op de luchthavenexploitant de verplichting om de luchthaveninfrastructuur te renoveren, te moderniseren en uit te breiden om operationele risico's te voorkomen. Duitsland heeft gesteld dat de derde categorie van maatregelen doorgaans betrekking heeft op de bescherming van derden tegen vliegtuiglawaai en andere schadelijke milieu-effecten.

(65) Wat betreft de verschillende infrastructuurmaatregelen in kwestie, heeft Duitsland aangevoerd dat deze maatregelen hoofdzakelijk compensatie waren voor het verrichten van activiteiten die tot de overheidstaken behoren, aangezien de maatregelen derden tegen operationele risico's van het luchtvervoer beschermden.

(66) Wat de maatregelen tegen geluidshinder betreft, heeft Duitsland verklaard dat in het kader van de bouwvergunningsprocedure er in ongeveer 10 000 woningen maatregelen tegen geluidshinder zouden moeten worden genomen. Duitsland heeft opgemerkt dat volgens de bepalingen van de onlangs gewijzigde wet inzake vliegtuiglawaai (Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm, „FluglärmG") de maatregelen tegen geluidshinder in een gebied van slechts 78 km^2 met ongeveer 3 000 woningen moeten worden genomen en […] miljoen EUR zouden kosten. Volgens Duitsland kwam FLH echter niet in aanmerking voor deze wijziging van de FluglärmG en geldt nog steeds een strenger beschermingsgebied. In dat verband heeft Duitsland bevestigd dat de luchthaven Leipzig/Halle beduidend hogere kosten moet betalen dan haar concurrenten (in Duitsland en buiten de Unie).

(67) Daarnaast heeft de luchthaven ook woningen van zwaar getroffen omwonenden aangekocht en hun compensatie betaald. Bovendien heeft Duitsland meegedeeld dat de luchthaven enkele initiatieven voor natuurbehoud heeft genomen als bijkomende compensatie voor haar bouwactiviteiten. Duitsland heeft aangevoerd dat deze bedoeld waren om de impact van het vliegtuiglawaai en de bouwwerkzaamheden op derden te voorkomen of te beperken, en dus tot de overheidstaken behoorden. Volgens Duitsland is het beschermen van derden tegen lawaai, in het bijzonder vliegtuiglawaai, een van de belangrijkste publieke taken en functies van de staat.

(68) Duitsland heeft eveneens aangevoerd dat de voorziening voor het proefdraaien van motoren (maatregel M2) een maatregel was die tot de overheidstaken behoorde. Het verklaarde dat aan de geluidsnormen die in het kader van de bouwvergunning voor de aanleg van de zuidelijke start- en landingsbaan zijn vastgelegd, overdag (van 6.00 uur tot 22.00 uur) kon worden voldaan zonder afgesloten voorziening voor het proefdraaien van motoren. Maar volgens Duitsland moet de luchthaven volgens de exploitatievergunning van 31 juli 2007 ook overdag een afgesloten voorziening voor het proefdraaien van motoren gebruiken. Daarnaast heeft Duitsland ook uitgelegd dat het proefdraaien van motoren vereist is om de operationele veiligheid van de vliegtuigen te kunnen garanderen en dat, indien dit 's nachts buiten een afgesloten voorziening zou gebeuren, daarmee de geluidsnormen zouden worden overschreden. Daarom dient de bouw van een afgesloten voorziening voor het proefdraaien van motoren volgens Duitsland om de omwonenden tegen onaanvaardbare niveaus van vliegtuiglawaai te beschermen.

([18]) Zaak T-128/98, Aéroports de Paris/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3929.
([19]) Gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-1311.

(69) Met betrekking tot maatregel M3 heeft Duitsland aangevoerd dat de aanleg van deze infrastructuurelementen binnen de overheidstaken valt omdat deze maatregel is genomen om het luchtverkeer tegen operationele risico's te beschermen. Los van het verkeersvolume dat in de toekomst naar verwachting zal worden afgehandeld, waren de bestaande taxibanen in het verleden al ontoereikend om een veilige en vlotte afhandeling van het vliegverkeer te garanderen. Bovendien heeft Duitsland meegedeeld dat de nieuwe taxibaan bij noodgevallen voor de brandweer de toegangsroute vormt vanuit de oostelijke brandweerpost naar het noordelijke deel van de luchthaven. Volgens Duitsland moet, zelfs indien de staatssteunregels van toepassing zouden zijn, steeds voor ogen worden gehouden dat sommige van de kosten voor de taxibaan te maken hadden met de bebakening. Met betrekking tot de bebakening heeft Duitsland erop gewezen dat de Commissie in haar besluit in de zaak van de staatssteun voor de luchthaven Memmingen ([20]) eerder heeft beslist dat bebakening deel uitmaakt van de vliegtuiggeleiding en luchtverkeersleiding en bijgevolg kon worden beschouwd als een activiteit die tot de overheidstaken behoort en dus niet binnen het toepassingsgebied van de staatssteunregels valt.

(70) Volgens Duitsland zou maatregel M4 ook worden genomen in het kader van activiteiten die tot de overheidstaken behoren, omdat het om redenen van operationele capaciteit en veiligheid noodzakelijk is dat aan breedrompvliegtuigen die met hun maximale startmassa (MTOW) vliegen, bij bepaalde weersomstandigheden extra startlengte, inclusief een bijkomende remzone in geval van een afgebroken start, moet worden geboden.

(71) Wat maatregel M5 betreft, waren de sloopwerkzaamheden ter voorbereiding van de aanleg van taxibaan „Victor" volgens Duitsland ondernomen in het kader van activiteiten die tot de overheidstaken behoren, aangezien taxibaan „Victor" noodzakelijk is om een veilige exploitatie te garanderen en om ongevallen, veiligheidsrisico's en schadelijke milieu-effecten te voorkomen. Anders dan de Commissie was Duitsland van mening dat de aanleg van taxibaan „Victor" niet was bedoeld om de capaciteit en zo indirect de omzet te verhogen. Duitsland heeft verklaard dat deze uitsluitend is aangelegd om milieuredenen en om redenen van operationele veiligheid.

(72) Voorts viel de bouw van de twee nieuwe brandweerposten volgens Duitsland onder activiteiten die tot de overheidstaken behoren, aangezien volgens de vaste praktijk van de Commissie maatregelen met betrekking tot brandveiligheid, vooral de bouw en het gebruik van brandweerposten op luchthavens en de aanschaf van het benodigde materiaal, tot de overheidstaken behoren. Duitsland heeft erop gewezen dat de bouw van een brandweerpost op Duitse luchthavens doorgaans door de overheid werd gefinancierd.

(73) Daarnaast viel volgens Duitsland ook de bouw van de multifunctionele hangar onder activiteiten die tot de overheidstaken behoren, omdat de hangar uitsluitend voor de opslag van wintermateriaal en als noodopvang zou worden gebruikt. Duitsland heeft uitgelegd dat het beschikbaar stellen van ruimte voor het wintermateriaal een officiële overheidstaak is omdat daarmee wordt gegarandeerd dat de luchthaven tijdens de winter veilig kan worden geëxploiteerd. Bovendien heeft Duitsland verklaard dat de luchthaven hierdoor aan haar wettelijke verplichting kon voldoen om de luchthaven te allen tijde te exploiteren.

(74) Duitsland heeft ook uitgelegd dat het beschikbaar stellen van noodopvang het algemeen belang dient, omdat hiermee mensenlevens kunnen worden beschermd. Duitsland heeft de ICAO-voorschriften aangehaald die eisen dat luchthavenbeheerders ruimte voorzien om in noodsituaties gewonden te verzorgen en lijken onder te brengen. Volgens Duitsland kan de multifunctionele hangar ook dienen om passagiers onder te brengen die hun reis wegens natuurverschijnselen (zoals de aswolk in 2010) niet kunnen voortzetten.

(75) Daarnaast heeft Duitsland ook benadrukt dat een nieuwe hangar moest worden gebouwd omdat de multifunctionele hangar op zijn vorige locatie niet kon worden uitgebreid.

(76) Wat betreft maatregel M6, heeft Duitsland verwezen naar de argumenten die met betrekking tot maatregel M5 zijn aangevoerd. Voorts heeft Duitsland ook verklaard dat de aanleg van taxibaan „Victor" was uitgesteld.

(77) Volgens Duitsland valt de uitbreiding van de zones voor de verwijdering van ijsafzetting (M7) ook onder de officiële overheidstaken, omdat de voorzieningen om milieuredenen en om redenen van operationele veiligheid noodzakelijk zijn. Voorts heeft Duitsland ook uitgelegd dat de bijkomende zones voor de verwijdering van ijsafzetting niet nodig waren om over voldoende capaciteit te kunnen beschikken in geval van een toename van het luchtverkeer; de luchthaven Leipzig/Halle kon immers zelfs zonder deze bijkomende zones een eventuele toename van het verkeer perfect verwerken. Duitsland heeft aangevoerd dat de uitbreiding van de zones voor de verwijdering van ijsafzetting noodzakelijk was geworden door de ervaringen bij de exploitatie in de winter van 2008/2009. Volgens Duitsland dienden de bijkomende voorzieningen voor de verwijdering van ijsafzetting om een vlotte verwijdering van de ijsafzetting op de vliegtuigen te garanderen en om vertragingen door een ontoereikende infrastructuur voor het verwijderen van ijsafzetting op de luchthaven te voorkomen. In dat verband heeft Duitsland

([20]) Besluit van de Commissie van 7 maart 2007 betreffende steunmaatregel N 620/06 — Duitsland — Regionale luchthaven Memmingen/Allgäu (PB C 133 van 15.6.2007, blz. 8).

meegedeeld dat vertragingen dan weer negatieve effecten zouden hebben op het milieu, zoals een hoger kerosineverbruik, de uitstoot van schadelijke stoffen en geluidsoverlast.

(78) Wat betreft maatregel M8, heeft Duitsland aangevoerd dat de aanleg van een helihaven reddingsoperaties met helikopters op de luchthaven en daarbuiten zou vereenvoudigen.

(79) Wat betreft maatregel M9.1, heeft Duitsland verklaard dat de heropbouw van controlepost I absoluut noodzakelijk was in het licht van Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad ([21]). Duitsland heeft erop gewezen dat de heropbouw tot de overheidstaken behoort en dat de financiering ervan beperkt is gebleven tot de gemaakte kosten.

(80) Daarenboven is Duitsland ook van oordeel dat de bouw van een functioneel veiligheidsgebouw (M9.2) tot de overheidstaken behoorde en dat de financiering beperkt is gebleven tot de gemaakte kosten. Duitsland heeft verklaard dat het nieuwe functionele veiligheidsgebouw heeft bijgedragen tot de vervulling van de voorwaarden van Verordening (EG) nr. 300/2008 en noodzakelijk was om te voldoen aan de behoeften van de federale en regionale politie, de douane en het Duitse meteorologische instituut.

(81) Wat betreft maatregel M9.3, die de aanschaf betrof van technisch materiaal (d.w.z. de aanschaf van bijkomend wintermateriaal, bijkomend brandbestrijdingsmateriaal en het uitrusten van de omheining rond de luchthaven met detectoren en digitale videoapparatuur), heeft Duitsland aangevoerd dat de drie maatregelen tot de overheidstaken behoorden.

(82) Met betrekking tot het nieuwe wintermateriaal heeft Duitsland meegedeeld dat met dit materiaal de start- en landingsbanen gelijktijdig konden worden vrijgemaakt, hetgeen een veilige exploitatie van de luchthaven garandeerde en dus tot de overheidstaken behoorde.

(83) Duitsland heeft er bovendien op gewezen dat volgens artikel 8 van de Duitse wet betreffende de veiligheid van de luchtvaart (Luftsicherheitsgesetz, hierna „LuftSiG" genoemd), waarmee Verordening (EG) nr. 300/2008 ten uitvoer wordt gelegd, rond de luchthaven een omheining moest worden geplaatst. Duitsland heeft benadrukt dat volgens vaste praktijk van de Commissie de veiligheidsinfrastructuur van luchthavens, zoals omheiningen, tot de overheidstaken behoort.

(84) Wat betreft maatregel M9.4 (d.w.z. de bouw van een nieuw gebouw voor dierenvervoer inclusief veterinaire voorzieningen), heeft Duitsland eveneens meegedeeld dat de bouw ervan tot de overheidstaken behoort, aangezien het tot doel heeft te garanderen dat er geen dierziekten of andere ziekten in Duitsland of de Europese Unie worden binnengebracht.

(85) Wat maatregel M12 betreft, heeft Duitsland meegedeeld dat de bouwvergunning nodig was om het vrachtverkeer verder uit te bouwen en het risico van ongevallen op de grond te verkleinen.

(86) Met betrekking tot maatregel M11 en de maatregelen M13 tot en met M16 heeft Duitsland erop gewezen dat het in zijn aanmelding niet heeft aangevoerd dat deze maatregelen zijn genomen om activiteiten uit te voeren die tot de overheidstaken behoren. Volgens Duitsland omvatten deze maatregelen de uitbouw van voorzieningen op gronden in de zuidoostelijke zone, de uitbreiding van het noordelijke platform, de uitbreiding van het oostelijke platform, de aanpassing van infrastructuur in de noordelijke zone en bijkomende infrastructuurmaatregelen in de noordelijke zone.

3.3. FINANCIERING VAN DE INFRASTRUCTUUR DOOR MIDDEL VAN AANDEELHOUDERSLENINGEN TEN GUNSTE VAN FLH

3.3.1. **Financieringsvoorwaarden**

(87) Wat betreft de financiering van de betrokken infrastructuurmaatregelen, heeft Duitsland meegedeeld dat de maatregelen door aandeelhoudersleningen zijn gefinancierd die tegen normale marktvoorwaarden zijn verstrekt, en dus geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Duitsland heeft erop gewezen dat deze leningen tot dusver nog niet in aandelen zijn omgezet en dat de omzetting van de aandeelhoudersleningen afhankelijk is gesteld van het goedkeuringsbesluit van de Commissie.

(88) Duitsland heeft verduidelijkt dat de leningen zijn verstrekt afhankelijk van de bouwbehoeften en dat het totale bedrag ervan van maand tot maand evolueert. Volgens Duitsland vangt de looptijd van de lening aan op de datum waarop het leningbedrag wordt uitgekeerd. Duitsland heeft voorts uitgelegd dat de leningen telkens vervallen aan het einde van het jaar (31 december) waarin deze zijn verstrekt. In dat verband heeft Duitsland meegedeeld dat de leningen dan met nog eens één jaar zijn verlengd. Volgens Duitsland zijn meerdere looptijdverlengingen mogelijk in afwachting van de goedkeuring van de kapitaalinjecties door de Commissie.

([21]) Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002 (PB L 97 van 9.4.2008, blz. 72).

(89) Duitsland heeft ook verklaard dat het bedrag van de lening en de opgelopen rente op de einddatum verschuldigd zijn (d.w.z. op 31 december van elk jaar), maar dat de looptijd van de lening met nog eens één jaar kon worden verlengd. Voorts heeft Duitsland aangevoerd dat dankzij deze mogelijkheid van een looptijdverlenging de lening kon worden verlengd tot de datum waarop de Commissie haar definitieve besluit neemt.

(90) Wat betreft de rente op iedere lening, heeft Duitsland uitgelegd dat deze is bepaald op basis van de Euribor die van toepassing was op het ogenblik dat iedere tranche beschikbaar is gesteld, plus een risico-opslag. Als een lening bijvoorbeeld op 1 juli wordt verstrekt, bedraagt de looptijd ervan (tot het einde van het jaar) volgens Duitsland zes maanden en is het rentepercentage gelijk aan de 6-maands Euribor plus een risico-opslag. Duitsland heeft verder verduidelijkt dat als een lening op 1 mei wordt verstrekt (een looptijd van acht maanden tot het einde van het jaar), de referentierente wordt berekend door interpolatie van de 6-maands en de 9-maands Euribor. Duitsland heeft voorts ook verduidelijkt dat vanaf de maand januari na het jaar waarin de lening is verlengd, het toepasselijke rentepercentage de 12-maands Euribor plus een risico-opslag is. Duitsland heeft een overzicht bezorgd van de gecumuleerde leningsbedragen en de voorwaarden, die hier in tabel 3 zijn samengevat.

Tabel 3

Overzicht van de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH in de periode 13.12.2006-1.1.2012

Datum	Bedrag in miljoen EUR (gecumuleerd)	Euribor	Risico-opslag	Totale rente (Euribor + opslag)
13.12.2006	[…]	3,90	[…]	[…]
1.1.2007	[…]	3,90	[…]	[…]
1.1.2008	[…]	4,73	[…]	[…]
1.1.2009	[…]	3,03	[…]	[…]
1.1.2010	[…]	1,25	[…]	[…]
1.1.2011	[…]	1,50	[…]	[…]
1.1.2012	[…]	1,94	[…]	[…]

Bron: Verklaring door Duitsland van 26 april 2012, bijlage 14.

(91) Wat betreft de risico-opslagen voor de jaren 2006 tot en met 2008, heeft Duitsland verklaard dat een risico-opslag van […] basispunten is gebruikt. Duitsland heeft verduidelijkt dat dit tarief was bepaald op basis van een vergelijking van de leningsvoorwaarden van de volgende leningsovereenkomsten:

a) leningsovereenkomst tussen MFAG en Sachsen LB van 19/22 augustus 2003 met een risico-opslag van […] basispunten per jaar;

b) leningsovereenkomst tussen MFAG en Sachsen LB/Nord LB van 16 mei 2007 met een risico-opslag van […] basispunten per jaar;

c) leningsovereenkomst tussen MFAG en Postbank van 28 juni 2007/15 juli 2007 met een risico-opslag van […] basispunten per jaar.

(92) Duitsland heeft meegedeeld dat de berekende gemiddelde risico-opslag is afgerond van […] basispunten gemiddeld tot […] basispunten.

(93) Wat betreft de risico-opslag van […] basispunten die in 2009 is vastgelegd, heeft Duitsland verduidelijkt dat deze is bepaald door een vergelijking te maken tussen de voorwaarden van twee indicatieve offertes van Sachsen Bank en Nord LB van 8 en 9 januari 2009 respectievelijk en de leningsovereenkomsten tussen MFAG en Sachsen LB en Postbank van 19/22 augustus 2003 en 28 juni/15 juli 2007. Duitsland heeft meegedeeld dat voorzichtigheidshalve de risico-opslag is afgerond van […] basispunten gemiddeld tot […] basispunten.

(94) Volgens Duitsland bedroeg de risico-opslag in 2010 […] basispunten. Daarnaast heeft Duitsland uitgelegd dat dit cijfer is bepaald door een vergelijking te maken van twee indicatieve offertes van Sachsen LB ([22]) en Nord LB ([23]) van 11 en 14 januari 2010 respectievelijk en de leningsovereenkomsten tussen MFAG en Sachsen LB van

([22]) Kredietofferte van Sachsen LB van 14 januari 2010 waarin risico-opslagen van 55 tot 80 basispunten per jaar worden voorgesteld afhankelijk van het bedrag van de lening (hoe groter het bedrag van de lening, hoe lager de aangeboden risico-opslag).

([23]) Kredietofferte van Nord LB van 11 januari 2010 waarin risico-opslagen van 22 tot 238 basispunten per jaar worden voorgesteld afhankelijk van het bedrag van de lening.

19/22 augustus 2003. Duitsland heeft meegedeeld dat voorzichtigheidshalve de gemiddelde risico-opslag opnieuw is afgerond van […] basispunten gemiddeld tot […] basispunten.

(95) Duitsland legt uit dat in 2011 de gehanteerde rentemarge […] basispunten bedroeg en dat de berekening ervan gebaseerd was op een vergelijking tussen twee indicatieve offertes van Sachsen Bank en Nord LB van 29 juni 2011 en de leningsovereenkomsten tussen Postbank en MFAG van 28 juni/15 juli 2007, en tussen Sachsen LB en MFAG van 19/22 augustus 2003. Volgens Duitsland is de berekende risico-opslag opnieuw afgerond van […] basispunten gemiddeld tot […] basispunten.

3.3.2. **Gebruik van vergelijkingsinstrumenten op de markt om het markttarief van FLH te bepalen**

(96) Duitsland heeft in zijn opmerkingen meegedeeld dat de marktconformiteit van de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH op basis van vergelijkingsinstrumenten op de markt — en niet op basis van de mededeling over referentiepercentages van 2008 — zou moeten worden beoordeeld.

(97) Daarenboven heeft Duitsland aangevoerd dat de leningsovereenkomst tussen MFAG en Sachsen LB van 19/22 augustus 2003 inderdaad een geschikte benchmark was om het marktniveau van de rente voor de aandeelhoudersleningen te bepalen. Duitsland heeft het argument verworpen dat de leningsovereenkomst tussen MFAG en Sachsen LB geen geschikte benchmark was omdat deze met een andere begunstigde was afgesloten, namelijk MFAG en niet FLH. Duitsland heeft erop gewezen dat de Commissie zelf MFAG slechts als een doorgeefluik van middelen aan FLH en niet als een begunstigde van steun beschouwde. Duitsland heeft uiteengezet dat FLH door de controle- en winstpoolingsovereenkomst tussen MFAG en FLH al haar winst aan MFAG moest overdragen en dat MFAG alle verliezen van FLH moest dekken, zodat het jaarlijkse nettoresultaat voor FLH steeds gelijk was aan nul. Bijgevolg was de rentemarge die aan een groepsmaatschappij werd gegeven, steeds gelijk aan de aan de moedermaatschappij gegeven rentemarge en omgekeerd.

(98) Hoewel de leningsovereenkomst in 2003 was afgesloten, bevatte deze volgens Duitsland een langlopend revolverend krediet met een looptijd tot 2013 waarvan de rente telkens per drie maanden werd vastgelegd. In dat verband heeft Duitsland verklaard dat de risicomarge van […] basispunten dus tussen 2006 en 2008 van toepassing was en nu nog steeds zou gelden. Daarnaast was Duitsland het niet eens met het argument van de Commissie dat Sachsen LB de rentemarge van […] basispunten slechts kon aanbieden dankzij een lager renteniveau via EIB-financiering. Volgens Duitsland had de EIB-financiering geen invloed op de bepaling van de rentemarge van […] basispunten.

(99) Duitsland heeft ook de opmerking van de Commissie verworpen dat de leningsovereenkomst tussen Postbank en MFAG niet als benchmark kon worden gebruikt. Deze overeenkomst was ten gunste van FLH afgesloten, was niet op een ander tijdstip overeengekomen en de betaling was niet aan specifieke voorwaarden gebonden. Bovendien heeft Duitsland aangevoerd dat de bindende financieringsofferte van Sachsen LB en Nord LB van 16 mei 2007 een geschikte benchmark was.

(100) Met betrekking tot het argument van de Commissie dat zij betwijfelde of indicatieve offertes per e-mail zonder de bedoeling wettelijk bindende leningsovereenkomsten aan te gaan als een betrouwbare marktbenchmark konden worden beschouwd ([24]), heeft Duitsland voorts verklaard dat Nord LB en Sachsen Bank beide al jarenlang zakelijke betrekkingen met MFAG onderhielden en geregeld op de hoogte werden gehouden over de economische toestand van FLH en MFAG. Bijgevolg waren de indicatieve offertes op een grondige risicobeoordeling gebaseerd.

(101) Voorts heeft Duitsland erop gewezen dat zelfs als de marktconformiteit of het subsidie-equivalent van de leningen of beiden aan de hand van de mededeling over referentiepercentages van 2008 zouden worden beoordeeld, er geen sprake zou zijn van staatssteun. Duitsland heeft benadrukt dat de nieuwe methode om het referentiepercentage te berekenen, slechts vanaf 1 juli 2008 van toepassing was. Bijgevolg moet op leningsovereenkomsten die vóór deze datum zijn afgesloten, de vorige mededeling inzake referentiepercentages worden toegepast.

3.3.3. **Kredietrating van MFAG/FLH**

(102) Duitsland bevestigt dat FLH niet door openbare ratingbureaus is beoordeeld. Niettemin heeft Duitsland verklaard dat er enkele aanwijzingen voor de kredietwaardigheid van FLH zijn. Duitsland heeft voorts verklaard dat FLH's hoofdaandeelhouder MFAG is, dat 94 % van de aandelen in FLH bezit. Aangezien er tussen MFAG en FLH sinds 6 december 2000 een winstpoolingsovereenkomst bestaat die MFAG ertoe verplicht alle verliezen van FLH te dekken, zou volgens Duitsland de rating van FLH ten minste dezelfde (of hoger) moeten zijn als die van haar moederonderneming MFAG.

([24]) Overweging 95 van het besluit tot inleiding van de procedure.

(103) Duitsland heeft bevestigd dat MFAG niet door openbare ratingbureaus is beoordeeld. Duitsland deelt wel enkele interne bankratings voor MFAG mee. Duitsland heeft uiteengezet dat Nord LB in 2006 aan MFAG een rating van […] had gegeven op haar interne ratingschaal (met een kans op wanbetaling (PoD) van […] %), wat overeenkomt met een rating van […] tot […] op de ratingschaal van Standard & Poor's, van […] tot […] op die van Moody's en van […] tot […] op die van Fitch. Duitsland heeft ook nog meegedeeld dat MFAG sinds 2006 in deze ratingcategorie is gebleven. Duitsland heeft voorts verduidelijkt dat deze beoordeling op 2 augustus 2011 en 20 april 2012 door Nord LB is bevestigd. Daarnaast heeft Duitsland meegedeeld dat ook Deutsche Kreditbank AG (DKB) haar ratingaanwijzingen heeft gegeven, waarin zij bevestigt dat op basis van de financiële verslagen van MFAG voor het jaar 2006 aan de onderneming een rating van […] is toegekend op de interne ratingschaal van de bank, wat overeenkomt met een rating van […] bij Standard & Poor's en […] bij Moody's.

(104) Tabel 4 geeft een overzicht van de ratings die tussen 2006 en 2012 (de hier te beoordelen periode) aan MFAG zijn toegekend.

Tabel 4

Rating van MFAG in 2006-2012

(…) ([25])

3.3.4. **Beoordeling van het verliespercentage bij wanbetaling (Loss Given Default, LGD)**

(105) Wat betreft de zekerheidsstelling van de leningen en het LGD, heeft Duitsland verduidelijkt dat de leningen door de aandeelhouders van FLH in de vorm van overbruggingskredieten worden verstrekt, hetgeen inhoudt dat deze na goedkeuring door de Commissie in kapitaal zullen worden omgezet. In dat verband heeft Duitsland voorts verduidelijkt dat de leningen om die reden niet zijn afgedekt.

(106) Duitsland heeft meegedeeld dat er geen specifieke terugbetalingsmodaliteiten voor de aandeelhoudersleningen zijn, omdat ervan is uitgegaan dat de leningen in aandelenkapitaal zullen worden omgezet en dat er bijgevolg geen terugbetaling zal plaatsvinden. Ingeval de leningen niet in aandelen zouden worden omgezet, omdat de Commissie de financiering van de infrastructuurmaatregelen niet zou goedkeuren, kan een leningsovereenkomst volgens Duitsland op grond van artikel 488, lid 3, van het Duitse burgerlijk wetboek (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)) binnen drie maanden worden beëindigd. Door de beëindiging van de overeenkomst wordt het leningsbedrag, vermeerderd met rente, opeisbaar.

(107) Duitsland voert aan dat, hoewel de leningen niet zijn afgedekt, het LGD van FLH ten minste lager dan […] % moet worden geacht en zelfs dicht bij […] % omdat de waarde van de activa van FLH (d.w.z. […] miljoen EUR in 2010) groter is dan de waarde van de passiva ([…] miljoen EUR in 2010). Duitsland is van oordeel dat in geval van een faillissement de activa van FLH zouden volstaan om deze vorderingen te dekken.

(108) Duitsland heeft meegedeeld dat de activa van FLH, die bestaan uit terreinen, gebouwen, technische installaties, machines enz., op geen enkele manier zijn bezwaard tegenover haar aandeelhouders of externe schuldeisers.

3.3.5. **Geen voordeel uit kapitaalinjecties**

(109) Wat betreft de kapitaalinjecties voor de bouw van de luchthaven, heeft Duitsland benadrukt dat het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing was omdat de bouw van de luchthaven een algemene economische beleidsmaatregel is die niet onder het staatssteuntoezicht valt.

3.4. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

(110) Duitsland heeft betoogd dat zelfs als de financiering van de voorgenomen maatregelen staatssteun zou vormen, deze met de interne markt verenigbaar zou zijn, omdat deze voldoet aan de voorwaarden van punt 61 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. Na de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 heeft Duitsland meegedeeld dat de steun ook verenigbaar zou zijn met de gemeenschappelijke beginselen uit afdeling 5 van die richtsnoeren.

3.4.1. **Duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang**

(111) Duitsland heeft verklaard dat de financiering van de betrokken investeringen op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang is gericht.

([25]) Vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

(112) In dat verband heeft Duitsland meegedeeld dat de luchtvrachtsector, in het bijzonder de expresvrachtsector, een aanzienlijke groei vertoont, vooral op de luchthaven Leipzig/Halle (tussen 2007 en 2010 nam het vrachtvolume toe van 101 364 ton tot 663 059 ton). Duitsland heeft voorts verduidelijkt dat de luchtvrachtondernemingen hun operationele capaciteit aan het verhogen zijn. Volgens Duitsland moeten de drie grote luchtvrachthubs, d.w.z. Frankfurt/Main, München en Keulen/Bonn, evenwel rekening houden met beperkingen op nachtvluchten. Duitsland bevestigt voorts dat volgens een arrest van 4 april 2012 de luchthaven Frankfurt/Main geen nachtvluchten meer mag uitvoeren. Bijgevolg helpt FLH volgens Duitsland de congestie op andere vrachtluchthavens in Duitsland bestrijden.

(113) Wat betreft de bijdrage van de luchthaven aan het vervullen van de ontsluitingsbehoeften van de regio, heeft Duitsland verklaard dat het beoogde project deel uitmaakt van de strategie om de luchthaven, in het kader van het (tot 2020 lopende) trans-European Transport Network Outline Plan, vanaf 2004 uit te bouwen tot een „communautair verbindingspunt". Volgens Duitsland ligt de luchthaven in Midden-Duitsland (dicht bij vijf hoofdassen van het trans-Europese netwerk en pan-Europese corridors) en bevindt zij zich op het snijpunt van twee Bundesautobahnen die Noord- en Zuid-Europa (de A 9) en West- en Oost-Europa (de A 14) met elkaar verbinden. Daarnaast beschikt zij over een uitstekende aansluiting op het spoor- en wegennet. Voorts heeft Duitsland verduidelijkt dat de aansluiting op het spoor- en wegennet een efficiënter vrachtvervoer mogelijk maakt. Bovendien heeft Duitsland verklaard dat het project in overeenstemming is met de „ontwikkeling van een geïntegreerd Europees luchtvervoersnetwerk", zoals uiteengezet in punt 12 van het actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens ([26]) dat stelt dat „het wenselijk is de beschikbare restcapaciteit van regionale luchthavens te benutten mits de communautaire regelgeving inzake staatssteun door de lidstaten wordt nageleefd".

(114) Duitsland heeft voorts aangevoerd dat de verwezenlijking van het project positieve effecten zal hebben voor de hele regio en de economische en sociale ontwikkeling ervan in aanzienlijke mate zal beïnvloeden. Volgens Duitsland zal het investeringsproject in het bijzonder de regio beter ontsluiten en haar aantrekkelijker maken voor investeerders en bezoekers. In dat verband heeft Duitsland aangevoerd dat het investeringsproject ook een positieve invloed op de werkgelegenheid zal hebben. Ter ondersteuning van dit argument heeft Duitsland aangevoerd dat het werkloosheidspercentage in Saksen 10,3 % en in Saksen-Anhalt 11,2 % bedraagt, wat hoger is dan het Duitse landelijke gemiddelde van 6,9 %.

(115) Daarom heeft Duitsland betoogd dat de staatssteun een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang dient.

3.4.2. **Noodzaak van overheidsmaatregelen**

(116) Volgens Duitsland zou geen enkele particuliere investeerder erin geïnteresseerd zijn deze infrastructuurmaatregelen te financieren. In dat verband heeft Duitsland verklaard dat de luchthaven Leipzig/Halle met een historische investeringsachterstand kampt. Bovendien hebben de maatregelen volgens Duitsland betrekking op infrastructuurinvesteringen op lange termijn die tegemoetkomen aan de behoeften van de luchthaven met het oog op de toekomstige toename van het vrachtvervoer. Duitsland stelt, zonder enig bewijs aan te voeren, dat de omvang noch de kosten van de maatregelen onevenredig zijn. Duitsland is van mening dat een verdere vermindering van de overheidsfinanciering niet mogelijk is omdat infrastructuurwerkzaamheden van die omvang niet met de eigen middelen van de luchthavenexploitant kunnen worden gefinancierd.

(117) Duitsland heeft eveneens aangevoerd dat de inkomsten uit de luchthavendiensten de kosten voor de bouw van de infrastructuur niet dekken, en heeft dit argument gestaafd aan de hand van een financieringskloof en een analyse aan de hand van een nulscenario.

(118) Duitsland is dus van mening dat de steun voor het investeringsproject een wezenlijke verbetering zal betekenen die de markt zelf niet tot stand brengt, en dat er behoefte is aan overheidsmaatregelen.

3.4.3. **Geschiktheid van de steunmaatregel**

(119) Duitsland heeft meegedeeld dat de steun een geschikte steunmaatregel zou zijn. Duitsland deelt in die context mee dat de luchthaven, gezien haar ligging in de voormalige Duitse Democratische Republiek (DDR), met een investeringsachterstand kampt en dat zij aanzienlijke investeringen moet doen op kortere tijd dan andere luchthavens.

([26]) Actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens, COM(2006) 819 final van 24 januari 2007.

(120) Bovendien zouden volgens Duitsland de infrastructuurmaatregelen zonder staatssteun helemaal niet zijn uitgevoerd. Ter staving hiervan heeft Duitsland meegedeeld dat in 2005 de MFAG-groep 83,8 tot 118 miljoen EUR en FLH 47 tot 80 miljoen EUR inkomsten heeft gegenereerd. Volgens Duitsland zijn de investeringen van 255,625 miljoen EUR dus meer dan twee- tot driemaal groter dan de geconsolideerde inkomsten van MFAG en meer dan drie- tot vijfmaal groter dan de inkomsten van FLH gedurende de periode waarin over de infrastructuurprojecten is beslist.

(121) Ten slotte heeft Duitsland verklaard dat de verhouding tussen inkomsten en investeringen aantoont dat de betrokken ondernemingen deze maatregelen zonder overheidsfinanciering niet zouden uitvoeren.

3.4.4. **Stimulerend effect**

(122) Met betrekking tot het stimulerende effect heeft Duitsland erop gewezen dat de omvang en de intensiteit van de staatssteun voor de betrokken infrastructuurmaatregelen gerechtvaardigd waren. Duitsland heeft gesteld dat de infrastructuurmaatregelen zonder overheidsfinanciering helemaal niet zouden zijn uitgevoerd (zie afdeling 3.4.3).

(123) In tegenstelling tot de Commissie was Duitsland van mening dat het feit dat sommige investeringsprojecten al volledig waren uitgevoerd, geen afbreuk deed aan het stimulerende effect, aangezien de aandeelhouders zich al vóór de uitvoering van de infrastructuurmaatregelen tot de financiering hadden verbonden. Volgens Duitsland is de stelling van de Commissie dat de infrastructuurprojecten een aanzienlijk rendement op kapitaal kunnen opleveren, duidelijk een verkeerde interpretatie van de aard van de betrokken maatregelen en is zij ook in strijd met de eerdere beschikkingspraktijk van de Commissie. Volgens Duitsland had de Commissie in het verleden al diverse malen erkend dat maatregelen van dit type doorgaans geen aanzienlijk rendement op kapitaal opleveren.

3.4.5. **Evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het minimum)**

(124) Volgens Duitsland kan de evenredigheid van de infrastructuurmaatregelen ook worden opgemaakt uit het feit dat deze helpen om de congestie op andere Duitse vrachtluchthavens te bestrijden.

(125) Daarnaast heeft Duitsland verklaard dat het bedrag en de intensiteit van de financiering beperkt zijn tot het absolute minimum dat nodig is om de infrastructuurmaatregelen uit te voeren. Volgens Duitsland werden de kosten vooraf vastgelegd aan de hand van kostenramingen en voorlopige plannen. Bovendien heeft Duitsland meegedeeld dat, in tegenstelling tot wat de Commissie beweert, de luchthaven niet in staat was haar inkomsten te verhogen door de luchthavengelden op te trekken. Duitsland stelt dat dit te wijten is aan het feit dat de meeste investeringen te maken hebben met infrastructuurmaatregelen waarvoor geen aparte heffing kan worden opgelegd.

(126) Daarnaast heeft Duitsland verklaard dat het algemeen genomen niet mogelijk was investeringskosten voor de aanleg van luchthaveninfrastructuur te dekken door de kosten voor de luchthavengebruikers te verhogen. Duitsland heeft aangevoerd dat de luchthavenexploitant, omdat de luchthavengelden door de betrokken luchthavenautoriteit van de deelstaat waar de luchthaven is gelegen, moeten worden goedgekeurd, niet zelf kan beslissen om de investeringskosten voor de aanleg van luchthaveninfrastructuur aan de gebruikers van de infrastructuur door te berekenen. Volgens Duitsland zou elke verdere verhoging van de luchthavengelden op de luchthaven Leipzig/Halle niet marktconform zijn en ook niet afdwingbaar tegenover de luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven gebruiken. Evenmin mag volgens Duitsland worden vergeten dat de luchthavengelden op FLH nu al boven het gebruikelijke marktniveau liggen.

(127) Voorts stelt Duitsland dat de beoogde steunintensiteit gerechtvaardigd was. Volgens Duitsland kon alleen de voorgenomen mate van overheidsfinanciering garanderen dat de investeringen in de vereiste mate en binnen de vereiste tijdspanne konden worden uitgevoerd. Duitsland heeft verklaard dat het feit dat infrastructuurmaatregelen op regionale luchthavens niet met particuliere middelen kunnen worden gefinancierd, al voldoende is aangetoond, zowel door de beschikkingspraktijk van de Commissie als door het feit dat er geen enkel geval bekend is waarin particuliere investeerders dergelijke maatregelen op eigen kosten hebben gefinancierd.

(128) Duitsland heeft aangevoerd dat de Commissie herhaaldelijk en frequent steunintensiteiten tot 100 % heeft goedgekeurd. Volgens Duitsland is voor investeringen die met de betrokken investeringen te vergelijken zijn, uit de praktijk van de Commissie gebleken dat dergelijke investeringen een steunintensiteit van ten minste 75 % moeten hebben om te worden uitgevoerd.

(129) Duitsland heeft verklaard dat, aangezien FLH in het algemeen belang van Duitsland is gebouwd, de infrastructuurmaatregelen niet op een ondernemingsplan, een berekening van de winstgevendheid of jaarrekeningen zijn gebaseerd.

(130) Op verzoek van de Commissie heeft Duitsland berekeningen van de financieringskloof meegedeeld, die hier zijn samengevat in tabel 5 en tabel 6.

Tabel 5

Berekening van de financieringskloof — Scenario I — Investeringen gefinancierd door kapitaalinjecties uitgevoerd in 2014

Scenario I — Investeringen gefinancierd door kapitaalinjecties uitgevoerd in 2014	In miljoen EUR
Disconteringsvoet (1)	[…] %
NCW van Σ Kasstromen van FLH 2006-2055	[…]
NCW van de aangemelde investeringsmaatregelen M1-M16.2 (inclusief kosten voor taken die tot de overheidstaken behoren)	189,4
NCW van de financieringskloof	166,9
Steunintensiteit (2)	88,1 %

(1) De disconteringsvoet is vastgelegd aan de hand van het Capital Asset Pricing Model (CAPM): $r_e = r_f + ß_i$ (MRP)
R_f = basispercentage = […] % op 30.12.2005
$ß_i$ = betafactor = […] op 1.1.2006
MRP = marktrisicopremie vóór belastingen = […] % op 1.1.2006.
(2) NCW van de financieringskloof/NCW van de investeringen = 166,9 miljoen EUR/189,4 miljoen EUR = 88,10 %

Tabel 6

Berekening van de financieringskloof — Scenario II — Investeringen gefinancierd door kapitaalinjecties uitgevoerd tegelijk met de investeringen

Scenario II — Investeringen gefinancierd door kapitaalinjecties uitgevoerd toen er behoefte was aan financiering (1)	In miljoen EUR
Disconteringsvoet	[…] %
NCW van Σ Kasstromen van FLH 2006-2055	[…]
NCW van de aangemelde investeringsmaatregelen M1-M16.2 (inclusief kosten voor taken die tot de overheidstaken behoren)	189,4
NCW van de financieringskloof	142,1
Steunintensiteit (2)	75,00 %

(1) Het tijdsbestek van de investeringen loopt gelijk met de financiering via kapitaalinjecties.
(2) NCW van de financieringskloof/NCW van de investeringen = 142,1 miljoen EUR/189,4 miljoen EUR = 75,00 %

3.4.6. **Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten**

(131) Wat betreft het vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten, heeft Duitsland benadrukt dat de infrastructuurmaatregelen op de luchthaven Leipzig/Halle per saldo positief zouden zijn en dat de maatregelen geen ongewenste effecten zouden hebben op het handelsverkeer en de mededinging tussen de lidstaten. In dat verband heeft Duitsland meegedeeld dat de betrokken infrastructuurmaatregelen niet expansief van aard zijn en geen impact hebben op het verkeersvolume. Duitsland heeft erop gewezen dat de Commissie al in andere besluiten heeft erkend dat maatregelen die niet expansief van aard zijn, geen grote impact hebben op de mededinging tussen luchthavens.

(132) Duitsland heeft de mogelijke concurrenten van FLH in drie hoofdcategorieën onderverdeeld: i) luchthavens in de nabijheid van de luchthaven Leipzig/Halle, ii) andere Duitse vrachtluchthavens, en iii) belangrijke vrachtluchthavens in de Europese Unie.

(133) Wat betreft luchthavens in de nabijheid van Leipzig/Halle, heeft Duitsland opgemerkt dat geen enkele van deze luchthavens zich in luchtvracht specialiseert. Daarnaast heeft Duitsland verklaard dat geen enkele van de volgende luchthavens, zoals Altenburg-Nobitz, Berlijn Brandenburg, Dresden, Erfurt, Hof, Magdeburg, Magdeburg-Cochstedt en Praag, echte concurrenten van Leipzig/Halle waren. Ter staving hiervan heeft Duitsland verklaard dat voor sommige van deze luchthavens de geografische afstanden te groot waren, dat de luchthavens in andere economische regio's gelegen waren, dat de verzorgingsgebieden verschilden of dat de luchthavens zeer klein waren.

(134) Wat betreft de andere Duitse vrachtluchthavens, heeft Duitsland verklaard dat de concurrentie van de luchthaven Leipzig/Halle beperkt was, omdat de grootste Duitse luchtvrachthubs (Frankfurt/Main, München en Keulen/Bonn), de concurrenten van Leipzig/Halle, te kampen hadden met capaciteitsproblemen of beperkingen op nachtvluchten.

(135) Volgens Duitsland was er evenmin een overlapping van concurrerende activiteiten met andere vrachtluchthavens in de Europese Unie, in de eerste plaats Brussel en Vatry. In dat verband heeft Duitsland verklaard dat de luchthaven Leipzig/Halle dankzij haar centrale ligging in het midden van Europa zowel West- als Oost-Europa kon bedienen, terwijl Brussel noch Vatry zich in een positie bevond waarin zij voldoende toegang tot de steeds belangrijker wordende Centraal- en Oost-Europese markten konden garanderen. Wat betreft de luchthaven van Vatry, heeft Duitsland erop gewezen dat Vatry een zeer kleine luchthaven was en dat in 2010 het volume luchtvracht dat op de luchthaven Leipzig/Halle is verwerkt, meer dan tachtigmaal groter was dan die op de luchthaven van Vatry. Volgens Duitsland beschikt Vatry evenmin over een even goede aansluiting op het spoor- en wegennet als de luchthaven Leipzig/Halle. Wat betreft de luchthaven van Brussel, heeft Duitsland aangevoerd dat, terwijl het vrachtvolume op de luchthaven Leipzig/Halle de laatste jaren was toegenomen, de luchthaven van Brussel gedurende dezelfde periode een daling had gekend. Bovendien waren volgens Duitsland op de luchthaven van Brussel aanzienlijke beperkingen op nachtvluchten van kracht en was de concurrentie daarom beperkt.

(136) Daarnaast heeft Duitsland verklaard dat, anders dan de Commissie denkt, alle gebruikers gelijke en niet-discriminerende toegang tot de luchthaveninfrastructuur hadden. Volgens Duitsland hebben individuele gebruikers van de luchthaven geen ongerechtvaardigde volumekortingen gekregen. Bovendien is Duitsland van mening dat de kwestie van de gelijke en niet-discriminerende toegang tot de luchthaven reeds door de Commissie was behandeld in haar eerdere beschikking betreffende de financiering van de luchthaven Leipzig/Halle ([27]).

(137) Bijgevolg is Duitsland van mening dat de staatssteun, mocht daarvan al sprake zijn, als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.

4. **OPMERKINGEN VAN DERDEN**

4.1. MITTELDEUTSCHE AIRPORT HOLDING (MFAG)

(138) Op 26 oktober 2011 heeft MFAG, samen met FLH, haar opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure meegedeeld. De opmerkingen van MFAG stemmen grotendeels overeen met de opmerkingen van Duitsland.

4.1.1. **De begrippen „economische activiteit" en „overheidstaken"**

(139) MFAG heeft voorts verklaard dat de aanleg van infrastructuur op de luchthaven Leipzig/Halle geen economische activiteit is. Bijgevolg valt volgens MFAG de betrokken financiering niet onder artikel 107, lid 1, van het Verdrag. In dat verband heeft MFAG meegedeeld dat een particuliere investeerder de betrokken maatregelen niet zou hebben uitgevoerd en deze ook nu niet zou uitvoeren. Daarom ook bestaat er, zo nog steeds MFAG, geen markt voor luchthaveninfrastructuur. In dat verband heeft MFAG voorts verklaard dat luchthavens niet in staat zijn hun infrastructuurinvesteringen zelf te financieren. MFAG was bezorgd dat de toepassing van de staatssteunregels op luchthaveninfrastructuur zal leiden tot dalende investeringen in luchthaveninfrastructuur.

(140) MFAG heeft ook aangevoerd dat de luchthaven Leipzig/Halle in het algemeen belang werd uitgebouwd en dat het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie niet op de financiering van luchthaveninfrastructuur van toepassing is. In dat verband heeft MFAG meegedeeld dat er in de hele Europese Unie geen enkel geval was van een particuliere investeerder die een luchthaven met zijn eigen middelen heeft aangelegd of aanzienlijk uitgebouwd. Daarom moet de Commissie, volgens MFAG, niet het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie hanteren, maar beoordelen of de infrastructuur voor alle gebruikers ervan gelijkelijk en zonder discriminatie toegankelijk is. MFAG heeft verder verklaard dat dit op de luchthaven Leipzig/Halle het geval is. Daarom waren volgens MFAG de infrastructuurmaatregelen niet op een ondernemingsplan of rentabiliteitsverwachtingen op lange termijn gebaseerd.

([27]) Beschikking 2008/948/EG.

(141) Daarnaast heeft MFAG verduidelijkt dat de bouw van de luchthaven bijgedragen heeft aan de verwezenlijking van doelstellingen van regionaal beleid en aan de ondersteuning van een economische achterstandsregio. MFAG heeft benadrukt dat dit een typische overheidstaak is die niet door particuliere investeerders kan worden overgenomen, en bijgevolg niet volgens de staatssteunregels kan worden beoordeeld.

(142) MFAG heeft ook aangevoerd dat zelfs als — quod non — de financiering van infrastructuur doorgaans een economische activiteit is, de betrokken maatregelen tot de overheidstaken behoren en dus geen staatssteun vormen.

(143) Wat betreft activiteiten die tot de overheidstaken behoren, heeft MFAG verklaard dat de Commissie een onderscheid moet maken tussen de bescherming van het luchtverkeer tegen externe dreigingen, de bescherming van het luchtverkeer tegen operationele risico's en de bescherming van derden tegen operationele risico's van het luchtvervoer. In dat verband heeft MFAG verklaard dat de bescherming tegen operationele risico's en de bescherming van derden moeten worden beschouwd als activiteiten die tot de overheidstaken behoren. MFAG heeft aangevoerd dat de Commissie in haar beschikkingspraktijk maatregelen op het gebied van brandbestrijding, luchtvaartnavigatie en luchtverkeersleiding, in het bijzonder de Deutscher Wetterdienst (het Duitse meteorologisch instituut) en de Deutsche Flugsicherung (Duitse luchtverkeersleiding), als activiteiten die tot de overheidstaken behoren, had beschouwd.

4.1.2. **Marktconformiteit van de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH**

(144) Volgens MFAG zijn de aandeelhoudersleningen tegen marktvoorwaarden verstrekt. MFAG heeft verklaard dat rekening moet worden gehouden met de ratings van MFAG door Nord LB en Deutsche Kreditbank AG. In dat verband heeft MFAG verduidelijkt dat MFAG en FLH door Nord LB en Deutsche Kreditbank AG in ratingcategorie […] waren ingedeeld, met een gemiddelde kans op wanbetaling van […] %. MFAG heeft ook verduidelijkt dat de ratingcategorie […] vergelijkbaar is met de externe ratingcategorie bij Standard & Poor's van […] tot […], bij Moody's van […] tot […] en bij Fitch van […] tot […].

(145) MFAG heeft ook verklaard dat voor de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH aanzienlijke zekerheden zijn gesteld. Daarnaast heeft MFAG verduidelijkt dat de aan FLH verstrekte leningen zullen worden gebruikt om duurzame infrastructuurinvesteringen te financieren. MFAG heeft ook verduidelijkt dat de activa van FLH niet met hypotheken zijn bezwaard („Grundpfandrechte"). Daarom is MFAG van mening dat, gezien de uitstekende rating en de aanzienlijke zekerheden, een risico-opslag van ten hoogste […] basispunten moet worden vastgelegd.

(146) Aangezien de risico-opslagen van de leningen aan FLH tussen […] en […] basispunten zijn vastgelegd, is MFAG van mening dat de leningen tegen marktvoorwaarden zijn verstrekt en geen staatssteun bevatten.

4.1.3. **Verenigbaarheid van de steun**

(147) MFAG is van mening dat de kapitaalinjecties hoe dan ook verenigbaar zouden zijn met de interne markt.

(148) MFAG heeft verklaard dat de luchthaven Leipzig/Halle een belangrijke positieve invloed op de werkgelegenheid in de regio heeft met 5 100 banen (inclusief medewerkers van MFAG, luchtvaartmaatschappijen, restaurants, cateringbedrijven, overheidsdiensten en andere ondernemingen) die rechtstreeks op de luchthaven werken, en ongeveer 8 100 indirecte banen.

(149) Daarnaast heeft MFAG benadrukt dat, gezien de capaciteitsproblemen en beperkingen inzake nachtvluchten op andere luchthavens (zoals Frankfurt/Main, München, Berlijn, Düsseldorf en Hamburg), de luchthaven Leipzig/Halle de congestie op deze andere Duitse luchthavens in belangrijke mate helpt te bestrijden en zo de leveringszekerheid voor heel Duitsland helpt te verhogen.

(150) Met betrekking tot de niet-discriminerende aard van de luchthavengelden heeft MFAG verklaard dat de lijst van luchthavengelden op de luchthaven Leipzig/Halle niet zodanig is opgesteld dat slechts één luchtvaartmaatschappij wordt bevoordeeld, en dat alle luchtvaartmaatschappijen dezelfde landingsrechten moeten betalen. Volgens MFAG wordt de infrastructuur dus door alle gebruikers op een uniforme en niet-discriminerende manier gebruikt.

(151) Wat betreft de noodzaak van de steun en het stimulerende effect ervan, heeft MFAG verklaard dat de maatregelen zonder de aandeelhoudersleningen of de kapitaalinjecties niet zouden zijn uitgevoerd. Volgens MFAG is het totale investeringsbedrag van 225,6 miljoen EUR gelijk aan twee- of driemaal de gemiddelde omzet van MFAG en aan meer dan vijfmaal de gemiddelde jaaromzet van FLH in de periode waarin tot de infrastructuurprojecten is beslist. Volgens MFAG sluit het feit dat de maatregelen al gedeeltelijk zijn uitgevoerd de aanwezigheid van een stimulerend effect niet uit, omdat deze maatregelen slechts zijn uitgevoerd nadat de financieringsgaranties en -beslissingen van de publieke aandeelhouders waren ontvangen, die ook voor de tussentijdse financiering in de vorm van aandeelhoudersleningen hebben gezorgd.

(152) MFAG heeft verklaard dat de betrokken maatregelen de mededinging niet ongunstig hebben beïnvloed. Bovendien was MFAG van mening dat er geen negatieve impact op de luchthavens van Brussel en Vatry is. Volgens MFAG lijdt de luchthaven van Brussel onder de beperkingen op de nachtvluchten — de reden waarom DHL heeft beslist om op lange termijn naar Leipzig te verhuizen. Wat Vatry betreft, heeft MFAG verklaard dat er volgens artikelen in de pers slechts zeer weinig vrachtactiviteit op deze luchthaven is (slechts circa vijf tot zes vluchten per week).

4.2. ARBEITSGEMEINSCHAFT DEUTSCHER VERKEHRSFLUGHÄFEN (ADV)

(153) ADV heeft haar opmerkingen met betrekking tot het besluit tot inleiding van de procedure op 27 oktober 2011 toegezonden. De opmerkingen van ADV stemmen volledig overeen met de opmerkingen van MFAG. ADV heeft naar voren gebracht dat de luchthaven Leipzig/Halle belangrijk is voor de regionale ontwikkeling.

4.3. DEUTSCHE FLUGSICHERUNG (DFS)

(154) DFS heeft haar opmerkingen bij brief van 28 oktober 2011 aan de Commissie doen toekomen.

(155) DFS heeft verklaard dat infrastructuurprojecten M3 tot M8 en M10 (zie tabel 2) bijdragen aan een veilig en vlot beheer van het luchtverkeer op de luchthaven Leipzig/Halle. In dat verband heeft DFS verklaard dat M3 heeft geholpen om de druk op de taxibanen en bruggen te verminderen, dat M5 dringend nodig was om alle obstakels weg te nemen bij het taxiën in het zuidelijke deel van de luchthaven, en dat M8 als basis voor luchtvervoerdiensten bij reddingsoperaties en dringende geneeskundige zorgen diende. DFS heeft voorts verklaard dat M10 het werk van DFS zou bevorderen overeenkomstig artikel 29 ter, lid 2, van de wet inzake luchtvervoer (Luftverkehrsgesetz, hierna „LuftVG" genoemd) om het publiek beter te beschermen tegen onredelijk lawaai.

4.4. AANDEELHOUDERS VAN MFAG EN/OF FLH

4.4.1. **Landkreis Nordsachsen**

(156) De Landkreis Nordsachsen heeft zijn opmerkingen bij brief van 27 oktober 2011 aan de Commissie doen toekomen.

(157) De Landkreis Nordsachsen heeft verklaard dat de luchthaven een belangrijke impuls gaf aan de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid in de regio. Daarnaast heeft de Landkreis Nordsachsen er ook op gewezen dat de luchthaven om historische redenen een grotere behoefte aan investeringen heeft dan andere Duitse luchthavens. Hij heeft verklaard dat het begrip „activiteiten die tot de overheidstaken behoren" ruimer moet worden geïnterpreteerd.

(158) De Landkreis Nordsachsen heeft voorts verklaard dat de luchthavengelden ontoereikend zijn om de nodige investeringen te financieren. Volgens de Landkreis Nordsachsen hadden de geplande kapitaalinjecties een stimulerend effect. De Landkreis Nordsachsen heeft zijn opmerkingen besloten met de stelling dat de luchthaven zonder de financiering niet in staat zou zijn geweest om het infrastructuurproject uit te voeren.

4.4.2. **De gemeente Dresden**

(159) De gemeente Dresden, een minderheidsaandeelhouder van MFAG, heeft haar opmerkingen op 28 oktober 2011 ingediend. De opmerkingen van de gemeente Dresden stemden overeen met de opmerkingen van MFAG en de Landkreis Nordsachsen.

(160) De gemeente Dresden heeft verklaard dat de luchthaven de grootste werkgever van de regio is en rechtstreeks 5 100 mensen werk biedt. Bijgevolg heeft de gemeente Dresden benadrukt dat de luchthaven een belangrijke economische impuls geeft aan de regio. Voorts heeft de gemeente Dresden aangevoerd dat de luchthaven Leipzig/Halle dankzij haar vergunning voor nachtvluchten een belangrijke rol speelt bij het bestrijden van de congestie op andere Duitse luchthavens.

(161) De gemeente Dresden heeft verklaard dat de kosten voor de investering in luchthaveninfrastructuur niet volledig kunnen worden gefinancierd met de luchthavengelden die de luchthavengebruikers betalen. Zij heeft voorts verklaard dat de uitbouw van luchthavens in het verleden doorgaans door de overheid werd gefinancierd. Bovendien worden volgens de gemeente Dresden de luchthavengelden in Duitsland niet vrij door de luchthavenexploitanten bepaald, maar moeten deze officieel door de overheid worden goedgekeurd.

(162) De gemeente Dresden heeft ook verklaard dat de infrastructuurmaatregelen op de luchthaven Leipzig/Halle de interne markt niet buitensporig verstoorden aangezien op alle concurrerende Duitse en buitenlandse luchthavens nagenoeg alle capaciteit werd benut, terwijl de luchthaven van Vatry amper wordt geëxploiteerd.

4.4.3. **De gemeente Leipzig**

(163) De Commissie heeft op 28 oktober 2011 de opmerkingen van de gemeente Leipzig ontvangen, die aandeelhouder in MFAG is. De opmerkingen van de gemeente Leipzig liepen volledig gelijk met die van de gemeente Dresden en MFAG.

4.5. LUCHTVRACHTONDERNEMINGEN EN EXPRESKOERIERBEDRIJVEN

4.5.1. **European Air Transport Leipzig (EAT)**

(164) Op 27 oktober 2011 heeft EAT, een luchtvrachtonderneming gevestigd op de luchthaven Leipzig/Halle, haar opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure ingediend. EAT heeft verklaard dat zij een 100 % dochteronderneming van Deutsche Post AG is en de luchthaven Leipzig/Halle als haar belangrijkste hub gebruikt.

(165) EAT heeft verklaard dat bij haar weten alle potentiële gebruikers gelijkelijk en zonder discriminatie toegang hebben tot de infrastructuur. EAT heeft voorts verduidelijkt dat dit in het bijzonder wordt ondersteund door het doorzichtige prijsvormingssysteem dat voor alle gebruikers geldt.

4.5.2. **Lufthansa Cargo**

(166) Lufthansa Cargo heeft haar opmerkingen op 26 oktober 2011 ingediend. Haar opmerkingen stemmen volledig overeen met de opmerkingen van EAT. Lufthansa Cargo heeft bevestigd dat alle potentiële gebruikers gelijkelijk en zonder discriminatie toegang hebben tot de luchthaven.

4.5.3. **Emons Spedition**

(167) Emons Spedition heeft haar opmerkingen op 18 oktober 2011 ingediend. De opmerkingen van Emons sluiten volledig aan bij de opmerkingen van EAT. Emons heeft benadrukt dat overheidsfinanciering van verbeteringen van de luchthaveninfrastructuur van essentieel belang is voor luchthavens en luchthavengebruikers.

4.5.4. **Spero Logistics Europe**

(168) Spero Logistics Europe heeft haar opmerkingen op 28 oktober 2011 ingediend. Spero's opmerkingen stemmen volledig overeen met de opmerkingen van EAT en Emons Spedition.

(169) Spero heeft ook verklaard dat de vergunning om nachtvluchten uit te voeren van groot belang is voor luchtvracht. Spero heeft verduidelijkt dat zij voor de luchthaven Leipzig/Halle als basis voor haar operaties heeft gekozen wegens de geografische ligging van de luchthaven (centraal in Europa, met toegang tot de grootste Europese markt en kortere vliegtijden naar Azië).

4.5.5. **Deutsch Russische Wirtschaftsallianz e.V.**

(170) Op 25 oktober 2011 heeft de Deutsch Russische Wirtschaftsallianz (hierna „de Wirtschaftsallianz" genoemd) meegedeeld dat de uitbouw van de luchthaven van essentieel belang is voor de economische groei in de regio.

(171) De Wirtschaftsallianz heeft verklaard dat de luchthaven Leipzig/Halle belangrijk was in het kader van het SALIS-project dat is opgezet voor de speciale transporten die nodig zijn voor de NAVO-operaties in Afghanistan. De Wirtschaftsallianz heeft aangevoerd dat momenteel alleen Leipzig voldoet aan de voorwaarden om dit project uit te voeren. De Wirtschaftsallianz heeft voorts verduidelijkt dat het bij deze voorwaarden met name gaat om de veiligheidseisen volgens de NAVO-richtsnoeren, de 24/7-exploitatievergunning, start- en landingsbanen van 3 000 m, voldoende opslag- en laadzones en de mogelijkheid om de Russische vliegtuigen te onderhouden die bij het SALIS-project worden ingezet.

4.5.6. **Andere vrachtbedrijven en verenigingen**

(172) De Commissie heeft ook van Skyline Air Services, Netzwerk Logistik Leipzig-Halle e.V., Kühne+Nagel, JET-Speed, Jade Cargo, Baring, Air Cargo Club Deutschland, Aerologic en Volga-Dnepr opmerkingen ontvangen. Hun opmerkingen stemden volledig overeen met de opmerkingen van EAT. In hun opmerkingen werd het belang van de luchthaven Leipzig/Halle voor de ontwikkeling en toegankelijkheid van de regio benadrukt.

4.6. LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN EN VERENIGINGEN VOOR TOERISME

4.6.1. **Germanwings**

(173) Germanwings, de dochtermaatschappij van Deutsche Lufthansa AG, heeft op 26 oktober 2011 haar opmerkingen ingediend.

(174) Germanwings heeft aangevoerd dat de aanleg en uitbouw van luchthaveninfrastructuur niet volledig uit luchthavengelden konden worden gefinancierd. Germanwings heeft uitgelegd dat een zeer groot deel van de in het besluit tot inleiding van de procedure genoemde maatregelen verband hield met maatregelen voor de luchtvaartveiligheid of ter uitvoering van veiligheidsregels. Germanwings heeft voorts verklaard dat deze maatregelen niet onder de staatssteunregels vallen.

(175) Germanwings heeft benadrukt dat de Commissie rekening zou moeten houden met de specifieke situatie van de luchthaven Leipzig/Halle en met de investeringsachterstand in luchthaveninfrastructuur door de eenwording van Duitsland.

(176) Daarnaast heeft Germanwings ook verklaard dat de infrastructuur op de luchthaven Leipzig/Halle voor alle potentiële gebruikers zonder discriminatie of een feitelijke preferente behandeling van één luchtvaartmaatschappij toegankelijk is.

4.6.2. **Andere luchtvaartmaatschappijen en verenigingen voor toerisme**

(177) De Commissie heeft ook opmerkingen ontvangen van Austrian Airlines, Alltours, Bundesverband der Deutsche Luftverkehrswirtschaft, Deutscher Reise Verband en Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft. Hun opmerkingen stemmen volledig overeen met de opmerkingen van Germanwings.

4.7. IN DE NABIJHEID VAN DE LUCHTHAVEN GEVESTIGDE ONDERNEMINGEN EN VERENIGINGEN

4.7.1. **BMW Werk Leipzig (BMW)**

(178) BMW heeft haar opmerkingen bij brief van 27 oktober 2011 aan de Commissie doen toekomen.

(179) BMW heeft meegedeeld dat de luchthaven Leipzig/Halle belangrijk is voor de plaatselijke industrie en positieve externe effecten heeft op de regio en de ondernemingen die er gevestigd zijn. BMW heeft voorts verklaard dat de Commissie rekening zou moeten houden met de investeringsachterstand op de luchthaven Leipzig/Halle vóór de eenwording van Duitsland. Gezien het belang van de luchthaven voor de regio is BMW van mening dat de overheidsfinanciering als verenigbaar zou moeten worden beschouwd.

4.7.2. **EADS Elbe Flugzeugwerke (EADS)**

(180) EADS heeft haar opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure bij brief van 27 oktober 2011 ingediend.

(181) EADS heeft naar voren gebracht dat de luchthaven Leipzig/Halle zeer belangrijk is voor de regionale economie en een belangrijke rol heeft gespeeld bij de beslissing van EADS om haar dochteronderneming in deze regio te vestigen.

4.7.3. **European Energy Exchange AG (EEX)**

(182) EEX, een energiehandelsonderneming met hoofdkantoor in Leipzig, heeft op 27 oktober 2011 haar opmerkingen ingediend.

(183) EEX heeft verklaard dat de luchthaven Leipzig/Halle zeer belangrijk was voor de regio en voor de werknemers van EEX. EEX heeft voorts verklaard dat zij geen mogelijkheid ziet om FLH te vervangen door andere Europese luchthavens als alternatief te gebruiken.

4.7.4. **Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau (IHK)**

(184) IHK heeft haar opmerkingen op 26 oktober 2014 ingediend.

(185) IHK heeft verklaard dat er een positieve wisselwerking speelt dankzij de concurrentie op de Europese luchthavenmarkt. In dat verband heeft IHK verklaard dat infrastructuurverbeteringen op één locatie ook een positieve impact op andere luchthavens hebben. In die zin heeft IHK voorts verklaard dat de positieve netwerkeffecten van het infrastructuurprogramma op de luchthaven Leipzig/Halle het belangrijkst waren. Volgens IHK moet ook rekening worden gehouden met de structurele zwakte van de regio en met de investeringsachterstand in de oostelijke deelstaten. Ten slotte heeft IHK ook verklaard dat zonder initiële overheidsfinanciering omvangrijke vervolginvesteringen door de particuliere sector ondenkbaar waren.

4.7.5. **Andere verenigingen**

(186) De Commissie heeft eveneens opmerkingen ontvangen van de Handwerkskammer zu Leipzig, de Industrie- und Handelskammer zu Leipzig, het Wirtschaftsinitiative Mitteldeutschland en de Leipziger Messe. Deze opmerkingen stemden volledig overeen met de opmerkingen van BMW en EADS.

4.8. HET BURGERINITIATIEF „GEGENLÄRM SCHKEUDITZ"

(187) Het burgerinitiatief „GEGENLÄRM Schkeuditz" heeft zijn opmerkingen op 24 augustus 2011 ingediend.

(188) Het burgerinitiatief heeft meegedeeld dat het zijn leden was opgevallen dat de zuidelijke start- en landingsbaan nagenoeg uitsluitend door DHL werd gebruikt. Volgens het burgerinitiatief was DHL nagenoeg de enige gebruiker van die start- en landingsbaan en van het zuidoostelijke deel van de luchthaven. Het initiatief heeft uitgelegd dat gezien het intensieve gebruik van deze infrastructuur door DHL er niet van mocht worden uitgegaan dat de investeringen met passagiersvervoer te maken hadden.

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

(189) In zijn opmerkingen heeft Duitsland in de eerste plaats gesteld dat 34 belanghebbenden in hun opmerkingen de uitvoering van de aangemelde maatregelen steunden.

(190) Duitsland heeft verklaard dat de opmerkingen van belanghebbenden zijn standpunt hebben bevestigd dat de infrastructuurmaatregelen in kwestie tot de overheidstaken behoren. In dat verband heeft Duitsland beklemtoond dat Deutsche Flugsicherung (DFS) heeft benadrukt dat M3 tot M8 en M10 maatregelen waren die werden uitgevoerd in het kader overheidstaken. Duitsland heeft eveneens benadrukt dat talrijke belanghebbenden hebben aangevoerd dat de staatssteunregels niet op de betrokken maatregelen van toepassing waren.

(191) Daarnaast heeft Duitsland erop gewezen dat de opmerkingen duidelijk aantonen dat de overheidsfinanciering voldoet aan de criteria van artikel 107, lid 3, van het Verdrag. Duitsland heeft verklaard dat in het bijzonder de gemeenten, decentrale overheden en kamers van koophandel evenals de in de regio gevestigde ondernemingen het economische en regionale belang van de luchthaven hebben beklemtoond. Volgens Duitsland bestond er daarom geen twijfel dat de aanleg en de exploitatie van de luchthaven aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang beantwoorden. Daarenboven heeft Duitsland aangevoerd dat in de opmerkingen van de belanghebbenden ook de noodzaak en de evenredigheid van de overheidsfinanciering zijn bevestigd.

(192) Wat betreft de eventuele ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer, heeft Duitsland erop gewezen dat noch de luchthaven van Vatry noch de luchthaven van Brussel opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure hebben ingediend. Volgens Duitsland wees dit erop dat geen van deze luchthavens zich zorgen maakte over mogelijke negatieve effecten van de betrokken maatregelen. Duitsland heeft erop gewezen dat dit standpunt ook door andere belanghebbenden wordt gedeeld, zoals Lufthansa Cargo, Austrian Airlines, Germanwings en Jade Cargo. Duitsland heeft voorts verklaard dat ook Alltours, Deutscher Reise Verband, Baring en Aircargo Club Deutschland hebben verklaard dat er geen concurrerende overlapping van de verzorgingsgebieden bestaat tussen de luchthaven Leipzig/Halle en die van Brussel of Vatry.

(193) Wat betreft de eis van gelijke en niet-discriminerende toegang tot de luchthaven, heeft Duitsland erop gewezen dat de opmerkingen van belanghebbenden bevestigen dat de luchthavengelden op een niet-discriminerende wijze zijn vastgelegd.

6. **BEOORDELING**

(194) Krachtens artikel 107, lid 1, van het Verdrag „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

(195) De criteria zoals neergelegd in artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn cumulatief. Daarom moeten de betrokken maatregelen, om te bepalen of deze staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) door de staat worden toegekend of met staatsmiddelen worden bekostigd;

b) bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen;

c) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, en

d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

6.1. DE BEGRIPPEN „ONDERNEMING" EN „ECONOMISCHE ACTIVITEIT"

6.1.1. **Het begrip „onderneming"**

(196) Om te bepalen of er al dan niet sprake is van staatssteun, moet eerst worden bepaald of de begunstigde een economische activiteit verricht en dus als een onderneming kan worden beschouwd in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ([28]).

([28]) Zie zaak C-35/96, Commissie/Italië, Jurispr. 1998, blz. I-3851, en gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Pavlov, Jurispr. 2000, blz. I-6451.

(197) In dat verband heeft Duitsland meegedeeld dat het begrip „onderneming" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag niet van toepassing is op luchthavens, ten minste niet wat de financiering van regionale luchthaveninfrastructuur betreft. Duitsland was van mening dat de aanleg van dergelijke infrastructuur geen economische activiteit is, maar een algemene maatregel die deel uitmaakt van het economische, regionale en vervoersbeleid. Daarnaast heeft Duitsland verklaard dat de aanleg van luchthaveninfrastructuur geen economische activiteit is omdat een particuliere investeerder die activiteit niet zou verrichten. Duitsland heeft in dat verband ook gesteld dat luchthavens bovengemiddelde vaste kosten hebben die verband houden met infrastructuur, uitrusting en exploitatie. Voorts wordt hun speelruimte beperkt door strenge juridische verplichtingen en eisen. Duitsland was voorts van oordeel dat de verwijzingen naar de arresten in de zaak-Aéroports de Paris en de zaak-Flughafen Leipzig/Halle niet relevant waren voor de betrokken maatregelen. Wat betreft het arrest in de zaak-Aéroports de Paris, heeft Duitsland verklaard dat het arrest niet op de aanleg van luchthaveninfrastructuur, maar op de exploitatie van een luchthaven betrekking had. Daarnaast was Duitsland ook van oordeel dat het arrest in de zaak-Aéroports de Paris niet over de uitlegging van het begrip „onderneming" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag handelde, maar wel over een inbreuk op het verbod op misbruik van machtspositie in de zin van artikel 102 van het Verdrag. Met betrekking tot het arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle was Duitsland van mening dat het arrest van het Gerecht geen precedentwerking heeft, omdat in deze zaak nog een beroepsprocedure loopt.

(198) Met betrekking tot het begrip „onderneming" moet erop worden gewezen dat het Hof van Justitie ondernemingen consequent heeft omschreven als eenheden die een economische activiteit uitoefenen, ongeacht hun rechtsvorm en de wijze waarop zij worden gefinancierd ([29]). Iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een markt, is een economische activiteit ([30]). Het economische karakter van een activiteit als dusdanig is niet afhankelijk van de vraag of die activiteit winst genereert ([31]).

(199) In zijn arrest in de zaak-Aéroports de Paris ([32]) heeft het Hof verklaard dat de exploitatie van een luchthaven, die de levering van luchthavendiensten aan luchtvaartmaatschappijen en de verschillende dienstverleners op een luchthaven omvat, een economische activiteit is. In zijn arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle ([33]) heeft het Gerecht duidelijk gemaakt dat de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit is, waarvan de aanleg van luchthaveninfrastructuur onlosmakelijk deel uitmaakt.

(200) De Commissie herinnert eraan dat het Gerecht in zijn arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle heeft verklaard dat het vanaf 2000 niet langer mogelijk was om de toepassing van staatssteunregels op luchthaveninfrastructuur uit te sluiten ([34]). Sinds het arrest in de zaak-Aéroports de Paris (12 december 2000) kunnen de aanleg en de exploitatie van luchthavens daarom niet meer worden beschouwd als taken die buiten het staatssteuntoezicht vallen.

(201) Het Gerecht heeft in zijn arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle ook verklaard dat het niet relevant is of de aanleg of uitbouw van een luchthaven al dan niet onderdeel is van het regionale, economische of vervoersbeleid. Uit vaste rechtspraak volgt dat het niet relevant is welke redenen of doeleinden specifieke maatregelen nastreven, maar wel wat de gevolgen ervan zijn ([35]).

(202) Bovendien heeft het Gerecht in zijn arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle bevestigd dat het bestaan van een markt voor luchthaveninfrastructuur wordt aangetoond door het feit dat de luchthaven Leipzig/Halle concurreerde met andere regionale luchthavens, in het bijzonder met Vatry (Frankrijk) en Brussel (België), om de Europese luchtvrachthub van DHL te worden.

([29]) Zie mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4), deel 2.1 en daarmee samenhangende rechtspraak, in het bijzonder gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Pavlov e.a., Jurispr. 2000, blz. I-6541; zie echter ook de zaak C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., Jurispr. 2006, blz. I-289; de zaak C-205/03 P, FENIN/Commissie, Jurispr. 2006, blz. I-6295, en zaak C-49/07, MOTOE, Jurispr. 2008, blz. I-4863.

([30]) Arrest in zaak 118/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 2599, rechtsoverweging 7; zaak C-35/96, Commissie/Italië, Jurispr. 1998, blz. I-3851, punt 36; Pavlov e.a., punt 75.

([31]) Gevoegde zaken 209/78 tot 215/78 en 218/78, Van Landewyck, Jurispr. 1980, blz. 3125, rechtsoverweging 88; zaak C-244/94, FFSA e.a., Jurispr. 1995, blz. I-4013, punt 21, en zaak C-49/07, MOTOE, Jurispr. 2008, blz. I-4863, punten 27 en 28.

([32]) Arrest in zaak T-128/98, Aéroports de Paris/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3929, bevestigd door het arrest in de zaak C-82/01, Jurispr. 2002, blz. I-9297, punten 75 t.e.m. 79.

([33]) Arrest in de gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-1311, met name punten 93 en 94; bevestigd door het arrest in de zaak C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, ECLI:EU:C:2012:821.

([34]) Arrest-Flughafen Leipzig/Halle, punt 106.

([35]) Arrest-Flughafen Leipzig/Halle, punt 102 e.v.

(203) Volgens de rechtspraak moet ook in aanmerking worden genomen dat voor de beoordeling van de economische aard van de activiteiten van een luchthavenbeheerder in de context van de overheidsfinanciering de uitbouw van infrastructuur niet los mag worden gezien van het latere gebruik ervan ([36]).

(204) Bovendien heeft het Gerecht in zijn arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle geoordeeld dat „[s]tart- en landingsbanen immers van fundamenteel belang [zijn] voor de economische activiteiten van een luchthavenexploitant. Zo stelt de aanleg van start- en landingsbanen een luchthaven in staat om haar voornaamste economische activiteit uit te oefenen of, wanneer het gaat om de aanleg van een extra baan of de uitbouw van een bestaande baan, die uit te breiden".

(205) In het licht van de in de overwegingen 196 en 204 aangehaalde rechtspraak merkt de Commissie op dat de infrastructuur waarop dit besluit betrekking heeft, hetzij direct op commerciële basis door FLH, de luchthavenexploitant, zal worden geëxploiteerd, hetzij indirect de commerciële exploitatie van de luchthaven in haar geheel zal ondersteunen en mogelijk maken.

(206) In dat verband merkt de Commissie op dat volgens het Duitse recht de luchthavenexploitant de […] heffingen moet vaststellen en aan het bondsministerie van Vervoer ter goedkeuring moet voorleggen. De Commissie merkt op dat de luchthavenexploitanten de luchthavengelden binnen de grenzen uit de wet- en regelgeving vaststellen om onrechtmatige discriminatie tussen de luchthavengebruikers en eventuele misbruiken van een machtspositie van de luchthavenbeheerder te vermijden. De Commissie is echter van mening dat dit de luchthavenbeheerders niet belet om bij het bepalen van de hoogte van de luchthavengelden rekening te houden met de nodige investeringen en de kosten ervan. Dit wordt in het bijzonder bevestigd door de eisen van […] en […] van de […].

(207) De Commissie merkt voorts op dat FLH dankzij de aanleg en uitbouw van de infrastructuur waarop dit besluit betrekking heeft, haar capaciteit en economische activiteit als exploitant van de luchthaven Leipzig/Halle zal kunnen uitbreiden. FLH, de luchthavenbeheerder, biedt luchthavendiensten aan tegen vergoeding, in het bijzonder in de vorm van luchthavengelden, maar ook van andere inkomsten die verband houden met de exploitatie van de infrastructuur en de verrichting van aanvullende diensten, bijvoorbeeld het verhuren van hangars, hetgeen moet worden beschouwd als een vergoeding voor geleverde diensten.

(208) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de infrastructuur waarop dit besluit betrekking heeft, commercieel exploiteerbare infrastructuur is. Derhalve is FLH een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

6.1.2. **Activiteiten die tot de overheidstaken behoren**

(209) Niet alle activiteiten van een luchthaven zijn echter noodzakelijkerwijs van economische aard ([37]). Aangezien de kwalificatie van een entiteit als onderneming steeds gebeurt met betrekking tot een specifieke activiteit, dient bij de activiteiten van een bepaalde luchthaven een onderscheid te worden gemaakt en dient te worden bepaald in hoeverre die activiteiten economisch van aard zijn. Indien een luchthaven zowel economische als niet-economische activiteiten uitoefent, dient deze alleen ten aanzien van de economische activiteiten als onderneming te worden aangemerkt.

(210) Het Hof van Justitie heeft verklaard dat activiteiten die behoren tot de uitoefening van overheidsprerogatieven, die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, niet economisch van aard zijn en doorgaans niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen ([38]). Op een luchthaven worden activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken, douane, brandweer en activiteiten om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden, en de investeringen met betrekking tot de infrastructuur en de uitrusting die nodig zijn om deze activiteiten te verrichten, doorgaans geacht geen economisch karakter te hebben ([39]).

([36]) Zaak C-205/03 P, FENIN/Commissie, Jurispr. 2006, blz. I-6295, punt 88, en het arrest-Flughafen Leipzig/Halle, punt 95.
([37]) Arrest-Flughafen Leipzig/Halle, punt 98.
([38]) Zaak 118/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 2599, punten 7 en 8, en zaak C-30/87, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, Jurispr. 1988, blz. I-2479, rechtsoverweging 18.
([39]) Zie, in het bijzonder, zaak C-364/92, SAT/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43, punt 30, en zaak C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati/Commissie, Jurispr. 2009, blz. I-2207, punt 71.

(211) Overheidsfinanciering voor dit soort niet-economische activiteiten vormt geen staatssteun, maar dient strikt beperkt te blijven tot het compenseren van de kosten die deze doen ontstaan, en mag niet worden gebruikt voor de financiering van andere activiteiten ([40]). Alle mogelijke overcompensatie door overheidsinstanties van kosten, gemaakt in verband met niet-economische activiteiten, kan staatssteun vormen. Bovendien zou, indien een luchthaven naast haar economische activiteiten ook niet-economische activiteiten uitoefent, een gescheiden kostprijsadministratie vereist zijn om de overdracht te vermijden van overheidsmiddelen van de niet-economische activiteiten naar economische activiteiten.

(212) Overheidsfinanciering van niet-economische activiteiten mag niet leiden tot ongeoorloofde discriminatie tussen luchthavens. Het is immers vaste rechtspraak dat er van een voordeel sprake is wanneer overheidsinstanties ondernemingen bevrijden van de kosten die inherent zijn aan hun economische activiteiten ([41]). Daarom kan het zijn dat, wanneer het binnen een bepaalde rechtsorde normaal is dat burgerluchthavens bepaalde kosten moeten dragen die aan hun exploitatie verbonden zijn, terwijl dat voor andere burgerluchthavens niet het geval is, deze laatste groep mogelijk een voordeel verleend krijgt, ongeacht of deze kosten verband houden met een activiteit die doorgaans als niet-economisch wordt beschouwd.

(213) In het licht van de overwegingen 209 en 212 moet de Commissie dus de aard onderzoeken van de op de luchthaven Leipzig/Halle uitgevoerde infrastructuurmaatregelen waarop dit besluit betrekking heeft.

(214) Duitsland heeft verklaard dat de aangemelde maatregelen M1 tot en met M11 activiteiten betreffen die tot de overheidstaken behoren, en dat de financiering van deze activiteiten strikt beperkt is tot de kosten die voor deze maatregelen moeten worden gemaakt. Bijgevolg was Duitsland van mening dat deze kosten niet onder de staatssteunregels vallen. In dit licht heeft Duitsland gesteld dat de maatregelen M1 tot en met M11 tot een van de volgende categorieën behoren:

i) maatregelen die de burgerluchtvaart beschermen tegen wederrechtelijke daden ([42]) en onderworpen zijn aan de Duitse wet inzake luchtverkeersveiligheid (Luftsicherheitsgesetz, hierna „LuftSiG" genoemd), in het bijzonder artikel 8;

ii) maatregelen met betrekking tot operationele veiligheid, onderworpen aan artikel 45 van de verordening inzake vergunningen voor luchtverkeer (Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO)), of

iii) maatregelen met betrekking tot de bescherming van derden tegen de operationele risico's van het luchtvervoer (zoals geluidshinder).

(215) Wat betreft maatregelen die louter op de operationele veiligheid betrekking hebben, is de Commissie van mening dat het garanderen van een veilige luchthavenexploitatie een normaal onderdeel van de economische activiteit van de exploitatie van een luchthaven is ([43]). In dit verband moet worden opgemerkt dat van kosten verbonden aan eisen en normen uit wet- en regelgeving evenmin kan worden gezegd dat deze tot de overheidstaken behoren. Behoudens een grondigere doorlichting van de individuele activiteiten en kosten is de Commissie van oordeel dat maatregelen die bestemd zijn om een veilige luchthavenexploitatie te garanderen, geen activiteiten zijn die tot de overheidstaken behoren. Elke onderneming die op een bepaalde markt actief wil zijn, moet de veiligheid van haar installaties (in het geval van luchthavens zijn dat bijvoorbeeld de start- en landingsbanen, taxibanen en platformen) garanderen en moet er ook voor zorgen dat deze aan de normen uit wet- en regelgeving voldoet.

(216) Met betrekking tot de start- en landingsbanen, taxibanen en platformen is de Commissie van oordeel dat deze van essentieel belang zijn om als luchthavenbeheerder economische activiteiten te kunnen verrichten. De aanleg van start- en landingsbanen, taxibanen en platformen stelt een luchthavenbeheerder dus in staat zijn voornaamste economische activiteit te verrichten.

(217) Wat betreft de maatregelen op grond van artikel 8 LuftSiG, kunnen luchtverkeersleiding, meteorologische diensten en brandweer in beginsel worden beschouwd als activiteiten die tot de overheidstaken behoren.

([40]) Zaak C-343/95, Calì & Figli/Servizi ecologici porto di Genova, Jurispr. 1997, blz. I-1547; Besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N 309/02 — Frankrijk — Veiligheid van de luchtvaart — schadeloosstelling als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 (PB C 148 van 25.6.2003, blz. 7), en besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende steunmaatregel N 438/02 — België — Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken (PB C 284 van 21.11.2002, blz. 2).

([41]) Zie o.m. zaak C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, Jurispr. 2005, blz. I-01627, punt 36, en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

([42]) Volgens Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (PB L 355 van 30.12.2002, blz. 1).

([43]) Besluit van de Commissie van 20 februari 2014 in staatssteunzaak SA.35847 (2012/N) — Tsjechische Republiek — Letiště Ostrava (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad), punt 16.

(218) Wat betreft het toepasselijke rechtskader heeft Duitsland meegedeeld dat er voor de brandweer geen wettelijke regels zijn die strikt opleggen dat deze kosten door de luchthavenexploitant worden gedragen. Daarnaast merkt de Commissie op dat de vergoeding van de kosten voor de brandweer tot de bevoegdheid van de deelstaten behoort en dat deze kosten doorgaans door de betrokken regionale overheden worden vergoed. De vergoeding van deze kosten is beperkt tot de mate die nodig is om deze kosten te dekken.

(219) Wat betreft luchtverkeersleiding en meteorologische diensten, merkt de Commissie op dat artikel 27, onder d) en f), LuftVG bepaalt dat de kosten verbonden aan artikel 27, onder c), LuftVG voor enkele specifieke luchthavens door de overheid worden betaald. Luchthavens komen als „erkende luchthavens" voor deze kostendekking in aanmerking op grond van artikel 27, onder d) en f), LuftVG wanneer het bondsministerie van Vervoer heeft erkend dat de maatregelen om veiligheidsredenen en vervoersbeleidsbelangen noodzakelijk zijn ([44]). Duitse luchthavens die niet zijn erkend, komen niet in aanmerking voor kostendekking op grond van artikel 27, onder d) en f), LuftVG en moeten bijgevolg in beginsel de kosten voor de in artikel 27, onder c), LuftVG bepaalde maatregelen zelf dragen. Deze kosten zijn inherent aan de exploitatie van de luchthavens. Aangezien sommige luchthavens deze kosten zelf moeten dragen, terwijl dit voor anderen niet het geval is, kunnen deze laatste misschien een voordeel genieten, ook al kunnen luchtverkeersleiding, luchtverkeersveiligheid en meteorologische diensten als niet-economisch van aard worden beschouwd. De luchthaven Leipzig/Halle is een van deze „erkende luchthavens" en komt bijgevolg voor kostendekking in aanmerking op grond van artikel 27, onder d) en f), LuftVG. De andere luchthavens moeten deze kosten zelf dragen. Bijgevolg geniet de luchthaven Leipzig/Halle een voordeel omdat de kosten van deze luchthaven met betrekking tot luchtverkeersleiding, luchtverkeersveiligheid en meteorologische diensten op grond van artikel 27, onder d) en f), LuftVG worden vergoed.

(220) Wat betreft de maatregelen op grond van artikel 8 LuftSiG, blijkt Duitsland van mening te zijn dat alle kosten verbonden aan de hierin opgelegde maatregelen door de betrokken overheid mogen worden gedragen. De Commissie merkt echter op dat op grond van artikel 8, lid 3, LuftSiG alleen de kosten verbonden aan de bouw en het onderhoud van ruimten en gebouwen, die nodig zijn om de in artikel 5 LuftSiG opgesomde activiteiten te verrichten, mogen worden vergoed. Alle andere kosten moeten door de luchthavenexploitant worden gedragen. In de mate waarin overheidsfinanciering aan FHL deze onderneming bevrijdde van kosten die deze op grond van artikel 8, lid 3, LuftSiG had moeten dragen, moet die overheidsfinanciering dus aan de staatssteunregels van de Unie worden getoetst. Ongeacht de vraag of deze kosten juridisch al dan niet als kosten verbonden aan de overheidstaken kunnen worden gekwalificeerd, is hoe dan ook aangetoond dat deze in overeenstemming met het rechtskader door de luchthavenexploitant moeten worden gedragen. Dienovereenkomstig geldt dat als de staat deze kosten betaalt, de luchthavenexploitant zou worden bevrijd van een kost die hij normaal gezien had moeten dragen.

(221) In het licht van de bedenkingen in de overwegingen 215 en 220 acht de Commissie het passend om meer specifieke conclusies te trekken ten aanzien van de investeringskosten die tot de overheidstaken zouden behoren.

M1 (Aankoop van gronden, hervestiging, maatregelen tegen geluidshinder en begeleidende landschapszorgplanning), M2 (Voorziening voor het proefdraaien van motoren) en M10 (Aanvullende maatregelen tegen geluidshinder)

(222) Duitsland heeft verklaard dat de maatregelen M1, M2 en M10 activiteiten zijn die tot de overheidstaken behoren, omdat deze tot doel hebben derden tegen de operationele risico's van het luchtvervoer te beschermen, zoals het beschermen van huiseigenaren en het milieu tegen de gevolgen van geluidshinder.

(223) De Commissie is van oordeel dat de aan de maatregelen M1, M2 en M10 verbonden kosten normale kosten zijn die een onderneming zou moeten dragen om installaties te bouwen die aan bepaalde verplichte normen voldoen. Bovendien zijn deze maatregelen onlosmakelijk verbonden met de economische activiteit van de luchthaven. Dit wordt in het bijzonder geïllustreerd door het feit dat de luchthaven zonder deze maatregelen geen nachtvluchten zou mogen ontvangen en zich, overeenkomstig de bouwvergunning voor de aanleg van de zuidelijke start- en landingsbaan op de luchthaven Leipzig/Halle en haar expansiestrategie, niet op luchtvracht zou kunnen concentreren.

(224) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de maatregelen M1, M2 en M10 niet kunnen worden geacht tot de overheidstaken te behoren.

([44]) Artikel 27, onder d), punt 1, LuftVG: „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."

M3 (Taxibaan en brug „E7"), M4 (Verlenging van de noordelijke start- en landingsbaan (planningskosten)), M5 (Sloopwerkzaamheden ter voorbereiding van de aanleg van taxibaan „Victor"), M6 (Parallelle taxibaan „Victor"), M12 (Bouwvergunningsprocedure voor de zuidelijke uitbreiding (start- en landingsbaan en platform)), M13 (Uitbreiding van het noordelijke platform), M14 (Uitbreiding van het oostelijke platform), M15 (Aanpassing infrastructuur) en M16 (Aanvullende infrastructuurmaatregelen, zoals een hangaruitbreiding in de noordelijke zone en de bouw van een nieuwe luchtvaartterminal en loods voor kleine vliegtuigen)

(225) In dit geval is de uitbreiding van de start- en landingsbaan gepland om ervoor te zorgen dat vrachtvliegtuigen met een hoge maximale startmassa (MTOW) zonder beladingsbeperkingen kunnen opstijgen, terwijl de uitbreiding van het platform voor een betere verdeling van de vluchtbewegingen zou moeten zorgen. Met betrekking tot de taxibanen merkt de Commissie bovendien op dat taxibanen op een luchthaven de verbinding vormen tussen de start- en landingsbanen enerzijds, en de platformen, hangars, terminals en andere voorzieningen anderzijds. Dankzij deze verbindingen kunnen vliegtuigen de start- en landingsbaan verlaten waardoor andere vliegtuigen kunnen landen of opstijgen. Taxibanen en bruggen zijn onlosmakelijk verbonden met start- en landingsbanen waarvoor de luchthavenexploitant vergoedingen ontvangt. Daarnaast bevestigt de door Duitsland verstrekte informatie dat deze maatregelen van essentieel belang zijn gezien het verkeersvolume en de verkeersstromen. Als de werkzaamheden niet waren uitgevoerd, dan zou de luchthaven niet kunnen profiteren van de verwachte toename van de verkeersstromen of zou het huidige niveau van de verkeersstromen neerwaarts moeten worden bijgesteld om de veilige exploitatie van de luchthaven te garanderen. De Commissie is van oordeel dat een en ander niet in tegenspraak is met het feit dat een aantal taxibanen en bruggen alleen bij een beperkt verkeersvolume veilig kan worden gebruikt.

(226) In dat verband herinnert de Commissie eraan dat start- en landingsbanen, taxibanen en platformen van essentieel belang zijn voor de economische activiteiten die een luchthavenbeheerder verricht. De aanleg van start- en landingsbanen, taxibanen en platformen stelt een luchthavenbeheerder dus in staat om zijn voornaamste economische activiteit te verrichten en kan niet worden losgekoppeld van deze economische activiteit.

(227) De Commissie merkt op dat de maatregelen M3, M4, M5, M6, M12, M13, M14, M15 en M16 op commerciële basis door de luchthavenbeheerder worden uitgevoerd. Het gaat dus om commercieel exploiteerbare infrastructuur die niet kan worden geacht tot de overheidstaken te behoren.

M11 (Bouw van voorzieningen op gronden in de zuidoostelijke zone, fase I)

(228) De Commissie merkt op dat het bij maatregel M11 gaat om stroom- en watertoevoer naar bestaande gebouwen, afvalwaterinstallaties, regenwaterafvoer en aanvullende maatregelen tegen geluidshinder.

(229) In het licht van de in de overwegingen 215 en 220 gemaakte beoordeling betreffen deze maatregelen geen activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht. Deze maatregelen dragen veeleer bij aan het upgraden van infrastructuur die voor commerciële doeleinden wordt gebruikt, en betreffen dus een economische activiteit. Zij kunnen bijgevolg niet worden geacht tot de overheidstaken te behoren.

M5 (Nieuwe brandweerpost) en M9 (Brandbestrijdingsmateriaal)

(230) Wat betreft de brandweerpost en het brandbestrijdingsmateriaal, deze activiteit kan, zoals gesteld in overweging 218, algemeen genomen geacht worden deel uit te maken van de overheidstaken.

(231) Wat betreft het toepasselijke rechtskader, heeft Duitsland meegedeeld dat er voor de brandweerpost en het brandbestrijdingsmateriaal geen wettelijke regels zijn die strikt opleggen dat deze kosten door de luchthavenexploitant worden gedragen. Daarnaast merkt de Commissie op dat de vergoeding van de kosten voor de nieuwe brandweerpost en het brandbestrijdingsmateriaal tot de bevoegdheid van de deelstaten behoort en dat deze kosten doorgaans door de betrokken regionale overheden worden vergoed, zoals Duitsland ook heeft meegedeeld. De vergoeding van deze kosten is beperkt tot de mate die nodig is om deze kosten te dekken.

(232) Bijgevolg kan worden gesteld dat de bouwkosten voor de nieuwe brandweerpost en de kosten voor de aanschaf van brandbestrijdingsmateriaal tot de overheidstaken behoren.

M5 (Multifunctionele hangar) en M9.3 (Wintermateriaal)

(233) Met betrekking tot de multifunctionele hangar heeft Duitsland gesteld dat deze tot de overheidstaken behoort, omdat hij in noodgevallen als noodopvang zou worden gebruikt. Volgens Duitsland vallen de kosten voor de bouw van deze hangar ook binnen de overheidstaken omdat deze hangar momenteel wordt gebruikt om het wintermateriaal te stallen dat nodig is om de luchthaven in de winter veilig te kunnen exploiteren.

(234) Wat betreft de bouw van de multifunctionele hangar op de luchthaven Leipzig/Halle, merkt de Commissie op dat dit gebouw voor diverse doeleinden kan worden gebruikt. Zoals reeds gesteld in overweging 215, zijn de kosten voor het wintermateriaal M9.3, dat nodig is om de luchthaven in de winter veilig te kunnen exploiteren, normale bedrijfskosten die niet kunnen worden geacht tot de overheidstaken te behoren. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de kosten voor de bouw van de multifunctionele hangar ook niet tot de overheidstaken behoren.

(235) Deze bevinding belet Duitsland echter niet om de luchthaven in noodsituaties te belasten met specifieke taken die als diensten van algemeen economisch belang (DAEB's) kunnen worden gekwalificeerd.

M7 (Bijkomende zones voor de verwijdering van ijsafzetting)

(236) Duitsland voert aan dat bijkomende zones voor de verwijdering van ijsafzetting nodig zijn voor een veilig en tijdig gebruik van vliegtuigen op de luchthaven. Volgens Duitsland is het noodzakelijk om, gezien het toenemende verkeer op de luchthaven, de bestaande zones voor de verwijdering van ijsafzetting uit te breiden en zo te verhinderen dat geplande vluchten vertraging oplopen. Daarnaast benadrukt Duitsland dat de inkomsten uit de het door de luchthaven verwijderen van ijsafzetting de kosten voor de bouw van de infrastructuur niet dekken.

(237) Ten eerste merkt de Commissie op dat het feit of een activiteit al dan niet rendabel is, niet van doorslaggevend belang is voor het begrip economische activiteit ([45]). Ten tweede merkt de Commissie op dat het verwijderen van ijsafzetting een dienst is die tegen betaling aan luchtvaartmaatschappijen wordt verleend. Dit is een essentiële dienst die elke luchthaven verleent als onderdeel van haar economische activiteit. Hoe meer dergelijke diensten worden verleend, hoe meer vluchten van de luchthaven kunnen vertrekken en dus hoe meer inkomsten de luchthaven kan genereren.

(238) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat diensten voor het verwijderen van ijsafzetting intrinsiek verbonden zijn met de economische exploitatie van een luchthaven en daarmee onlosmakelijk verbonden zijn, en dus als een economische activiteit moeten worden gezien.

M8 (Helihaven)

(239) De maatregel betreft de aanleg van een parkeerplaats voor helikopters, die uitsluitend als basis voor luchtreddingsdiensten zal worden gebruikt.

(240) De Commissie is van oordeel dat de aanleg van een helihaven luchtreddingsdiensten gemakkelijker maakt. Daarom kan de aanleg van een helihaven voor luchtreddingsdiensten worden beschouwd als een activiteit die tot de overheidstaken behoort. De compensatie moet strikt beperkt blijven tot de kosten van deze diensten.

M9 (Aanvullende infrastructuurmaatregelen)

(241) De aanvullende infrastructuurmaatregelen omvatten de heropbouw van controlepost I, de bouw van een functioneel veiligheidsgebouw om tegemoet te komen aan de behoeften van de federale en regionale politie en de douane, een dierenhotel en de omheining rond de luchthaven (inclusief digitaal videobewakingssysteem en bewegingsdetectoren). Volgens Duitsland zijn deze maatregelen noodzakelijk om de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden te beschermen en vallen zij onder artikel 8 LuftSiG.

(242) Wat betreft de maatregelen op grond van artikel 8 LuftSiG, blijkt Duitsland van mening te zijn dat alle voor de hierin voorgeschreven maatregelen beschreven kosten door de betrokken overheid kunnen worden gedragen. De Commissie merkt echter op dat op grond van artikel 8, lid 3, LuftSiG alleen de kosten verbonden aan de beschikbaarstelling en het onderhoud van ruimten en gebouwen die nodig zijn om de in artikel 5 LuftSiG opgesomde activiteiten te verrichten, mogen worden vergoed. Alle andere kosten moeten door de luchthavenexploitant worden gedragen. In de mate waarin overheidsfinanciering aan FHL deze onderneming bevrijdt van kosten die zij op grond van artikel 8, lid 3, LuftSiG had moeten dragen, moet die overheidsfinanciering dus aan de staatssteunregels van de Unie worden getoetst.

(243) Met betrekking tot de kosten verbonden aan het gebruik van het functionele veiligheidsgebouw door het Duitse meteorologische instituut merkt de Commissie op dat artikel 27, onder f), LuftVG bepaalt dat de kosten in verband met artikel 27, onder c), LuftVG voor een aantal specifieke luchthavens door de overheid worden gedekt. Luchthavens komen als „erkende luchthavens" voor deze kostendekking in aanmerking op grond van artikel 27, onder f), LuftVG wanneer het bondsministerie van Vervoer heeft erkend dat de maatregelen om veiligheidsredenen en om vervoersbeleidsbelangen noodzakelijk zijn. Duitse luchthavens die niet zijn erkend, komen niet in aanmerking voor kostendekking op grond van artikel 27, onder f), LuftVG en moeten bijgevolg in beginsel de kosten voor de in artikel 27, onder c), LuftVG bepaalde maatregelen zelf dragen. Deze kosten zijn inherent aan de exploitatie van de luchthavens. Aangezien sommige luchthavens deze kosten zelf moeten dragen, terwijl dit voor andere niet het geval is, genieten deze laatste misschien een voordeel, ook al kan het Duitse meteorologische instituut als

([45]) Arrest-Flughafen Leipzig/Halle, punt 115.

niet-economisch van aard worden beschouwd. De luchthaven Leipzig/Halle is een van deze „erkende luchthavens" en komt bijgevolg voor kostendekking in aanmerking op grond van artikel 27, onder f), LuftVG. De andere luchthavens moeten deze kosten zelf dragen. Het dekken van de kosten van de luchthaven Leipzig/Halle verbonden aan meteorologische diensten, op grond van artikel 27, onder f), LuftVG, verleent een voordeel aan de luchthaven Leipzig/Halle.

6.1.3. **Conclusie**

(244) In het licht van de bevindingen in afdeling 6.1.1 is FLH een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(245) Met betrekking tot de bevindingen in afdeling 6.1.2 kan de financiering van de volgende maatregelen niet worden geacht binnen de overheidstaken te vallen: M1 (aankoop van gronden, hervestiging, maatregelen tegen geluidshinder en begeleidende landschapszorgplanning), M2 (voorziening voor het proefdraaien van motoren), M3 (taxibaan en brug „E7"), M4 (uitbreiding van de noordelijke start- en landingsbaan (planningskosten)), M5 (sloopwerkzaamheden ter voorbereiding van de aanleg van taxibaan „Victor"), M5 (multifunctionele hangar), M6 (parallelle taxibaan „Victor"), M7 (bijkomende zones voor de verwijdering van ijsafzetting), M9.3 (wintermateriaal), M10 (aanvullende maatregelen tegen geluidshinder), M11 (bouw van voorzieningen op gronden in de zuidoostelijke zone fase I), M12 (bouwvergunningsprocedure voor de zuidelijke uitbreiding (start- en landingsbaan en platform)), M13 (uitbreiding van het noordelijke platform), M14 (uitbreiding van het oostelijke platform), M15 (aanpassing infrastructuur) en M16 (aanvullende infrastructuurmaatregelen, zoals de uitbreiding van de noordelijke hangar en de bouw van een nieuwe luchtvaartterminal en loods voor kleine vliegtuigen). De financiering van deze activiteiten stelt een luchthavenbeheerder in staat om zijn voornaamste economische activiteit te verrichten en kan niet worden losgekoppeld van deze activiteit.

(246) Met betrekking tot M5 (de nieuwe brandweerpost), M9 (het brandbestrijdingsmateriaal) en M8 (de helihaven) is de Commissie van oordeel dat deze maatregelen tot de overheidstaken behoren (zie afdeling 6.1.2).

(247) Met betrekking tot M9 (de aanvullende infrastructuurmaatregelen, zoals de heropbouw van controlepost I, de bouw van een functioneel veiligheidsgebouw om tegemoet te komen aan de behoeften van de federale en regionale politie en de douane, een dierenhotel en de omheining rond de luchthaven, inclusief digitaal videobewakingssysteem en bewegingsdetectoren) is de Commissie van oordeel dat deze activiteiten tot de overheidstaken kunnen behoren. Voor zover deze maatregelen onder artikel 8, lid 3, LuftSiG vallen, mogen volgens deze Duitse wetsbepaling echter alleen de kosten verbonden aan de beschikbaarstelling en het onderhoud van ruimten en gebouwen die nodig zijn om de in artikel 5 LuftSiG opgesomde activiteiten te verrichten, worden vergoed. Alle overige kosten moeten door de luchthavenexploitant worden gedragen. In de mate waarin overheidsfinanciering aan FHL deze onderneming dus bevrijdt van kosten die zij op grond van artikel 8, lid 3, LuftSiG had moeten dragen, is die overheidsfinanciering dus niet vrijgesteld van een toetsing aan de staatssteunregels van de Unie.

(248) Met betrekking tot de kosten voor het gebruik van het functionele veiligheidsgebouw door het Duitse meteorologische instituut (verbonden aan M9) is de Commissie van oordeel dat, om de in overweging 243 genoemde redenen, doordat op grond van artikel 27, onder f), LuftVG de aan de meteorologische diensten voor de luchthaven Leipzig/Halle verbonden kosten worden gedekt, deze luchthaven een voordeel wordt toegekend ook al kunnen meteorologische diensten als niet-economisch van aard worden beschouwd.

6.2. STEUNKARAKTER VAN DE AANDEELHOUDERSLENINGEN TEN GUNSTE VAN FLH

6.2.1. **Verband tussen de aandeelhoudersleningen en de kapitaalinjecties**

(249) Alvorens te beoordelen of de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH staatssteun vormen, moet worden bepaald of de aandeelhoudersleningen en de kapitaalinjecties als aparte maatregelen of als één enkele maatregel moeten worden beschouwd.

(250) Uit de bewijsstukken blijkt dat over beide transacties tegelijk is beslist, als onderdeel van een ruimer plan om de infrastructuurverbeteringen op de luchthaven te financieren, en dat de aandeelhouders van FLH de intentie hadden om hun leningen in aandelenkapitaal om te zetten. Duitsland heeft echter verklaard dat de kapitaalinjecties niet onherroepelijk zijn toegekend en dat FLH geen direct recht heeft op de kapitaalverhoging.

(251) In deze omstandigheden is de Commissie van oordeel dat de aandeelhoudersleningen en de kapitaalinjecties als aparte maatregelen kunnen worden beschouwd.

6.2.2. **Economisch voordeel**

(252) Om na te gaan of een onderneming een economisch voordeel heeft genoten als gevolg van het verstrekken van een lening tegen gunstige voorwaarden, past de Commissie het „beginsel van de kredietverstrekker in een marktconomie" toe. Volgens dit beginsel moet kapitaal dat de staat direct of indirect aan een onderneming verstrekt in omstandigheden die overeenkomen met de normale marktomstandigheden, niet als staatssteun worden beschouwd ([46]).

(253) In deze zaak moet de Commissie nagaan of FLH door de voorwaarden van de aandeelhoudersleningen (zie tabel 3) een economisch voordeel heeft genoten dat zij onder normale marktomstandigheden niet had gekregen.

(254) Duitsland is van oordeel dat het „beginsel van de kredietverstrekker in een marktconomie" volledig in acht is genomen, omdat de aandeelhoudersleningen tegen marktvoorwaarden zijn verstrekt. Om de voorwaarden van de betrokken leningen te rechtvaardigen, vergelijkt Duitsland de voorwaarden van de aandeelhoudersleningen met de voorwaarden die andere banken hebben geboden (zie de in de afdelingen 3.3.1 en 3.3.2 geformuleerde argumenten).

(255) Om te beoordelen of de hier te beoordelen financiering tegen gunstige voorwaarden is toegekend, kan de Commissie volgens haar beschikkingspraktijk, bij gebrek aan andere alternatieve maatstaven, nagaan of het rentepercentage voor de betrokken lening met het referentiepercentage van de Commissie overeenstemt. Het referentiepercentage van de Commissie wordt volgens de in de mededeling over referentiepercentages van 2008 beschreven methode vastgesteld.

(256) In de mededeling over referentiepercentages van 2008 wordt een methode bepaald voor het vaststellen van referentie- en disconteringspercentages die worden toegepast als indicatie voor het markttarief. Omdat het referentiepercentage van de Commissie een indicatie is, mag de Commissie echter, wanneer zij in een specifieke zaak beschikt over andere indicatoren voor de rente die de kredietnemer op de markt kan krijgen, haar beoordeling op die indicatoren baseren.

Kredietrating van FLH

(257) Om de voorwaarden van de aandeelhoudersleningen te kunnen beoordelen, moet de Commissie eerst de kredietwaardigheid van FLH beoordelen.

(258) FLH is niet door een ratingbureau beoordeeld. Duitsland voert echter aan dat door de winstpoolingsovereenkomsten tussen FLH en MFAG de kredietrating van de moederonderneming zou moeten worden gebruikt.

(259) De Commissie merkt op dat MFAG naar Duits recht aansprakelijk blijft voor elke lening die FLH sluit in de periode waarin de winstpoolingsovereenkomst geldig is, zelfs indien de overeenkomst nadien wordt opgezegd.

(260) Op basis hiervan neemt de Commissie het standpunt in dat de kredietrating van FLH geacht moet worden ten minste gelijk te zijn aan die van haar moederonderneming MFAG.

(261) MFAG is evenmin door ratingbureaus beoordeeld. Duitsland heeft echter enkele interne bankratings voor MFAG toegezonden, zoals samengevat in tabel 4.

(262) In het licht van de overwegingen 257 tot en met 261 is de Commissie van oordeel dat FLH ten minste de laagste kredietrating van MFAG heeft, d.w.z. […] op de ratingschaal van Standard & Poor's in 2006 en […] op de ratingschaal van Standard & Poor's van 2007 tot en met 2012.

Het verliespercentage bij wanbetaling (of het niveau van zekerheidsstelling)

(263) Indien de betrokken aandeelhoudersleningen als leningen waarvoor aanzienlijke zekerheden zijn gesteld, kunnen worden beschouwd, zou de marktpraktijk er in dergelijke gevallen in bestaan de rating van het betrokken schuldinstrument (de zogeheten „emissierating") met één ratingpunt te verhogen in vergelijking met de rating van de emittent ([47]). Daarom moet de Commissie het verliespercentage bij wanbetaling ([48]) (Loss Given Default, hierna „LGD" genoemd) van de betrokken aandeelhoudersleningen bepalen.

([46]) Mededeling van de Commissie aan de lidstaten „Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EEG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriesector" (PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3, punt 11). Deze mededeling heeft betrekking op de industriesector, maar is ook van toepassing op de andere economische sectoren. Zie ook zaak T-16/96, Cityflyer, Jurispr. 1998, blz. II-757, punt 51.

([47]) Zie bv. Moody's, *Updated Summary Guidance for Notching Bonds, Preferred Stocks and Hybrid Securities of Corporate Issuers* (februari 2007).

([48]) Het niveau van de zekerheden kan worden gemeten als het verliespercentage bij wanbetaling (LGD); dat is het verwachte verlies in de vorm van een percentage van de blootstelling van de schuldenaar rekening houdende met de via het onderpand en de faillissementsactiva terug te vorderen bedragen. Als gevolg hiervan is de LGD omgekeerd evenredig met de rechtsgeldigheid van de zekerheden.

(264) Aangezien de leningen alleen als kortlopende overbruggingsfaciliteit moesten dienen, zijn er voor de leningen geen zekerheden gesteld. Duitsland heeft desondanks aangevoerd dat het LGD ten minste lager dan 30 % zou moeten zijn, omdat de waarde van de activa van FLH ([…] miljoen EUR in 2010), die niet zijn bezwaard, hoger is dan de waarde van de passiva ([…] miljoen EUR in 2010).

(265) In dat verband merkt de Commissie op dat de boekwaarde van de activa niet voldoende is om de liquidatiewaarde in geval van insolventie of faillissement van de luchthaven te ramen. In het verslag dat in juni 2006 door het Bazelcomité voor het bankentoezicht is gepubliceerd, wordt aanbevolen om ervan uit te gaan dat het LGD voor niet-achtergestelde schuldvorderingen op ondernemingen waarvoor geen erkende zekerheden zijn gesteld, ongeveer 45 % bedraagt ([49]). Volgens de mededeling over de referentiepercentages van 2008 hebben de betrokken aandeelhoudersleningen dus een „normaal" niveau van zekerheidsstelling met een LGD in de middelste categorie (30 % < LGD < 60 %).

(266) De Commissie is bijgevolg van oordeel dat het niveau van zekerheidsstelling niet voldoende is om de kredietrating van de onderneming met een ratingpunt te verhogen.

Vergelijking van de voorwaarden van de aandeelhoudersleningen aan FLH met marktindicatoren gebaseerd op cds-spreads

(267) Om na te gaan of de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH tegen marktconforme voorwaarden zijn verstrekt, heeft de Commissie een vergelijking met marktindicatoren op basis van spreads voor credit default swaps (cds-spreads) gemaakt.

(268) In overeenstemming met de methode die aan de mededeling over referentiepercentages van 2008 ten grondslag ligt, is de Commissie van mening dat de rente op de leningen als marktconform kan worden aangemerkt indien de leningen worden verstrekt tegen een rentetarief dat ten minste overeenkomt met een referentierente die als volgt wordt berekend:

Referentierente = basisrente + risico-opslag + vergoeding

(269) De basisrente komt overeen met de kosten die banken hebben voor het verschaffen van liquiditeit (financieringskosten). Bij vastrentende leningen (d.w.z. leningen waarvan de rente voor de volledige looptijd vaststaat) wordt de basisrente bepaald op basis van swappercentages ([50]) die overeenkomen met de looptijd en de valuta van de betreffende schuld. De risico-opslag vormt de vergoeding van de kredietverlener voor de aan de financiering verbonden risico's, met name het kredietrisico. De risico-opslag kan worden afgeleid uit een geschikte steekproef van cds-spreads ([51]) voor referentie-entiteiten (zoals bedrijfsobligaties) met een rating die vergelijkbaar is met die van de leningen aan FLH. Ten slotte lijkt het passend 10 tot 20 basispunten toe te voegen als een benadering van de bankkosten die de ondernemingen doorgaans moeten betalen ([52]).

(270) De Commissie is van oordeel dat de hier beoordeelde financieringsmaatregelen geen typische lening vertegenwoordigen. Voor de hier te maken beoordeling wordt aangenomen dat de leningen als een revolverende kredietfaciliteit worden verstrekt, die jaarlijks tegen nieuwe rentevoorwaarden wordt verlengd. Bijgevolg wordt ervan uitgegaan dat de looptijd één jaar bedraagt.

(271) De leningen worden verstrekt tegen een variabele basisrente waarbij de 1-jaars Euribor als referentierente wordt genomen. De beoordeling van de risico-opslag kan voor elk relevant tijdstip op basis van een steekproef van de cds-spreads gebeuren. Tabel 7 biedt een overzicht van het aantal waarnemingen (ondernemingen met dezelfde rating als FLH uit alle sectoren, behalve financiële instellingen en overheden) en de overeenkomstige cds-spreads.

([49]) *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, in juni 2006 gepubliceerd door het Bazels Comité voor het bankentoezicht.

([50]) De swaprente is het equivalent voor langere looptijden van de Inter-Bank Offered Rate (IBOR-percentage). Deze wordt op de financiële markten gebruikt als maatstaf om de financieringsrente te bepalen.

([51]) Een credit default swap (cds) is een (verhandelbaar) kredietderivatencontract tussen twee tegenpartijen, de protectiekoper en de protectieverkoper, waarmee het kredietrisico van een onderliggende referentie-entiteit van de protectiekoper op de protectieverkoper wordt overgedragen. De protectiekoper betaalt de protectieverkoper elke termijn een premie tot de vervaldatum van het cds-contract of tot een vooraf vastgesteld credit event met betrekking tot de onderliggende referentie-entiteit (indien dat eerder plaatsvindt). Deze door de protectiekoper verschuldigde periodieke premie (uitgedrukt als percentage of in basispunten van het verzekerde bedrag, de „notionele waarde") wordt de cds-spread genoemd. Cds-spreads kunnen als een goede indicator voor de prijs van het kredietrisico dienen.

([52]) Zie bv. Oxera, *Estimating the cost of capital for Dutch water companies*, 2011 (blz. 3) of Bloomberg-data over de vergoeding voor het begeleiden van obligatie-emissies. Hierna wordt een vergoeding van 20 basispunten gebruikt om tot een voorzichtige raming te komen.

Tabel 7

Overzicht van waarnemingen van ondernemingen met dezelfde rating als FLH

Datum	Rating	Aantal waarnemingen	Kwartiel 1 (basispunten)	Kwartiel 2 (basispunten)	Kwartiel 3 (basispunten)
13.12.2006	[…]	34	4	5	7
1.1.2008	[…]	4	10	12	22
1.1.2009	[…]	15	73	107	141
1.1.2010	[…]	16	16	19	24
1.1.2011	[…]	18	12	17	21
1.1.2012	[…]	21	15	20	39

(272) De risico-opslag van de referentierente wordt bepaald op basis van een gewogen gemiddelde van de cds-spreads van het tweede kwartiel (zie tabel 7).

(273) Tabel 8 biedt een vergelijkend overzicht van het reële rentepercentage van de beoordeelde aandeelhoudersleningen en de referentierente.

Tabel 8

Vergelijkend overzicht van de reële rente van FLH en de referentierente

Datum	Reële rente (%)				Referentierente (%)			
	Basisrente	Risicoopslag	Vergoeding	Som	Basisrente	Risico-opslag	Vergoeding	Som
13.12.2006	3,90	[…]	0	[…]	3,90	[…]	[…]	[…]
1.1.2008	4,73	[…]	0	[…]	4,73	[…]	[…]	[…]
1.1.2009	3,03	[…]	0	[…]	3,03	[…]	[…]	[…]
1.1.2010	1,25	[…]	0	[…]	1,25	[…]	[…]	[…]
1.1.2011	1,50	[…]	0	[…]	1,50	[…]	[…]	[…]
1.1.2012	1,94	[…]	0	[…]	1,94	[…]	[…]	[…]

(274) Overeenkomstig de marktpraktijk moet bij de vaststelling van de referentierente op basis van de cds-spreads rekening worden gehouden met een bankvergoeding van ongeveer […] basispunten ([53]). Om tot een conservatieve raming te komen, wordt in deze zaak een bankvergoeding van […] basispunten bijgeteld.

(275) De Commissie is van oordeel dat de resultaten in tabel 8 een aanwijzing vormen dat de leningen inderdaad tegen marktvoorwaarden zijn verstrekt. In dit verband merkt de Commissie op dat in alle jaren — met uitzondering van 2009 — de rente die FLH daadwerkelijk heeft betaald, hoger lag dan de referentierente. De lagere reële rente in 2009 wordt echter gecompenseerd door de hogere rente in de periode 2010-2012 op omvangrijkere aandeelhoudersleningen.

(276) Bovendien merkt de Commissie op dat deze uitkomsten ook zijn bevestigd door de leningen die Duitsland ter vergelijking heeft genoemd in de afdelingen 3.3.1 en 3.3.2.

6.2.3. **Conclusie**

(277) In het licht van de overwegingen in de afdelingen 6.2.1 en 6.2.2 is de Commissie van oordeel dat de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH tegen marktvoorwaarden zijn verstrekt en dat deze dus geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

([53]) Zie bv. Oxera, *Estimating the cost of capital for Dutch water companies*, 2011 (blz. 3) of Bloomberg-data over de vergoeding voor het begeleiden van obligatie-emissies.

6.3. STEUNKARAKTER VAN DE KAPITAALINJECTIES TEN GUNSTE VAN FLH

6.3.1. **Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat**

(278) Om staatssteun te vormen, moeten de maatregelen in kwestie met staatsmiddelen worden bekostigd en moet de beslissing om de maatregel te verlenen aan de staat zijn toe te rekenen.

(279) Het begrip staatssteun is van toepassing op ieder voordeel dat uit staatsmiddelen wordt bekostigd en wordt toegekend door de staat of door instanties die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat ([54]). Voor de toepassing van artikel 107, lid 1, van het Verdrag worden middelen van decentrale overheden als staatsmiddelen beschouwd ([55]).

(280) Voorts heeft het Hof van Justitie verklaard dat de vraag of een maatregel rechtstreeks door de staat wordt verleend dan wel door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheerorganen, niet ter zake doet om deze als staatssteun aan te merken ([56]).

(281) In deze zaak zullen de betrokken maatregelen, met name kapitaalinjecties ten gunste van FLH, rechtstreeks uit de begroting van de decentrale overheden (de deelstaat Saksen-Anhalt, de Vrijstaat Saksen en de betrokken gemeenten) en gedeeltelijk door financiering uit de begroting van de decentrale overheden worden toegekend, om via MFAG bij FLH terecht te komen. In dit verband merkt de Commissie op dat de middelen die via MFAG zijn verstrekt, door de decentrale overheden voor overdracht aan FLH waren bestemd.

(282) De staat oefende dus steeds directe of indirecte controle uit op de hier te beoordelen middelen. De Commissie is derhalve van oordeel dat de betrokken maatregelen met staatsmiddelen worden bekostigd. De beslissing om deze staatsmiddelen toe te kennen, is ook aan de decentrale overheden toerekenbaar, aangezien de publieke aandeelhouder van FLH ermee instemde kapitaalinjecties te verrichten.

6.3.2. **Economisch voordeel**

(283) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder overheidsmaatregel, niet zou hebben verkregen ([57]). Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant, niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel ([58]). Als de financiële situatie van de onderneming is verbeterd als gevolg van de overheidsmaatregel, is er sprake van een voordeel.

(284) De Commissie herinnert er voorts aan dat „kapitaal dat onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, niet als staatssteun kan worden aangemerkt" ([59]). In deze zaak moet de Commissie, ten einde te bepalen of met de overheidsfinanciering van de luchthaven Leipzig/Halle aan FLH een voordeel wordt toegekend dat deze luchthaven onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, het gedrag van de overheden die de directe investeringssubsidies en de kapitaalinjecties verstrekken, vergelijken met dat van een particuliere investeerder in een markteconomie, dat is ingegeven door rentabiliteitsvooruitzichten op lange termijn ([60]).

(285) Alle eventuele positieve effecten voor de economie van de regio waarin de luchthaven gelegen is, moeten bij de beoordeling buiten beschouwing worden gelaten, aangezien het Hof heeft verduidelijkt dat de relevante vraag die bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie moet worden gesteld, is „of een particuliere aandeelhouder in gelijkaardige omstandigheden, op grond van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van elke overweging van sociale aard of van regionaal of sectorieel beleid, een dergelijke kapitaalinbreng zou hebben gedaan" ([61]).

(286) Het Hof heeft in zijn arrest in de zaak-Stardust Marine verklaard dat „[…] met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige particuliere investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie" ([62]).

([54]) Arrest in de zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie („Stardust Marine"), Jurispr. 2002, blz. I-4397.
([55]) Arrest in de gevoegde zaken T-267/08 en T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, Jurispr. 2011, blz. II-1999, punt 108.
([56]) Arrest in zaak 78/76, Steinike & Weinlig/Duitsland, Jurispr. 1977, blz. 595, rechtsoverweging 21.
([57]) Arrest in de zaak C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., Jurispr. 1996, blz. I-3547, punt 60, en zaak C-342/96, Spanje/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1999, blz. I-2459, punt 41.
([58]) Arrest in de zaak 173/73, Italië/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1974, blz. 709, rechtsoverweging 13.
([59]) Arrest in de zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie (Stardust Marine), Jurispr. 2002, blz. I-4397, punt 69.
([60]) Arrest in de zaak C-305/89, Italië/Commissie (Alfa Romeo), Jurispr. 1991, blz. I-1603, punt 23; arrest in de zaak T-296/97, Alitalia/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-03871, punt 84.
([61]) Arrest in de zaak 40/85, België/Commissie, Jurispr. 1986, blz. I-2321.
([62]) Arrest-Stardust Marine, punt 71.

(287) Bovendien heeft het Hof in de EdF-zaak verklaard dat „[…] ramingen die na toekenning van dit voordeel zijn gemaakt, de vaststelling achteraf dat de door de betrokken lidstaat gedane investering daadwerkelijk winstgevend is geweest, of naderhand aangevoerde rechtvaardigingen voor de keuze van de gevolgde handelswijze daarentegen niet [kunnen] volstaan als bewijs dat deze lidstaat vóór of tegelijk met de toekenning van het voordeel een dergelijke beslissing in zijn hoedanigheid van aandeelhouder heeft genomen" ([63]).

(288) Om het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie te kunnen toepassen, moet de Commissie uitgaan van het tijdstip waarop elke beslissing om overheidsmiddelen aan FLH te verstrekken, is genomen. De Commissie moet haar beoordeling ook baseren op de informatie en aannames die de betrokken decentrale overheden ter beschikking hadden op het tijdstip dat de beslissing over de betrokken kapitaalinjecties is genomen.

(289) Duitsland heeft ook benadrukt dat de infrastructuur noodzakelijk is om banen te creëren (5 106 banen hangen rechtstreeks af van de luchthaven). De Commissie merkt echter op dat bij de beoordeling aan de hand van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie de sociale en regionale overwegingen buiten beschouwing moeten worden gelaten.

(290) In dit concrete geval met betrekking tot de infrastructuur- en infrastructuurgerelateerde investeringen blijkt Duitsland de toepasselijkheid van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie ter discussie te stellen.

(291) Duitsland heeft aangevoerd dat het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie niet op vervoersinfrastructuur kan worden toegepast omdat er geen vergelijkbare particuliere investeerders zijn. Volgens Duitsland zijn particuliere investeerders niet in luchthavens geïnteresseerd, zeker niet als er grootschalige investeringen nodig zijn. In dat verband heeft Duitsland aangevoerd dat een en ander zou betekenen dat investeringen die particuliere investeerders niet zouden doen, automatisch buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels zouden vallen.

(292) De Commissie kan het met dit standpunt van Duitsland niet eens zijn. De toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie kan niet worden uitgesloten louter omdat de privésector luchthaveninfrastructuur niet zou willen financieren. Een economisch moeilijke situatie ontheft de publieke investeerder er niet van even redelijk te handelen als een particuliere investeerder in dezelfde situatie zou hebben gedaan. In dit verband merkt de Commissie op dat de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft verduidelijkt dat investeringen in economische activiteiten die niet zouden worden gedaan door particuliere investeerders in een markteconomie, elementen van staatssteun bevatten ([64]).

(293) Duitsland is niet van mening dat de aandeelhouders van FLH als een particuliere investeerder in een markteconomie hebben gehandeld met hun besluit om het eigen vermogen van de luchthaven te verhogen en de aandeelhoudersleningen in aandelenkapitaal om te zetten. De Commissie merkt op dat Duitsland heeft verklaard dat de kapitaalverhogingen zonder onderliggend ondernemingsplan en zonder rentabiliteitsvooruitzichten op lange termijn zijn uitgevoerd.

(294) Ondanks de inherente en aanzienlijke onzekerheden van het project, zoals het langetermijnkarakter van het investeringsproject (ongeveer 50 jaar), was er geen vooraf opgesteld ondernemingsplan en evenmin een gevoeligheidsanalyse van enige onderliggende rentabiliteitsaannames. Dit komt niet overeen met het soort analyse dat een voorzichtige investeerder zou hebben uitgevoerd bij een project van een dergelijke omvang.

(295) Op deze basis is de Commissie van oordeel dat de kapitaalinjecties door de publieke aandeelhouders en MFAG in FLH voor deze laatste een economisch voordeel inhielden (in de mate dat de investeringssubsidies niet louter betrekking hadden op activiteiten die tot de overheidstaken behoren, zoals geconcludeerd in afdeling 6.1.2).

6.3.3. **Selectiviteit**

(296) Om binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te vallen, moet een overheidsmaatregel „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigen. Bijgevolg vallen slechts de maatregelen die ondernemingen op een selectieve manier begunstigen, onder het begrip staatssteun.

(297) In deze zaak komen de kapitaalinjecties alleen FLH ten goede. De maatregel is dus selectief in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

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

(298) Wanneer door een lidstaat verstrekte steun de positie van een onderneming versterkt in vergelijking met andere ondernemingen die concurreren op de interne markt, moet ervan worden uitgegaan dat de steun deze laatsten ongunstig beïnvloedt ([65]). Het economische voordeel dat met de kapitaalinjecties aan de luchthavenexploitant zal worden verleend, versterkt zijn economische positie, aangezien hij zijn activiteiten zal kunnen opstarten zonder de bijbehorende investeringskosten te moeten dragen.

([63]) Arrest in de zaak C-124/10 P, Europese Commissie/Électricité de France (EdF), ECLI:EU:C:2012:318, punt 85.
([64]) Arrest-Flughafen Leipzig/Halle, punt 115.
([65]) Arrest in de zaak T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717.

(299) Zoals beoordeeld in afdeling 6.1.1, is de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit. Er speelt concurrentie, enerzijds, tussen luchthavens om luchtvaartmaatschappijen en het bijbehorende luchtverkeer (passagiers en vracht) aan te trekken en, anderzijds, tussen luchthavenbeheerders die onderling kunnen concurreren om met het beheer van een bepaalde luchthaven te worden belast. Daarnaast benadrukt de Commissie dat er, in het bijzonder met betrekking tot expediteurs, in luchtvracht gespecialiseerde luchtvaartmaatschappijen, luchtvaartmaatschappijen voor passagiersvervoer en chartermaatschappijen, ook concurrentie kan zijn tussen luchthavens die niet in hetzelfde verzorgingsgebied of zelfs in verschillende lidstaten zijn gelegen, om die luchtvaartmaatschappijen aan te trekken.

(300) Het Gerecht heeft bevestigd dat er concurrentie bestaat tussen de luchthaven Leipzig/Halle en luchthavens in andere lidstaten, in het bijzonder de luchthavens van Brussel (België) en Vatry (Frankrijk), vooral wat betreft vrachtvluchten ([66]). Bovendien verwerkt de luchthaven Leipzig/Halle momenteel ongeveer 890 000 ton luchtvracht en is zij de op één na grootste vrachtluchthaven van Duitsland.

(301) Duitsland heeft betoogd dat de concurrentie tussen de luchthaven Leipzig/Halle en andere Duitse luchthavens beperkt was, omdat de grootste Duitse luchtvrachthubs (Frankfurt/Main, München en Keulen/Bonn), de concurrenten van Leipzig/Halle, te kampen hadden met capaciteitsproblemen of beperkingen op nachtvluchten.

(302) Volgens Duitsland was er evenmin een overlapping van concurrerende activiteiten met andere Europese vrachtluchthavens, in de eerste plaats Brussel en Vatry. Wat betreft de luchthaven van Vatry, heeft Duitsland erop gewezen dat Vatry een zeer kleine luchthaven was en dat in 2010 het volume luchtvracht dat op de luchthaven Leipzig/Halle is verwerkt, meer dan tachtigmaal groter was dan op de luchthaven van Vatry. Wat betreft de luchthaven van Brussel, heeft Duitsland aangevoerd dat terwijl het vrachtvolume op de luchthaven Leipzig/Halle de laatste jaren was toegenomen, de luchthaven van Brussel gedurende dezelfde periode een daling had gekend. Bovendien waren volgens Duitsland op de luchthaven van Brussel aanzienlijke beperkingen op nachtvluchten van kracht en was de concurrentie daarom beperkt.

(303) Op basis van de opmerkingen van de belanghebbenden merkt de Commissie op dat de luchthaven Leipzig/Halle door verschillende internationale luchtvrachtmaatschappijen wordt gebruikt, zoals de Wirtschaftsallianz voor het Salis-project, Jade Cargo, Volga-Dnepr Group, Baring enz. Bovendien is de luchthaven Leipzig/Halle de Europese hub van DHL. Bij de aangemelde infrastructuurmaatregelen gaat het om een verdere uitbreiding van de infrastructuur van de luchthaven waardoor deze grotere vliegtuigen zonder enige beperking op maximale startmassa (MTOW) kan verwerken. In dat verband merkt de Commissie voorts dat op de luchthaven twee start- en landingsbanen in bedrijf heeft (de zuidelijke en de noordelijke start- en landingsbaan met een lengte van 3 600 m).

(304) Op basis van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het economische voordeel dat FLH eventueel kan genieten dankzij de kapitaalinjecties ter financiering van de verschillende projecten om de infrastructuur op de luchthaven Leipzig/Halle uit te bouwen en uit te breiden, haar positie versterkt ten opzichte van haar concurrenten op de Uniemarkt van aanbieders van luchthavendiensten, in het bijzonder voor luchtvracht.

(305) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de onderzochte overheidsfinanciering de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en dat zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

6.3.5. **Conclusie**

(306) In het licht van de bedenkingen in de overwegingen 278 tot en met 305 is de Commissie van oordeel dat de overheidsfinanciering ten gunste van FLH in de vorm van kapitaalinjecties staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

6.4. RECHTMATIGHEID VAN DE STEUN

(307) Overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag moeten de lidstaten de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte brengen en mogen de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering worden gebracht voordat er een eindbeslissing is genomen.

(308) Aangezien de kapitaalinjecties afhankelijk zijn gesteld van het besluit van de Commissie en nog niet aan FLH ter beschikking zijn gesteld, is de Commissie van oordeel dat Duitsland het verbod uit artikel 108, lid 3, van het Verdrag in acht heeft genomen ([67]).

6.5. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

6.5.1. **Het toepasselijke rechtskader**

(309) Aangezien de kapitaalinjecties in FLH staatssteun vormen, moet de Commissie onderzoeken of deze in overweging 306 omschreven steun als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.

([66]) Arrest-Flughafen Leipzig/Halle, punt 93 en Beschikking 2008/948/EG, overweging 8.
([67]) Arrest in de zaak T-109/01, Fleuren Compost/Commissie, Jurispr. 2004, blz. II-127.

(310) Artikel 107, lid 3, van het Verdrag voorziet in een aantal afwijkingen op de algemene regel uit artikel 107, lid 1, van het Verdrag, die stelt dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. De betrokken steun kan alleen worden beoordeeld op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, dat bepaalt dat „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad", als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.

(311) In dit verband bieden de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 een kader om na te gaan of steun aan luchthavens uit hoofde van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag verenigbaar kan worden verklaard.

(312) Volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zal de Commissie de in die richtsnoeren neergelegde beginselen toepassen op alle aangemelde investeringssteun waarover zij zich vanaf 4 april 2014 moet uitspreken, zelfs wanneer de projecten vóór die datum zijn aangemeld ([68]).

(313) De Commissie heeft in overweging 308 reeds geconcludeerd dat de directe jaarlijkse kapitaalinjecties geen onrechtmatige staatssteun vormen die vóór 4 april 2014 is verleend.

(314) In deze zaak merkt de Commissie echter op dat de luchthaven Leipzig/Halle met meer dan 800 000 ton luchtvracht een in luchtvracht gespecialiseerde luchthaven is. De Commissie merkt voorts op dat de betrokken maatregelen verband houden met de expansiestrategie van de luchthaven om de vrachtmarkt te betreden.

(315) Volgens punt 22 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 heeft de Commissie nog onvoldoende ervaring opgedaan bij het beoordelen van de verenigbaarheid van steun aan in vrachtvervoer gespecialiseerde luchthavens om haar beschikkingspraktijk te kunnen samenvatten in de vorm van specifieke verenigbaarheidscriteria. Voor deze categorieën ondernemingen zal de Commissie dus de gemeenschappelijke verenigbaarheidsbeginselen zoals die in afdeling 5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn uiteengezet, toepassen via een individuele beoordeling.

6.5.2. **Beoordeling van de verenigbaarheid**

(316) Om te kunnen beoordelen of een steunmaatregel overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag verenigbaar met de interne markt kan worden geacht, gaat de Commissie in de regel na of de vormgeving van de steunmaatregel ervoor zorgt dat de positieve effecten voor het verwezenlijken van een doelstelling van gemeenschappelijk belang opwegen tegen de mogelijke negatieve effecten ervan op het handelsverkeer en de mededinging.

(317) In de mededeling over de modernisering van het EU-staatssteunbeleid (SAM) ([69]) is ervoor gepleit om gemeenschappelijke beginselen uit te werken en vast te leggen die van toepassing zijn op de verenigbaarheidsbeoordeling die de Commissie voor alle steunmaatregelen uitvoert. Een steunmaatregel zal als overeenkomstig artikel 107, lid 3, van het Verdrag verenigbaar met de interne markt worden beschouwd indien elk van de volgende voorwaarden is vervuld:

a) bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang;

b) noodzaak van overheidsmaatregelen;

c) geschiktheid van de steunmaatregel;

d) stimulerend effect;

e) evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het minimum);

f) vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten;

g) transparantie van de steun: de lidstaten, de Commissie, marktdeelnemers en belangstellenden moeten gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot alle desbetreffende besluiten en relevante informatie over de op grond van die besluiten toegekende steun, zoals aangegeven in afdeling 8.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

6.5.2.1. Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

(318) Een staatssteunmaatregel moet een doelstelling van gemeenschappelijk belang in overeenstemming met artikel 107, lid 3, van het Verdrag hebben. Investeringssteun aan luchthavens wordt doorgaans geacht bij te dragen aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang, als deze i) de mobiliteit verbetert en de regio's beter helpt te ontsluiten door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de Unie, of ii) de congestie in het vliegverkeer op belangrijke hubs in de Unie bestrijdt, of iii) de regionale ontwikkeling bevordert.

([68]) Punt 173 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

([69]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „De modernisering van het EU-staatssteunbeleid", COM(2012) 209 final.

(319) De kapitaalinjecties die van dit besluit afhankelijk zijn gesteld, hebben tot doel infrastructuurmaatregelen te financieren op de luchthaven Leipzig/Halle, een luchthaven die in luchtvracht is gespecialiseerd. Zoals Duitsland aanvoert, kent de luchtvrachtsector, in het bijzonder de expresvrachtsector, een aanzienlijke groei. Duitsland heeft voorts verklaard dat op de drie grootste luchtvrachthubs in Duitsland — Frankfurt/Main, München en Keulen/Bonn — beperkingen voor nachtvluchten gelden. In dat verband heeft Duitsland ook verklaard dat het Bundesverwaltungsgericht bij arrest van 4 april 2012 een verbod op nachtvluchten heeft opgelegd aan de luchthaven Frankfurt/Main. Volgens Duitsland draagt FLH dus bij aan het oplossen van een ernstig capaciteitsprobleem op het gebied van luchtvracht in Duitsland.

(320) Duitsland heeft voorts verklaard dat het voorgenomen project deel uitmaakt van de strategie om de luchthaven, in het kader van het (tot 2020 lopende) trans-European Transport Network Outline Plan, vanaf 2004 uit te bouwen tot een „communautair verbindingspunt". Volgens Duitsland ligt de luchthaven in Midden-Duitsland (dicht bij vijf hoofdassen van het trans-Europese netwerk en pan-Europese corridors) en bevindt zij zich op het snijpunt van twee Bundesautobahnen die Noord- en Zuid-Europa (de A 9) en West- en Oost-Europa (de A 14) met elkaar verbinden. Daarnaast beschikt zij over een uitstekende aansluiting op het spoor- en wegennet.

(321) Bovendien beschikt de luchthaven volgens Duitsland dankzij haar centrale ligging in Europa, haar markt van ongeveer zeven miljoen mensen binnen een straal van 100 km en haar ligging vlakbij spoor- en wegeninfrastructuur over een groot groeipotentieel. Zoals verklaard in overweging 319, geeft de luchtvrachtsector aanzienlijke groeipercentages te zien (in het internationale passagiersverkeer lag de gemiddelde groei in de periode 2007-2011 rond 5,0 %, terwijl die voor het vrachtverkeer bij 4,3 % lag) ([70]). Door de beperkingen op nachtvluchten is de huidige luchthavencapaciteit echter begrensd (zie overweging 319).

(322) Zoals vermeld in overweging 319, wordt verwacht dat de luchthaven een geleidelijke maar aanzienlijke groei van het vrachtverkeer zal kennen. Wat betreft de vrachtvolumes, heeft Duitsland meegedeeld dat, in vergelijking met andere luchthavens, Leipzig/Halle constant groeicijfers laat optekenen (werd in 2007 nog 101 364 ton vracht verwerkt, dan steeg dit cijfer in 2008 tot 442 453 ton, in 2009 tot 524 084 ton en in 2010 tot 663 059 ton). Ter aanvulling hiervan heeft Duitsland erop gewezen dat het luchtvrachtvolume in 2009 met 18,5 % en in 2010 met 26,5 % is gestegen. Volgens Duitsland werd een verdere stijging van het vrachtvolume verwacht. In dat verband heeft Duitsland verduidelijkt dat tegen 2020 naar verwachting ongeveer 820 000 ton luchtvracht zal worden afgehandeld ([71]). Duitsland heeft echter meegedeeld dat dit cijfer al in 2015 zal worden gehaald ([72]). Voor het vrachtverkeer wordt met een verdere stijging gerekend, vooral gezien de verdere beperkingen op nachtvluchten op andere Duitse luchthavens (o.m. Frankfurt/Main).

(323) De Commissie merkt op dat de uitvoering van het project positieve effecten zal hebben voor de hele regio en de economische en sociale ontwikkeling ervan positief zal beïnvloeden. Duitsland heeft meegedeeld dat er momenteel 133 ondernemingen op de luchthaven actief zijn die in 2010 samen 5 106 mensen werk bieden (een stijging met 14,4 % in vergelijking met 2009). Duitsland heeft ook verklaard dat het investeringsproject in het bijzonder de regio beter zal ontsluiten en haar aantrekkelijker zal maken voor investeerders en bezoekers. De Commissie merkt op dat dit ook is gestaafd door de opmerkingen van de belanghebbenden (zie afdeling 4). Bovendien zou dit een positief effect moeten hebben op de werkgelegenheid, gelet op het feit dat de werkloosheid in de regio Leipzig/Halle beduidend hoger is (de werkloosheid in de regio Saksen bedraagt 10,3 %, in Saksen-Anhalt 11,2 %) dan het landelijke gemiddelde (van 6,9 %).

(324) De Commissie kan bijgevolg concluderen dat de aanleg en de exploitatie van de infrastructuur aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang beantwoorden, met name de uitbouw van een luchthaven met een sterke vrachtcomponent, in overeenstemming met het Uniebeleid ter zake, rekening houdende met regionale aspecten, en dat het verenigbaarheidscriterium in deze zaak is vervuld.

6.5.2.2. Noodzaak van overheidsmaatregelen

(325) Een staatssteunmaatregel moet gericht zijn op situaties waar steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen, door bijvoorbeeld een oplossing te bieden voor marktfalen of door iets te doen aan een rechtvaardigheids- of cohesieprobleem.

([70]) IATA, *Passenger and freight forecasts 2007 to 2011*, oktober 2007.
([71]) Gebaseerd op ramingen van vóór 2011.
([72]) Gebaseerd op de ramingen van 2011.

(326) Duitsland heeft aangevoerd dat de luchthaven Leipzig/Halle met een historische investeringsachterstand kampt. Duitsland was van mening dat de financiering beperkt is tot het noodzakelijke en wettelijk voorziene minimum, zowel qua steunbedrag als qua steunintensiteit. Bovendien hebben de maatregelen volgens Duitsland betrekking op infrastructuurinvesteringen op de lange termijn die aan de behoeften van de luchthaven tegemoetkomen in het licht van een toekomstige toename van het vracht- en het passagiersverkeer. Duitsland heeft aangevoerd dat de omvang noch de kosten van de maatregelen onevenredig zijn. Volgens Duitsland zijn de kosten tot een minimum teruggebracht dankzij grondige voorafgaande planning en kostenramingen. Duitsland is van oordeel dat een verdere verlaging van de overheidsfinanciering niet mogelijk is omdat infrastructuur van deze omvang niet door luchthavenexploitanten met eigen middelen kan worden gefinancierd.

(327) Duitsland heeft eveneens aangevoerd dat de inkomsten uit diensten de kosten voor de aanleg van de infrastructuur niet dekken, en heeft dit argument gestaafd aan de hand van een financieringskloof en een analyse aan de hand van een nulscenario.

(328) De Commissie besluit dat de steun een wezenlijke verbetering voor het investeringsproject zal betekenen die de markt niet zelf tot stand brengt, en dat er behoefte is aan overheidsmaatregelen.

6.5.2.3. Geschiktheid van de steunmaatregel

(329) De steunmaatregel moet een geschikt beleidsinstrument zijn om een doelstelling van gemeenschappelijk belang te helpen verwezenlijken.

(330) Zoals uiteengezet in afdeling 6.5.2.2, heeft Duitsland aangetoond dat de financiering van het project via kapitaalinjecties een geschikt instrument is om de toestand van de infrastructuur op de luchthaven Leipzig/Halle te verbeteren. Geen enkele andere minder verstorende vorm van steun kan de financiering van de noodzakelijke infrastructuurwerkzaamheden garanderen.

(331) De Commissie concludeert dat de betrokken steunmaatregel een geschikt beleidsinstrument is.

6.5.2.4. Stimulerend effect

(332) De steun moet het gedrag van de betrokken ondernemingen zodanig veranderen dat deze bijkomende activiteiten ondernemen die zij zonder de steun niet zouden uitvoeren, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze of locatie zouden uitvoeren.

(333) Ten eerste mogen werkzaamheden aan een individuele investering pas van start gaan nadat een aanvraag bij de steunverlenende overheid is ingediend. Indien de werkzaamheden van start gaan voordat een aanvraag bij de steunverlenende overheid is ingediend, zal steun ten behoeve van die individuele investering niet als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

(334) Duitsland heeft aangevoerd dat de werkzaamheden niet van start zijn gegaan voordat de steunaanvraag bij de steunverlenende overheid was ingediend. Bijgevolg kan de Commissie concluderen dat aan dit criterium is voldaan.

(335) Ten tweede kan een investeringsproject op een luchthaven op zich economisch aantrekkelijk zijn. Daarom dient te worden nagegaan of de investering, zonder enige staatssteun, niet of niet in dezelfde omvang zou zijn uitgevoerd. Mocht dit het geval blijken te zijn, dan zal de Commissie oordelen dat de steunmaatregel een stimulerend effect heeft.

(336) Het stimulerende effect kan worden vastgesteld door middel van een analyse van het nulscenario (counterfactual), waarbij de omvang van de geplande activiteiten mét en zonder steun wordt vergeleken.

(337) Wanneer geen specifiek nulscenario bekend is, kan het stimulerende effect worden aangenomen wanneer er een financieringskloof voor de kapitaalkosten is, d.w.z. wanneer op basis van een vooraf opgesteld ondernemingsplan kan worden aangetoond dat er, in termen van netto contante waarde, een verschil is tussen de positieve en negatieve kasstromen (met inbegrip van de kosten van de investering in vaste activa) gedurende de levensduur van de investering ([73]).

(338) In deze zaak heeft Duitsland een berekening van de financieringskloof toegezonden waarbij een financieringskloof van ten minste 142,1 miljoen EUR is vastgesteld (zie tabel 5 en tabel 6). Bovendien blijkt uit de beoordeling aan de hand van het nulscenario dat als de infrastructuurinvesteringen volledig met leningen zouden worden gefinancierd, de luchthaven niet de nodige financiering zou kunnen verstrekken.

(339) Bijgevolg kan de Commissie besluiten dat de investeringssteun een stimulerend effect heeft.

([73]) Dit sluit niet uit dat ermee wordt gerekend dat toekomstige winst initiële verliezen kan compenseren.

6.5.2.5. Evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het minimum)

(340) Het steunbedrag moet beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om aan te zetten tot de bijkomende investering of activiteit in het betrokken gebied.

(341) Wil investeringssteun aan luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt blijven tot de extra kosten (ongerekend de extra inkomsten) die voortvloeien uit het feit dat het gesteunde project of de gesteunde activiteit wordt uitgevoerd in plaats van het alternatieve project dat of de alternatieve activiteit die de begunstigde in het nulscenario had uitgevoerd, d.w.z. indien hij de steun niet had ontvangen. Wanneer geen specifiek nulscenario bekend is, dient het bedrag van de steun, om evenredig te zijn, niet méér te bedragen dan de financieringskloof van het investeringsproject (de zogeheten „financieringskloof voor de kapitaalkosten"), die, op basis van een vooraf opgesteld ondernemingsplan, wordt bepaald als het verschil tussen de positieve en negatieve kasstromen (met inbegrip van de investeringskosten) gedurende de levensduur van de investering. Voor investeringssteun dient dit ondernemingsplan de economische levensduur van het actief te bestrijken.

(342) De steunintensiteit mag hoe dan ook niet groter zijn dan de reële financieringskloof van het investeringsproject.

(343) Zoals gesteld in de afdelingen 6.5.2.2 en 6.5.2.3, heeft Duitsland een aanvullende berekening van de financieringskloof voor het aangemelde project toegezonden; volgens deze berekening bedraagt de financieringskloof 142,1 miljoen EUR, hetgeen een steunintensiteit van 75 % rechtvaardigt (zie tabel 6) op voorwaarde dat de kapitaalinjecties gelijktijdig met de investeringen plaatsvinden. Aangezien de kapitaalinjecties slechts na de goedkeuring ervan door de Commissie in 2014 zullen plaatsvinden, bedraagt de door Duitsland vastgestelde financieringskloof echter 166,9 miljoen EUR, hetgeen een steunintensiteit van 88,1 % rechtvaardigt (zie tabel 5).

(344) Aangezien er geen plafond bestaat voor de maximaal toegestane steunintensiteiten op vrachtluchthavens, is de steunintensiteit beperkt tot de financieringskloof van het investeringsproject. Bijgevolg kan de Commissie concluderen dat het steunbedrag evenredig is en tot het minimum is beperkt.

6.5.2.6. Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten

(345) De negatieve effecten van de steun moeten voldoende beperkt zijn, zodat de maatregel per saldo positief is.

(346) Om eventuele verstoringen verder te beperken, moet de luchthaven, daaronder begrepen alle investeringen waarvoor steun wordt verleend, openstaan voor alle potentiële gebruikers en mag zij niet gebonden zijn aan één specifieke gebruiker. In geval van een fysieke beperking van de capaciteit dient de toewijzing te gebeuren aan de hand van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria.

(347) Duitsland heeft verklaard dat de effecten van de maatregel op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten per saldo positief zijn. In dat verband heeft Duitsland ten eerste bevestigd dat alle potentiële gebruikers (luchtvaartmaatschappijen en luchtvrachtondernemingen) gelijkelijk en zonder discriminatie toegang zullen hebben tot de nieuwe infrastructuur.

(348) Ten tweede heeft Duitsland meegedeeld dat de infrastructuurmaatregelen in kwestie niet expansiegericht zijn. Wat betreft de mogelijke effecten voor concurrenten van de luchthaven Leipzig/Halle, heeft Duitsland verklaard dat de luchthavens in de nabijheid van Leipzig/Halle niet in luchtvracht gespecialiseerd zijn. Bovendien heeft Duitsland met betrekking tot de luchthavens van Altenburg-Nobitz, Berlin Brandenburg, Dresden, Erfurt, Hof, Magdeburg, Magdeburg-Cochstedt en Praag verklaard dat voor sommige van deze luchthavens de geografische afstanden te groot waren, dat de luchthavens in andere economische regio's gelegen waren, dat de verzorgingsgebieden verschilden of dat de luchthavens zeer klein waren.

(349) Wat betreft de andere Duitse vrachtluchthavens, heeft Duitsland verklaard dat de concurrentie van de luchthaven Leipzig/Halle beperkt was, omdat de grootste Duitse luchtvrachthubs (Frankfurt/Main, München en Keulen/Bonn), de concurrenten van Leipzig/Halle, te kampen hadden met capaciteitsproblemen of beperkingen op nachtvluchten.

(350) Volgens Duitsland was er evenmin een overlapping van concurrerende activiteiten met andere Europese vrachtluchthavens, in de eerste plaats Brussel en Vatry. Wat betreft de luchthaven van Vatry, heeft Duitsland erop gewezen dat Vatry een zeer kleine luchthaven was en dat in 2010 het volume luchtvracht dat op de luchthaven Leipzig/Halle is verwerkt, meer dan tachtigmaal groter was dan op de luchthaven van Vatry. Wat betreft de luchthaven van Brussel, heeft Duitsland aangevoerd dat terwijl het vrachtvolume op de luchthaven Leipzig/Halle de laatste jaren was toegenomen, de luchthaven van Brussel gedurende dezelfde periode een daling had gekend. Bovendien waren volgens Duitsland op de luchthaven van Brussel aanzienlijke beperkingen op nachtvluchten van kracht en was de concurrentie daarom beperkt.

(351) Derhalve kan de Commissie concluderen dat de negatieve effecten van de steun voldoende beperkt zijn. Bijgevolg kan de Commissie concluderen dat aan het verenigbaarheidscriterium is voldaan.

6.5.2.7. Transparantie van steun

(352) Duitsland wordt herinnerd aan de transparantieverplichtingen met betrekking tot de bekendmaking van gedetailleerde gegevens over de toegekende steun, zoals uiteengezet in afdeling 8.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

6.5.3. **Conclusie**

(353) Daarom is de Commissie van oordeel dat in deze zaak aan alle gemeenschappelijke voorwaarden voor verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag is voldaan.

(354) In het licht van de hier uitgevoerde beoordeling concludeert de Commissie dat de maatregel op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag verenigbaar is met de interne markt voor zover deze beperkt blijft tot de financiering van de financieringskloof van het investeringsproject.

7. **CONCLUSIE**

(355) In het licht van de bevindingen in afdeling 6.1.1 is FLH een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Volgens de beoordeling in afdeling 6.1.2 is de Commissie van oordeel dat de financiering van de maatregelen M5 (nieuwe brandweerpost), M9 (brandbestrijdingsmateriaal) en M8 (helihaven) kan worden beschouwd als een activiteit die tot de overheidstaken behoort. Volgens de beoordeling in afdeling 6.1.2 kan de financiering van alle overige maatregelen niet worden uitgesloten van toetsing aan de staatssteunregels.

(356) Volgens de overwegingen in afdeling 6.2.1 is de Commissie van oordeel dat de aandeelhoudersleningen ten gunste van FLH tegen marktvoorwaarden zijn verstrekt en zij dus geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(357) In het licht van de overwegingen in afdeling 6.3 is de Commissie van oordeel dat de overheidsfinanciering ten gunste van FLH in de vorm van kapitaalinjecties staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Aangezien de kapitaalinjecties afhankelijk zijn gesteld van het besluit van de Commissie en nog niet aan FLH ter beschikking zijn gesteld, is de Commissie van oordeel dat Duitsland het verbod uit artikel 108, lid 3, van het Verdrag in acht heeft genomen.

(358) Volgens de beoordeling in afdeling 6.5 is de Commissie van oordeel dat in deze zaak aan alle gemeenschappelijke voorwaarden voor verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag is voldaan. Daarom concludeert de Commissie dat die maatregelen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag verenigbaar zijn met de interne markt voor zover zij beperkt blijven tot de financiering van de financieringskloof van het investeringsproject.

(359) De Commissie merkt op dat Duitsland op 17 juni 2014 aan de Commissie heeft meegedeeld dat het bij wijze van uitzondering aanvaardt dat dit besluit in het Engels wordt vastgesteld,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De aan Flughafen Leipzig/Halle verstrekte aandeelhoudersleningen vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

1. Voor zover de kapitaalinjecties in Flughafen Leipzig/Halle GmbH de kosten dekken van tot de overheidstaken behorende activiteiten waarvoor de luchthavenexploitant recht heeft op terugbetaling op grond van artikel 8, lid 3, LuftSiG, en de kosten van de helihaven, vormen deze geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2. Voor zover de kapitaalinjecties in Flughafen Leipzig/Halle GmbH beperkt zijn tot de financieringskloof van het investeringsproject en geen kosten dekken die verband houden met de overheidstaken zoals bedoeld in lid 1, vormen deze staatssteun die met de interne markt verenigbaar is op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3. Voor zover het bedrag van de kapitaalinjecties de bedragen overschrijdt die in de leden 1 en 2 met de interne markt verenigbaar zijn verklaard, vormen deze staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 23 juli 2014.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter