

II

(Akty o charakterze nieustawodawczym)

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI (UE) 2015/1071

z dnia 1 października 2014 r.

w sprawie pomocy państwa SA.26190 (2012/C) (ex 2011/NN) wdrożonej przez Niemcy na rzecz portu lotniczego Saarbrücken i przedsiębiorstw lotniczych korzystających z tego portu lotniczego

(notyfikowana jako dokument nr C(2014) 5062)

Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy ⁽¹⁾,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽²⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W zapytaniu poselskim z 2008 r. posłanka do Parlamentu Europejskiego, Hiltrud Breyer, podniosła kwestię publicznego finansowania Verkehrsholding Saarland („vh Saar”), portu lotniczego Saarbrücken oraz rabatów udzielonych przedsiębiorstwom lotniczym korzystającym z tego portu lotniczego ⁽³⁾. Komisarz Tajani udzielił odpowiedzi na to zapytanie poselskie w dniu 5 września 2008 r. Zostało ono również zarejestrowane jako skarga nr CP 171/2008.
- (2) W zapytaniu poselskim twierdzono, że spółka vh Saar otrzymała 11 mln EUR z budżetu kraju związkowego Saary w formie podwyższenia kapitału. Utrzymywano, że środki te zostały wykorzystane na pokrycie strat spółki operacyjnej portu lotniczego należącej do spółki zależnej vh Saar. Twierdzono, że operator portu lotniczego, jego spółka dominująca i vh Saar są powiązani poprzez umowy o pokryciu strat. Struktura ta miała mieć na celu ukryte i stałe dotowanie nierentownego portu lotniczego.
- (3) Dnia 31 lipca 2008 r., 24 września 2010 r., 24 marca 2011 r. i 8 sierpnia 2011 r. Komisja zwróciła się do Niemiec o udzielenie dalszych informacji. Niemcy udzieliły odpowiedzi i przedstawiły dalsze informacje w dniach 4 listopada 2008 r., 17 stycznia 2011 r., 14 czerwca 2011 r. i 7 października 2011 r.
- (4) Pismem z dnia 22 lutego 2012 r. Komisja poinformowała Niemcy o podjęciu decyzji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego dotyczącego pomocy państwa zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 87 i 88 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Treść tych dwóch artykułów jest zasadniczo identyczna. Do celów niniejszej decyzji odniesienia do art. 107 i 108 TFUE należy rozumieć, w stosownych przypadkach, jako odniesienia odpowiednio do art. 87 i 88 Traktatu WE. W TFUE wprowadzono również pewne zmiany terminologiczne, takie jak zmiana terminu „Wspólnota” na „Unia” oraz „wspólny rynek” na „rynek wewnętrzny”. W niniejszej decyzji będzie stosowana terminologia TFUE.

⁽²⁾ Dz.U. C 213 z 19.7.2012, s. 1.

⁽³⁾ E-3778/08 z dnia 8 lipca 2008 r.

- (5) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania („decyzja o wszczęciu postępowania”) opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽⁴⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat domniemanej pomocy.
- (6) Komisja otrzymała uwagi od jednej zainteresowanej strony – Air Berlin – w dniu 20 sierpnia 2012 r. Uwagi te zostały przekazane w dniu 1 października 2012 r. Niemcom, którym umożliwiono ustosunkowanie się do nich w ciągu jednego miesiąca; Niemcy przekazały uwagi pismem z dnia 29 października 2012 r. Osoby prywatne przesyłały swoje uwagi w ramach postępowania, twierdząc, że publiczne finansowanie przyznane portowi lotniczemu stanowi pomoc państwa.
- (7) W następstwie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja zwróciła się w dniach 24 lutego 2012 r., 23 kwietnia 2012 r., 16 października 2012 r., 26 listopada 2013 r. i 14 marca 2014 r. o przekazanie dalszych informacji. Niemcy udzieliły odpowiedzi i przedstawiły dalsze informacje w dniach 17 kwietnia 2012 r., 4 maja 2012 r., 14 grudnia 2012 r., 14 stycznia 2014 r. i 3 kwietnia 2014 r.
- (8) W dniu 24 lutego 2014 r. Komisja poinformowała Niemcy, że w dniu 20 lutego 2014 r. przyjęto wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. ⁽⁵⁾, oraz wezwała je do zgłaszania uwag w terminie dwudziestu dni roboczych od daty publikacji nowych wytycznych w sprawie sektora lotnictwa w *Dzienniku Urzędowym*. Niemcy udzieliły odpowiedzi w dniu 6 maja 2014 r.
- (9) Wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 4 kwietnia 2014 r. ⁽⁶⁾. Zastąpiły one wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. ⁽⁷⁾.
- (10) W dniu 15 kwietnia 2014 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* opublikowano zawiadomienie, w którym wezwano państwa członkowskie i zainteresowane strony do przedstawienia uwag dotyczących stosowania wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., w tym przypadku w terminie dwudziestu dni roboczych od daty publikacji wspomnianego zawiadomienia ⁽⁸⁾. W dniu 5 maja 2014 r. swoje uwagi przekazało przedsiębiorstwo lotnicze Air Berlin.
- (11) W dniu 17 czerwca 2014 r. Niemcy poinformowały Komisję, że w drodze wyjątku zgadzają się na przyjęcie niniejszej decyzji w języku angielskim.

2. OPIS ŚRODKÓW ORAZ PODSTAWY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

2.1. KONTEKST POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

2.1.1. HISTORIA I ROZWÓJ PORTU LOTNICZEGO SAARBRÜCKEN

- (12) Port lotniczy Saarbrücken jest portem lotniczym stolicy kraju związkowego Saary – Saarbrücken. Zgodnie z ogólnodostępnymi informacjami port lotniczy rozpoczął działalność w 1928 r. i funkcjonował do 1939 r., kiedy to został zamknięty z powodu wybuchu wojny. Port lotniczy wznowił działalność w 1966 r., gdy zbudowano nowoczesną drogę startową odpowiednią dla samolotów średniego zasięgu. W 1999 r. rozpoczęła się budowa nowego terminalu wymagająca nakładów inwestycyjnych w wysokości około 11,8 mln EUR. Nowy terminal, który według ogólnodostępnych informacji miał zgodnie z projektem obsługiwać do 800 000 pasażerów rocznie, został otwarty w maju 2005 r. Z powodu ograniczeń wynikających z infrastruktury bezpieczeństwa Niemcy utrzymują jednak, że faktyczna przepustowość portu lotniczego wynosi jedynie 700 000 pasażerów rocznie.
- (13) W tabelach 1 i 2 przedstawiono rozwój portu lotniczego pod względem liczby pasażerów i ruchu lotniczego. Lotniczy transport towarowy nie ma większego znaczenia w porcie lotniczym Saarbrücken.

Tabela 1

Liczba pasażerów w latach 1998–2012 ⁽¹⁾

Rok	Regularne loty komercyjne	Czarterowe loty komercyjne	Loty komercyjne ogółem	Loty niekomercyjne	Ogółem
1998	126 231	293 449	419 680	10 070	429 750

⁽⁴⁾ Zob. przypis 2.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Dz.U. C 99 z 4.4.2014, s. 3).

⁽⁶⁾ Zob. przypis 5.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 113 z 15.4.2014, s. 30.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 7.

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

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

Tabela 2

Ruch lotniczy ⁽¹⁾

Rok	Regularne loty komercyjne	Czarterowe loty komercyjne	Loty komercyjne ogółem	Loty niekomercyjne	Ogółem
1998	7 240	6 021	13 261	7 558	20 819
1999	7 491	7 192	14 683	7 280	21 963
2000	7 970	8 171	16 141	4 972	21 113
2001	6 740	4 624	11 364	3 582	14 946
2002	7 979	3 957	11 936	3 228	15 164
2003	7 256	4 377	11 633	3 378	15 011
2004	6 531	4 032	10 563	3 201	13 764
2005	6 291	4 453	10 744	3 458	14 202
2006	6 469	4 539	10 980	4 047	15 055

Rok	Regularne loty komercyjne	Czarterowe loty komercyjne	Loty komercyjne ogółem	Loty niekomercyjne	Ogółem
2007	7 046	4 011	11 057	3 464	14 521
2008	11 173	3 475	14 648	2 596	17 244
2009	9 686	2 912	12 598	3 093	15 691
2010	8 775	4 983	13 758	2 487	16 245
2011	7 307	4 641	11 948	2 535	14 483
2012	6 567	3 398	9 965	2 359	12 324

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

- (14) Najważniejsze zmiany dla portu lotniczego to, z jednej strony, rezygnacja Hapag Lloyd z korzystania z tego portu w 2006 r. oraz, z drugiej strony, utworzenie Air Berlin w 2007 r. Czarterowe przedsiębiorstwo lotnicze Hapag Lloyd (obecnie „TUIFly”), do czasu podjęcia decyzji o przeniesieniu działalności do położonego w pobliżu portu lotniczego Zweibrücken, przyczyniło się do zwiększenia całkowitego ruchu lotniczego w porcie lotniczym Saarbrücken o ponad 190 000 pasażerów. Z kolei utworzenie przedsiębiorstwa lotniczego Air Berlin spowodowało znaczny wzrost ruchu w zakresie lotów regularnych w Saarbrücken. W rezultacie mimo że do 2006 r. ruch czarterowy dominował w porcie lotniczym Saarbrücken, od 2007 r. za większość pasażerów obsługiwanych przez Saarbrücken odpowiada ruch w zakresie lotów regularnych.
- (15) Jeżeli chodzi o przyszłość, Niemcy podkreślają, że zgodnie z najnowszymi prognozami ruchu lotniczego (sierpień 2010 r.) można oczekiwać wzrostu liczby pasażerów do [...] (*) w 2020 r.

2.1.2. POŁOŻENIE GEOGRAFICZNE I OBSZAR CIĄŻENIA

- (16) Port lotniczy Saarbrücken jest położony około 10 km na południowy wschód od miasta Saarbrücken. Inne najbliższe porty lotnicze to ⁽⁹⁾:
- port lotniczy Zweibrücken (około 39 km lub około 29 minut jazdy samochodem),
 - port lotniczy Metz/Nancy-Lotaryngia (około 96 km lub około 61 minut jazdy samochodem),
 - port lotniczy Luksemburg (około 121 km lub około 77 minut jazdy samochodem),
 - port lotniczy Frankfurt-Hahn (około 128 km lub około 85 minut jazdy samochodem)
 - port lotniczy Strasburg (około 140 km lub około 91 minut jazdy samochodem);
 - (główny) port lotniczy Frankfurt (około 163 km lub około 92 minuty jazdy samochodem),
 - port lotniczy Karlsruhe/Baden-Baden (około 161 km lub około 104 minuty jazdy samochodem).
- (17) Niemcy stwierdziły, że znaczna większość pasażerów pochodzi z regionu. Władze utrzymują, że 71 % pasażerów pochodzi z Saary, 15 % – z zachodniej części Nadrenii-Palatynatu (w tym regionu Zweibrücken), a około 14 % – z Francji, Luksemburga i regionu Trewiru. Prognozowany wzrost liczby pasażerów ma również wynikać ze zwiększonego popytu w Saarze.

2.1.3. SYTUACJA PRAWNA I EKONOMICZNA PORTU LOTNICZEGO SAARBRÜCKEN

- (18) W 1997 r. spółka Flughafen Saarbrücken GmbH, poprzedni właściciel i operator portu lotniczego, została podzielona na dwie odrębne spółki: Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH („FSBG”), której powierzono prowadzenie portu lotniczego, oraz Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH („FSBesitzG”) – spółkę będącą właścicielem portu lotniczego i odpowiadającą za utrzymanie infrastruktury. W zamian za prowadzenie i komercyjną eksploatację portu lotniczego spółka FSBG musiała uiścić opłatę za dzierżawę na rzecz FSBesitzG.

(*) Tajemnica handlowa.

⁽⁹⁾ Źródło: najszybsza trasa według map Google.

- (19) Do dnia 30 czerwca 2007 r. spółka FSBG była w 48 % własnością FSBesitzG, w 51 % – Fraport AG (operatora (głównego) portu lotniczego Frankfurt) i w 1 % – miasta Saarbrücken. Z kolei spółka FSBesitzG w 99,9 % należała do vh Saar, a w 0,1 % – do kraju związkowego Saary. Spółka vh Saar zawsze należała bezpośrednio do kraju związkowego Saary.
- (20) W dniu 30 czerwca 2007 r. spółka Fraport AG sprzedała swój udział w FSBG na rzecz FSBesitzG, która w rezultacie weszła w posiadanie 99 % udziałów FSBG. Na początku 2008 r. obie spółki połączyły się i przywrócono Flughafen Saarbrücken GmbH (zwaną dalej „FSG”), co w praktyce oznaczało powrót do sytuacji sprzed częściowej prywatyzacji na rzecz Fraport AG w 1997 r. Od 2008 r. do chwili obecnej FSG jest w 100 % własnością vh Saar.
- (21) Spółka **vh Saar** została utworzona przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów Saary w 1996 r. Celem spółki jest „koordynacja działań podejmowanych w związku z budową, rozbudową i eksploatacją publicznych portów lotniczych i innych w Saarze”. Statut spółki vh Saar przewidywał zawarcie z FSG umowy o kontroli. Zarząd i radę nadzorczą powołuje rząd kraju związkowego Saary jako jedyny udziałowiec. Oprócz FSG spółka vh Saar jest również właścicielem spółki Hafenbetriebe Saarland GmbH (zwanej dalej „HSG”), będącej właścicielem i operatorem różnych portów w Saarze.
- (22) W dniu 4 lipca 1997 r. utworzono spółkę **FSBesitzG** jako następcę prawnego spółki FSG. Jej celem była „budowa, utrzymanie i dzierżawa portu lotniczego oraz posiadanie udziałów w [FSBG]”. Rada nadzorcza została powołana przez rząd Saary, a jej przewodniczącego wybrało ministerstwo Saary właściwe do spraw sektora lotnictwa. Zarząd spółki był związany instrukcjami otrzymanymi od Ministerstwa Gospodarki i Finansów w odniesieniu do wykonywania prawa głosu na zgromadzeniu wspólników FSBG.
- (23) Spółka **FSBG** została utworzona w dniu 4 lipca 1997 r. Jej zadaniem była eksploatacja portu lotniczego Saarbrücken. Zarząd został powołany przez większość zgromadzenia wspólników wynoszącą 75 %. Rada nadzorcza składała się z dziesięciu członków, z których pięciu powołały odpowiednio spółki Fraport AG i FSBesitzG. Od 2006 r. rada składała się z sześciu członków, z których dwóch powołała spółka Fraport AG, a czterech – FSBesitzG.
- (24) Spółka **FSG** została utworzona w dniu 30 sierpnia 2008 r. Jej zadaniem jest eksploatacja portu lotniczego Saarbrücken w zakresie lotnictwa cywilnego i podobnej działalności pomocniczej. Członkowie zarządu i rady nadzorczej są powoływani przez rząd kraju związkowego Saary. Przewodniczącą rady nadzorczej powołuje ministerstwo właściwe do spraw lotnictwa.

2.2. ŚRODKI OBJĘTE POSTĘPOWANIEM WYJAŚNIAJĄCYM I PODSTAWY WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

- (25) Komisja zbadała szereg środków dotyczących portu lotniczego Saarbrücken. Komisja oceniła, czy środki te stanowiły pomoc państwa oraz czy taka pomoc państwa mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (26) Zbadano następujące środki, które mogą potencjalnie stanowić pomoc państwa udzieloną spółkom vh Saar, FSG i FSBesitzG:
- finansowanie spółek vh Saar, FSG i FSBesitzG przez Saarę;
 - przekazanie różnych działek na rzecz FSBesitzG przez Saarę;
 - gwarancje w odniesieniu do pożyczek udzielonych przez Saarę na rzecz vh Saar i FSBesitzG.
- (27) Zbadano umowę dzierżawy zawartą między FSBesitzG a FSBG jako środek potencjalnie stanowiący pomoc państwa na rzecz FSBG.
- (28) Zbadano następujące środki, które mogą potencjalnie stanowić pomoc państwa w odniesieniu do różnych przedsięwzięć lotniczych działających w porcie lotniczym Saarbrücken:
- rabaty wprowadzone w 2007 dla przedsiębiorstw lotniczych po raz pierwszy podejmujących działalność w Saarbrücken, obsługujących nowe trasy lub zwiększających liczbę pasażerów;
 - umowa o pomoc na rozpoczęcie działalności zawarta między FSBesitzG a Cirrus Airlines;
 - porozumienie marketingowe między FSG a Air Berlin.

2.2.1. FINANSOWANIE SPÓŁEK VH SAAR, FSG I FSBEITZG

Szczegółowy opis środka pomocy

- (29) Spółka vh Saar jest finansowo powiązana ze swoją spółką zależną (do dnia 30 sierpnia 2008 r. FSBeitzG, a od tego czasu – FSG) poprzez umowę o pokryciu strat, co w praktyce oznacza, że vh Saar pokrywa wszystkie straty poniesione przez te spółki. Jednocześnie vh Saar otrzymywała zyski generowane przez jej drugą spółkę zależną – HSG – oraz bezpośrednie zastrzyki kapitałowe od swojego jedynego udziałowca – kraju związkowego Saary. Dzięki tym funduszom spółka vh Saar zawsze miała środki na pokrycie strat FSBeitzG/FSG. Umowa o pokryciu strat pierwotnie została zawarta między vh Saar a poprzednikiem prawnym FSBeitzG, FSG, w dniu 1 stycznia 1997 r. Po przywróceniu spółka FSG zastąpiła FSBeitzG jako stroną umowy.
- (30) Spółka FSBG, w świetle prawa odrębna od spółki FSBeitzG do 2008 r., regularnie osiągała zyski do 2006 r. Zyski były wypłacane udziałowcom (do dnia 30 czerwca 2007 r. – FSBeitzG i Fraport AG), i w takim przypadku były ujmowane jako przychód w bilansie udziałowców w kolejnym roku, albo ponownie inwestowane. W 2007 r. po tym, jak FSBeitzG stało się jedynym udziałowcem FSBG, znaczną roczną stratę pokryto za pomocą powiązanego zastrzyka kapitałowego od FSBeitzG. Na początku 2008 r. FSBeitzG i FSBG połączyły się, w wyniku czego łączna strata będzie obecnie pokrywana przez vh Saar.
- (31) Od 2000 r. straty FSBeitzG/FSG oraz powiązane zastrzyki kapitałowe od vh Saar, finansowane z zastrzyków kapitałowych otrzymanych od Saary i z innych przychodów, kształtowały się następująco:

Tabela 3

Roczne straty FSBeitzG/FSG w EUR

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

- (32) Szacowana strata FSG za 2013 r. wyniosła 9 427 000 EUR.
- (33) W latach 2000–2012 EBITDA FSBesitzG/FSG kształtowała się następująco:

Tabela 4
Zmiany wartości EBITDA w EUR ⁽¹⁾

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

⁽¹⁾ EBITDA, włączając finansowanie publiczne oraz rekompensatę za działalność wchodzącą w zakres polityki publicznej lub uznaną za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym; zob. informacje przekazane przez Niemcy w dniu 5 maja 2012 r., załącznik II.

(*) ponieważ w tych latach właścicielem i operatorem były odrębne spółki (FSBesitzG i FSBG), podane wartości stanowią sumę EBITDA obu spółek.

- (34) Szacuje się, że EBITDA spółki FSG za rok 2013 będzie ponownie ujemna i wyniesie - 5 144 000 EUR.
- (35) Niemcy stwierdziły, że w latach 2000–2009 większość kosztów można powiązać z inwestycjami w infrastrukturę i utrzymaniem infrastruktury, ze spłatą odsetek od pożyczek zaciągniętych w celu sfinansowania inwestycji w infrastrukturę oraz z wydatkami na cele związane z ochroną/bezpieczeństwem. Całkowite koszty tych działań mają wynosić w przybliżeniu [...]. Władze utrzymują, że wspomniane koszty nie są związane ze świadczeniem usług portu lotniczego, lecz wynikają wyłącznie z ustanowienia i eksploatacji infrastruktury.

Tabela 5

Koszty dotyczące infrastruktury i bezpieczeństwa/ochrony w latach 2000–2009

1	Inne inwestycje w infrastrukturę	[...]
---	----------------------------------	-------

2	Inne koszty związane z utrzymaniem infrastruktury	[...]
	Całkowite inne koszty związane z infrastrukturą (1 i 2)	[...]
3	Całkowite koszty kapitału ⁽¹⁾	[...]
4	Inwestycje w infrastrukturę bezpieczeństwa/ochrony	[...]
5	Inne koszty związane z bezpieczeństwem/ochroną	[...]
	Koszty całkowite związane z bezpieczeństwem/ochroną (4 i 5)	[...]
	Ogółem (1–5)	[...]

⁽¹⁾ Niemcy twierdzą, że z uwagi na stosowany system księgowy kosztów kapitału nie można oddzielnie ujmować jako koszty zapewnienia bezpieczeństwa/ochrony czy inne koszty związane z infrastrukturą.

- (36) Niemcy ⁽¹⁰⁾ wskazały, że w latach 2000–2009 przeprowadzono poniższe inwestycje i działania związane z utrzymaniem.
- (i) *Budowa nowego terminalu wraz z dodatkowymi pomieszczeniami w 2000 r. (koszty netto w wysokości około [...])*
- (37) Roczna przepustowość starego terminalu wynosiła 390 000 pasażerów rocznie ⁽¹¹⁾. Wartość ta po raz pierwszy została przekroczona w 1996 r. W tym roku roczna liczba pasażerów w porcie lotniczym Saarbrücken osiągnęła wartość 395 000 i wciąż rosła aż do 2000 r., gdy osiągnęła wartość 484 566 pasażerów. Według Niemiec stary terminal był często przeciążony, szczególnie w miesiącach wzmoczonych podróży (okres letni), co skutkowało długim czasem oczekiwania, zatłoczonymi strefami dla pasażerów lub koniecznością oczekiwania przez pasażerów na lot na zewnątrz terminalu. Ponadto stary terminal przestał spełniać wymogi bezpieczeństwa. Nowy terminal jest wyposażony w nowy system bezpieczeństwa. Stary terminal służy obecnie jako poczekalnia oraz strefa bramek.
- (ii) *Wprowadzenie zabezpieczenia końca drogi startowej w latach 2009–2010 (koszty netto obejmujące prace elektryczne w wysokości około [...])*
- (38) W latach 2009–2010 wprowadzono zabezpieczenie końca drogi startowej obejmujące szereg środków budowlanych i środków bezpieczeństwa, które podjęto w celu zwiększenia bezpieczeństwa infrastruktury portu lotniczego oraz dostosowania ich do mających zastosowanie wymogów bezpieczeństwa. W szczególności poprawiono umiejscowienie świateł na drodze startowej, aby zapewnić lepszą nawigację dla pilotów, zainstalowano światła ochronne drogi startowej oraz dostosowano nawierzchnię na łuku drogi startowej do potrzeb nowoczesnych statków powietrznych.
- (iii) *Utrzymanie drogi startowej w 2009 r. (koszty netto w wysokości około [...])*
- (39) W latach 2009–2010 prowadzono również prace związane z utrzymaniem drogi startowej w celu zapobieżenia uszkodzeniom statków powietrznych obsługiwanych w porcie lotniczym.

Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

Istnienie pomocy

- (40) W decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzono przede wszystkim, że finansowanie vH Saar przez Saare oraz finansowanie FSBesitzG/FSG przez vH Saar stanowiło przekazanie zasobów państwowych albo bezpośrednio, albo w związku z faktem, że spółka vH Saar znajdowała się pod pełną kontrolą Saary, a zatem jej działania można przypisać temu krajowi związkowemu. Działalność FSBesitzG, FSG i FSG, a także najprawdopodobniej samej vH Saar, również stanowiła działalność gospodarczą.
- (41) W decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniono, że z dostępnych informacji wynikało, że spółka vH Saar sama nie odniosła korzyści, ponieważ najwyraźniej przekazała wszystkie środki otrzymane od Saary spółkom FSBesitzG/FSG. Zwrócono się do Niemiec o przekazanie dalszych informacji dotyczących tego, czy spółka vH Saar zatrzymała jakiegokolwiek środki państwowe otrzymane z przeznaczeniem na inny cel lub inne działanie. W odniesieniu do FSBesitzG/FSG w decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzono, że środki otrzymane od vH Saar obniżyły koszty, które w normalnych okolicznościach port lotniczy musiałyby ponieść, co stanowi korzyść gospodarczą.

⁽¹⁰⁾ Informacje przekazane przez Niemcy w dniu 17 stycznia 2011 r., załącznik 6, oraz w dniu 16 kwietnia 2012 r., s. 9.

⁽¹¹⁾ Informacje przekazane przez Niemcy w dniu 16 kwietnia 2012 r., s. 9.

- (42) Następnie w decyzji o wszczęciu postępowania oceniono, czy finansowanie można określić jako rekompensatę z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z orzecznictwem w sprawie Altmark. Zaznaczono, że w świetle dostępnych informacji wydaje się, iż czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark nie jest spełnione. W szczególności zauważono, że nigdy nie ogłoszono przetargu na eksploatację portu lotniczego, podobnie jak finansowanie nie zostało oparte na analizie kosztów, które poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo posiadające odpowiednie środki. Ponieważ kryteria określone w wyroku w sprawie Altmark są kryteriami łącznymi, powyższe ustalenie było wystarczające, aby sformułować wstępny wniosek, że finansowania nie można uznać za rekompensatę z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z tym orzecznictwem.
- (43) Dostępne informacje nie wskazywały również, aby finansowanie mogło być uzasadnione jako zgodne z zachowaniem racjonalnego prywatnego inwestora. W szczególności zauważono, że Niemcy nie przedstawiły biznesplanu ani żadnej innej dokumentacji wskazującej, że można oczekiwać osiągnięcia zysku. Wręcz przeciwnie – coraz większe straty roczne wskazywały raczej, że port lotniczy nie będzie rentowny bez wsparcia finansowego ze strony Saary za pośrednictwem spółki vH Saar, co mogło oznaczać, że port lotniczy był przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. W związku z tym Komisja przyjęła wstępnie, że finansowanie portu lotniczego przez spółkę vH Saar nie było zgodne z testem prywatnego inwestora, oraz zwróciła się do Niemiec o przedstawienie uwag dotyczących sytuacji finansowej portu lotniczego.
- (44) Ostatecznie zauważono, że finansowanie miało charakter selektywny, że środek zakłócił konkurencję lub groził zakłóceniem konkurencji oraz że ze względu na bliską odległość szeregu portów lotniczych w innych państwach członkowskich wydawało się to mieć wpływ na wewnątrzunijną wymianę handlową. W związku z tym Komisja doszła do wstępnego wniosku, że finansowanie faktycznie stanowiło pomoc państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu.

Zgodność

- (45) W decyzji o wszczęciu postępowania w pierwszej kolejności zajęto się kwestią tego, czy finansowanie portu lotniczego można zakwalifikować jako pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r.⁽¹²⁾ Stwierdzono, że nie otrzymano żadnych informacji wskazujących, że bez portu lotniczego region, w którym jest on położony, będzie odizolowany w takim stopniu, że zaszkodzi to jego rozwojowi społecznemu i gospodarczemu. Ponieważ można się spodziewać, że inne porty lotnicze w regionie również mogą obsługiwać obszar ciężenia portu lotniczego Saarbrücken, Komisja doszła do wstępnego wniosku, że uznanie eksploatacji portu lotniczego Saarbrücken za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z decyzją w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r., stanowiło oczywisty błąd.
- (46) W decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzono ponadto, że w każdym razie portowi lotniczemu nie powierzono w sposób prawidłowy usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym polegającej na świadczeniu usług portu lotniczego, że nie było jasne, czy finansowanie było ograniczone do podstawowej działalności portu lotniczego, oraz że parametry rekompensaty nie zostały określone z wyprzedzeniem. W związku z powyższym Komisja doszła do wstępnego wniosku, że finansowanie nie spełniało warunków określonych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r.
- (47) Przeanalizowano również, czy spełnione są warunki określone w sekcji 4.2 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. Warunki te są podobne do warunków zawartych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. Między innymi brak odpowiedniego aktu powierzenia oraz brak przepisów ograniczających finansowanie do podstawowej działalności portu lotniczego doprowadziły do wstępnego wniosku, że finansowania nie można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie sekcji 4.2 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.
- (48) Następnie w decyzji o wszczęciu postępowania przeanalizowano, czy finansowanie mogło być zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie sekcji 4.1 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. Stwierdzono, że umowa o pokryciu strat nie miała na celu finansowania inwestycji w infrastrukturę, lecz po prostu pokrywała wszystkie straty wynikające z działalności portu lotniczego. Zauważono następnie, że taki instrument wywiera znikomy efekt zachęty pod względem inwestycji, oraz stwierdzono, że Niemcy przewidziały na 2020 r. jedynie dodatnią wartość EBITDA, a nie ogólny dodatni wynik. Ostatecznie uznano, że działalność portu lotniczego wydaje się negatywnie wpływać na działalność pobliskiego portu lotniczego w Zweibrücken. W związku z tym Komisja wyraziła swoje wątpliwości dotyczące zgodności finansowania na podstawie sekcji 4.1 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.
- (49) Ostatnim elementem poruszonym w decyzji o wszczęciu postępowania była możliwa zgodność finansowania na podstawie wytycznych w sprawie ratowania i restrukturyzacji⁽¹³⁾. Zwrócono się do Niemiec z prośbą o wyjaśnienie, czy port lotniczy można uznać za przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji, a jeżeli tak, to czy podjęto środki zgodnie z wytycznymi w sprawie ratowania i restrukturyzacji.

⁽¹²⁾ Decyzja Komisji 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 312 z 29.11.2005, s. 67).

⁽¹³⁾ Komunikat Komisji: w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (2004 r.) (Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2).

- (50) Na zakończenie Komisja przyjęła wstępne stanowisko, że finansowanie spółek vh Saar, FSBesitzG i FSG za pomocą bezpośrednich dotacji na rzecz vh Saar udzielonych przez Saarę oraz zastrzyków kapitałowych od vh Saar na rzecz FSBesitzG/FSG stanowiło pomoc państwa. W oparciu o dostępne informacje Komisja wyraziła również wątpliwości co do zgodności odnośnej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

2.2.2. PRZEKAZANIE RÓŻNYCH DZIAŁEK NA RZECZ FSBESITZG

Szczegółowy opis środka pomocy

- (51) Od 1998 r. Niemcy przekazały na rzecz portu lotniczego różne działki, których całkowita wartość, zgodnie z informacjami przedłożonymi przez Niemcy, wynosi 240 000 EUR. Spośród wielu działek jedynie trzy zostały przekazane po roku 2000. Według Niemiec łączna wartość tych działek wynosiła [...]. W latach 2002 i 2003 przekazano dwie działki [...], a w 2004 r. port lotniczy nabył jedną działkę za cenę [...].

Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

Istnienie pomocy

- (52) W pierwszej kolejności w decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzono, że przekazanie gruntu będącego własnością państwa było równoznaczne z przekazaniem zasobów państwowych. Ponieważ eksploatację i budowę infrastruktury portu lotniczego należy uznawać za zadanie wchodzące w zakres kontroli pomocy państwa dopiero od dnia wydania wyroku w sprawie Aéroports de Paris (12 grudnia 2000 r.), znaczenie dla analizy pomocy państwa miały tylko te przekazania gruntów, które nastąpiły po tej dacie; zwrócono się zatem do Niemiec o wyjaśnienie, które działki przekazano po 2000 r., i ile były one warte. Komisja stwierdziła następnie, że przekazanie nie było zgodne z testem prywatnego inwestora, miało selektywny charakter oraz, z tych samych powodów, które wspomniano powyżej w odniesieniu do ogólnego finansowania, zakłócało konkurencję i wpływało na wewnątrzunijną wymianę handlową.
- (53) Niemcy utrzymywały, że przekazane grunty były przynajmniej częściowo konieczne ze względów bezpieczeństwa lub ochrony (takich jak budowa ogrodzenia bezpieczeństwa), wskutek czego środki te nie mogły stanowić pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Komisja zwróciła się do Niemiec o wyjaśnienie, które dokładnie środki były bezpośrednio związane z bezpieczeństwem ruchu lotniczego i wykonywaniem prerogatyw państwowych, oraz wyraziła wątpliwości, czy budowa ogrodzenia bezpieczeństwa służyła tylko zapewnieniu bezpieczeństwa funkcjonowania portu lotniczego i wchodziła tym samym również w zakres kosztów nieodłącznie związanych z działalnością gospodarczą polegającą na eksploatacji portu lotniczego. Następnie zwrócono się do Niemiec o wyjaśnienie, czy publiczne finansowanie działalności wchodzącej w zakres polityki publicznej jest regulowane w taki sam sposób w przypadku wszystkich niemieckich portów lotniczych, czy też niektóre porty lotnicze samodzielnie muszą ponosić koszty, które w przypadku innych portów lotniczych pokrywa państwo.
- (54) W związku z powyższym w decyzji o wszczęciu postępowania wstępnie uznano, że przekazanie gruntów stanowiło pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

Zgodność

- (55) W decyzji o wszczęciu postępowania przypomniano, że do obowiązków państw członkowskich należy przedstawienie możliwych podstaw zgodności i wykazanie, że odpowiednie warunki są spełnione. Zauważono, że ponieważ zdaniem Niemiec przekazanie odnośnych gruntów nie stanowiło pomocy państwa, nie przedstawiły one żadnych argumentów na potwierdzenie zgodności. Komisja zwróciła się do Niemiec o wyjaśnienie, czy przekazanie gruntów można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych w sprawie ratowania i restrukturyzacji. Ponadto Komisja wskazała, że w oparciu o informacje dostępne w okresie przyjęcia decyzji o wszczęciu postępowania miała wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym.

2.2.3. GWARANCJE NA POŻYCZKI UDZIELONE NA RZECZ SPÓŁEK VH SAAR I FSBESITZG

Szczegółowy opis środka pomocy

- (56) Kraj związkowy Saara trzykrotnie udzielił gwarancji spółce FSBesitzG (dwie gwarancje w 1998 r. i jedna w 1999 r.), za każdym razem nie otrzymując żadnego wynagrodzenia. Ponadto Saara wystosowała dwa pisma o braku zastrzeżeń jako zabezpieczenie dwóch pożyczek zaciągniętych przez vh Saar. Spółka vh Saar przeniosła te pożyczki na FSBesitzG.

Tabela 6

Gwarancje i pisma o braku zastrzeżeń

Rok	Kwota pożyczki (EUR)	Termin spłaty pożyczki	Beneficjent
1998	[...]	30 grudnia 2017 r.	FSBesitzG
	[...]	1 października 2017 r.	FSBesitzG
1999	11 453 000	—	FSBesitzG
2005	3 700 000	31 stycznia 2021 r.	vh Saar
2006	10 000 000	31 sierpnia 2039 r.	vh Saar

Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego*Istnienie pomocy*

- (57) W decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzono, że z tych samych powodów, o których mowa w motywie 52, jedynie gwarancje udzielone po 2000 r. były istotne w odniesieniu do oceny pomocy państwa. Z uwagi na informacje dostępne w owym czasie Komisja założyła, że gwarancji na pożyczkę w wysokości 11 453 000 EUR udzielono po 2000 r. Wyjaśniła, że ponieważ gwarancja udzielona dla tej pożyczki, jak również pismo o braku zastrzeżeń wystosowane w odniesieniu do pożyczek zaciągniętych przez vh Saar w latach 2005 i 2006 obejmowały 100 % pożyczek oraz ze względu na fakt, iż Saara nie otrzymała żadnego wynagrodzenia za gwarancję/pisma o braku zastrzeżeń, wydawały się one stanowić pomoc państwa zgodnie z obwieszczeniem w sprawie gwarancji⁽¹⁴⁾. W odniesieniu do selektywności, zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową zastosowanie miały takie same ustalenia, jak ustalenia poczynione w odniesieniu do ogólnego finansowania FSBesitzG/FSG przez vh Saar.

Zgodność

- (58) W decyzji o wszczęciu postępowania założono, że gwarancji na pożyczkę wynoszącą 11 453 000 EUR udzielono po 2000 r. Zważywszy że pożyczka bazowa służyła sfinansowaniu nowego budynku terminalu, w decyzji o wszczęciu postępowania oceniono zgodność gwarancji na podstawie sekcji 4.1 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. Wstępnie uznano, że wątpliwe jest, czy nowy terminal służył osiągnięciu jasno zdefiniowanego celu leżącego w interesie publicznym (ponieważ nie było oczywiste, że inne porty lotnicze nie mogą również obsługiwać obszaru ciężenia portu lotniczego Saarbrücken), czy terminal był niezbędny do funkcjonowania portu lotniczego, czy oferuje zadowalające perspektywy średnioterminowe (ponieważ Niemcy nie dostarczyły żadnych danych dotyczących terminu, w którym port lotniczy stanie się rentowny), czy wszyscy użytkownicy mieli równy i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury (ponieważ nie było oczywiste, że wszyscy uzyskiwali takie same korzyści, jak Cirrus i Air Berlin), a także czy miał on wpływ na rozwój wymiany handlowej w zakresie pozostającym w sprzeczności z interesem Unii.
- (59) W odniesieniu do pism o braku zastrzeżeń z lat 2005 i 2006 w decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzono, że Niemcy nie wyjaśniły, na jaki cel były przeznaczone pożyczki bazowe. Z tego powodu oraz z uwagi na nieprzedłożenie przez Niemcy argumentów na potwierdzenie zgodności tych środków Komisja doszła do wstępnego wniosku, że pomoc państwa związana z omawianymi środkami była niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

2.2.4. UMOWA DZIERŻAWY MIĘDZY FSBESITZG I FSBG

Szczegółowy opis środka pomocy

- (60) Po podziale pierwotnej spółki FSG na FSBesitzG i FSBG w 1997 r. spółka FSBG wdzierzała infrastrukturę portu lotniczego od FSBesitzG. Na podstawie umowy dzierżawy zawartej w dniu 7 lipca 1997 r. spółka FSBG miała obowiązek uiszczać ustaloną opłatę roczną w wysokości [...] powiększoną o podatek obrotowy. W dniu 3 sierpnia 2006 r. FSBG i FSBesitzG zawarły nową umowę dzierżawy obowiązującą z mocą wsteczną od dnia 1 lipca 2006 r.

⁽¹⁴⁾ Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.U. C 155 z 20.6.2008, s. 10).

- (61) Na podstawie umowy z 2006 r. ustalona roczna opłata za dzierżawę wynosiła [...]. Ponadto spółka FSBG musiała przekazać określony procent swojego rocznego zysku. [...].
- (62) Na podstawie wspomnianych umów spółka FSBG uiszczała na rzecz FSBesitzG następujące kwoty tytułem dzierżawy infrastruktury portu lotniczego.

Tabela 7

Opłaty za dzierżawę uiszczane przez FSBG

Rok	Opłata za dzierżawę
2000	[...]
2001	[...]
2002	[...]
2003	[...]
2004	[...]
2005	[...]
2006	[...]
2007	[...]

- (63) Ponieważ na początku 2008 r. nastąpiło połączenie spółek FSBG i FSBesitzG, po tym terminie kolejne opłaty za dzierżawę nie były należne.

Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego*Istnienie pomocy*

- (64) W pierwszej kolejności w decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzono, że zmieniona umowa dzierżawy została zawarta między FSBesitzG a FSBG, a zatem bez bezpośredniego udziału jakiegokolwiek organu publicznego. Zauważono jednak, że spółka FSBesitzG była w całości własnością organów publicznych (0,1 % należała bezpośrednio do Saary, 99,9 % należało do spółki vh Saar, która sama w 100 % należała do Saary), co czyniło ją przedsiębiorstwem publicznym. Ponadto zauważono, że z uwagi na różne mechanizmy kontroli Saara miała pełną kontrolę nad FSBesitzG, a także sformułowano wstępny wniosek, że gdyby uznano, że umowa dzierżawy zapewniła korzyść spółce FSBG w postaci niższych od ceny rynkowej stawek opłat za dzierżawę, korzyść ta byłaby związana z przekazaniem zasobów państwowych i można byłoby ją przypisać państwu.
- (65) Następnie w decyzji o wszczęciu postępowania wskazano, że począwszy od 2000 r., FSBG należy uznać za podmiot zaangażowany w działalność gospodarczą i w związku z tym za przedsiębiorstwo. W momencie wydawania decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie otrzymała żadnych informacji na temat umów dzierżawy sprzed 2000 r. oraz na temat ewentualnych zmian umowy dzierżawy obowiązującej do 2006 r. dokonanych po 2000 r. W związku z tym umowa obowiązująca do 2006 r. mogła stanowić istniejącą pomoc. Zwrócono się do Niemiec o przekazanie dalszych informacji dotyczących tej kwestii.
- (66) Jeżeli chodzi o kwestię, czy umowa dzierżawy zapewniła FSBG korzyść, w decyzji o wszczęciu postępowania przedstawiono wątpliwości Komisji dotyczące zgodności opłat za dzierżawę dokonywanych przez FSBG z warunkami rynkowymi. W związku z tym zwrócono się do Niemiec o dostarczenie wyczerpujących informacji dotyczących stosunków finansowych między FSBesitzG a FSBG, a także dotyczących określenia warunków umowy dzierżawy i jej uzasadnienia ekonomicznego.
- (67) Na podstawie tych ustaleń w decyzji o wszczęciu postępowania wstępnie uznano, że opłaty za dzierżawę dokonywane przez FSBG zawierały element pomocy państwa.

Zgodność

- (68) W decyzji o wszczęciu postępowania wskazano, że wstępnie zajęto stanowisko, iż opłaty za dzierżawę zawierają element pomocy państwa w sensie pomocy operacyjnej, ponieważ niższe od ceny rynkowej opłaty zmniejszyły koszty operacyjne, jakie musiała pokryć spółka FSBG. W decyzji o wszczęciu postępowania wskazano, że taka pomoc operacyjna jest przede wszystkim niezgodna z rynkiem wewnętrznym, a także zwrócono się do Niemiec o wyjaśnienie, czy pomoc ta może wchodzić w zakres wytycznych w sprawie ratowania i restrukturyzacji, lub o przedstawienie innych argumentów na potwierdzenie zgodności.

2.2.5. RABATY DLA PRZEDSIĘBIORSTW LOTNICZYCH

Szczegółowy opis środka pomocy

- (69) Do 2007 r. obowiązująca tabela opłat lotniskowych w Saarbrücken nie przewidywała żadnych rabatów dla przedsiębiorstw lotniczych. W dniu 1 kwietnia 2007 r. spółka FSBG wprowadziła nową tabelę, która przewidywała szereg rabatów dostępnych dla przedsiębiorstw lotniczych spełniających określone warunki. Tabela ta została również przyjęta przez FSBesitzG/FSG po połączeniu obu spółek.
- (70) W tabeli z 2007 r. wprowadzono trzy rodzaje rabatów. Pierwszych dwóch nie można było łączyć, natomiast trzeci mógł stanowić uzupełnienie dowolnego innego otrzymanego rabatu.
- a) Rabaty dla nowych przedsiębiorstw lotniczych: dla przedsiębiorstw lotniczych obsługujących połączenia z Saarbrücken po raz pierwszy oferowano obniżenie opłat za ruch statków powietrznych, opłat za start/ładowanie i opłat pasażerskich o 50 % w pierwszym roku, o 30 % w drugim roku i o 20 % w trzecim roku.
- b) Rabaty dla nowych połączeń: rabaty tej samej wielkości i dotyczące tych samych opłat oferowano w odniesieniu do przedsiębiorstw lotniczych obsługujących nowe połączenia, tzn. połączenia, które nie były obsługiwane przez co najmniej 12 ostatnich miesięcy.
- c) Zwrot kosztów z tytułu zwiększenia liczby pasażerów: przedsiębiorstwa lotnicze, które przewiozły od 60 000 do 100 000 pasażerów rocznie lub ponad 100 000 pasażerów rocznie w ciągu jednego roku kalendarzowego, otrzymały zwrot kosztów w wysokości odpowiednio 5 % lub 10 % opłat pasażerskich, jakie poniosły w danym roku.

Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego*Istnienie pomocy*

- (71) W decyzji o wszczęciu postępowania założono, że spółka FSBesitzG przyjęła nową tabelę z dnia 1 kwietnia 2007 r. Na tej podstawie w decyzji o wszczęciu postępowania przypomniano następnie, że z uwagi na pełną kontrolę, jaką organy publiczne sprawują nad FSBesitzG, wprowadzenie omawianej nowej tabeli można przypisać państwu. W zakresie, w jakim w tabeli przewidywano opłaty niższe od ceny rynkowej, stanowiła ona zatem przekazanie zasobów państwowych, co można przypisać państwu.
- (72) Niemcy stwierdziły, że rabaty były uzasadnione względami ekonomicznymi i były zgodne z testem prywatnego inwestora. W decyzji o wszczęciu postępowania podkreślono jednak, że Niemcy do tej pory nie dostarczyły wystarczających informacji umożliwiających Komisji pełną ocenę tego stwierdzenia. W związku z tym zwrócono się do Niemiec o dostarczenie wyczerpujących informacji dotyczących kosztów i przychodów portu lotniczego, w szczególności tych związanych z komercyjnym lotnictwem cywilnym. Ponadto Komisja domagała się wyjaśnienia, czy tabelę opłat stosowano w jednakowy sposób w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw lotniczych.
- (73) Decyzję o wszczęciu postępowania zakończono stwierdzeniem, że wątpliwe było, czy rabaty przewidziane w tabeli z dnia 1 kwietnia 2007 r. można uzasadnić na podstawie testu prywatnego inwestora, oraz że w związku z tym nie można wykluczyć, że omawiane przedsiębiorstwa lotnicze otrzymały korzyść. Ponieważ rabaty mogły również zakłócić konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, Komisja doszła do wstępnego wniosku, że rabaty stanowiły pomoc państwa.

Zgodność

- (74) W decyzji o wszczęciu postępowania oceniono, czy rabaty mogły kwalifikować się jako zgodna z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa na rozpoczęcie działalności zgodnie z sekcją 5 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. W swojej ocenie Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy spełnione zostały różne warunki dotyczące zgodności pomocy państwa na rozpoczęcie działalności z rynkiem wewnętrznym.

- (75) W szczególności w decyzji o wszczęciu postępowania zauważono, że:
- a) wątpliwe było, czy rabat dotyczący wzrostu liczby pasażerów spełniał warunek określony w pkt 79 lit. c) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ nie wymagano nowej trasy ani zwiększenia częstotliwości lotów;
 - b) wątpliwe było, czy rabat dotyczący wzrostu liczby pasażerów spełniał warunek określony w pkt 79 lit. d) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ jego wysokość nie była malejąca, a czas jego obowiązywania nie był ograniczony;
 - c) wątpliwe było, czy wszystkie rabaty spełniały warunek określony w pkt 79 lit. f) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ przedsiębiorstwa lotnicze nie miały obowiązku zwrotu żadnego z otrzymanych rabatów, jeżeli obsługiwały połączenia z Saarbrücken przez co najmniej trzy lata;
 - d) wątpliwe było, czy rabaty dla nowych połączeń i nowych przedsiębiorstw lotniczych spełniały warunek określony w pkt 79 lit. g) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ nie były zależne od liczby pasażerów;
 - e) wątpliwe było, czy rabaty dotyczące wzrostu liczby pasażerów spełniały warunek określony w pkt 79 lit. i) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ nie było wymagane wcześniejsze przedłożenie biznesplanu;
 - f) wątpliwe było, czy wszystkie rabaty spełniały warunek określony w pkt 79 lit. j) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ najwyraźniej nie opublikowano żadnej z wymaganych informacji;
 - g) wątpliwe było, czy wszystkie rabaty spełniały warunek określony w pkt 80 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ nie było jasne, czy rabaty można łączyć, oraz ponieważ wydawało się, że przynajmniej rabat dotyczący zwiększonej liczby pasażerów można było połączyć z obydwooma pozostałymi rabatami.
- (76) Ponieważ wydawało się, że warunki dotyczące zgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na rozpoczęcie działalności nie zostały spełnione łącznie, oraz ponieważ żadne inne podstawy do stwierdzenia takiej zgodności nie były znane, Komisja wyciągnęła wstępny wniosek, że rabaty stanowiły pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

2.2.6. POMOC PAŃSTWA NA ROZPOCZĘCIE DZIAŁALNOŚCI DLA PRZEDSIĘBIORSTWA LOTNICZEGO CIRRUS AIRLINES

Szczegółowy opis środka pomocy

- (77) Dnia 27 stycznia 2005 r. spółka FSBesitzG podpisała umowę w sprawie rozpoczęcia działalności z przedsiębiorstwem lotniczym Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH („Cirrus”) na okres jednego roku. Celem tej umowy było zwiększenie liczby pasażerów podróżujących na trasie do [...]. W umowie określono, że wzrost liczby pasażerów byłby możliwy wyłącznie w przypadku znacznego obniżenia cen biletów, w wyniku czego Cirrus stałby się atrakcyjny dla pasażerów. W dalszej części umowy wyjaśniono, że w fazie rozruchu projekt ten będzie generował duże straty. Dlatego też port lotniczy był gotów wesprzeć projekt, zapewniając finansowanie na rozpoczęcie działalności.
- (78) Termin rozpoczęcia operacji lotniczych wyznaczono na 29 marca 2005 r. Umowa opierała się na biznesplanie, który zawierał liczbę pasażerów i średni zysk netto. W umowie określono również rodzaj statków powietrznych, które miały być wykorzystywane.
- (79) Umowa zobowiązywała Cirrus do obsługi lotów regularnych między Saarbrücken a [...] z częstotliwością [...] lotów przez [...] dni w tygodniu, [...] lotów [...]. W umowie wyraźnie określono, że Cirrus [...]. Umowa ta była następnie kilkakrotnie przedłużana i zmieniana, a ostatecznie wygasła w dniu 31 grudnia 2006 r.
- (80) Wynagrodzenie należne na podstawie wspomnianej umowy obliczono według poniższego wzoru:

[...]

W czasie obowiązywania umowy roczna kwota wynagrodzenia zapłacona na rzecz Cirrus przez FSBesitzG była następująca:

Tabela 8

Płatności na rzecz Cirrus wyrażone w EUR

Rok	Wynagrodzenie netto	Wynagrodzenie brutto
2005	[...]	[...]
2006	[...]	[...]

Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego*Istnienie pomocy*

- (81) W decyzji o wszczęciu postępowania w pierwszej kolejności zauważono, że decyzja FSBesitzG wiązała się z przekazaniem zasobów państwowych i że można było przypisać ją państwu. Cirrus był również wyraźnie przedsiębiorstwem prowadzącym działalność gospodarczą. Należało ustalić, czy wspomniana umowa przyznawała przedsiębiorstwu Cirrus korzyść, której w innym przypadku przedsiębiorstwo to nie mogłoby uzyskać na rynku. Ponieważ Niemcy nie udzieliły żadnego wyjaśnienia odnośnie do przyczyn zawarcia umowy, zwrócono się do nich o wyjaśnienie, czy uważały, że zawierając umowę, FSBesitzG działało jak rozsądny prywatny inwestor, a jeżeli tak – o dostarczenie dokumentacji uzasadniającej tę opinię.
- (82) W decyzji o wszczęciu postępowania zwrócono uwagę, że w momencie przyjęcia decyzji Komisja nie uzyskała żadnej przesłanki, jakoby Niemcy porównały oczekiwane koszty i przychody wynikające z tej umowy. Na tej podstawie Komisja wstępnie stwierdziła, że umowa z przedsiębiorstwem Cirrus stanowiła pomoc państwa.

Zgodność

- (83) W decyzjach o wszczęciu postępowania oceniono, czy umowa z przedsiębiorstwem Cirrus mogła kwalifikować się jako zgodna z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa na rozpoczęcie działalności zgodnie z sekcją 5 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005. W swojej ocenie Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy spełnione zostały różne warunki dotyczące pomocy państwa na rozpoczęcie działalności zgodnej z rynkiem wewnętrznym.
- (84) W szczególności w decyzji o wszczęciu postępowania zauważono, że umowa z przedsiębiorstwem Cirrus najwyraźniej nie spełniała następujących warunków:
- pkt 79 lit. c) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ trasa obsługiwana przez Cirrus między Saarbrücken a [...] najwyraźniej już istniała i nie przedstawiono żadnych informacji na temat nowej częstotliwości lotów, która mogłaby prowadzić do wzrostu liczby pasażerów;
 - pkt 79 lit. d) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ wydawało się, że pomoc wynikająca z umowy ani nie zmniejszała się z czasem, ani nie była faktycznie ograniczona w czasie, biorąc pod uwagę jej kilkakrotne przedłużenie, oraz ponieważ nie było jasne, czy przedsiębiorstwo Cirrus wykazało rentowność danej trasy w perspektywie długoterminowej;
 - pkt 79 lit. e) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ umowa nie ograniczała wsparcia do dodatkowych kosztów uruchomienia działalności;
 - pkt 79 lit. f) akapit pierwszy wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ nie wyznaczono konkretnej daty wygaśnięcia umowy i w umowie nie ograniczono kwoty pomocy przez odniesienie do kosztów;
 - pkt 79 lit. f) akapit trzeci wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ wątpliwe było, czy okres, na który została udzielona pomoc przedsiębiorstwu Cirrus, był znacznie krótszy od okresu, w którym przedsiębiorstwo Cirrus zobowiązało się do wykonywania działalności z portu lotniczego Saarbrücken;
 - pkt 79 lit. g) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ wydawało się, że pomoc jest związana ze wzrostem liczby przewożonych pasażerów;
 - pkt 79 lit. h) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ wątpliwe było, czy umowa została opublikowana przed jej zawarciem i udostępniona również innym przedsiębiorstwom lotniczym;

- h) pkt 79 lit. i) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ wątpliwe było, czy spółka FSBetriebG miała dostęp do biznesplanu dotyczącego przedsiębiorstwa Cirrus i czy przedmiotowy port lotniczy zbadał wpływ takiej pomocy na trasy konkurujące;
 - i) pkt 79 lit. j) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ najwyraźniej nie opublikowano wymaganej listy dotowanych tras;
 - j) pkt 79 lit. k) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ wątpliwe było, czy Niemcy ustanowiły wymaganą procedurę odwoławczą;
 - k) pkt 80 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ wydawało się, że przedsiębiorstwo Cirrus połączyło pomoc wynikającą z umów z pomocą wynikającą z tabeli opłat z 2007 r.
- (85) Ponieważ wydawało się, że warunki dotyczące zgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na rozpoczęcie działalności nie zostały spełnione łącznie, oraz ponieważ żadne inne podstawy do stwierdzenia takiej zgodności nie były znane, Komisja wyciągnęła wstępny wniosek, że umowa z przedsiębiorstwem Cirrus stanowiła pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

2.2.7. POROZUMIENIE MARKETINGOWE Z PRZEDSIĘBIORSTWEM LOTNICZYM AIR BERLIN

Szczegółowy opis środka pomocy

- (86) Dnia 6 kwietnia 2011 r. spółka FSG podpisała porozumienie marketingowe z przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG („Air Berlin”) obowiązującą do dnia 2 maja 2014 r. Porozumienie zobowiązywało Air Berlin do świadczenia usług marketingowych i reklamowych na rzecz FSG. W porozumieniu określono: [...] FSG oczekiwało, że wzrost częstotliwości pociągnie za sobą wyższe przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej. Ponadto przedsiębiorstwo Air Berlin było zobowiązane do promowania obu połączeń z i do Saarbrücken (informacje dotyczące zwiększania częstotliwości udostępniano w prasie, za pośrednictwem poczty elektronicznej, na spotkaniach biur podróży, w czasopiśmie, mediach drukowanych, przy odprawie, na pokładzie, w radiu itp.). Przedsiębiorstwo Air Berlin otrzymało od FSG wynagrodzenie za usługi marketingowe na łączną kwotę [800 000 – 1 700 000 EUR].

Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

Istnienie pomocy

- (87) Podobnie jak w przypadku umowy z przedsiębiorstwem Cirrus w przypadku porozumienia marketingowego zawartego z przedsiębiorstwem Air Berlin również nasuwało się pytanie, czy porozumienie było zgodne z warunkami rynkowymi. Zakładano, że wszystkie inne warunki, takie jak możliwość przypisania państwu przekazania zasobów państwowych i selektywność, były spełnione.
- (88) Niemcy poinformowały, że przeprowadziły analizę kosztów i korzyści, która wykazała zyski z tytułu umowy dla portu lotniczego w perspektywie długoterminowej. Niemcy nie dostarczyły jednak tej analizy, co uniemożliwiło Komisji przeprowadzenie oceny, w jaki sposób port lotniczy obliczył oczekiwane koszty i przychody wynikające z umowy. Ponieważ odnotowano ponadto, że jedyną korzyścią dla portu lotniczego wynikającą z umowy wydawał się oczekiwany wzrost liczby pasażerów, sama umowa wydała się niczym więcej niż dodatkowym rabatem od opłat lotniskowych, które zostały dodatkowo połączone z rabatami już dostępnymi na podstawie tabeli opłat z 2007 r.
- (89) Na podstawie tych ustaleń w decyzji o wszczęciu postępowania wstępnie uznano, że porozumienie marketingowe zawarte z przedsiębiorstwem Air Berlin przyznawało temu przedsiębiorstwu selektywną korzyść. Ponieważ wstępnie stwierdzono obecność także wszystkich pozostałych elementów pomocy państwa, Komisja doszła do wstępnego wniosku, że umowa ta zawierała element pomocy państwa.

Zgodność

- (90) W decyzji o wszczęciu postępowania oceniono, czy porozumienie marketingowe mogło kwalifikować się jako zgodna z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa na rozpoczęcie działalności zgodnie z sekcją 5 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005. W swojej ocenie Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy spełnione zostały różne warunki dotyczące pomocy państwa na rozpoczęcie działalności zgodnej z rynkiem wewnętrznym.
- (91) W szczególności w decyzji o wszczęciu postępowania zauważono, że porozumienie z przedsiębiorstwem Air Berlin najwyraźniej nie spełniało następujących warunków:
- a) pkt 79 lit. d) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ nie było jasne, czy przedsiębiorstwo Air Berlin wykazało rentowność danej trasy w perspektywie długoterminowej;
 - b) pkt 79 lit. e) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ umowa nie ograniczała wsparcia do dodatkowych kosztów uruchomienia działalności;

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

(¹) Informacje przekazane przez Niemcy w dniu 5 maja 2012 r., załącznik II.

(95) Niemcy twierdzą, że wszelkie finansowanie środków bezpieczeństwa lotnisk na podstawie § 8 *Luftverkehrsgesetz*, finansowanie kontroli ruchu lotniczego i środków bezpieczeństwa lotniczego na podstawie § 27c ust. 2 *Luftverkehrsgesetz* oraz finansowanie działań straży pożarnej wchodzi w zakres polityki publicznej. Zdaniem Niemiec ogrodzenie otaczające port lotniczy i ścieżki kontrolne, bramka dla ruchu towarowego, oznakowanie drogi startowej, zasilanie awaryjne, miejsca parkingowe dla statków powietrznych w przypadku zagrożenia bombowego i przedłużenie stref bezpieczeństwa końca drogi startowej są objęte zakresem § 8 *Luftverkehrsgesetz* i w związku z tym wchodzi również w zakres polityki publicznej.

(96) W odniesieniu do kontroli ruchu lotniczego i środków bezpieczeństwa lotniczego na podstawie § 27c ust. 2 *Luftverkehrsgesetz* Niemcy utrzymują, że państwo nie pokrywa kosztów tych środków w odniesieniu do wszystkich portów lotniczych, ale że różne traktowanie różnych portów lotniczych jest uzasadnione i dlatego nie przynosi korzyści. Dokładniej mówiąc, w § 27c ust. 2 wprowadza się rozróżnienie między określonymi portami lotniczymi, w przypadku których finansowanie tych środków bezpieczeństwa na szczeblu federalnym uznaje się za konieczne ze względu na politykę bezpieczeństwa i politykę transportową, a innymi portami lotniczymi, w przypadku których środków takich nie uznaje się za ściśle niezbędne z perspektywy federalnej. Federalne Ministerstwo Transportu dotychczas uznało finansowanie kilku portów lotniczych, między innymi portu lotniczego Saarbrücken, za niezbędne ze względu na politykę bezpieczeństwa i politykę transportową. Z tego powodu finansowanie regionalnych portów lotniczych, które w normalnych okolicznościach same musiałyby ponieść te koszty, nie jest dyskryminujące. Finansowanie kontroli ruchu lotniczego i środków bezpieczeństwa lotniczego, niezależnie od tego, czy dokonuje go bezpośrednio państwo na szczeblu federalnym czy też kraj związkowy, we wszystkich przypadkach wchodzi w zakres polityki publicznej.

(97) Poza tym koszty na przykład straży pożarnej nie są regulowane na szczeblu federalnym, ale wchodzi w zakres kompetencji krajów związkowych, w związku z czym nie we wszystkich portach lotniczych usługi straży pożarnej finansuje państwo. Różnica w traktowaniu wynika zarówno z przyczyn historycznych, jak i obiektywnych. Przede wszystkim w naturze działalności portu lotniczego leży to, że mniejsze regionalne porty lotnicze nie mogą ponosić wysokich stałych kosztów generowanych przez straż pożarną i że w związku z tym koszty te będą ponoszone przez odpowiedni kraj związkowy.

- (98) Jeżeli chodzi o vh Saar, Niemcy utrzymują, że spółki tej nie można uznać za przedsiębiorstwo. Po pierwsze Niemcy twierdzą, że spółka vh Saar jako taka nie działa na rynku, ale jedynie posiada udziały w innych spółkach (mianowicie w porcie lotniczym i HSG). Odnosząc się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości⁽¹⁵⁾, Niemcy przypominają, że zwykle dzierżenie udziałów w innych spółkach, nawet udziałów kontrolnych, nie stanowi samo w sobie działalności gospodarczej. Ponadto Niemcy podnoszą, że wyjątek od tej zasady, zgodnie z którym spółka dominująca angażuje się w działalność gospodarczą, jeżeli wywiera wpływ na spółki, w których posiada udziały, nie ma zastosowania w przypadku vh Saar.

Korzyść

- (99) Niemcy twierdzą, w odniesieniu do vh Saar, że spółka ta nie otrzymała żadnej korzyści z zasobów państwowych, ponieważ przekazywała wszystkie środki finansowe otrzymane od Saary na rzecz FSBesitzG/FSG. W rezultacie Niemcy zaprzeczają, że można uznać vh Saar za beneficjenta.
- (100) Jeżeli chodzi o środki finansowe otrzymane przez FSBesitzG/FSG od vh Saar na podstawie umowy o pokryciu strat, Niemcy utrzymują, że nie przyznano żadnej korzyści, ponieważ całe finansowanie zaledwie rekompensowało FSBesitzG/FSG świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z orzecznictwem w sprawie Altmark.

Pierwsze kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark: powierzenie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym

- (101) Niemcy twierdzą, że eksploatacja portu lotniczego, w tym budowa i utrzymanie niezbędnej infrastruktury, stanowi usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym. Niemcy definiują pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jako usług świadczonych na rynku, których wiarygodne i stabilne świadczenie leży w ogólnym interesie społeczeństwa, których rynek nie może sam zapewnić i które są świadczone przez podmiot, któremu powierzono wypełnianie powiązanego obowiązku.
- (102) Jeżeli chodzi o eksploatację portu lotniczego Saarbrücken, Niemcy utrzymują, że obejmuje ona oferowanie usług na rynku. Niemcy dalej argumentują, że obsługując mniej niż 500 000 pasażerów rocznie i tym samym utrzymując się na poziomie poniżej progu określonego w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., po przekroczeniu którego można oczekiwać, że port lotniczy będzie rentowny, przedmiotowy port lotniczy oferuje usługi, których w innym przypadku rynek by nie zapewnił.
- (103) Według Niemiec portowi lotniczemu Saarbrücken powierzono obowiązek świadczenia tych usług. Obowiązek ten wynika, zdaniem Niemiec, z licencji na prowadzenie działalności i przepisów niemieckiego prawa lotniczego. Niemcy odnoszą się w szczególności do § 45 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego udzielania zezwoleń w ruchu lotniczym (*Luftverkehrszulassungsordnung*), który stanowi, że operator portu lotniczego musi „utrzymywać port lotniczy w stanie umożliwiającym jego bezpieczną eksploatację i odpowiednio go eksploatować”. Obowiązek eksploatacji wiąże się z obowiązkiem udostępniania usług portu lotniczego statkom powietrznym bez jakiegokolwiek dyskryminacji w normalnych godzinach pracy, które są określone w licencji na prowadzenie działalności i nie mogą zostać jednostronnie zmienione przez operatora portu lotniczego. Każde naruszenie obowiązku eksploatacji portu lotniczego skutkuje nałożeniem grzywny w wysokości do 50 000 EUR zgodnie z § 108 *Luftverkehrszulassungsordnung* w związku z § 58 ust. 1 pkt 10 oraz § 58 ust. 2 *Luftverkehrsgesetz*. Ponadto Niemcy twierdzą, że kraj związkowy zapewnia właściwą eksploatację poprzez sprawowanie pełnej kontroli nad operatorem.
- (104) Odnosząc się do uwagi zawartej w decyzji o wszczęciu postępowania, jakoby nie istniał żaden formalny akt powierzenia przedmiotowego obowiązku, Niemcy zapewniają, że połączenie czynników, o których mowa w motywie 103, w szczególności sprawowanie pełnej i rygorystycznej kontroli nad portem lotniczym przez Saarę, gwarantuje osiągnięcie celów związanych z powierzeniem tego obowiązku przynajmniej w taki sam sposób, w jaki byłyby one osiągnięte, gdyby istniał formalny akt powierzenia.
- (105) Na potwierdzenie twierdzenia, że eksploatacja portu lotniczego stanowi usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, Niemcy przedstawiają argument, że port lotniczy stanowi niezbędną część infrastruktury transportowej w Saarze, która jest konieczna w szczególności do połączenia regionu z pozostałą częścią kraju i głównymi węzłami lotniczymi. Szczególnie znaczenie tego połączenia ma wynikać z położenia geograficznego Saary na obrzeżach Niemiec, z dala od głównych ośrodków metropolitalnych kraju.

⁽¹⁵⁾ Sprawa C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in., pkt 111.

- (106) Po pierwsze, Niemcy twierdzą, że celem portu lotniczego jest obsługa populacji regionu przez zaspakajanie jej turystycznych i prywatnych potrzeb transportowych. Uważa się, że Saara staje się coraz popularniejszym kierunkiem turystycznym. Po drugie, Niemcy utrzymują, że przedmiotowy port lotniczy ma kluczowe znaczenie dla łączenia instytucji naukowych, kulturowych i społecznych Saary, które są zlokalizowane głównie w mieście Saarbrücken. Po trzecie, Niemcy podkreślają znaczenie przedmiotowego portu lotniczego dla lokalnej gospodarki i rozwoju regionalnego, w szczególności w świetle trwających przemian strukturalnych obejmujących przejście z gospodarki opartej na górnictwie w kierunku gospodarki międzynarodowej i innowacyjnej. Niemcy zwracają uwagę, że przedsiębiorstwa często opierają swoją decyzję o przeniesieniu działalności do Saary na fakcie, że znajduje się tam port lotniczy. W dalszej kolejności Niemcy odnoszą się do badania z 2009 r., zgodnie z którym popyt na świadczenie usług w zakresie pasażerskiego transportu lotniczego ma w przyszłości wzrosnąć.
- (107) Niemcy popierają powyższe stwierdzenie zapewnieniem, że stały wzrost liczby pasażerów w porcie lotniczym Saarbrücken w ciągu ostatnich dziesięcioleci, wyniki badania pokazujące potencjał dalszego wzrostu i fakt, że inne porty lotnicze w regionie nie mogą zaspokoić lokalnego popytu, dowodzą znaczenia przedmiotowego portu lotniczego dla lokalnej populacji i gospodarki. Niemcy powołują się na wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., w których określono, że: „[w] związku z tym, w wyjątkowych przypadkach, nie jest wykluczone uznanie zarządzania portem lotniczym jako całością, za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym”, na przykład w przypadku gdy port lotniczy jest położony w „odizolowanym regionie”, i zapewniają, że port lotniczy Saarbrücken stanowi taki wyjątkowy przypadek ze względu na swoje położenie geograficzne i trwające przemiany strukturalne w lokalnej gospodarce⁽¹⁶⁾. Ponadto Niemcy utrzymują, że finansowanie nie wspiera działalności wykraczającej poza „działalność podstawową” określoną w pkt 53 ppkt (iv) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.
- (108) Kolejnym argumentem Niemiec jest stwierdzenie, że istnienia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym nie można podważyć rzekomym brakiem konieczności istnienia portu lotniczego. Niemcy twierdzą, że inne porty lotnicze w regionie nie są w stanie sprostać potrzebom, które zaspokaja port lotniczy Saarbrücken. W szczególności utrzymują, że pozostałe porty lotnicze w regionie są albo położone zbyt daleko od głównego obszaru ciężenia portu lotniczego Saarbrücken (takie jak porty lotnicze Luksemburg, Metz/Nancy-Lotaryngia i Frankfurt-Hahn), albo są nieporównywalne z portem lotniczym Saarbrücken, ponieważ są znacznie mniejsze i oferują ograniczone usługi (przede wszystkim port lotniczy Zweibrücken).

Drugie kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark: parametry rekompensaty

- (109) Niemcy twierdzą, że celem drugiego kryterium określonego w wyroku w sprawie Altmark jest uniknięcie nadwyżki rekompensaty i zapewnienie skutecznego wykorzystania finansowania publicznego. Niemcy utrzymują, że biorąc pod uwagę rygorystyczną kontrolę sprawowaną przez władze lokalne nad portem lotniczym, zapewniającą odpowiedzialne zachowanie gospodarcze, oraz fakt, że działania portu lotniczego ograniczają się do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, cel związany z drugim kryterium jest zrealizowany. Poza tym zapewniają, że w każdym razie zasady finansowania są opracowane w taki sposób, aby wykluczyć wszelką możliwość nadmiernego polegania na rekompensacie z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym.

Trzecie kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark: unikanie nadwyżki rekompensaty

- (110) Niemcy utrzymują, że publiczne finansowanie nigdy nie wykraczało poza kwotę konieczną do ułatwienia świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym, uwzględniając wszystkie istotne przychody. Podkreślają, że działalność portu lotniczego ogranicza się do świadczenia przedmiotowej usługi w ogólnym interesie gospodarczym, a zatem nie pojawiły się żadne inne koszty, które mogłyby być subsydiowane skrośnie. Ponadto Niemcy twierdzą, że infrastruktura portu lotniczego i realizowane przez ten port operacje są niezbędne i odpowiednie do zaspokojenia potrzeb w zakresie transportu lotniczego na obszarze ciężenia portu lotniczego Saarbrücken. Spółki FSBesitzG i FSG nie osiągały ani nie osiągną zysku, a spółka FSBG osiągnęła jedynie minimalny zysk. Niemcy zapewniają, że władze lokalne ściśle monitorowały wykorzystywanie środków publicznych i że zareagowałyby w razie nieefektywności w wydatkowaniu tych środków.

Czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark: procedura przetargowa lub analiza porównawcza

- (111) Ponieważ przedmiotowy port lotniczy istniał dużo wcześniej, zanim świadczenie usług portu lotniczego zaczęto uznawać za działalność ekonomiczną, Niemcy informują, że zdecydowały się nie organizować przetargu na usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, ale raczej w dalszym ciągu polegać na usługach świadczonych przez istniejący port lotniczy. Mimo to Niemcy utrzymują, że czwarte kryterium jest spełnione, ponieważ ich zdaniem władze lokalne ściśle monitorowały działalność przedmiotowego portu lotniczego, przez co zapewniały zwrot wyłącznie efektywnych kosztów. Chociaż Saara nie posiada dokładnych danych dotyczących innych regionalnych portów lotniczych, zakłada, że efektywność portu lotniczego Saarbrücken jest przeciętna i że władze lokalne zauważyłyby i wyeliminowały każdy brak efektywności. Niemcy twierdzą wreszcie, że ze względu na szereg różnic między regionalnymi portami lotniczymi w Niemczech przeprowadzenie zwykłego porównania nie jest miarodajne. W tej sytuacji Komisję powinien zadowalać fakt, że nie ma przesłanek wskazujących na nieefektywność portu lotniczego Saarbrücken.

⁽¹⁶⁾ Wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2005, pkt 34.

Wstępny wniosek związany z wyrokiem w sprawie Altmark/usługa świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym

- (112) Ponieważ, zdaniem Niemiec, wszystkie cztery kryteria określone w wyroku w sprawie Altmark są spełnione, Niemcy utrzymują, że finansowanie portu lotniczego z zasobów państwowych nie stanowi korzyści, a jedynie rekompensatę za świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

Test prywatnego inwestora

- (113) Niemcy wyjaśniają, że ponieważ port lotniczy Saarbrücken ma ogromne znaczenie strukturalne i ekonomiczne dla regionu, Saara uznaje jego działalność za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, a nie za działalność gospodarczą ukierunkowaną na zysk. W związku z tym zamknięcie tego portu lotniczego nie jest brane pod uwagę i nie istnieją żadne analizy kosztów i korzyści.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (114) Niemcy utrzymują, że finansowanie przedmiotowego portu lotniczego nie zakłóca konkurencji ani nie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a tym samym nie stanowi pomocy państwa. W tym kontekście Niemcy przypominają, że wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. stanowią, iż finansowanie małych regionalnych portów lotniczych obsługujących mniej niż 1 milion pasażerów rocznie „niesie ze sobą mniejsze ryzyko zakłócenia konkurencji lub wywarcia na wymianę handlową wpływu sprzecznego ze wspólnym interesem”⁽¹⁷⁾. Port lotniczy Saarbrücken należy do tej kategorii i według Niemiec nie ma powodów, by odejść od ogólnego założenia: port lotniczy Saarbrücken jest typowym regionalnym portem lotniczym wychodzącym naprzeciw potrzebom populacji regionu i istotnie większość pasażerów pochodzi z tego regionu.
- (115) W odniesieniu do innych portów lotniczych w regionie, w szczególności tych położonych w innych państwach członkowskich, Niemcy stwierdzają, że obszar ciężenia portu lotniczego Saarbrücken obejmuje Saarbrücken i obszary sąsiadujące, ale praktycznie nie obejmuje innych państw członkowskich. Istotnie, zaledwie [mniej niż 14 %] pasażerów pochodzi z Francji [...] albo Luksemburga [...]. Niemcy uważają, że jedyne zagranicznymi portami lotniczymi stanowiącymi potencjalną konkurencję dla Saarbrücken są porty lotnicze Metz/Nancy-Lotaryngia i Luksemburg. Oba te porty lotnicze są jednak położone w odległości ponad godziny jazdy samochodem od portu lotniczego Saarbrücken, zatem – zakładając, że obszar ciężenia portu lotniczego obejmuje wszystkie lokalizacje, z których można dotrzeć do portu lotniczego w ciągu 60 minut – ich obszary ciężenia tylko w niewielkim stopniu się pokrywają. Ponadto lokalizacje, w których wspomniane obszary ciężenia pokrywają się, są słabo zaludnione i uważa się, że generują niewielką liczbę pasażerów, natomiast główny obszar ciężenia portu lotniczego Saarbrücken nie wchodzi w zakres obszaru ciężenia wspomnianych zagranicznych portów lotniczych.
- (116) Poza tym Niemcy twierdzą, że profile obu wspomnianych portów lotniczych i profil portu lotniczego Saarbrücken bardzo się różnią: port lotniczy Luksemburg jest znacznie większy (obsługuje około 1,5 mln pasażerów rocznie) i oferuje bardziej zróżnicowane trasy, natomiast port lotniczy Metz/Nancy-Lotaryngia jest znacznie mniejszy i oferuje wyłącznie loty regularne w obrębie Francji i loty czarterowe do Afryki Północnej. Niemcy utrzymują, w szczególności w odniesieniu do portu lotniczego Luksemburg, że port ten nie konkuruje z przedmiotowym portem lotniczym, ponieważ oba porty raczej się uzupełniają, a nie zastępują.
- (117) Jeżeli chodzi o sąsiadujące porty lotnicze w Niemczech, Niemcy twierdzą, że port lotniczy Saarbrücken nie stanowi konkurencji dla portu lotniczego Frankfurt-Hahn ani dla portu lotniczego Zweibrücken. Jeżeli chodzi o port lotniczy Frankfurt-Hahn, Niemcy zapewniają, że obszary ciężenia pokrywają się wyłącznie w nieznacznym stopniu ze względu na odległość między tymi dwoma portami lotniczymi, że port lotniczy Frankfurt-Hahn jest znacznie większy (obsługuje około 3,5 mln pasażerów rocznie) i oferuje praktycznie wyłącznie przeloty na trasach międzynarodowych obsługiwane przez tanich przewoźników, natomiast przewoźnicy ci nie obsługują portu lotniczego Saarbrücken. Poza tym w porcie lotniczym Frankfurt-Hahn znaczącą rolę odgrywa lotniczy transport towarowy, który nie ma żadnego znaczenia w porcie lotniczym Saarbrücken.
- (118) W odniesieniu do portu lotniczego Zweibrücken Niemcy podkreślają, że chociaż ze względu na jego bezpośrednie sąsiedztwo z portem lotniczym Saarbrücken istnieje największe prawdopodobieństwo, że oba porty będą ze sobą konkurowały, to w praktyce związek między tymi dwoma portami ma charakter uzupełniający, a nie konkurencyjny. Podczas gdy port lotniczy Zweibrücken nie oferuje żadnych lotów regularnych i jest wykorzystywany wyłącznie do lotów czarterowych, port lotniczy Saarbrücken specjalizuje się w lotach regularnych dla osób podróżujących służbowo. Te różne profile odzwierciedla infrastruktura poszczególnych portów – wyższa jakość obiektów znajdujących się w porcie lotniczym Saarbrücken jest typowa dla portów lotniczych obsługujących głównie loty regularne. Poza tym lotniczy transport towarowy odgrywa pewną rolę w porcie lotniczym Zweibrücken, a jednocześnie nie ma żadnego znaczenia w porcie lotniczym Saarbrücken ze względu na krótką drogę startową w tym porcie i zakaz lotów nocnych.

⁽¹⁷⁾ Wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2005, pkt 39 akapit drugi.

- (119) Opierając się na postrzeganej komplementarności między portami lotniczymi Zweibrücken i Saarbrücken, Niemcy oświadczają, że przewidywana jest ściślejsza współpraca między tymi dwoma portami lotniczymi. Właściwe rządy regionalne podjęły już decyzję o ściślejszej współpracy w przyszłości, przewidując utworzenie połączonego portu lotniczego (port lotniczy Saara-Palatynat) zlokalizowanego w dwóch miejscach (Saarbrücken i Zweibrücken). Współpraca powinna doprowadzić do powstania synergii i bezpiecznych funduszy. Ponadto Niemcy podkreślają popyt na usługi lotnicze w regionie (łącznie oba porty lotnicze obsługują już 750 000 pasażerów rocznie), utrzymując, że tylko razem porty lotnicze Saarbrücken i Zweibrücken mogą zaspokoić ten popyt, w szczególności ze względu na to, że inne sąsiadujące porty lotnicze nie mogą działać jako ich zastępcy.
- (120) Niemcy zaznaczają, że nawet jeśli okazałoby się, że porty lotnicze Saarbrücken, Zweibrücken i Frankfurt-Hahn konkurują ze sobą, wszelkie publiczne środki wsparcia nie miałyby wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Wszystkie te trzy porty lotnicze są zlokalizowane w Niemczech, ich spółki operacyjne są spółkami niemieckimi, a udziałowcami są niemieckie jednostki terytorialne.
- (121) Poza tym Niemcy zapewniają, że jakiegokolwiek zakłócenie konkurencji lub jakiegokolwiek wpływ na wymianę handlową miałyby tak marginalne znaczenie, że w omawianym przypadku należy zastosować „zasadę *de minimis*”, co prowadzi do wniosku, że żaden wpływ tego rodzaju nie jest odczuwalny.

3.1.2. ISTNIEJĄCA POMOC I ZGODNOŚĆ

- (122) W przypadku alternatywnego scenariusza i jeżeli Komisja nie przychyli się do argumentu Niemiec, zgodnie z którym środki finansowania nie stanowią pomocy państwa, Niemcy stwierdzają, że środki stanowią istniejącą pomoc, są w każdym razie zgodne z rynkiem wewnętrznym oraz są zwolnione z obowiązku zgłoszenia na podstawie decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r., spełniają kryteria zgodności określone w sekcjach 4.1 i 4.2 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. i mogą być uzasadnione jako zgodne na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

Istniejąca pomoc

- (123) Niemcy wskazują, że gdyby umowa o pokryciu strat między vH Saar i FSBesitzG/FSG miała zostać uznana za pomoc państwa, kwalifikowałaby się jako istniejąca pomoc. Odnośną umowę stanowiącą podstawę prawną rocznego pokrycia strat zawarto w dniu 7 maja 1996 r. i według Niemiec nie była ona od tego czasu zmieniana. Gdyby Komisja miała uznać, że umowa o pokryciu strat stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, ustalenie to wywoływałoby skutki wyłącznie w odniesieniu do przyszłości.

Decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r.

- (124) Niemcy twierdzą, że przedmiotowe finansowanie wchodzi w zakres decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r., ponieważ spełnione są kryteria zastosowania dotyczące pomocy dla portów lotniczych (obsługa mniej niż 1 mln pasażerów rocznie lub obrót mniejszy niż 100 mln EUR w dwóch latach poprzedzających powierzenie świadczenia usługi; mniej niż 30 mln EUR rekompensaty rocznie). Ponadto Niemcy zapewniają, że warunki zapisane w art. 4 i 5 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. (powierzenie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, brak nadwyżki rekompensaty) są spełnione z tych samych względów, co względy, o których mowa w odniesieniu do spełniania kryteriów określonych w wyroku w sprawie Altmark.
- (125) Niemcy powtarzają również, że w przedmiotowym regionie istnieje znaczący popyt na usługi lotnicze, którego sąsiadujące porty lotnicze nie są w stanie zaspokoić, w związku z czym Niemcy odrzucają sugestie przedstawioną w decyzji o wszczęciu postępowania, jakoby przedmiotowy port lotniczy nie był konieczny do zaspokojenia lokalnego popytu na usługi w zakresie transportu lotniczego. Niemcy podkreślają, że badania dotyczące przedmiotowego obszaru wskazują na potencjał dalszego wzrostu ze względu na przewidywany wzrost popytu wśród pasażerów, którego sąsiadujące porty lotnicze nie będą w stanie zaspokoić (Niemcy określają swoje wyjaśnienia jako brak substytucyjności między portami lotniczymi regionu i związany z nim braku konkurencji między tymi portami lotniczymi).
- (126) Jeżeli chodzi wreszcie o sugestie zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania dotyczące braku formalnego aktu powierzenia świadczenia usługi, ograniczenia do działalności podstawowej portu lotniczego i przejrzystego określenia parametrów rekompensaty, Niemcy powołują się na własne argumenty przedstawione w odniesieniu do zgodności z kryteriami określonymi w wyroku w sprawie Altmark, twierdząc, że przedstawione tam uzasadnienie ma także zastosowanie w niniejszym kontekście.

Decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2012 r.

- (127) Niemcy wspominają, że decyzja w sprawie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym z 2012 r., która będzie miała zastosowanie do środków omawianych w tej decyzji dopiero po upływie okresu przejściowego w 2014 r., będzie miała zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do przyszłości, a wówczas w szczególności w odniesieniu do przewidywanej współpracy między portami lotniczymi Saarbrücken i Zweibrücken.

Wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.

- (128) W pierwszej kolejności Niemcy zapewniają, że ogólne środki finansowania są zgodne z rynkiem wewnętrznym na postawie art. 106 ust. 2 Traktatu w związku z sekcją 4.2 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. (dotacje z tytułu użytkowania infrastruktury portu lotniczego). Na poparcie tego stwierdzenia Niemcy zaledwie odnoszą się do argumentów przedstawionych wcześniej w odniesieniu do zgodności z kryteriami określonymi w wyroku w sprawie Altmark oraz do decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r.
- (129) Jeżeli chodzi o zgodność na podstawie sekcji 4.1 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. (finansowanie portów lotniczych), Niemcy twierdzą, że wszystkie warunki określone w tej sekcji są spełnione.

Budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym z ogólnym interesem gospodarczym (rozwoj regionalny, dostęp itp.)

- (130) Niemcy odnoszą się do swoich uwag dotyczących istnienia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, aby wykazać, że port lotniczy Saarbrücken spełnia cel związany z ogólnym interesem gospodarczym. Niemcy powtarzają, że port lotniczy zaspokaja potrzeby lokalnej populacji w zakresie usług lotniczych, że sąsiadujące lotniska nie mogą zapewnić dostępności przedmiotowego regionu i że port lotniczy ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego regionu.

Infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu

- (131) Zdaniem Niemiec infrastruktura, w szczególności budynek terminalu będący w użytku od 2000 r. i zmodernizowana droga startowa, jest absolutnie niezbędna do osiągnięcia wyznaczonego celu i nie jest niewspółmiernie duża ani rozbudowana. Inwestycje w infrastrukturę były niezbędne w celu utrzymania lub zastąpienia zniszczonej infrastruktury, dostosowania jej do rosnącej liczby pasażerów i coraz większych wymagań w zakresie komfortu oraz w celu spełnienia bardziej restrykcyjnych wymogów związanych z bezpieczeństwem i ochroną. Bez tych inwestycji funkcjonowanie portu lotniczego nie byłoby możliwe. Niemcy przypominają także, że przed budową nowego terminalu (rozpoczętą w 1999 r.) istniejąca infrastruktura była stale przeciążona [...]. Niemcy zauważają wreszcie, że nie było możliwości sfinansowania niezbędnych inwestycji z kapitału własnego spółki operacyjnej.

Infrastruktura oferuje zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie

- (132) Na podstawie istniejącego już wykorzystania i przewidywanego dalszego wzrostu liczby pasażerów Niemcy utrzymują, że infrastruktura oferuje więcej niż zadowalające perspektywy użytkowania. Niemcy odnoszą się do prognozy rozwoju lotnictwa w regionie, z której wynika, że popyt będzie wzrastał.
- (133) Niemcy twierdzą, że gdy w 1999 r. rozpoczęto budowę nowego budynku terminalu, nie można było przewidzieć, że wydarzenia z 11 września 2001 r., które miały miejsce w Stanach Zjednoczonych, chmura pyłu wulkanicznego powstała na skutek wybuchu wulkanu na Islandii w 2010 r. i światowy kryzys gospodarczy w latach 2008–2011 negatywnie wpłyną na liczbę pasażerów w porcie lotniczym Saarbrücken. Uważa się, że wydarzenia te wpłynęły na cały europejski sektor lotnictwa, opóźniając jego rozwój, który w innych okolicznościach byłby wyraźny. Według Niemiec nadal jednak można zauważyć pozytywną tendencję, która była widoczna już w 1999 r., pozwalającą oczekiwać, że przepustowość portu lotniczego Saarbrücken będzie w pełni wykorzystywana w średnim okresie (biorąc pod także uwagę planowaną współpracę z portem lotniczym Zweibrücken).
- (134) Jeżeli chodzi o perspektywy finansowe, Niemcy podkreślają, że dodatnia EBITDA jest przewidywana w odniesieniu do 2020 r. i że jest to wystarczające do spełnienia wymogu dotyczącego zadowalających perspektyw użytkowania w średnim okresie. Przypominają, że sama Komisja przyznała, iż regionalne porty lotnicze z reguły nie generują zysków, które można by ponownie zainwestować w infrastrukturę, co nie może wykluczać zgodności środków wsparcia na podstawie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.

Dostęp do danej infrastruktury otwarty jest dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący

- (135) Ponieważ wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze mają dostęp do portu lotniczego na niedyskryminujących zasadach i są objęte mającymi ogólne zastosowanie tabelami opłat, w tym przewidzianymi w nich rabatami, Niemcy są zdania, że niniejsze kryterium jest spełnione. Podkreślają, że w szczególności rabaty nie zostały zaprojektowane w taki sposób, aby tworzyły *de facto* selektywną korzyść dla niektórych przedsiębiorstw lotniczych. Ponadto Niemcy zapewniają, że indywidualne umowy zawarte z przedsiębiorstwami lotniczymi Cirrus i Air Berlin nie mają w tym kontekście znaczenia oraz, co więcej, że wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze miały możliwość zawarcia takich umów.

Stopień wpływu na rozwój wymiany handlowej nie jest sprzeczny z interesem Unii

- (136) Niemcy nie mają jasności, w jaki sposób „umiarkowana” rozbudowa infrastruktury w porcie lotniczym Saarbrücken mogłaby wpływać lub wpływa na wymianę handlową. Przypominają, że Komisja uznała, iż wsparcie na rzecz małych regionalnych portów lotniczych nie wywiera zwykle takiego wpływu. Jeżeli chodzi o wpływ na port lotniczy Zweibrücken, Niemcy powtarzają, że oba porty lotnicze nie konkurują ze sobą i że należy je postrzegać jako wzajemnie się uzupełniające. Twierdzą także, że środki na rozwój infrastruktury nie wpływały na port lotniczy Metz/Nancy-Lotaryngia i port lotniczy Luksemburg w sposób sprzeczny z interesem Wspólnoty.

Art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu

- (137) Niemcy utrzymują, że przynajmniej w odniesieniu do lat 2000–2005 wsparcie finansowe na rzecz portu lotniczego można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu. W celu wykazania znaczenia portu lotniczego Saarbrücken dla regionalnego rozwoju gospodarczego i dostępności regionu Niemcy odnoszą się do przedłożonych przez siebie informacji dotyczących istnienia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym. Wsparcie finansowe przyniosło niemal wyłącznie korzyść tym projektom infrastrukturalnym, które były zgodne z celami rozwoju regionalnego. W drodze wyjątku Niemcy przedstawiają obszernie wyjaśnienia dotyczące konieczności dokonania trzech największych pojedynczych inwestycji w infrastrukturę.
- (138) Jeżeli chodzi o efekt zachęty, Niemcy wyjaśniają, że port lotniczy stanowi ważną zachętę dla przedsiębiorstw spoza regionu do inwestowania w Saarze. Podobnie przedsiębiorstwa obecne już w regionie mają zachętę do rozwoju i dalszych inwestycji. Niemcy utrzymują, że gdyby nie było efektu zachęty, ze względu na trudną sytuację budżetową Saara ponownie rozważyłaby udzielenie wsparcia na rzecz przedmiotowego portu lotniczego. Ponadto Niemcy ponownie podkreślają brak wpływu na funkcjonowanie portu lotniczego Zweibrücken.

3.2. PRZEKAZANIE RÓŻNYCH DZIAŁEK NA RZECZ FSBSITZG

3.2.1. ISTNIENIE POMOCY

- (139) Niemcy są zdania, że przekazanie gruntów służyło celom związanym z bezpieczeństwem i wchodziło w zakres polityki publicznej, przez co nie było objęte zakresem stosowania art. 107 ust. 1 Traktatu. Dokładniej mówiąc, Niemcy argumentują, że po przebudowie drogi startowej przekazane grunty były konieczne, aby otoczyć końce drogi startowej z rozbudowanymi strefami ochrony i dostosować istniejące ogrodzenie zabezpieczające. Zdaniem Niemców zabezpieczenie obszaru portu lotniczego leży w interesie publicznym i stanowi niezależne zadanie, a nie działalność gospodarczą. Podstawą tych środków w zakresie bezpieczeństwa były zmiany legislacyjne przeprowadzone na skutek wydarzeń z 11 września 2001 r., do których doszło w Stanach Zjednoczonych.
- (140) Poza tym Niemcy twierdzą, że przekazanie gruntów o łącznej wartości [...], które miało miejsce po roku 2000, w żadnym razie nie zakłócało konkurencji ani nie wpływało na wymianę handlową z tym samym względów, co względy przedstawione w odniesieniu do ogólnych środków finansowania. Ze względu na niską wartość przekazanie gruntów byłoby objęte zakresem rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis*.

3.3. GWARANCJE NA POŻYCZKI UDZIELONE NA RZECZ SPÓŁEK VH SAAR I FSBSITZG

3.3.1. ISTNIENIE POMOCY

- (141) W decyzji o wszczęciu postępowania założono, że spośród trzech gwarancji dla FSBesitzG, o których wiadomo, tylko jednej udzielono po roku 2000. Niemcy wyjaśniają jednak, że wspomnianą gwarancję przyznano w rzeczywistości w 1999 r., to znaczy przed wydaniem kluczowego wyroku w sprawie *Aéroports de Paris*. W związku z tym stwierdzają, że żadna z trzech gwarancji nie mogła stanowić środka pomocy państwa. Gdyby Komisja uznała jednak, że gwarancje te stanowiły pomoc państwa, Niemcy stwierdzają, że należałoby je ocenić jako istniejącą pomoc z takim skutkiem, że każda decyzja Komisji wywoływałaby wyłącznie skutki *ex nunc*.
- (142) W odniesieniu do pism o braku zastrzeżeń Niemcy odnoszą się do swojego uzasadnienia dotyczącego ogólnego środka finansowania na korzyść portu lotniczego (motywy 93–121), stwierdzając, że ma ono zastosowanie również w tym przypadku.

3.3.2. ZGODNOŚĆ

- (143) Niemcy twierdzą, że gdyby środki miały zostać zakwalifikowane jako pomoc państwa, byłyby one zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie warunków określonych w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. W tym względzie Niemcy odnoszą się do argumentów przedstawionych w odniesieniu do ogólnego środka finansowania, twierdząc, że argumenty te znajdują zastosowanie także w tym przypadku.

3.4. UMOWA DZIERŻAWY MIĘDZY FSBESITZG I FSBG

3.4.1. ISTNIENIE POMOCY

- (144) Niemcy odróżniają umowę dzierżawy zawartą w 1997 r. i obowiązującą do dnia 1 lipca 2006 r. od umowy dzierżawy, która obowiązywała od dnia 1 lipca 2006 r. do dnia, w którym nastąpiło połączenie FSBesitzG i FSBG.
- (145) Jeżeli chodzi o umowę dzierżawy z 1997 r., Niemcy twierdzą, że gdyby została ona uznana za pomoc państwa, kwalifikowałaby się jako istniejąca pomoc. Gdyby Komisja uznała, że umowa ta stanowi pomoc państwa niezgodną ze rynkiem wewnętrznym, decyzja taka wywoływałaby skutki wyłącznie w odniesieniu do przyszłości, a nie w odniesieniu do przeszłości.
- (146) W odniesieniu do umowy dzierżawy z 2006 r. Niemcy twierdzą, że umowa ta stanowi zaledwie modyfikację istniejącej pomocy i nie kwalifikuje się jako nowa pomoc. Podkreślają, że przede wszystkim nie uległo zmianie prawo, na podstawie którego można było zawrzeć taką umowę dzierżawy. Niemcy utrzymują, że aby można było sklasyfikować tę umowę jako nową pomoc, podstawa prawna musiałaby ulec zmianie.
- (147) Ponadto Niemcy twierdzą, że umowa dzierżawy z 2006 r. była zgodna z warunkami rynkowymi panującymi w tamtym czasie. Argumentują, że stosowanie zmiennej opłaty za dzierżawę nie jest rzadką praktyką i że nie istnieją żadne przesłanki świadczące o tym, że faktycznie naliczona kwota była niezwykle niska. Ponadto Niemcy twierdzą, że zmienna opłata za dzierżawę wiąże się również z możliwością otrzymania znacznie wyższych opłat za dzierżawę niż opłaty pobierane w ramach poprzedniej umowy. Ich zdaniem umowa dzierżawy z 2006 r. poprawiła zdolność FSBG do prowadzenia działalności. Ponadto Niemcy argumentują, że w interesie FSBesitzG było posiadanie w gronie udziałowców spółki Fraport, ponieważ zaangażowanie tej spółki zapewniało dostęp do wiedzy fachowej i tworzyło synergie.
- (148) W każdym razie Niemcy utrzymują, że mimo braku dostępności jakichkolwiek dokumentów przedstawiających sposób obliczania opłat za dzierżawę faktyczna kwota opłaty za dzierżawę nie miała znaczenia, ponieważ bliskie powiązanie FSBesitzG z FSBG oznacza, że ogólny wpływ ekonomiczny był neutralny. Wyższa opłata za dzierżawę skutkowałaby otrzymaniem przez FSBesitzG mniejszej kwoty od spółki vh Saar, natomiast niższa opłata byłaby kompensowana wyższymi kwotami przekazywanymi przez vh Saar.
- (149) Jeżeli chodzi o zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową, Niemcy odnoszą się do argumentów przedstawionych w tym zakresie w kontekście ogólnych środków finansowania, twierdząc, że argumenty te znajdują zastosowanie także w niniejszym przypadku.

3.5. RABATY DLA PRZEDSIĘBIORSTW LOTNICZYCH

3.5.1. ISTNIENIE POMOCY

- (150) Niemcy twierdzą, że rabaty od opłat lotniskowych wprowadzone w 2007 r. były zasadne ekonomicznie, nie przyznawały selektywnej korzyści i nie zakłócały konkurencji/nie miały wpływu na wymianę handlową.

Test prywatnego inwestora

- (151) Po odejściu Hapag Lloyd/TUIFly w 2006 r. liczba pasażerów w porcie lotniczym Saarbrücken spadła o 30 %. W tej sytuacji, według Niemiec, konieczne było podjęcie działań mających na celu zapewnienie, aby istniejąca przepustowość została odpowiednio wykorzystana w perspektywie średnioterminowej lub nawet długoterminowej, oraz utrzymanie konkurencyjności i atrakcyjności portu lotniczego. Okazało się, że poprzednia tabela opłat była niekorzystna w kontekście konkurencyjności, ponieważ opłaty w tym porcie lotniczym były najwyższe spośród wszystkich portów lotniczych w Niemczech. Niemcy twierdzą, że zastosowane rabaty faktycznie skutkowały ciągłym wzrostem liczby pasażerów po 2006 r. Niemcy ilustrują pozytywny wpływ rabatów, odnosząc się do decyzji przedsiębiorstwa lotniczego Air Berlin, które – dopiero po wprowadzeniu rabatów – postanowiło rozpocząć obsługę portu lotniczego Saarbrücken.
- (152) Niemcy popierają swój argument, że rabaty są ekonomicznie zasadne, argumentem, zgodnie z którym rabaty przyznawano wyłącznie nowym przedsiębiorstwom lotniczym lub w odniesieniu do nowych tras. W rezultacie stwierdzają, że można było oczekiwać, iż rabaty nie będą miały żadnego bezpośredniego wpływu na *status quo*, lecz doprowadzą do wzrostu liczby pasażerów w przyszłości. Uważa się, że tę ekonomiczną zasadność podkreśla jeszcze ograniczenie, zgodnie z którym rabat nie mógł przekraczać 50 % kosztów inwestycji nowego przedsiębiorstwa lotniczego lub związanych z nową trasą.

- (153) Utrzymując, że rabaty były ekonomicznie zasadne, Niemcy twierdzą, że ponieważ zaproponowano je wszystkim przedsiębiorstwom lotniczym, niemożliwe było dokładne obliczenie *ex ante* kosztów i korzyści związanych z rabatami. Z drugiej strony nie przeprowadzono oceny kosztów zamknięcia portu lotniczego, ponieważ takiej opcji nigdy nie brano pod uwagę.

Selektywność

- (154) Opierając się na fakcie, że rabaty wprowadzone w 2007 r. były dostępne dla wszystkich przedsiębiorstw lotniczych, Niemcy utrzymują, że środek ten nie miał charakteru selektywnego. Opublikowana tabela opłat, której częścią były rabaty, miała charakter ogólny i skrótowy, rabaty stosowano automatycznie do wszystkich przedsiębiorstw lotniczych obsługujących trasy z portu lotniczego Saarbrücken, które dostarczyły odpowiednie dane, a przedmiotowy port lotniczy nie posiadał żadnego zakresu swobody w stosowaniu tych rabatów.
- (155) Niemcy twierdzą, że celem rabatów było zwiększenie atrakcyjności portu lotniczego Saarbrücken, a nie uprzywilejowanie konkretnego przedsiębiorstwa lotniczego. Selektywność *de facto* byłaby również wykluczona przez fakt, że te same opłaty stosowano w odniesieniu do wszystkich samolotów przekraczających 5 700 kg maksymalnej masy startowej (MTOW), w związku z czym wszystkie samoloty obsługujące loty komercyjne były traktowane w ten sam sposób, oraz przez fakt stosowania jednakowych zasad w odniesieniu do lotów krajowych i międzynarodowych. Ponadto rabaty nie były w żaden sposób powiązane z liczbą lądowań.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (156) Jeżeli chodzi o zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową, Niemcy odnoszą się do argumentów przedstawionych w tym zakresie w odniesieniu do ogólnych środków finansowania, twierdząc, że argumenty te znajdują zastosowanie także w niniejszym przypadku.

3.6. POMOC PAŃSTWA NA ROZPOCZĘCIE DZIAŁALNOŚCI DLA PRZEDSIĘBIORSTWA LOTNICZEGO CIRRUS AIRLINES

3.6.1. ISTNIENIE POMOCY

- (157) Niemcy twierdzą, że zawierając umowę z przedsiębiorstwem lotniczym Cirrus, spółka FSBesitzG działała w taki sposób, w jaki mógłby działać prywatny inwestor, a zatem płatności dokonane na rzecz przedsiębiorstwa Cirrus nie stanowiły pomocy państwa. Ponadto Niemcy utrzymują, że środek ten nie zakłócał konkurencji ani nie miał wpływu na wymianę handlową.

Test prywatnego inwestora

- (158) Zdaniem Niemiec celem umowy z przedsiębiorstwem lotniczym Cirrus było osiągnięcie wzrostu liczby pasażerów. Wzrost ten miał wynikać z większej częstotliwości lotów do [...], a także z wykorzystania nowoczesnych statków powietrznych. Celem zarówno większej częstotliwości, jak i zobowiązania do wykorzystywania nowoczesnych statków powietrznych było w szczególności zwiększenie komfortu i elastyczności podróży osób podróżujących służbowo.
- (159) Niemcy utrzymują, że częste wprowadzanie zmian do umowy pokazuje, iż FSBesitzG ściśle monitorowało zmiany gospodarcze i było w stanie szybko reagować na konieczność gospodarczą. Wydaje się, że krótki okres wypowiedzenia umowy (30 dni) stanowi dodatkową wskazówkę, iż spółka FSBesitzG przywiązywała szczególną wagę do ekonomicznej trwałości umowy, ponieważ dzięki niemu mogła unieważnić umowę w przypadku, gdyby nie można było osiągnąć jej celów. Rentowność w perspektywie długoterminowej miała ostatecznie zostać zapewniona przez ustanowienie przedsiębiorstwa lotniczego Cirrus *przewoźnikiem krajowym* w Saarbrücken. Według Niemiec dokładne dane dotyczące przewidywanych kosztów i korzyści nie są jednak dostępne.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (160) Jeżeli chodzi o zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową, Niemcy odnoszą się do argumentów przedstawionych w odniesieniu do rabatów od opłat lotniskowych wprowadzonych w 2007 r., twierdząc, że argumenty te znajdują zastosowanie także w niniejszym przypadku.

3.6.2. ZGODNOŚĆ

- (161) Niemcy twierdzą, że nawet gdyby płatności dokonane na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego Cirrus zostały uznane za pomoc państwa, można je uzasadnić jako pomoc państwa na rozpoczęcie działalności zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie warunków określonych w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. oraz art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

- (162) Przypominając, że umowa z przedsiębiorstwem Cirrus doprowadziła do zwiększenia częstotliwości usług świadczonych przez to przedsiębiorstwo lotnicze na trasie [...], że FSBesitzG zawarło wspomnianą umowę, zakładając, że przyniesie ona korzyści, oraz że nie można było zbadać skutków zwiększonej częstotliwości dla innych tras, ponieważ żadne inne przedsiębiorstwo lotnicze nie obsługiwało połączenia [...] z Saarbrücken, Niemcy utrzymują, że odnośne warunki zostały spełnione. Ponadto Niemcy wyjaśniają, że nie istniały żadne inne szybkie połączenia łączące Saarbrücken z [...] i że płatności wynikające z umowy nie zostały połączone z rabatami od opłat lotniskowych (tabela opłat obejmująca rabaty zaczęła obowiązywać dopiero po wygaśnięciu umowy z przedsiębiorstwem lotniczym Cirrus). Ponadto Niemcy wyjaśniają, że ponieważ ich zdaniem wspomniana umowa nie zawierała elementów pomocy państwa, nie podały do publicznej wiadomości informacji o zawarciu takiej umowy (na wykazie ani w żaden inny sposób) ani nie przewidziały żadnego szczególnego mechanizmu odwoławczego.

3.7. POROZUMIENIE MARKETINGOWE Z PRZEDSIĘBIORSTWEM LOTNICZYM AIR BERLIN

3.7.1. ISTNIENIE POMOCY

- (163) Niemcy twierdzą, że porozumienie marketingowe z przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin zawarto zgodnie z testem prywatnego inwestora i że nie wynika z niego korzyść dla przedsiębiorstwa lotniczego Air Berlin w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Ponadto Niemcy utrzymują, że środek ten nie zakłócał konkurencji ani nie miał wpływu na wymianę handlową.

Test prywatnego inwestora

- (164) Przed zawarciem umowy z przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin FSG oceniło koszty i oczekiwane przychody, stwierdzając, że umowa była korzystna dla portu lotniczego. Niemcy wyjaśniają, że chociaż pierwotne założenia nie zostały w całości zrealizowane, ekstrapolacja dostępnych rzeczywistych danych pokazuje, że umowa i tak jest zdecydowanie korzystna.
- (165) W tym kontekście Niemcy kwestionują sugestię przedstawioną w decyzji o wszczęciu postępowania, zgodnie z którą porozumienie marketingowe nie ma żadnej rzeczywistej wartości dla portu lotniczego poza zwiększeniem liczby pasażerów korzystających z lotów obsługiwanych przez Air Berlin. Niemcy utrzymują, że działania marketingowe uzgodnione w umowie zwiększają widoczność portu lotniczego i przyciągają uwagę do regionu jako celu podróży, co z kolei wiąże się z możliwością uzyskiwania dalszych przychodów (z działalności pozalotniczej). Niemcy twierdzą, że gdy dane przedsiębiorstwo lotnicze promuje dany kierunek lotów, konsumenci nie tylko dostrzegają fakt, że to przedsiębiorstwo lotnicze oferuje loty w dane miejsce, ale również biorą pod uwagę region jako ogólny cel podróży.
- (166) Niemcy podważają także wstępne ustalenie zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania, zgodnie z którym porozumienie marketingowe efektywnie wprowadziło dodatkowe specjalne rabaty dla przedsiębiorstwa Air Berlin. Niemcy twierdzą, że porozumienie marketingowe ma rzeczywistą wartość ekonomiczną dla przedmiotowego portu lotniczego w tym sensie, że prywatny inwestor również zawarłby taką umowę, przewidując, że będzie przynosiła korzyści już po upływie trzech lat.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (167) Jeżeli chodzi o zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową, Niemcy odnoszą się do argumentów przedstawionych w odniesieniu do rabatów od opłat lotniskowych wprowadzonych w 2007 r., twierdząc, że argumenty te znajdują zastosowanie także w niniejszym przypadku.

4. UWAGI OTRZYMANE OD PRZEDSIĘBIORSTWA AIR BERLIN

- (168) Przed przedstawieniem argumentów na poparcie stwierdzenia, że oba środki, które miały bezpośredni wpływ na przedsiębiorstwo lotnicze Air Berlin – ogólny system rabatów od opłat lotniskowych i umowa rynkowa zawarta między FSG i Air Berlin – są zgodne z zasadami pomocy państwa, przedsiębiorstwo lotnicze przedstawiło najpierw uwagę ogólną, że jego zdaniem istnieje rzeczywiste zapotrzebowanie na usługi lotnicze w regionie Saarbrücken. Przedsiębiorstwo podkreśla, że obsługiwane przez przedsiębiorstwo Air Berlin loty do [...] i [...] osiągają współczynnik wykorzystania miejsc w samolotach porównywalny ze współczynnikiem osiąganym w przypadku obsługiwanych przez Air Berlin lotów z [...] do tych samych miejsc docelowych. Ponadto zdaniem Air Berlin żaden z innych portów lotniczych istniejących w regionie nie stanowi realnej alternatywy dla Saarbrücken, co z kolei wyklucza wpływ na wymianę handlową. Przedsiębiorstwo Air Berlin podkreśla w szczególności, że nigdy nie uznawało sąsiadujących portów lotniczych [...] za alternatywną bazę ze względu na to, że w tych portach lotniczych popyt na loty do [...], miejsca wakacyjnych podróży preferowanego głównie przez niemieckich turystów, nie ma porównania z popytem na takie kierunki w porcie lotniczym Saarbrücken.

4.1. RABATY DLA PRZEDSIĘBIORSTW LOTNICZYCH

- (169) W odniesieniu do rabatów zapisanych w tabeli opłat lotniskowych z 2007 r. Air Berlin, podobnie jak Niemcy, twierdzi, że ze względu na jego skrócony i ogólny charakter nie można uznawać, że rabaty mają charakter selektywny. Każde przedsiębiorstwo lotnicze, które spełniło wymienione warunki, otrzymywało rabaty bez jakiegokolwiek uznaniowości ze strony portu lotniczego.
- (170) Ponadto Air Berlin kwestionuje fakt, że istnieje konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami lotniczymi z różnych państw członkowskich. Zauważając, że tylko jedno przedsiębiorstwo lotnicze z innego państwa członkowskiego prowadzi działalność w porcie lotniczym Saarbrücken, Air Berlin twierdzi, że założenie, iż wspomniane środki mają wpływ na wymianę handlową, nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości.
- (171) Air Berlin twierdzi również, że system rabatów spełnia wszystkie warunki określone w wyroku Trybunału w sprawie Charleroi, mianowicie że rabaty są ograniczone w czasie, zmniejszają się wraz z jego upływem i nie są dostępne w odniesieniu do kwoty większej niż 50 % rzeczywistych kosztów uruchomienia działalności i kosztów marketingu.
- (172) Poza tym Air Berlin twierdzi, że opłaty lotniskowe w porcie lotniczym Saarbrücken nie są szczególnie niskie w porównaniu z opłatami w innych niemieckich portach lotniczych. Linie lotnicze twierdzą, że opłaty pasażerskie są o [...]–[...] niższe w [...].

4.2. POROZUMIENIE MARKETINGOWE Z PRZEDSIĘBIORSTWEM LOTNICZYM AIR BERLIN

- (173) Air Berlin wyjaśnia, że wzrost liczby pasażerów obserwowany od momentu zawarcia umowy potwierdza założenia dokonane w tamtym czasie. Na tej podstawie można przypuszczać, że wzrost przychodów z działalności lotniczej i pozalotniczej, który zgodnie z założeniem FSG miał wynikać z tej umowy, zostanie faktycznie osiągnięty.
- (174) Ponadto Air Berlin wymienia różne połączenia dostępne przez [...] i różne działania marketingowe, jakie podjęło w celu promowania portu lotniczego Saarbrücken. Przedsiębiorstwo twierdzi, że połączenie zwiększonej częstotliwości, atrakcyjnych połączeń i promocji portu lotniczego Saarbrücken jako kierunku wakacyjnego i biznesowego ma istotną wartość dla portu lotniczego i regionu jako całości. Dlatego też, zdaniem przedsiębiorstwa Air Berlin, omawiana umowa jest ekonomicznie zasadna dla tego portu lotniczego, a zatem mogłaby również zostać zawarta przez prywatnego inwestora.

5. OCENA

5.1. FINANSOWANIE SPÓŁEK VH SAAR, FSG, I FSBESITZG (ZASTRZYKI KAPITAŁOWE NA RZECZ VH SAAR, ZASTRZYKI KAPITAŁOWE NA RZECZ FSBESITZG/FSG W CELU POKRYCIA STRAT)

- (175) Poddane ocenie finansowanie spółek vh Saar, FSG i FSBesitzG obejmowało następujące środki: spółka vh Saar dokonała zastrzyku kapitałowego na rzecz FSBesitzG/FSG na pokrycie poniesionych przez nie strat. Spółka vh Saar sfinansowała ten środek zastrzykami kapitałowymi otrzymanymi od Saary i z innych przychodów.

5.1.1. ISTNIENIE POMOCY

- (176) Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu „[...] wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (177) Kryteria określone w art. 107 ust. 1 Traktatu mają charakter kumulacyjny. Aby zatem stwierdzić, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, spełnione muszą zostać wszystkie wskazane poniżej warunki. Mianowicie wsparcie finansowe powinno:
- a) być przyznane przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych;
 - b) sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów;
 - c) zakłócać konkurencję lub grozić zakłóceniem konkurencji; oraz
 - d) wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Działalność gospodarcza i pojęcie przedsiębiorstwa

- (178) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja musi w pierwszej kolejności ustalić, czy vh Saar, FSG, i FSBesitzG są przedsiębiorstwami w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania⁽¹⁸⁾. Działalnością gospodarczą jest każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku⁽¹⁹⁾.
- (179) W wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że eksploatacja portu lotniczego w celach komercyjnych oraz budowa infrastruktury lotniskowej stanowią działalność gospodarczą⁽²⁰⁾. W momencie rozpoczęcia wykonywania przez operatora portu lotniczego działalności gospodarczej poprzez świadczenie usług lotniskowych za wynagrodzeniem, takiego operatora, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu finansowania, uznaje się za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, zatem postanowienia Traktatu dotyczące pomocy państwa mogą stosować się do korzyści przyznawanych przez państwo lub z zasobów państwowych takiemu operatorowi⁽²¹⁾.
- (180) W odniesieniu do momentu, w którym budowa i eksploatacja portu lotniczego stały się działalnością gospodarczą, Komisja przypomina, że stopniowy rozwój mechanizmów rynkowych w sektorze portów lotniczych uniemożliwia określenie dokładnej daty. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał jednak zmiany w charakterze działalności portów lotniczych, a w wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle Sąd stwierdził, że począwszy od 2000 r., nie można już wykluczać stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do finansowania infrastruktury portu lotniczego. W rezultacie od dnia wydania wyroku w sprawie Aéroports de Paris (12 grudnia 2000 r.) eksploatację i budowę infrastruktury portu lotniczego należy uznawać za zadanie wchodzące w zakres kontroli pomocy państwa.
- (181) W tym względzie Komisja zauważa, że obiekty infrastrukturalne będące przedmiotem niniejszej decyzji były eksploatowane przez operatora portu lotniczego FSBG od 1997 r., w czasie gdy infrastruktura portu lotniczego była własnością FSBesitzG i była utrzymywana przez tę spółkę.
- (182) Od 2008 r. FSG jest zarówno właścicielem, jak i operatorem portu lotniczego Saarbrücken. Operator portu lotniczego – którym do 2008 r. była spółka FSBG, a od 2008 r. jest FSG – pobiera od użytkowników opłaty za korzystanie z jego usług i infrastruktury, natomiast właściciel infrastruktury – FSBesitzG do 2008 r. – oddał infrastrukturę w dzierżawę operatorowi portu lotniczego za opłatą. W rezultacie zarówno właściciel infrastruktury, jak i operator infrastruktury komercyjnie wykorzystują tym samym infrastrukturę portu lotniczego Saarbrücken. Z powyższego wynika, że podmioty korzystającymi z przedmiotowej infrastruktury – FSBesitzG, FSBG, i FSG – są przedsiębiorstwami w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, począwszy od dnia 12 grudnia 2000 r., czyli dnia, w którym wydano wyrok w sprawie Aéroports de Paris.
- (183) W odniesieniu do vh Saar Niemcy stwierdziły, że jako spółka dominująca vh Saar nie może być postrzegana jako przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Komisja przypomina, że według Trybunału Sprawiedliwości „zwykłe dzierżenie udziałów, nawet kontrolnych, nie wystarczy, aby uznać za gospodarczą, działalność podmiotu, dzierżyciela tych udziałów, jeżeli polega ona jedynie na wykonywaniu praw związanych ze statusem akcjonariusza lub członka oraz ewentualnym pobieraniu dywidend, zwykłych pożytków z prawa własności danego dobra”⁽²²⁾. Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że „[n]atomiaś podmiot, który posiadając udziały kontrolne w spółce, skutecznie wykonuje tę kontrolę poprzez bezpośrednie lub pośrednie wywieranie wpływu na zarządzanie nią, powinien być uważany za uczestniczący w działalności gospodarczej wykonywanej przez kontrolowane przedsiębiorstwo”.

⁽¹⁸⁾ Sprawa C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1998, s. I-3851; sprawa C-41/90 Höfner i Elser, Rec. 1991, s. I-1979; sprawa C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurances przeciwko Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Rec. 1995, s. I-4013; sprawa C-55/96 Job Centre, Rec. 1997, s. I-7119.

⁽¹⁹⁾ Sprawa 118/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1987, s. 2599; sprawa 35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1998, s. I-3851.

⁽²⁰⁾ Sprawy połączone T-443/08 i T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig–Halle GmbH przeciwko Komisji („wyrok w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle”), Zb.Orz. 2011, s. II-1311, w szczególności pkt 93 i 94; potwierdzone wyrokiem w sprawie C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle przeciwko Komisji z 2012 r., dotychczas nieopublikowany.

⁽²¹⁾ Sprawy C-159/91 i C-160/91 Poucet przeciwko AGV i Pistre przeciwko Cancave, Rec. 1993, s. I-637.

⁽²²⁾ Sprawa C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze/Casse di Risparmio di Firenze SpA i in., Zb.Orz. 2006, s. I-289, pkt 111.

- (184) Komisja przypomina, że statutową funkcją vh Saar jest koordynowanie „działań związanych z budową, rozbudową i eksploatacją publicznych portów i portów lotniczych zlokalizowanych w Saarze”. Koordynacja ta zwykle wykraczałaby poza samo wykonywanie praw związanych ze statusem udziałowca. Jednocześnie nie ma dowodów na to, że vh Saar faktycznie wykonuje kontrolę lub bezpośrednio wywiera wpływ na zarządzanie FSBesitzG lub FSG. W tym kontekście nie jest całkowicie oczywiste, czy można uznać vh Saar za przedsiębiorstwo. Komisja uznaje jednak, że kwestia ta może pozostać otwarta w świetle ustaleń przedstawionych w motywie 203 poniżej, mianowicie, że spółka vh Saar nie otrzymała korzyści.

Zakres polityki publicznej

- (185) Chociaż w związku z powyższym spółki FSBesitzG, FSG i FSBG muszą zostać uznane za przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, należy przypomnieć, że nie wszystkie działania wykonywane przez właściciela i operatora portu lotniczego mają koniecznie charakter gospodarczy⁽²³⁾.
- (186) Jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości⁽²⁴⁾, działania wchodzące zwykle w zakres kompetencji państwa, w wykonywaniu jego prerogatyw władzy publicznej, nie mają charakteru gospodarczego i nie wchodzą w zakres stosowania zasad pomocy państwa. Są to działania związane na przykład z bezpieczeństwem, kontrolą ruchu lotniczego, policją i służbą celną. Finansowanie musi ograniczać się wyłącznie do kwoty niezbędnej do zrekompensowania kosztów generowanych przez te działania i nie może być wykorzystywane do pokrycia kosztów związanych z prowadzeniem innego rodzaju działalności gospodarczej⁽²⁵⁾.
- (187) Dlatego też finansowanie działań wchodzących w zakres polityki publicznej lub finansowanie infrastruktury bezpośrednio związanej z tymi działaniami zasadniczo nie stanowi pomocy państwa⁽²⁶⁾. Na ogół uznaje się, że w porcie lotniczym działalność taka jak działania prowadzone przez kontrolę ruchu lotniczego, policję, służbę celną, straż pożarną, działania niezbędne do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji oraz inwestycje związane z infrastrukturą i wyposażeniem koniecznymi do wykonania wymienionych działań stanowi działalność o charakterze pozagospodarczym⁽²⁷⁾.
- (188) Publiczne finansowanie działalności pozagospodarczej ściśle związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej nie może prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji między przedsiębiorstwami lotniczymi i zarządzającymi portami lotniczymi. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dochodzi bowiem do przyznania korzyści, jeżeli organy publiczne zwalniają przedsiębiorstwa z kosztów wynikających z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej⁽²⁸⁾. Jeżeli zatem normalnym rozwiązaniem na mocy danego porządku prawnego jest to, że przedsiębiorstwa lotnicze lub zarządzający portami lotniczymi ponoszą koszty pewnych usług, natomiast niektóre przedsiębiorstwa lotnicze lub niektórzy zarządzający portami lotniczymi świadczący takie same usługi w imieniu tych samych organów publicznych nie muszą ponosić tych kosztów, to te ostatnie porty mogą uzyskiwać korzyść, nawet jeśli takie usługi same w sobie uznaje się za działalność pozagospodarczą. Konieczna jest zatem analiza ram prawnych obowiązujących danego operatora portu lotniczego, aby ocenić, czy przedmiotowe ramy prawne nakładają na zarządców portu lub na przedsiębiorstwa lotnicze obowiązek ponoszenia kosztów prowadzenia niektórych rodzajów działalności, które same w sobie mogą być uznane za działalność pozagospodarczą, a które są jednak nieodłącznie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- (189) Niemcy wyjaśniają, że następujące działania należy uznać za wchodzące w zakres polityki publicznej, w związku z czym ich wykonywanie nie stanowi działalności gospodarczej: środki bezpieczeństwa lotnisk zgodnie z § 8 *Luftsicherheitsgesetz* (ustawa o bezpieczeństwie lotniczym)⁽²⁹⁾ (ogrodzenia otaczające port lotniczy i ścieżki kontrolne, bramka dla ruchu towarowego, oznakowanie drogi startowej, zasilanie awaryjne, miejsca parkingowe dla statków powietrznych w przypadku zagrożenia bombowego i przedłużenie stref bezpieczeństwa końca drogi startowej – wszystkie te środki są objęte zakresem § 8 *Luftsicherheitsgesetz*); straż pożarna; kontrola ruchu lotniczego i środki bezpieczeństwa lotniczego na podstawie § 27c ust. 2 *Luftverkehrsgesetz* (ustawa o ruchu lotniczym).

⁽²³⁾ Sprawa C-364/92 SAT Fluggesellschaft przeciwko Eurocontrol, Rec. 1994, s. I-43.

⁽²⁴⁾ Decyzja Komisji w sprawie N309/2002 z dnia 19 marca 2003 r. – Bezpieczeństwo lotnicze – rekompensata kosztów w następstwie zamachów z 11 września 2001 r.

⁽²⁵⁾ Sprawa C-343/95 Cali i Figli przeciwko Servizi ecologici porto di Genova, Rec. 1997, s. I-1547; decyzja Komisji w sprawie N309/02 z dnia 19 marca 2003 r.; decyzja Komisji w sprawie N438/2002 z dnia 16 października 2002 r. – Dotowanie zarządów portów w wykonywaniu zadań wchodzących w zakres kompetencji władzy publicznej.

⁽²⁶⁾ Decyzja Komisji w sprawie N309/02 z dnia 19 marca 2003 r.

⁽²⁷⁾ Zob. w szczególności sprawa C-364/92 SAT/Eurocontrol, Rec. 1994, s. I-43, pkt 30 i sprawa C-113/07 P Selex Sistemi Integrati przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2009, s. I-2207, pkt 71.

⁽²⁸⁾ Zob. na przykład sprawa C-172/03 Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck, Zb.Orz. 2005, s. I-01627, pkt 36 oraz przytoczone orzecznictwo.

⁽²⁹⁾ Środki zgodne z § 8 *Luftsicherheitsgesetz* obejmują między innymi budowę infrastruktury portu lotniczego umożliwiającej wystarczające kontrole bezpieczeństwa; określone środki związane z bagażem i ładunkiem; zabezpieczanie stref zastrzeżonych; kontrolowanie personelu i towarów przed wejściem do strefy zastrzeżonej; szkolenie pracowników ochrony; usuwanie i rozładowywanie samolotów stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa.

- (190) Komisja jest zdania, że środki na podstawie § 8 *Luftsicherheitsgesetz*, środki na podstawie § 27c ust. 2 *Luftverkehrsgesetz* i działania straży pożarnej mogą zasadniczo być uznawane za działania wchodzące w zakres polityki publicznej.
- (191) Jeżeli chodzi o środki związane wyłącznie z bezpieczeństwem operacyjnym, Komisja uważa jednak, że zapewnianie bezpiecznych operacji w porcie lotniczym stanowi zwykły element działalności gospodarczej związanej z eksploatacją portu lotniczego⁽³⁰⁾. Na podstawie bardziej szczegółowego przeglądu dotyczącego poszczególnych działań i kosztów (zob. motywy 196 i 197) Komisja stwierdza, że środki mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa operacji w portach lotniczych nie stanowią działań wchodzących w zakres polityki publicznej. Każde przedsiębiorstwo, które chce być operatorem portu lotniczego, musi zapewnić bezpieczeństwo instalacji, takich jak droga startowa i płyty postojowe.
- (192) Jeżeli chodzi o ramy prawne, Niemcy stwierdziły, że w odniesieniu do straży pożarnej nie istnieją żadne przepisy prawne wyraźnie obciążające kosztami straży pożarnej operatora portu lotniczego. Ponadto Komisja zauważa, że wynagrodzenie z tytułu kosztów straży pożarnej wchodzi w zakres odpowiedzialności regionalnej i że koszty te pokrywają zwykle właściwe władze regionalne. Wynagrodzenie z tytułu tych kosztów jest ograniczone do zakresu koniecznego do pokrycia tych kosztów.
- (193) W odniesieniu do kontroli ruchu lotniczego i środków bezpieczeństwa lotniczego przepisy § 27d *Luftverkehrsgesetz* stanowią, że w przypadku szeregu określonych portów lotniczych koszty związane ze środkami, o których mowa w § 27c *Luftverkehrsgesetz*, pokrywa państwo. Porty lotnicze kwalifikują się do pokrycia kosztów jako „uznane porty lotnicze” zgodnie z § 27d *Luftverkehrsgesetz*, jeżeli Federalne Ministerstwo Transportu uznało konieczność kontroli ruchu lotniczego i środków bezpieczeństwa lotniczego ze względów bezpieczeństwa i ze względów związanych z polityką transportową⁽³¹⁾. Niemieckie porty lotnicze, które nie zostały uznane, nie kwalifikują się do pokrycia kosztów zgodnie z § 27d *Luftverkehrsgesetz* i w związku z tym muszą z zasady same ponosić koszty związane ze środkami określonymi w § 27c *Luftverkehrsgesetz*. Koszty te są nieodłącznie związane z eksploatacją portów lotniczych. Ponieważ tylko niektóre porty lotnicze muszą same ponosić te koszty, te porty, na których nie spoczywa taki obowiązek, mogą uzyskiwać korzyść, nawet jeżeli można uznać, że kontrola i środki bezpieczeństwa lotniczego mają charakter pozagospodarczy. Komisja zauważa, że port lotniczy Saarbrücken został uznany za port lotniczy, który kwalifikuje się do pokrycia kosztów zgodnie z § 27d *Luftverkehrsgesetz*. Inne porty lotnicze muszą same ponosić te koszty. Dlatego też pokrycie kosztów portu lotniczego Saarbrücken związanych z kontrolą ruchu lotniczego i środkami bezpieczeństwa zgodnie z § 27d *Luftverkehrsgesetz* przynosi portowi lotniczemu Saarbrücken korzyść, nawet jeżeli można uznać, że kontrola i środki bezpieczeństwa lotniczego mają charakter pozagospodarczy.
- (194) Jeżeli chodzi o środki na podstawie § 8 *Luftsicherheitsgesetz*, wydaje się, że Niemcy uważają, iż wszystkie koszty związane ze środkami, o których mowa w tym paragrafie, mogą ponosić organy publiczne. Komisja zauważa jednak, że zgodnie z § 8 ust. 3 *Luftsicherheitsgesetz* zwrot może obejmować wyłącznie koszty związane z zapewnianiem i utrzymywaniem powierzchni i obiektów niezbędnych do przeprowadzenia działań wymienionych w § 5 *Luftsicherheitsgesetz*. Wszystkie inne koszty musi pokryć operator portu lotniczego. W zakresie, w jakim publiczne finansowanie przyznane FSBesitzG lub FSG zwolniło te spółki z kosztów, które musiały one ponosić zgodnie z § 8 ust. 3 *Luftsicherheitsgesetz*, wspomniane finansowanie publiczne nie jest zwolnione z kontroli na podstawie unijnych zasad pomocy państwa.

Wniosek dotyczący zakresu polityki publicznej

- (195) W świetle powyższych ustaleń Komisja uznaje za stosowne wyciągnięcie bardziej szczegółowych wniosków dotyczących kosztów inwestycji i kosztów operacyjnych rzekomo wchodzących w zakres polityki publicznej.

⁽³⁰⁾ Decyzja Komisji z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.35847 (2012/N) – Republika Czeska – Port lotniczy Ostrawa, motyw 16, dotychczas nieopublikowana w Dz.U.

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

- (196) Jeżeli chodzi o koszty operacyjne, Komisja przyjmuje, że koszty operacyjne związane ze strażą pożarną kwalifikują się jako koszty wchodzące w zakres polityki publicznej w takim zakresie, w jakim wynagrodzenie z tytułu tych kosztów ściśle ogranicza się do kwoty niezbędnej do wykonania tych działań. W odniesieniu do kosztów operacyjnych związanych ze środkami podjętymi na podstawie § 8 *Luftsicherheitsgesetz* Komisja uznaje, że jedynie te koszty, do których zwrotu operator portu lotniczego jest upoważniony na podstawie § 8 ust. 3 *Luftsicherheitsgesetz*, kwalifikują się jako koszty wchodzące w zakres polityki publicznej. Jeżeli chodzi o kontrolę ruchu lotniczego i środki bezpieczeństwa lotniczego zgodne z § 27c ust. 2 *Luftverkehrsgesetz*, Komisja zaznacza, że port lotniczy Saarbrücken jest jednym z portów lotniczych kwalifikujących się do pokrycia kosztów, podczas gdy inne porty lotnicze nie kwalifikują się do pokrycia kosztów, oraz stwierdza, że pokrycie kosztów operacyjnych związanych z kontrolą ruchu lotniczego i środkami bezpieczeństwa lotniczego na podstawie § 27d *Luftverkehrsgesetz* przynosi portowi lotniczemu Saarbrücken korzyść, nawet jeżeli można uznać, że kontrola ruchu lotniczego i środki bezpieczeństwa lotniczego mają charakter pozagospodarczy. Podobnie koszty operacyjne związane z zapewnianiem bezpieczeństwa operacyjnego portu lotniczego nie kwalifikują się jako koszty wchodzące w zakres polityki publicznej.
- (197) Jeżeli chodzi o inwestycje dokonane w latach 2000–2012, Komisja przyjmuje, że inwestycje bezpośrednio związane ze strażą pożarną kwalifikują się jako koszty wchodzące w zakres polityki publicznej w takim zakresie, w jakim wynagrodzenie z tytułu tych kosztów ściśle ogranicza się do kwoty niezbędnej do wykonania tych działań. W odniesieniu do inwestycji związanych ze środkami podjętymi na podstawie § 8 *Luftsicherheitsgesetz* Komisja uznaje, że jedynie te koszty, z tytułu których operator portu lotniczego jest uprawniony do wynagrodzenia na podstawie § 8 ust. 3 *Luftsicherheitsgesetz*, kwalifikują się jako koszty wchodzące w zakres polityki publicznej. Jeżeli chodzi o inwestycje związane z kontrolą ruchu lotniczego i środkami bezpieczeństwa lotniczego zgodnymi z § 27c ust. 2 *Luftverkehrsgesetz*, Komisja zaznacza, że port lotniczy Saarbrücken jest jednym z portów lotniczych kwalifikujących się do pokrycia kosztów, oraz stwierdza, że wspomniane inwestycje związane z kontrolą ruchu lotniczego i środkami bezpieczeństwa na podstawie § 27d *Luftverkehrsgesetz* przynoszą portowi lotniczemu Saarbrücken korzyść, nawet jeżeli można uznać, że kontrola i środki bezpieczeństwa lotniczego mają charakter pozagospodarczy. Podobnie inwestycje związane z zapewnianiem bezpieczeństwa operacyjnego portu lotniczego nie kwalifikują się jako koszty wchodzące w zakres polityki publicznej. W szczególności oznacza to, że inwestycje w ogrodzenie otaczające port lotniczy, oznakowanie drogi startowej i przedłużenie stref bezpieczeństwa końca drogi startowej nie mogą kwalifikować się jako wchodzące w zakres polityki publicznej.
- (198) W każdym razie niezależnie od klasyfikacji prawnej tych kosztów jako wchodzących lub niewchodzących w zakres polityki publicznej, wykazano, że koszty te musi ponosić operator portu lotniczego zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi. W związku z tym gdyby państwo miało pokrywać te koszty, operator portu lotniczego byłby zwolniony z kosztu, który w normalnych okolicznościach musiałby ponieść.

Zasoby państwowe i możliwość przypisania ich państwu

- (199) Aby dany środek stanowił pomoc państwa, musi być finansowany z zasobów państwowych i musi istnieć możliwość przypisania państwu decyzji o przyznaniu tego środka.
- (200) Pojęcie pomocy państwa obejmuje każdą korzyść przyznaną z zasobów państwowych przez samo państwo lub przez organ pośredniczący na podstawie udzielonych mu uprawnień⁽³²⁾. Zasoby władz lokalnych stanowią, na potrzeby stosowania art. 107 Traktatu, zasoby państwowe⁽³³⁾.
- (201) Zastrzyki kapitałowe dokonane na rzecz spółki vH Saar pochodzą bezpośrednio z budżetu kraju związkowego Saary i w związku z tym stanowią zasoby państwowe.
- (202) Jeżeli chodzi o finansowane spółek FSBesitzG/FSG przez vH Saar, należy zauważyć, że spółka vH Saar jest w całości własnością kraju związkowego Saary i w związku z tym stanowi przedsiębiorstwo publiczne. Zatem finansowanie udzielone przez spółkę vH Saar na rzecz FSBesitzG/FSG stanowi utratę zasobów państwowych. W odniesieniu do możliwości przypisania umowy o pokryciu strat i przekazania dokonanych na jej mocy Komisja zauważa, że statut, na podstawie którego Ministerstwo Gospodarki kraju związkowego Saary ustanowiło spółkę vH Saar, opatrzony jest datą 7 maja 1996 r. Tego samego dnia zawarto umowę o pokryciu strat między spółkami vH Saar i FSBesitzG/FSG.

⁽³²⁾ Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji (Stardust Marine), Rec. 2002, s. I-4397.

⁽³³⁾ Wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawach połączonych T-267/08 i T-279/08 Nord-Pas-de-Calais, dotychczas niepublikowany, pkt 108.

Według Niemiec działania spółki vh Saar podlegają „pełnej kontroli prawnej i faktycznej kraju związkowego Saary” jako jedynego udziałowca spółki. W tym względzie Komisja w pierwszej kolejności zauważa, że zgodnie z rocznymi sprawozdaniami spółki vh Saar można uznać, iż sprawuje ona kontrolę nad FSBesitzG/FSG⁽³⁴⁾. Zgodnie ze statutem rząd Saary powołuje członków rady nadzorczej vh Saar, a jej przewodniczącym jest przedstawiciel ministerstwa kraju związkowego właściwego ds. lotnictwa. Statut stanowi również, że członków zarządu powołuje walne zgromadzenie, w skład którego wchodzi przedstawiciele właściciela, tj. Saary. Poza tym statut stanowi, że spółka vh Saar miała zawrzeć z FSG umowę o kontroli⁽³⁵⁾. Na podstawie tych informacji Komisja stwierdza, że można przypisać państwu umowę o pokryciu strat zawartą między vh Saar i FSBesitzG/FSG i przekazanie zasobów dokonane na jej podstawie.

Korzyść gospodarcza

- (203) Niemcy potwierdziły, że wszystkie środki publiczne przekazane na rzecz vh Saar są wykorzystywane przez ten podmiot na potrzeby wypełniania obowiązków wynikających z umowy o pokryciu strat zawartej z FSBesitzG/FSG, co oznacza, że vh Saar przekazuje wszystkie środki na rzecz FSBesitzG/FSG. Ponieważ w związku z powyższym spółka vh Saar działa wyłącznie jako pośrednik, za pomocą którego państwo przekazuje finansowanie FSBesitzG/FSG, nie można uznać, że spółka vh Saar sama otrzymuje korzyść gospodarczą.

FSBesitzG/FSG: test prywatnego inwestora

- (204) Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa⁽³⁶⁾. Znaczenie ma wyłącznie wpływ środka na przedsiębiorstwo, a nie przyczyna czy cel interwencji państwa⁽³⁷⁾. Korzyść występuje zawsze, ilekroć sytuacja finansowa przedsiębiorstwa ulega poprawie w wyniku interwencji państwa.
- (205) Komisja przypomina ponadto, że „kapitał oddany pośrednio lub bezpośrednio przez państwo do dyspozycji przedsiębiorstwa w okolicznościach odpowiadających normalnym warunkom rynkowym nie może zostać uznany za pomoc państwa”⁽³⁸⁾. W tym przypadku, aby ustalić, czy przedmiotowe publiczne finansowanie portu lotniczego Saarbrücken przyznaje FSBesitzG/FSG korzyść, której nie uzyskałoby ono w normalnych warunkach rynkowych, Komisja musi porównać postępowanie udziałowców publicznych zapewniających finansowanie z postępowaniem prywatnego inwestora dążącego do uzyskania rentowności w perspektywie długoterminowej⁽³⁹⁾.
- (206) W ocenie należy pominąć wszelkie pozytywne skutki dla gospodarki regionu, w którym położony jest port lotniczy, zgodnie z wyjaśnieniem Trybunału, że właściwym pytaniem w kontekście stosowania testu prywatnego inwestora jest to, czy „w podobnych okolicznościach inwestor prywatny, opierając się na przewidywanej możliwości zwrotu, niezależnie od wszelkich względów o charakterze społecznym lub związanych z polityką regionalną czy względami sektorowymi, zdecydowałby się subskrybować przedmiotowy kapitał”⁽⁴⁰⁾.
- (207) W wyroku w sprawie Stardust Marine Trybunał orzekł, że „[...] w celu ustalenia, czy państwo zachowało się jak ostrożny inwestor działający w warunkach gospodarki rynkowej, należy usytuować się w kontekście chwili, w której wdrożono środki wsparcia finansowego, tak by ocenić racjonalność ekonomiczną postępowania państwa, unikając wszelkich ocen bazujących na sytuacji późniejszej”⁽⁴¹⁾.
- (208) Ponadto w sprawie EDF Trybunał orzekł, że „[...] szacunki gospodarcze przeprowadzone po przyznaniu owej korzyści, retrospektywne stwierdzenie rzeczywistej opłacalności inwestycji zrealizowanej przez dane państwo członkowskie lub późniejsze uzasadnienie wybranego faktycznie sposobu postępowania nie mogą wystarczyć do wykazania, że to państwo członkowskie wydało – przed lub równocześnie z przyznaniem tej korzyści – taką decyzję w charakterze akcjonariusza”⁽⁴²⁾.

⁽³⁴⁾ Można uznać, że vh Saar i FSBesitzG/FSG są spółkami powiązаныmi w rozumieniu § 290 niemieckiego Kodeksu spółek handlowych (HGB).

⁽³⁵⁾ Umowa, na podstawie której jedno przedsiębiorstwo przekazuje kierowanie tym przedsiębiorstwem innemu przedsiębiorstwu.

⁽³⁶⁾ Sprawa C-39/94 Syndicat français de l'Express international (SFEI) i in. przeciwko La Poste i in., Rec. 1996, s. I-3547, pkt 60 i sprawa C-342/96 Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Europejskiej, Rec. 1999, s. I-2459, pkt 41.

⁽³⁷⁾ Sprawa 173/73 Republika Włoska przeciwko Komisji Europejskiej, Rec. 1974, s. 709, pkt 13.

⁽³⁸⁾ Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji (Stardust Marine), Rec. 2002, s. I-4397, pkt 69.

⁽³⁹⁾ Sprawa C-305/89 Włochy przeciwko Komisji (Alfa Romeo), Rec. 1991, s. I-1603; sprawa T-296/97 Alitalia przeciwko Komisji, Rec. 2000, s. II-3871.

⁽⁴⁰⁾ Sprawa C-40/85 Belgia przeciwko Komisji, Rec. 1986, s. I-2321.

⁽⁴¹⁾ Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. 2002, s. I-04397.

⁽⁴²⁾ Wyrok w sprawie C-124/10P Komisja Europejska przeciwko Électricité de France (EDF) z 2012 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, („wyrok w sprawie EDF”), pkt 85.

- (209) Aby móc zastosować test prywatnego inwestora, Komisja musi usytuować się w kontekście chwili, w której podejmowano poszczególne decyzje o finansowaniu przedmiotowych środków. Komisja musi również oprzeć swoją ocenę na informacjach i założeniach, którymi dysponowały właściwe władze lokalne w momencie podejmowania decyzji dotyczącej ustaleń w zakresie finansowania przedmiotowych środków.
- (210) Komisja odnotowuje stwierdzenie Niemiec, że kraj związkowy Saara, będący właścicielem portu lotniczego Saarbrücken i finansujący go, nie jest zainteresowany zwrotem z inwestycji, lecz raczej postrzega finansowanie jako związane z zapewnieniem niezbędnej infrastruktury. Również z tego powodu, zdaniem Niemiec, nie istnieje żadna analiza kosztów potencjalnego zamknięcia przedmiotowego portu lotniczego. Komisja zwraca ponadto uwagę, że od 2000 r. port lotniczy ponosił coraz większe straty i że dodatnia EBITDA, ale nie dodatni ogólny wynik, jest oczekiwana dopiero za 2020 r. W świetle tych ustaleń publiczne finansowanie FSBesitzG/FSG nie może zostać zakwalifikowane jako zgodne z testem prywatnego inwestora.

FSBesitzG/FSG: Rekompensata z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym

- (211) Niemcy stwierdziły, że w tym przypadku publiczne finansowanie stanowi rekompensatę z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, która nie przyznaje korzyści gospodarczej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Altmark⁽⁴³⁾ rekompensata z tytułu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym nie przyznaje korzyści gospodarczej, jeżeli spełnione zostaną łącznie cztery następujące warunki:
- a) po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być jasno określone („pierwsze kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark”);
 - b) po drugie, parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób („drugie kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark”);
 - c) po trzecie, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku („trzecie kryterium Altmark”);
 - d) po czwarte, jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzony wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań („czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark”).
- (212) Zgodnie z czwartym kryterium określonym w wyroku w sprawie Altmark kwotę rekompensaty należy ustalić albo w drodze procedury udzielania zamówień publicznych, albo na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby przeciętne, prawidłowo zarządzane przedsiębiorstwo. W przypadku portu lotniczego Saarbrücken jego eksploatacja nie była przedmiotem przetargu, lecz raczej została powierzona spółce FSBesitzG/FSG będącej własnością państwa. Ponadto kwoty rekompensaty nie ustalono na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby przeciętne, prawidłowo zarządzane przedsiębiorstwo. Zasady finansowania były i nadal są takie, że wszelkie straty generowane przez FSBesitzG/FSG są pokrywane ze środków państwowych niezależnie od tego, czy takie straty odpowiadają kosztom, jakie poniosłoby przeciętne, prawidłowo zarządzane przedsiębiorstwo.
- (213) W celu spełnienia czwartego kryterium określonego w wyroku w sprawie Altmark nie wystarczy, aby władze kraju związkowego Saary – które jako jedyny udziałowiec mają kompleksowe uprawnienia nadzorcze i kontrolne – stwierdziły, że zapewniły efektywne wykorzystanie zasobów. Chociaż Niemcy przekonują, że na pokrycie deficytu uwzględniono wyłącznie koszty poniesione w wyniku efektywnych operacji, w umowie o pokryciu strat nie przewiduje się takiego ograniczenia, natomiast przewiduje się pokrywanie wszelkich strat, które mogły zostać poniesione.
- (214) Nie jest również wystarczające porównanie kosztów generowanych przez port lotniczy Saarbrücken z kosztami generowanymi przez inne przedsiębiorstwa państwowe działające w innych sektorach, ponieważ z takiego porównania nie można wyciągnąć żadnych wniosków na temat efektywności operatora portu lotniczego. Zdaniem Niemiec nie podjęto próby dokonania porównania z innymi operatorami portów lotniczych, ponieważ uznano, że w odniesieniu do kosztów i przychodów generowanych przez regionalne porty lotnicze istnieją zbyt duże różnice, aby możliwe było dokonanie miarodajnego porównania.

⁽⁴³⁾ Sprawa C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Rec. 2003, s. I-7747, pkt 87–93.

- (215) W związku z tym w swojej ostatecznej analizie Niemcy opierają się przede wszystkim na stwierdzeniu, że nic nie wskazuje na fakt, jakoby operator portu lotniczego Saarbrücken prowadził działalność w sposób nieefektywny. Niemcy podniosły, że Komisja w przeszłości zaakceptowała brak przesłanek nieefektywności jako warunek wystarczający, aby zapewnić zgodność z czwartym kryterium określonym w wyroku w sprawie Altmark. Komisja zauważa jednak, że decyzja, do której odnoszą się Niemcy, w żaden sposób nie opiera się wyłącznie na braku jakiegokolwiek przesłanki nieefektywności. W tamtej sprawie Komisja odniosła się do różnych powodów, dla których uznano, że czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark zostało spełnione, i podkreśliła, że u podstaw jej uzasadnienia leżą „ograniczenia natury praktycznej i prawnej występujące w tej sprawie”⁽⁴⁴⁾.
- (216) Komisja uznaje zatem, że w omawianym przypadku czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark nie zostało spełnione. Ponieważ wszystkie cztery kryteria określone w wyroku w sprawie Altmark muszą być bezwzględnie spełnione łącznie, dokonanie oceny zgodności z pozostałymi kryteriami nie jest zatem konieczne.

Selektywność

- (217) Artykuł 107 ust. 1 Traktatu zawiera wymóg, zgodnie z którym, aby dany środek został określony jako pomoc państwa, musi on sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. W omawianym przypadku Komisja uważa, że publiczne finansowanie stanowi korzyść wyłącznie dla FSBesitzG/FSG. Korzyść ta ma zatem wyraźnie selektywny charakter w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (218) Gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących na rynku wewnętrznym, należy uznać, że wspomniana pomoc ma wpływ na ten rynek⁽⁴⁵⁾. Korzyści ekonomiczne uzyskane z tytułu środka przyznanego w tym przypadku na rzecz operatora portu lotniczego wzmacniają jego pozycję gospodarczą, ponieważ operator portu lotniczego będzie mógł rozpocząć komercyjną działalność portu lotniczego bez ponoszenia kosztów inwestycyjnych i operacyjnych związanych z przedmiotową działalnością.
- (219) Jak wyjaśniono w motywie 178 i następnym, eksploatacja portu lotniczego jest działalnością gospodarczą. Konkurencja ma miejsce z jednej strony między portami lotniczymi w celu przyciągnięcia przedsiębiorstw lotniczych oraz związanego z nimi ruchu lotniczego (pasażerskiego i towarowego), a z drugiej strony między podmiotami zarządzającymi portami lotniczymi, które mogą konkurować ze sobą o uzyskanie zarządzania danym portem lotniczym. Ponadto w szczególności w odniesieniu do tanich przewoźników i operatorów lotów czarterowych również porty lotnicze, które nie są położone na tych samych obszarach ciężenia, a nawet znajdują się w różnych państwach członkowskich, mogą ze sobą konkurować o przyciągnięcie takich przedsiębiorstw lotniczych.
- (220) Jak wspomniano w pkt 40 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. i co zostało potwierdzone w pkt 45 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., nie jest możliwe wyłączenie nawet małych portów lotniczych z zakresu zastosowania art. 107 ust. 1 Traktatu.
- (221) Port lotniczy Saarbrücken obsługuje obecnie około 425 000 pasażerów rocznie, a w przeszłości obsługiwał nawet blisko 520 000 pasażerów rocznie. Według prognoz dostarczonych przez Niemcy oczekuje się, że w 2020 r. liczba pasażerów wzrośnie aż do [...] osób rocznie. Jak wskazano w motywie 16 powyżej, port lotniczy Saarbrücken jest położony w bezpośredniej okolicy portu lotniczego Zweibrücken (39 km) oraz w odległości około dwóch godzin jazdy samochodem od sześciu innych portów lotniczych. Według danych przedstawionych przez Niemcy około [mniej niż 14 %] pasażerów korzystających z portu lotniczego Saarbrücken pochodzi z innych państw członkowskich. W świetle tych faktów Komisja uważa, że finansowanie FSBesitzG/FSG ze środków publicznych zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem i wywiera przynajmniej potencjalnie wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (222) Poza tymi uwagami ogólnymi Komisja uznaje również, że port lotniczy Saarbrücken jest lub przynajmniej był bezpośrednim konkurentem portu lotniczego Zweibrücken. Po pierwsze należy zauważyć, że TUIFly, były największy klient portu lotniczego Saarbrücken, zrezygnował z prowadzenia działalności w tym porcie lotniczym i przeniósł się do Zweibrücken w 2007 r. Po drugie zarówno port lotniczy Zweibrücken (Germanwings), jak i port lotniczy Saarbrücken (Air Berlin i Luxair) oferowały przez długi okres (w przybliżeniu cztery lata) równoległe loty do Berlina, co wskazywało na istnienie konkurencji między portami lotniczymi, jak również między przedsiębiorstwami lotniczymi⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ Dz.U. L 219 z 24.8.2007, s. 9, motyw 111 i nast.

⁽⁴⁵⁾ Sprawa T-214/95 Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji, Rec. 1998, s. II-717.

⁽⁴⁶⁾ Zob. decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.27339 – Niemcy – port lotniczy Zweibrücken z dnia 1 października 2014 r., dotychczas nieopublikowana w Dz.U.

- (223) Poza wspomnianymi przesłankami wskazującymi na istnienie konkurencji między portem lotniczym Saarbrücken i portem lotniczym Zweibrücken istnieją również dowody potwierdzające, że – mimo oficjalnej uwagi Niemiec, jakoby oba porty lotnicze nigdy nie uważały się za bezpośrednich konkurentów – urzędnicy kraju związkowego Nadrenii-Palatynatu wyraźnie stwierdzili istnienie konkurencji. W dwóch notach wewnętrznych władz kraju związkowego Nadrenii-Palatynatu z 2003 r. autorzy bronili stanowiska, że współpraca między portem lotniczym Zweibrücken i portem lotniczym Saarbrücken nie była wówczas możliwa/wskazana. W jednej notcie wyjaśniono wręcz, że relacje między tymi dwoma portami lotniczymi będą miały charakter konkurencyjny⁽⁴⁷⁾ przynajmniej tak długo, jak spółka Fraport AG pozostanie zaangażowana w działalność portu lotniczego Saarbrücken⁽⁴⁸⁾. W notach tych zauważono ponadto, że „z punktu widzenia Nadrenii-Palatynatu można oczekiwać, iż w perspektywie długoterminowej w przypadku tej konkurencji pozycję dominującą będzie miał port lotniczy Zweibrücken”⁽⁴⁹⁾. Stanowiska te wskazują, że przynajmniej w 2003 r. relacje między oboma portami lotniczymi postrzegano jako mające charakter rzeczywiście konkurencyjny.
- (224) Niemcy zajmują stanowisko, że zgodnie z pkt 39 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. finansowanie małych regionalnych portów lotniczych ze środków publicznych „niesie ze sobą mniejsze ryzyko zakłócenia konkurencji lub wywarcia na wymianę handlową wpływu sprzecznego ze wspólnym interesem”. Stwierdzają również, że konkurencja z innymi portami lotniczymi jest ograniczona przez szereg czynników, takich jak model biznesowy, wielkość i odległość. Ewentualne zakłócenie konkurencji lub wpływ na wymianę handlową byłyby w każdym razie minimalne.
- (225) Komisja twierdzi jednak, że przesłanki opisane w motywach 221–223 wskazują na istnienie co najmniej potencjalnego zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową. Komisja podkreśla, że z definicji pomocy państwa nie wynika, aby zakłócenie konkurencji lub wpływ na wymianę handlową musiały być znaczące lub istotne, chociaż jej zdaniem – uwzględniając bliskie sąsiedztwo portów lotniczych Saarbrücken i Zweibrücken oraz wskazaną powyżej relację konkurencyjną między nimi – tak właśnie było w omawianym przypadku.
- (226) Istnieje wiele międzynarodowych połączeń z portu lotniczego Saarbrücken do takich miejsc jak Majorka lub Ankara bądź innych miejsc wakacyjnych podróży. Droga startowa w porcie lotniczym Saarbrücken ma odpowiednią długość (2 000 m) i umożliwia przedsiębiorstwom lotniczym obsługiwanie średniodystansowych lotów międzynarodowych.
- (227) W tym kontekście należy uznać, że publiczne finansowanie przyznane FSBesitzG/FSG może zakłócać konkurencję i wywierać wpływ na wymianę handlową.

5.1.2. ISTNIEJĄCA I NOWA POMOC

- (228) Komisja przypomina, że środek pomocy stanowi istniejącą pomoc zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999⁽⁵⁰⁾, jeżeli można stwierdzić, że w czasie gdy dany środek pomocy został wprowadzony w życie, nie stanowił pomocy państwa, a w okresie późniejszym stał się pomocą ze względu na rozwój wspólnego rynku bez wprowadzenia zmian przez państwo członkowskie. Niemcy twierdzą, że umowa o pokryciu strat zawarta między FSBesitzG/FSG a vh Saar, która stanowi podstawę pokrycia rocznych kosztów deficytu, co uznano za pomoc państwa, weszła w życie w momencie, w którym finansowanie portów lotniczych ze środków publicznych nie było jeszcze uznawane za pomoc państwa, i pozostała od tego czasu niezmieniona.
- (229) Komisja przypomina, że stopniowy rozwój mechanizmów rynkowych w sektorze portów lotniczych uniemożliwia określenie dokładnej daty, od której eksploatację portu lotniczego należy bez wątpliwości uznać za działalność gospodarczą. Jak wspomniano w motywie 180, eksploatację i budowę infrastruktury portów lotniczych należy uznawać za zadanie wchodzące w zakres kontroli pomocy państwa od dnia wydania wyroku w sprawie Aéroports de Paris (12 grudnia 2000 r.).
- (230) W związku z niepewnością panującą przed wydaniem wyroku w sprawie Aéroports de Paris organy publiczne mogły jednak zgodnie z prawem uznawać, że finansowanie infrastruktury portów lotniczych nie stanowiło pomocy państwa. Wynika z tego, że Komisja nie może obecnie kwestionować środków w zakresie finansowania przyznanych przed wydaniem wyroku w sprawie Aéroports de Paris, opierając się na zasadach pomocy państwa.
- (231) W rezultacie środki pomocy państwa, które przyznano operatorom portów lotniczych przed wydaniem wyroku w sprawie Aéroports de Paris, nie stanowiły pomocy państwa w momencie, w którym były wprowadzane w życie, a stały się istniejącą pomocą z dniem 12 grudnia 2000 r.

⁽⁴⁷⁾ Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettsitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 27. Mai 2003, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15 maja 2003 r.

⁽⁴⁸⁾ Do dnia 30 czerwca 2007 r. spółka Fraport AG posiadała 51 % udziałów w FSBG.

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

⁽⁵⁰⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1).

- (232) W omawianym przypadku umowa o pokryciu strat zawarta między FSBesitzG/FSG a vH Saar (na mocy której dokonano zastrzyków kapitałowych na rzecz indywidualnych podmiotów) weszła w życie w 1996 r. i – zdaniem Niemiec – pozostała niezmieniona. W związku z powyższym można stwierdzić, że począwszy od 2000 r. roczne publiczne finansowanie przyznawane na mocy tej umowy stanowi istniejącą pomoc.
- (233) Ponadto Komisja zauważa jednak, że istniejąca pomoc stała się nową pomocą z dniem 1 czerwca 2007 r. W pkt 83 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. i zgodnie z obecnym art. 108 ust. 1 Traktatu Komisja zaproponowała państwu członkowskiemu odpowiednie środki, prosząc o dostosowanie wszystkich istniejących programów pomocy państwa, których te wytyczne dotyczą, do tych wytycznych najpóźniej do dnia 1 czerwca 2007 r. Państwa członkowskie zostały poproszone o potwierdzenie przyjęcia tej propozycji na piśmie. W przypadku niewypełnienia tego zobowiązania przez państwa członkowskie pomoc istniejąca staje się pomocą niezgodną z prawem po dacie określonej w odpowiednich środkach i podlega odzyskaniu.
- (234) Niemcy przyjęły zaproponowane odpowiednie środki pismem z dnia 30 maja 2006 r. Z uwagi na fakt, że w ramach umowy o pokryciu strat ustanowiono program pomocy, który stanowił podstawę wielokrotnych wypłat kwot pomocy na przestrzeni czasu, Niemcy miały obowiązek dostosowania tego programu pomocy do wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. najpóźniej do dnia 1 czerwca 2007 r. Od tego dnia publiczne finansowanie FSBesitzG/FSG nie stanowi już istniejącej pomocy.

5.1.3. WNIOSEK

- (235) W świetle argumentów przedstawionych w motywach 176–225 Komisja uznaje, że publiczne finansowanie przyznane w postaci corocznego pokrycia strat na rzecz FSBesitzG/FSG w latach 2000–2012 (zob. dane finansowe przedstawione w tabelach 3 i 4) stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu w zakresie, w jakim dotyczyło działań nieobjętych zakresem polityki publicznej, a zatem począwszy od dnia 1 czerwca 2007 r., stanowi nową pomoc.
- (236) Ponadto Komisja uznaje, że – w szczególności w świetle argumentów przedstawionych w motywie 203 – zastrzyki kapitałowe na rzecz vH Saar nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, ponieważ spółka vH Saar przekazywała wszystkie otrzymywane środki publiczne dalej, a zatem sama nie uzyskała korzyści gospodarczej.

5.1.4. ZGODNOŚĆ POMOCY Z PRAWEM

- (237) Zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu państwa członkowskie muszą informować Komisję o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy i nie mogą wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.
- (238) Ponieważ finansowanie zostało już przekazane do dyspozycji FSBesitzG/FSG, Komisja uznaje, że Niemcy nie zastosowały się do zakazu określonego w art. 108 ust. 3 Traktatu⁽⁵¹⁾.

5.1.5. ZGODNOŚĆ

5.1.5.1. *Zastosowanie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z lat 2005 i 2014*

- (239) W art. 107 ust. 3 Traktatu przewiduje się pewne odstępstwa od ogólnej zasady ustanowionej w art. 107 ust. 1 Traktatu, zgodnie z którą pomoc państwa nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Przedmiotową pomoc można ocenić jedynie na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu, który stanowi, że: „pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (240) W tym względzie wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. zapewniają ramy na potrzeby oceny, czy pomoc na rzecz portów lotniczych można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

⁽⁵¹⁾ Sprawa T-109/01 Fleuren Compost przeciwko Komisji, Rec. 2004, s. II-127.

- (241) Zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. Komisja uznaje, że zawiadomienie Komisji w sprawie określenia zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem⁽⁵²⁾ ma zastosowanie do niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych. W tym względzie, jeżeli niezgodną z prawem pomoc inwestycyjną przyznano przed dniem 4 kwietnia 2014 r., Komisja zastosuje zasady zgodności, które obowiązywały w momencie przyznania niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej. Komisja stwierdziła już w motywie 238, że coroczne pokrywanie strat przez spółkę vH Saar stanowi pomoc państwa niezgodną z prawem przyznaną przed dniem 4 kwietnia 2014 r. W związku z powyższym w odniesieniu do niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych przyznanej przed dniem 4 kwietnia 2014 r. Komisja zastosuje zasady określone w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.⁽⁵³⁾.
- (242) Zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. Komisja jest zdania, że w odniesieniu do spraw zawisłych dotyczących pomocy operacyjnej niezgodnej z prawem, którą przyznano portom lotniczym przed dniem 4 kwietnia 2014 r., nie należy stosować przepisów zawiadomienia Komisji w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem. Komisja będzie zamiast tego stosować zasady określone w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. do wszystkich spraw dotyczących pomocy operacyjnej (zgłoszenia oczekujące na rozpatrzenie i niezgłoszona pomoc niezgodna z prawem) na rzecz portów lotniczych, nawet jeżeli pomoc przyznano przed dniem 4 kwietnia 2014 r. i przed rozpoczęciem okresu przejściowego⁽⁵⁴⁾.

5.1.5.2. *Rozróżnienie pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej*

- (243) W świetle przepisów zawartych w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., o których mowa w motywach 241 i 242, Komisja musi ustalić, czy przedmiotowy środek stanowi niezgodną z prawem pomoc inwestycyjną czy operacyjną.
- (244) Zgodnie z pkt 25 ppkt 18 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. pomoc inwestycyjna „oznacza pomoc na sfinansowanie aktywów trwałych, a w szczególności na pokrycie niedopasowania poziomu płynności do kosztów kapitału”. Ponadto zgodnie z pkt 25 wspomnianych wytycznych pomoc inwestycyjna może oznaczać zarówno kwotę pomocy wypłaconą z góry (tj. na pokrycie ponoszonych z góry kosztów inwestycji), jak i pomoc w formie okresowych rat (na pokrycie kosztów kapitału w postaci rocznej amortyzacji i kosztów finansowania).
- (245) Pomoc operacyjna z kolei odnosi się do pokrywania wszystkich lub części kosztów operacyjnych portu lotniczego i oznacza „koszty bazowe portu lotniczego w odniesieniu do świadczenia usług portu lotniczego, w tym takie kategorie kosztów, jak koszty związane z personelem, zakontraktowanymi usługami, łącznością, odpadami, energią, konserwacją, wynajmem i administracją, lecz z wyłączeniem kosztów kapitału, wsparcia marketingowego lub wszelkich innych zachęt przyznanych przedsiębiorstwom lotniczym przez port lotniczy oraz kosztów objętych zakresem polityki publicznej”⁽⁵⁵⁾.
- (246) W świetle powyższych definicji można stwierdzić, że część corocznych zastrzyków kapitałowych, które wykorzystywano na pokrycie rocznych strat z działalności operacyjnej⁽⁵⁶⁾ FSBesitzG/FSG po odliczeniu kosztów uwzględnionych we wskaźniku EBITDA, objętych zakresem polityki publicznej, jak wskazano w motywach 186–197, stanowi pomoc operacyjną na rzecz FSBesitzG/FSG.
- (247) Komisja zauważa, że w latach 2000–2012 FSBesitzG/FSG otrzymało na pokrycie swoich strat łącznie blisko [...]. W tym okresie skumulowana łączna wartość EBITDA FSBesitzG (FSBG)/FSG wyniosła około [...]. Od tej kwoty należy odliczyć koszty objęte zakresem polityki publicznej⁽⁵⁷⁾. W tym kontekście Komisja jest zdania, że maksymalna kwota pomocy operacyjnej przyznanej w ramach wykonywania umowy o pokryciu strat na rzecz FSBesitzG/FSG w latach 2000–2012 wynosi do około [...].

⁽⁵²⁾ Dz.U. C 119 z 22.5.2002, s. 22.

⁽⁵³⁾ Pkt 173 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁵⁴⁾ Pkt 172 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁵⁵⁾ Pkt 25 ppkt 22 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁵⁶⁾ Zysk przed potrąceniem odsetek, podatków oraz amortyzacji (zwany dalej „EBITDA”).

⁽⁵⁷⁾ Niedostępne są jednak dokładne wartości liczbowe dotyczące wysokości kosztów objętych zakresem polityki publicznej w latach 2000–2012.

- (248) Ponadto część corocznych zastrzyków kapitałowych przeznaczona na pokrycie start FSBesitzG/FSG, które nie zostały uwzględnione w wartości EBITDA (tzn. rocznej wartości amortyzacji aktywów, kosztów finansowania i innych), pomniejszona o koszty objęte zakresem polityki publicznej, jak określono w motywach 186–197, stanowi pomoc inwestycyjną na rzecz FSBesitzG/FSG.
- (249) Uwzględniając rozważania zawarte w motywach 247–248, można stwierdzić, że maksymalna kwota pomocy inwestycyjnej wynosi w przybliżeniu [...] ⁽⁵⁸⁾.

5.1.5.3. *Pomoc inwestycyjna*

- (250) Zgodnie z pkt 61 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. Komisja musi stwierdzić, czy spełnione są warunki określone w lit. a)–e):
- a) budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym z ogólnym interesem gospodarczym (rozwój regionalny, dostęp itp.);
 - b) infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu;
 - c) infrastruktura oferuje zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie, zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę już istniejącą;
 - d) dostęp do danej infrastruktury otwarty jest dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący; oraz
 - e) stopień wpływu na rozwój wymiany handlowej nie jest sprzeczny z interesem Unii.
- (251) Dodatkowo pomoc państwa na rzecz portów lotniczych, jak każdy inny środek pomocy państwa, musi mieć efekt zachęty i powinna być konieczna i proporcjonalna w odniesieniu do zamierzonego uzasadnionego celu, aby była zgodna z rynkiem wewnętrznym.

Budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym z ogólnym interesem gospodarczym (rozwój regionalny, dostęp itp.)

- (252) Przedmiotem oceny są środki pomocy inwestycyjnej mające na celu sfinansowanie budowy nowego terminalu o przepustowości wynoszącej 700 000 pasażerów, ponieważ stary terminal (o przepustowości wynoszącej 390 000 pasażerów) był przeciążony już kilka lat przed rozpoczęciem prac budowlanych. Ponadto pomoc inwestycyjną wykorzystano na sfinansowanie szeregu środków, które ułatwiły dostosowanie portu lotniczego do obowiązujących wymogów dotyczących nowoczesnej infrastruktury portów lotniczych w celu utrzymania jego pełnej operacyjności.
- (253) Zdaniem Niemiec głównym celem finansowania infrastruktury w porcie lotniczym Saarbrücken było zwiększenie dostępności regionu w zakresie transportu lotniczego poprzez zmniejszenie zatłoczenia w porcie lotniczym, a tym samym pobudzenie rozwoju regionalnego.
- (254) Port lotniczy Saarbrücken ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionu w kontekście zachodzącej przemiany strukturalnej w regionie polegającej na przejściu z przemysłu wydobywczego i stalowego do regionu zorientowanego na technologię i usługi, dla którego dobre połączenie z głównymi ośrodkami biznesowymi w Niemczech jest niezbędne. Port lotniczy Saarbrücken odpowiada ponadto potrzebom regionu w zakresie łączności, w szczególności w świetle rozwoju ośrodków badawczych i akademickich. Profil biznesowy portu lotniczego Saarbrücken stanowi odpowiedź na wspomniane potrzeby regionu, oferując dobrze rozwiniętą i wygodną infrastrukturę dla wielu regularnych połączeń lotniczych do głównych ośrodków biznesowych w Niemczech (Berlina, Hamburga, a w przeszłości również Monachium).
- (255) Komisja zauważa, że wobec niewielkiej odległości między portami lotniczymi Saarbrücken i Zweibrücken możliwe powielenie infrastruktury portu lotniczego mogłoby przemawiać przeciwko uznaniu, że budowa i użytkowanie infrastruktury w porcie lotniczym Saarbrücken odpowiadają jasno określonymu celowi związanemu z interesem ogólnym. Komisja zauważa jednak, że do 2006 r. port lotniczy Zweibrücken nie oferował usług związanych z lotnictwem komercyjnym ⁽⁵⁹⁾, w związku z czym port lotniczy Saarbrücken był jedynym portem zapewniającym łączność lotniczą w regionie. Po 2006 r., gdy port lotniczy Zweibrücken wszedł na rynek lotnictwa komercyjnego, zasadniczo powielił on infrastrukturę portu lotniczego Saarbrücken ⁽⁶⁰⁾; jednocześnie nie można stwierdzić, że z powodu wejścia portu lotniczego Zweibrücken na rynek stale udzielane publiczne finansowanie istniejącego wcześniej portu lotniczego Saarbrücken nagle przekształciło się w podwójne finansowanie.

⁽⁵⁸⁾ Komisja zauważa, że nie są dostępne dokładne dane dotyczące kosztów objętych zakresem polityki publicznej. W związku z powyższym Komisja nie może ustalić dokładnej kwoty pomocy inwestycyjnej przyznanej na rzecz FSBesitzG/FSG.

⁽⁵⁹⁾ Zob. przypis 46.

⁽⁶⁰⁾ Zob. przypis 46.

- (256) Komisja stwierdza zatem, że budowa i użytkowanie infrastruktury w porcie lotniczym Saarbrücken odpowiadają jasno określonymu celowi związanemu z ogólnym interesem gospodarczym.

Infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu

- (257) Pomoc inwestycyjna na rzecz portu lotniczego Saarbrücken musi być niezbędna i współmierna z punktu widzenia założonego celu. Jedną z istotnych kwestii w tym kontekście jest to, czy inwestycja nie stanowi powielenia istniejącej nierentownej infrastruktury.
- (258) Po pierwsze Komisja zauważa, że nowy terminal, umożliwiający zwiększenie przepustowości portu lotniczego z 390 000 do 700 000 pasażerów rocznie, został zbudowany w 2000 r. W 1996 r. po raz pierwszy przekroczono roczną przepustowość starego terminalu i od tego czasu liczba pasażerów stale rosła aż do 2000 r., kiedy to wyniosła 484 566 osób. W latach 1996–2000 stary terminal był często przeciążony, zwłaszcza w okresie letnim, co skutkowało długim czasem oczekiwania, zatłoczonymi strefami dla pasażerów lub koniecznością oczekiwania przez pasażerów na lot na zewnątrz terminalu. Ponadto stary terminal przestał spełniać wymogi bezpieczeństwa. Nowy terminal jest wyposażony w nowy system bezpieczeństwa. Ponadto w okresie 2009–2010 wdrożono dodatkowe środki ochrony na drodze startowej i w strefie bezpieczeństwa, w szczególności poprawiono umiejscowienie świateł na drodze startowej, aby zapewnić lepszą nawigację dla pilotów, zainstalowano światła ochronne drogi startowej oraz dostosowano nawierzchnię na łuku drogi startowej do potrzeb nowoczesnych statków powietrznych. Ponadto prowadzono prace związane z utrzymaniem drogi startowej w celu zapobieżenia uszkodzeniom statków powietrznych obsługiwanych w porcie lotniczym. Komisja uznaje zatem, że inwestycje w infrastrukturę były niezbędne w celu dostosowania jej do rosnącej liczby pasażerów oraz spełnienia obowiązujących wymogów dotyczących nowoczesnej infrastruktury portów lotniczych. Port lotniczy był w stanie zapewnić łączność i rozwój w regionie jedynie dzięki wybudowanej infrastrukturze.
- (259) Po drugie nowa inwestycja nie była powieleniem istniejącej nierentownej infrastruktury, ponieważ trzy najbliższe porty lotnicze – Luksemburg (121 km od Saarbrücken), Metz/Nancy-Lotaryngia (96 km od Saarbrücken) i Frankfurt-Hahn (128 km od Saarbrücken) – nie są położone na tym samym obszarze ciężenia i prowadzą działalność według modeli biznesowych, które różnią się w znacznym stopniu od modelu biznesowego portu lotniczego Saarbrücken. Port lotniczy Saarbrücken oferuje przede wszystkim loty regularne łączące Saarbrücken z głównymi ośrodkami biznesowymi w Niemczech (Berlinem, Hamburgiem, a w przeszłości z Monachium) i wieloma miejscami wakacyjnych podróży. Port lotniczy Luksemburg oferuje głównie loty regularne do stolic europejskich, port lotniczy Metz/Nancy-Lotaryngia koncentruje swoją działalność na obsłudze lotów regularnych do miast położonych we Francji i Afryce Północnej, a model biznesowy portu lotniczego Frankfurt-Hahn opiera się na usługach tanich przewoźników oferujących loty do wielu miejsc wakacyjnych podróży, przy czym nie oferuje żadnych lotów do innych miast w Niemczech ani lotniczego transportu towarowego.
- (260) Jedyne powielenie infrastruktury, jakie można zaobserwować, dotyczy portów lotniczych Saarbrücken i Zweibrücken (port ten jest położony 39 km od Saarbrücken). Należy jednak stwierdzić, że port lotniczy Saarbrücken jest portem lotniczym o ugruntowanej pozycji, który postanowił zainwestować w budowę nowego terminalu, aby zmniejszyć przeciążenie istniejącego terminalu, w okresie gdy liczba pasażerów korzystających z tego portu lotniczego ciągle rosła, a port lotniczy Zweibrücken nie oferował jeszcze usług portu lotniczego dla lotnictwa komercyjnego⁽⁶¹⁾. Decyzja portu lotniczego Saarbrücken o realizacji inwestycji była uzasadniona pod względem ekonomicznym i niezbędna w celu zapewnienia łączności z regionem. W związku z powyższym to port lotniczy Zweibrücken powielił dostępną infrastrukturę, podejmując decyzję o przekształceniu wojskowego portu lotniczego w komercyjny port lotniczy⁽⁶²⁾.
- (261) Konieczność i proporcjonalność pomocy inwestycyjnej na rzecz portu lotniczego Saarbrücken wynika zatem z przeciążenia oraz potrzeby spełnienia obowiązujących wymogów dotyczących nowoczesnej infrastruktury portów lotniczych. Wybudowana infrastruktura była niezbędna, aby port lotniczy był w stanie zapewnić łączność i rozwój w regionie. Komisja uznaje zatem, że przedmiotowa infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia realizowanych celów.

⁽⁶¹⁾ Zob. przypis 46.

⁽⁶²⁾ Zob. przypis 46.

Infrastruktura oferuje zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie, zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę już istniejącą

- (262) Po okresie znacznego wzrostu w ostatnich latach na ruch lotniczy w Niemczech i w Europie negatywnie wpłynął kryzys gospodarczy i finansowy z 2009 r., który doprowadził do spadku lotniczego ruchu pasażerskiego o 4,6 % w 2009 r. i który zapoczątkował jedne z najgorszych lat dla ruchu lotniczego. Ogólna tendencja wzrostowa w transporcie lotniczym nie zatrzymała się jednak, a jedynie opóźniła. Od czerwca 2010 r. miesięczne stopy wzrostu lotniczego ruchu pasażerskiego w Niemczech rosną i były o 7 % wyższe niż miesięczne stopy wzrostu w roku poprzednim. Należy również wziąć pod uwagę, że według prognoz od 2009 r. Niemcy odnotowywały wysoki wzrost gospodarczy na poziomie ok. 3 % rocznie. Wzrost na rynku transportu lotniczego jest zazwyczaj wyższy niż ogólny wzrost gospodarczy⁽⁶³⁾.
- (263) Zadowalające wyniki w zakresie użytkowania nowego terminalu portu lotniczego Saarbrücken w średnim okresie potwierdza fakt, że dane dotyczące rocznego ruchu pasażerskiego utrzymują się znacznie powyżej górnej granicy (tj. 390 000 pasażerów rocznie) przepustowości starego terminala. Jedyne znaczne spadki liczby pasażerów odnotowano w 2007 r., który zbiegł się ze znacznym wzrostem liczby pasażerów w porcie lotniczym Zweibrücken. Może to wyjaśniać fakt, że w 2007 r. przedsiębiorstwo lotnicze Hapag Lloyd/TUIFly zrezygnowało z prowadzenia działalności w porcie lotniczym Saarbrücken i rozpoczęło działalność w porcie lotniczym Zweibrücken. Sytuacja uległa istotnej zmianie w 2008 r., kiedy to port lotniczy Saarbrücken obsłużył rekordową liczbę 518 288 pasażerów. Zdaniem Niemiec ze względu na kryzys finansowy w Niemczech poziomu tego nie można było utrzymać w kolejnych latach⁽⁶⁴⁾.
- (264) Łączna miesięczna przepustowość portu lotniczego Saarbrücken wynosi [...] pasażerów. Najpóźniej od 2005 r. przepustowość tego portu lotniczego jest w pełni wykorzystywana, a nawet przekraczana w miesiącach letnich (od lipca do września)⁽⁶⁵⁾. Na tej podstawie można stwierdzić, że port lotniczy Saarbrücken obecnie w znacznym stopniu wykorzystuje już nową przepustowość i że średniookresowe perspektywy w odniesieniu do wykorzystywania przepustowości są zadowalające.

Dostęp do danej infrastruktury otwarty jest dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący

- (265) Według informacji przedłożonych przez Niemcy⁽⁶⁶⁾ dostęp do infrastruktury od zawsze jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników i nie dochodzi do żadnej nieuzasadnionej z ekonomicznego punktu widzenia dyskryminacji.

Stopień wpływu na rozwój wymiany handlowej nie jest sprzeczny z interesem Unii.

- (266) Zgodnie z pkt 39 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. kategoria portu lotniczego może pełnić rolę „wskaźnika” pozwalającego określić stopień, w jakim porty lotnicze wzajemnie ze sobą konkurują, a co za tym idzie zakres, w jakim publiczne finansowanie przyznane na rzecz portu lotniczego może zakłócać konkurencję. Chociaż, zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., finansowanie małych regionalnych portów lotniczych (kategorii D) ze środków publicznych stwarza małe ryzyko zakłócenia konkurencji lub wywarcia na wymianę handlową wpływu sprzecznego ze wspólnym interesem, stwierdzenie to nie opierało się to na założeniu ani nie miało sugerować, że zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową są wykluczone.
- (267) Roczna przepustowość starego terminalu portu lotniczego Saarbrücken wynosiła 390 000 pasażerów. Po wybudowaniu nowego terminalu roczna przepustowość portu lotniczego wzrosła do 700 000 pasażerów. Zgodnie z pkt 15 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. z taką przepustowością przedmiotowy port lotniczy kwalifikuje się do kategorii D obejmującej „małe regionalne porty lotnicze”. Od 2000 r. roczny ruch pasażerski w porcie lotniczym Saarbrücken utrzymuje się na poziomie około 500 000 osób, co stanowi połowę liczby pasażerów określonej jako górna granica w przypadku małego regionalnego portu lotniczego. Ponadto port lotniczy Saarbrücken jest typowym regionalnym portem lotniczym, co odzwierciedla fakt, że znaczna liczba pasażerów korzystających z jego usług pochodzi z Saary. Liczba pasażerów pochodzących z obszarów graniczących z Francją i Luksemburgiem jest ograniczona i wynosiła [mniej niż 14 %] [...] pasażerów z Francji i [...] z Luksemburga⁽⁶⁷⁾.
- (268) Uwzględniając koncepcję obszaru ciężenia obejmującego powierzchnię około 100 km i czas podróży wynoszący 60 minut, można przyjąć, że trzy porty lotnicze położone najbliżej Saarbrücken, tj. port lotniczy Luksemburg (oddalony o 121 km od Saarbrücken), port lotniczy Metz/Nancy-Lotaryngia (oddalony o 97 km od Saarbrücken) i port lotniczy Frankfurt-Hahn (oddalony o 128 km od Saarbrücken), nie są położone na tym samym obszarze ciężenia. Ponadto prowadzą one działalność według modeli biznesowych, które różnią się w znacznym stopniu od modelu biznesowego portu lotniczego Saarbrücken.

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

⁽⁶⁴⁾ Informacje przekazane przez Niemcy w dniu 16 kwietnia 2012 r., s. 65.

⁽⁶⁵⁾ Informacje przekazane przez Niemcy w dniu 16 kwietnia 2012 r., s. 9 i załącznik 2.

⁽⁶⁶⁾ Informacje przekazane przez Niemcy w dniu 16 kwietnia 2012 r., s. 66.

⁽⁶⁷⁾ Informacje przekazane przez Niemcy w dniu 16 kwietnia 2012 r., s. 33.

- (269) Jeżeli chodzi o port lotniczy Luksemburg, jego model biznesowy różni się od modelu biznesowego portu lotniczego Saarbrücken. Port lotniczy Luksemburg z przepustowością około 1,5 mln pasażerów rocznie jest zdecydowanie większy od portu lotniczego Saarbrücken. Port ten oferuje różnorodne loty regularne i czarterowe, przy czym te drugie odbywają się na trasach do stolic europejskich. Taki dobór miejsc docelowych w znacznym stopniu odpowiada potrzebom pracowników finansowych i międzynarodowych instytucji, których siedziby znajdują się w Luksemburgu. Z drugiej strony port lotniczy Saarbrücken oferuje głównie loty regularne do wielu miast w Niemczech, które są uznawane za niemieckie ośrodki biznesowe (Berlin, Hamburg, Monachium), oraz do wielu miejsc wakacyjnych podróży.
- (270) W przypadku portu lotniczego Metz/Nancy-Lotaryngia można zaobserwować, że oferta tego portu i portu lotniczego Saarbrücken w zakresie lotów regularnych praktycznie się nie pokrywa, ponieważ port lotniczy Metz/Nancy-Lotaryngia oferuje głównie loty regularne do francuskich miast i loty czarterowe do Afryki Północnej.
- (271) W znacznym stopniu można również wykluczyć występowanie zakłóceń konkurencji między portami lotniczymi Saarbrücken i Frankfurt-Hahn ze względu na odległość między tymi dwoma portami lotniczymi, której pokonanie zajmuje 2 godziny. Ponadto port lotniczy Frankfurt-Hahn jest obsługiwany głównie przez tanich przewoźników (Ryanair) i transport towarowy stanowi stosunkowo istotny element jego modelu biznesowego, natomiast port lotniczy Saarbrücken oferuje głównie krajowe loty regularne i tylko w ograniczonym zakresie lotniczy transport towarowy.
- (272) Większe znaczenie ma relacja konkurencyjna między portem lotniczym Saarbrücken a portem lotniczym Zweibrücken ze względu na niewielką odległość dzielącą te dwa porty (39 km lub 34-minutowa podróż) i pokrywające się w znacznym stopniu obszary ciężenia. Niemcy twierdzą, że oba te porty lotnicze opierają się na różnych modelach biznesowych: port lotniczy Saarbrücken ma ugruntowaną pozycję (został otwarty ponad 80 lat temu) i znacznie bardziej wyszukaną infrastrukturę oferującą większy komfort pasażerom (ze znacznym udziałem osób podróżujących służbowo). Port lotniczy Saarbrücken oferuje przede wszystkim loty regularne do głównych ośrodków biznesowych w Niemczech i wielu miejsc wakacyjnych podróży. Port lotniczy Zweibrücken dysponuje infrastrukturą o raczej niskim komforcie, a jego model biznesowy opiera się na usługach tanich przewoźników, przelotach wakacyjnych i lotniczym transporcie towarowym. Komisja zauważa jednak, że pomimo faktu, iż modele biznesowe obu portów lotniczych wydają się w pewnym stopniu różnić od siebie, oczywiste jest, że podstawowa działalność portu lotniczego Zweibrücken (przeloty wakacyjne, w szczególności do Antalya/Palmy) mieści się również w zakresie działalności portu lotniczego Saarbrücken. Z drugiej strony prawdą jest, że działalność portu lotniczego Saarbrücken koncentruje się na lotach regularnych do największych miast, takich jak Luksemburg, Berlin i Hamburg. Nie zmienia to jednak faktu, że wydaje się, iż zaledwie niewielka część lotów oferowanych przez port lotniczy Zweibrücken nie jest lub nie mogłaby być obsługiwana z Saarbrücken.
- (273) Ponadto można zaobserwować, że znaczny wzrost liczby pasażerów w porcie lotniczym Zweibrücken, który miał miejsce w 2007 r., zbiegł się z dosyć dużym spadkiem liczby pasażerów w porcie lotniczym Saarbrücken w tym samym roku. Wydaje się zatem, że mimo iż biznesplany obu portów lotniczych w pewnym stopniu się uzupełniają, porty te również ze sobą konkurują.
- (274) Jednocześnie należy zauważyć, że port lotniczy Saarbrücken ma ugruntowaną pozycję od ponad 80 lat. Po wybudowaniu nowego terminalu w 2000 r. roczna przepustowość tego portu lotniczego wzrosła z 390 000 do 700 000 pasażerów. Przepustowość ta nigdy nie mogła jednak zostać w pełni wykorzystana, potencjalnie ze względu na fakt, że w 2006 r. port lotniczy Zweibrücken również zaczął świadczyć usługi komercyjnego lotniczego transportu pasażerskiego, a liczba obsługiwanych w nim pasażerów stopniowo wzrastała. Uwzględniając historyczny rozwój obu portów lotniczych (port lotniczy Saarbrücken istnieje w Niemczech już od ponad 80 lat), ich położenie geograficzne (pokrywające się obszary ciężenia) i niewykorzystaną dostępną przepustowość portu lotniczego Saarbrücken w momencie, w którym port lotniczy Zweibrücken wszedł na rynek lotnictwa komercyjnego w 2006 r., Komisja stwierdza, że to raczej otwarcie portu lotniczego Zweibrücken stanowi zbędne powielenie infrastruktury wywierające negatywny wpływ na konkurencję, a nie odwrotnie.
- (275) Na podstawie powyższych ustaleń Komisja stwierdza, że pomoc inwestycyjna przyznana na rzecz portu lotniczego Saarbrücken nie zakłóca konkurencji ani nie wpływa na wymianę handlową w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Pomoc jest konieczna i proporcjonalna; efekt zachęty

- (276) Komisja musi ustalić, czy pomoc państwa przyznana na rzecz portu lotniczego Saarbrücken zmieniła zachowanie beneficjenta w taki sposób, że podjął on działania przyczyniające się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, a których (i) nie podjąłby bez tej pomocy bądź (ii) podjąłby w bardziej ograniczonym zakresie lub w inny sposób. Dodatkowo pomoc uznaje się za proporcjonalną tylko wtedy, gdy takiego samego wyniku nie udałoby się osiągnąć przy mniejszej pomocy i mniejszym zakłóceniu konkurencji. Oznacza to, że kwota i intensywność pomocy muszą być ograniczone do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą.

- (277) Według informacji przedłożonych przez Niemcy bez pomocy nie udało się zrealizować przedmiotowej inwestycji. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że port lotniczy nadal przynosi straty. W związku z tym można stwierdzić, że pomoc była konieczna do zrealizowania inwestycji w celu odciążenia infrastruktury portu lotniczego oraz spełnienia obowiązujących wymogów dotyczących nowoczesnej infrastruktury portów lotniczych. Bez pomocy port lotniczy Saarbrücken nie byłby w stanie zaspokoić spodziewanego popytu przedsiębiorstw lotniczych i pasażerów na obszarze ciężenia; poziom działalności gospodarczej portu lotniczego zostałyby ograniczone. Komisja uznaje zatem, że środek pomocy wywołuje efekt zachęty, a kwota pomocy jest ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą, w związku z czym jest proporcjonalna.

Wniosek

- (278) W związku z powyższym Komisja uznaje, że pomoc inwestycyjna przyznana na rzecz portu lotniczego Saarbrücken jest zgodna z art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu, ponieważ spełnia warunki zgodności określone w pkt 61 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.
- (279) Ponadto Komisja uznaje, że ponieważ ustaliła, iż pomoc państwa na rzecz FSBesitzG/FSG jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie sekcji 4.1 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., nie musi dokonywać oceny żadnych innych przedstawionych przez Niemcy podstaw potencjalnej zgodności z rynkiem wewnętrznym.

5.1.5.4. Pomoc operacyjna

- (280) W sekcji 5.1.2 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. określono kryteria, na podstawie których Komisja oceni zgodność pomocy operacyjnej z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu. Zgodnie z pkt 172 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. Komisja zastosuje wspomniane kryteria do wszystkich spraw dotyczących pomocy operacyjnej na rzecz portu lotniczego, w tym do spraw dotyczących zgłoszeń oczekujących na rozpatrzenie i niezgłoszonej pomocy niezgodnej z prawem.
- (281) Niezgodną z prawem pomoc operacyjną przyznaną przed datą wejścia w życie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. można uznać za zgodną w pełnym zakresie niepokrytych kosztów operacyjnych, jeżeli spełnione są następujące warunki⁽⁶⁸⁾:
- (282) Kryteria zgodności dotyczące pomocy operacyjnej, która może zostać przyznana na 10-letni okres przejściowy rozpoczynający się od daty publikacji wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., są następujące:
- a) przyczynianie się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania: warunek ten jest spełniony między innymi, jeżeli pomoc zwiększa mobilność obywateli Unii i poprawia łączność z regionami lub pobudza rozwój regionalny⁽⁶⁹⁾;
 - b) konieczność interwencji państwa: pomoc państwa należy stosować w sytuacjach, w których taka pomoc może przynieść istotną poprawę, której nie może zapewnić samoistne działanie rynku⁽⁷⁰⁾;
 - c) istnienie efektu zachęty: warunek ten jest spełniony, jeżeli w sytuacji braku pomocy operacyjnej, uwzględniając ewentualne istnienie pomocy inwestycyjnej oraz poziom ruchu, prawdopodobne jest, że poziom działalności gospodarczej danego portu lotniczego ulegnie znacznemu zmniejszeniu⁽⁷¹⁾;
 - d) proporcjonalność kwoty pomocy (pomoc ograniczona do niezbędnego minimum): aby pomoc operacyjna dla portów lotniczych była proporcjonalna, musi być ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą⁽⁷²⁾;
 - e) uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej⁽⁷³⁾.

⁽⁶⁸⁾ Zgodnie z pkt 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. nie wszystkie warunki określone w sekcji 5.1 tych wytycznych mają zastosowanie do pomocy operacyjnej przyznanej w przeszłości.

⁽⁶⁹⁾ Pkt 113 i 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁷⁰⁾ Pkt 116 i 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁷¹⁾ Pkt 124 i 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁷²⁾ Pkt 125 i 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁷³⁾ Pkt 131 i 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

Przyczynianie się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania

- (283) Pomoc operacyjna będąca przedmiotem oceny, która obejmuje straty ponoszone przez FSBesitzG/FSG do 2000 r. i powiązane z nimi zastrzyki kapitałowe dokonywane przez spółkę vH Saar, finansowane z zastrzyków kapitałowych otrzymanych od Saary, jak wskazano w tabeli 3, miała na celu utrzymanie właściwego poziomu eksploatacji portu lotniczego Saarbrücken.
- (284) Zgodnie z pkt 113 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. pomoc operacyjna na rzecz portów lotniczych będzie uznawana za przyczyniającą się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, jeżeli pomoc ta zwiększa mobilność obywateli Unii i poprawia łączność z regionami, przeciwdziała zbytniemu zagęszczeniu ruchu lotniczego w głównych węzłach lotniczych Unii lub pociąga za sobą rozwój danego regionu.
- (285) Jak wyjaśniono w motywie 235, pomoc operacyjna na rzecz portu lotniczego Saarbrücken przyczyniła się do zapewnienia łączności z regionem i jego rozwoju w kontekście zachodzącej przemiany strukturalnej polegającej na przejściu z przemysłu wydobywczego i stalowego do regionu zorientowanego na technologię i usługi, a także do uzyskania statusu regionalnego ośrodka badawczego i akademickiego. Podstawę rozbudowy portu lotniczego Saarbrücken stanowiła również solidna prognoza dotycząca ruchu pasażerskiego, jako że zwiększona przepustowość portu lotniczego jest obecnie już w dużej mierze w pełni wykorzystywana.
- (286) Problem mógł jednak stanowić fakt, iż infrastruktura portu lotniczego Saarbrücken została powielona przez podobną infrastrukturę w porcie lotniczym Zweibrücken. Jeżeli chodzi o scenariusz powielania portów lotniczych, w pkt 114 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. zakłada się, że pomoc państwa nie przyczynia się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania. Analiza ciągu zdarzeń związanych z rozbudową portu lotniczego Saarbrücken i przekształceniem portu lotniczego Zweibrücken z portu wojskowego w cywilny port lotniczy wyraźnie pokazuje, że umowa o pokryciu strat, na podstawie której rekompensowano straty portu lotniczego Saarbrücken, została wdrożona w momencie, w którym port lotniczy Zweibrücken nie wszedł jeszcze na rynek usług lotnictwa komercyjnego, a port lotniczy Saarbrücken był już od kilku lat przeciążony. W związku z tym argument dotyczący powielenia odnosi się raczej do pomocy państwa przyznanej na rzecz portu lotniczego Zweibrücken⁽⁷⁴⁾.
- (287) Komisja uznaje zatem, że pomoc operacyjna przyznana na rzecz portu lotniczego Saarbrücken przyczyniła się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie zakładającego zwiększenie łączności z regionem Saary i rozwój tego regionu poprzez użytkowanie bezpiecznej infrastruktury transportowej w celu zaspokojenia zapotrzebowania na usługi transportowe w regionie.

Konieczność interwencji państwa

- (288) Zgodnie z pkt 116 i nast. wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. pomoc operacyjna na rzecz portów lotniczych będzie uznawana za konieczną, jeżeli przynosi istotną poprawę, której nie można zapewnić samoistnie działaniem rynku. W wytycznych wskazano ponadto, że zapotrzebowanie na finansowanie publiczne kosztów operacyjnych będzie zazwyczaj proporcjonalnie większe w przypadku mniejszych portów lotniczych ze względu na wysokie koszty stałe oraz że porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wynoszącym 200 000–700 000 pasażerów mogą nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych w znacznym stopniu.
- (289) Od momentu wybudowania nowego terminalu roczny przepływ pasażerów w porcie lotniczym Saarbrücken utrzymuje się na stałym poziomie około 500 000 osób, czyli jest znacznie niższy niż poziom 700 000 pasażerów, ustalony w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. jako górna granica w odniesieniu do tej kategorii regionalnych portów lotniczych. Chociaż przepustowość portu lotniczego jest w pełni wykorzystywana co najmniej w [...], to nie jest on w stanie generować wystarczających przychodów, aby pokryć swoje koszty operacyjne, co – jak wskazano w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. – jest typową sytuacją dla portów lotniczych tych rozmiarów.
- (290) Komisja uznaje zatem, że pomoc operacyjna na rzecz portu lotniczego Saarbrücken jest konieczna.

⁽⁷⁴⁾ Zob. przypis 46.

Pomoc państwa jako właściwy instrument polityki

- (291) Zgodnie z pkt 120 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. pomoc operacyjna powinna stanowić odpowiedni instrument polityki umożliwiający osiągnięcie zamierzonego celu lub rozwiązanie konkretnego problemu. Ponieważ port lotniczy Saarbrücken przynosi straty na poziomie operacyjnym, jedynym odpowiednim instrumentem jest pomoc operacyjna, dzięki której port lotniczy może kontynuować działalność, zapewniając łączność z regionem Saary. Wydaje się, że pozostałe instrumenty, takie jak pomoc inwestycyjna lub środki regulacyjne, nie są odpowiednie w celu zaradzenia problemom finansowym, z jakimi boryka się port lotniczy Saarbrücken na poziomie operacyjnym. Komisja uznaje zatem, że pomoc operacyjna na rzecz portu lotniczego Saarbrücken stanowi odpowiedni instrument.

Istnienie efektu zachęty i proporcjonalność kwoty pomocy (pomoc ograniczona do niezbędnego minimum)

- (292) Zgodnie z pkt 124 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. pomoc operacyjna ma efekt zachęty, jeżeli w sytuacji braku pomocy operacyjnej, uwzględniając ewentualne istnienie pomocy inwestycyjnej oraz poziom ruchu, prawdopodobne jest, że poziom działalności gospodarczej danego portu lotniczego ulegnie znacznemu zmniejszeniu.
- (293) Port lotniczy Saarbrücken otrzymał pomoc inwestycyjną na budowę nowego terminalu i dostosowanie się do obowiązujących wymogów dotyczących nowoczesnej infrastruktury portów lotniczych. Umożliwiło to portowi lotniczemu zaspokojenie potrzeb regionu Saary w zakresie łączności i usług transportowych, co przekłada się na przepływ pasażerów, którego poziom ustabilizował się w ciągu ostatnich lat i wynosi 500 000 osób rocznie. Mimo stosunkowo stałej liczby pasażerów port lotniczy nie jest jednak w stanie pokryć ponoszonych kosztów operacyjnych. Bez pomocy operacyjnej port lotniczy nie mógłby utrzymywać obecnego poziomu ruchu, a jego działalność gospodarcza musiałaby zostać ograniczona. Jednocześnie kwota pomocy nie przekroczyła kwoty wymaganej na pokrycie strat z działalności operacyjnej, a zatem przedmiotowa kwota pomocy jest ograniczona do niezbędnego minimum.
- (294) Komisja uznaje zatem, że pomoc operacyjna na rzecz portu lotniczego Saarbrücken wywołuje efekt zachęty i jest proporcjonalna.

Uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej

- (295) Zgodnie z pkt 131 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., oceniając zgodność pomocy operacyjnej na rzecz portu lotniczego ze wspólnym rynkiem, Komisja weźmie pod uwagę zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową. Na istnienie potencjalnych zakłóceń konkurencji lub wpływu na wymianę handlową może wskazywać fakt, iż przedmiotowy port lotniczy znajduje się na tym samym obszarze ciężenia co inny port lotniczy posiadający niewykorzystaną przepustowość.
- (296) Jak wskazano w motywie 237 i nast., uwzględniając koncepcję obszaru ciężenia obejmującego powierzchnię około 100 km i czas podróży wynoszący 60 minut, można przyjąć, że trzy porty lotnicze położone najbliżej Saarbrücken, tj. port lotniczy Luksemburg (oddalony o 121 km od Saarbrücken), Metz/Nancy-Lotaryngia (oddalony o 96 km od Saarbrücken) i Frankfurt-Hahn (oddalony o 128 km od Saarbrücken), nie są położone na tym samym obszarze ciężenia i opierają się na modelach biznesowych, które w znacznym stopniu różnią się od modelu biznesowego portu lotniczego Saarbrücken. Port lotniczy Saarbrücken oferuje przede wszystkim loty regularne łączące Saarbrücken z głównymi ośrodkami biznesowymi w Niemczech (Berlinem, Hamburgiem, a w przeszłości z Monachium) i wieloma miejscami wakacyjnych podróży. Port Lotniczy Luksemburg oferuje głównie loty regularne do stolic europejskich, port lotniczy Metz/Nancy-Lotaryngia koncentruje swoją działalność na obsłudze lotów regularnych do miast położonych we Francji i Afryce Północnej, a model biznesowy portu lotniczego Frankfurt-Hahn opiera się na usługach tanich przewoźników i lotniczym transporcie towarowym.
- (297) Problem powielenia infrastruktury portu lotniczego na tym samym obszarze ciężenia pojawia się wyłącznie w odniesieniu do portu lotniczego Zweibrücken. Jak wyjaśniono jednak w motywie 252 oraz uwzględniając ciąg zdarzeń związanych z rozbudową infrastruktury w porcie lotniczym Saarbrücken i przekształceniem portu lotniczego Zweibrücken z portu wojskowego w cywilny port lotniczy, w wyniku czego powstała niewykorzystana przepustowość na obszarze Saary, można stwierdzić, że to port lotniczy Zweibrücken niepotrzebnie powielił infrastrukturę, wywołując efekt zakłócenia konkurencji.

Wniosek

- (298) Na podstawie powyższych ustaleń Komisja stwierdza, że pomoc operacyjna przyznana na rzecz portu lotniczego Saarbrücken jest zgodna z art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu w świetle warunków zgodności określonych w sekcji 5.1.2 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

- (299) Ponadto Komisja uznaje, że ponieważ ustaliła, iż pomoc operacyjna na rzecz FSBesitzG/FSG jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., nie musi rozpatrywać żadnych innych przedstawionych przez Niemcy podstaw potencjalnej zgodności z rynkiem wewnętrznym.

5.2. PRZEKAZANIE RÓŻNYCH DZIAŁEK NA RZECZ FSBESITZG

5.2.1. ISTNIENIE POMOCY

- (300) Z przyczyn wskazanych w motywach 179–182 FSBesitzG uznaje się za przedsiębiorstwo, poczynawszy od 2000 r.

W związku z tym w odniesieniu do różnych przekazania gruntów, o których mowa w decyzji o wszczęciu postępowania, do celów niniejszej decyzji istotne są jedynie te przekazania, które miały miejsce po 2000 r. Przekazania, które miały miejsce przed 2000 r., nie przyniosły korzyści przedsiębiorstwu, a zatem nie mogły stanowić pomocy państwa. W odniesieniu do przekazania, które nastąpiły po 2000 r., Niemcy uznają, że były one konieczne ze względów bezpieczeństwa, w związku z czym byłyby objęte zakresem polityki publicznej i zwolnione z kontroli pomocy państwa. Zdaniem Niemiec wspomniane przekazania są objęte zakresem § 8 *Luftsicherheitsgesetz*. Z tych samych powodów, które wskazano w motywach 186–194, Komisja jest zdania, że środki na podstawie § 8 *Luftsicherheitsgesetz* mogą zasadniczo zostać uznane za stanowiące działania wchodzące w zakres polityki publicznej. W zakresie, w jakim przekazanie działek zwolniło FSBesitzG lub FSG z kosztów, które spółki te musiały ponosić zgodnie z § 8 ust. 3 *Luftsicherheitsgesetz*, wspomniane przekazania nie są jednak zwolnione z kontroli na podstawie unijnych zasad pomocy państwa.

- (301) Po 2000 r. miały miejsce trzy przekazania gruntów; dwa z nich [...] (w latach 2002 i 2003) i jedno za opłatą (w 2004 r.). Działki zostały przekazane przez kraj związkowy Saary. W związku z powyższym Komisja może stwierdzić, że przekazania gruntów na rzecz FSBesitzG wiążą się z zasobami państwowymi w postaci bezpośrednich dotacji udzielonych z budżetu państwa, a zatem można zatem przypisać państwu.
- (302) Należy uznać, że oba nieodpłatne przekazania przyniosły FSBesitzG korzyść, której w innym przypadku spółka ta nie mogłaby uzyskać w warunkach rynkowych. Niemcy przedstawiły wewnętrzną wycenę wartości tych dwóch działek, według której ich łączna wartość rynkowa wyniosłaby około [...]. Trzecia działka została sprzedana za cenę [...]. Niemcy przedstawiły wycenę działek przekazanych w 2002 r. Zgodnie z tą wyceną wartość przekazanych działek znajdujących się poza obszarem wyznaczonym przez pierwotne ogrodzenie wynosiła [...]; wartość działek położonych na terenie portu lotniczego wynosiła [...]. Niemcy twierdzą, że wspomnianą wycenę można również zastosować w celu ustalenia wartości działki sprzedanej w 2004 r. Na tej podstawie Niemcy oszacowały, że wartość działki sprzedanej w 2004 r. wynosiła [...] w momencie dokonywania transakcji, czyli jest równa cenie sprzedaży, jaką zapłaciła spółka FSBesitzG. W tym względzie Komisja po pierwsze zauważa, że wycena, do której odnoszą się Niemcy, nie została sporządzona przez niezależnego eksperta, lecz przez wewnętrzną jednostkę Ministerstwa Finansów Saary odpowiedzialną za sprzedaż gruntów. Ponadto Niemcy nie przedstawiły żadnego wyjaśnienia sposobu, w jaki doszły do swoich wniosków. W szczególności nie było jasne, które działki były położone na terenie portu lotniczego, a które poza nim. Komisja nie może zatem wykluczyć, że cena, jaką zapłacono, była niższa od wartości rynkowej i w ten sposób przyniosła korzyść FSBesitzG. Ponieważ jedynie FSBesitzG skorzystało z przekazania wspomnianych trzech działek, należy również uznać, że miało ono charakter selektywny. Ponadto z tych samych powodów, które wskazano w motywach 218–225, przedmiotowe przekazania mogą zakłócać konkurencję i wywierać wpływ na wymianę handlową. W związku z powyższym przekazanie trzech działek stanowi pomoc państwa.
- (303) Ponadto Komisja stwierdza, że ponieważ pomoc dotyczyła nieodpłatnego przekazania aktywów trwałych, należy ją uznać za pomoc inwestycyjną.

5.2.2. ZGODNOŚĆ

- (304) Pomoc inwestycyjną wykorzystano w celu umożliwienia rozbudowy stref bezpieczeństwa końca drogi startowej. Jak określono w sekcji 5.1.5.3, wspomnianą inwestycję zrealizowano w celu utrzymania pełnej operacyjności portu lotniczego, pobudzając tym samym rozwój regionalny. Komisja uważa, że pomoc inwestycyjna w postaci przekazania gruntów spełnia również wszystkie pozostałe warunki dotyczące zapewnienia zgodności na podstawie pkt 61 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., ponieważ w równym stopniu zastosowanie mają powody przedstawione w sekcji 5.1.5.3. Stwierdza się zatem, że pomoc inwestycyjna w postaci przekazania gruntów jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

5.3. GWARANCJE NA POŻYCZKI UDZIELONE NA RZECZ SPÓŁEK VH SAAR I FSBESITZG

5.3.1. ISTNIENIE POMOCY

- (305) Komisja zauważa, że kraj związkowy Saara trzykrotnie udzielił gwarancji na pożyczki na rzecz FSBesitzG, nie otrzymując za to żadnego wynagrodzenia. Komisja zauważa również jednak, że wszystkie te gwarancje zostały udzielone przed 2000 r. Ponieważ FSBesitzG można uznać za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu dopiero od 2000 r., Komisja stwierdza, że wspomniane gwarancje nie przyniosły przedsiębiorstwu korzyści, w związku z czym nie stanowią pomocy państwa.
- (306) W odniesieniu do pism o braku zastrzeżeń przekazanych vh Saar Komisja przywołuje swoje poprzednie wnioski zawarte w motywie 203, zgodnie z którymi vh Saar wykorzystuje otrzymane finansowanie, aby wywiązać się ze zobowiązań finansowych wobec portu lotniczego Saarbrücken. Pożyczki zaciągnięte przez vh Saar po otrzymaniu pism o braku zastrzeżeń również zostały przeniesione na port lotniczy Saarbrücken. Można zatem stwierdzić, że korzyść zawarta w tych pismach nie stanowiła korzyści dla vh Saar, lecz – o ile jakkolwiek korzyść istniała – została przeniesiona na port lotniczy.
- (307) Jeżeli chodzi o korzyść dla portu lotniczego, pożyczki zabezpieczone pismami o braku zastrzeżeń zostały przekazane na sfinansowanie inwestycji w infrastrukturę. Gdyby pisma o braku zastrzeżeń wiązały się z pomocą, byłyby ona zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) z przyczyn określonych w sekcji 5.1.5.3.

5.4. UMOWA DZIERŻAWY MIĘDZY FSBESITZG I FSBG

5.4.1. ISTNIENIE POMOCY

- (308) Komisja ustaliła już, w motywie 181, że FSBG jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. W związku z tym należy jedynie ocenić, czy umowy dzierżawy przyniosły korzyść FSBG, czy tę korzyść przyznano z zasobów państwowych oraz czy stanowiła ona zakłócenie konkurencji i wpłynęła na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Rozróżnienie między istniejącą a nową pomocą

- (309) Po pierwsze Komisja zauważa, że należy dokonać rozróżnienia między umową dzierżawy, która została zawarta w dniu 7 lipca 1997 r. i która obowiązywała do dnia 1 lipca 2006 r. („umowa z 1997 r.”), a umową, która obowiązywała od dnia 1 lipca 2006 r. („umowa z 2006 r.”). Jak podkreślono powyżej, budowa i eksploatacja portu lotniczego nie były uznawane za stanowiące działalność gospodarczą do roku 2000, w wyniku czego każdy program pomocy wdrożony przed tą datą stanowiłby, gdyby uznano go za pomoc państwa, *istniejącą pomoc* po tej dacie (zob. sekcja 5.1.2). W związku z tym nie jest konieczne dalsze badanie, czy umowa z 1997 r. (która przewidywała stałe roczne opłaty za dzierżawę) istotnie stanowiła pomoc, ponieważ tak czy inaczej musiałaby być uznana za istniejącą pomoc.
- (310) Z drugiej strony zawarcia przez FSBG nowej umowy dzierżawy w 2006 r. ze zmienionymi warunkami określania kwoty rocznej opłaty za dzierżawę (w szczególności wprowadzenia nowego elementu ceny, tj. przekazania określonego odsetka rocznego zysku FSBG) nie można uznać jedynie za „modyfikacj[e] o czysto administracyjnym lub formalnym charakterze, która nie może wpłynąć na ocenę zgodności danego środka pomocowego ze wspólnym rynkiem”⁽⁷⁵⁾. Umowy z 2006 r. nie można zatem uznać, jeżeli stanowi pomoc państwa, za *istniejącą pomoc*, lecz raczej stanowiłaby ona *nową pomoc*.

Zasoby państwowe i możliwość przypisania ich państwu

- (311) Aby dany środek stanowił pomoc państwa, musi być finansowany z zasobów państwowych i musi istnieć możliwość przypisania państwu decyzji o przyznaniu tego środka.

⁽⁷⁵⁾ Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

- (312) Umowa z 2006 r. została zawarta między FSBesitzG i FSBG. Spółka FSBesitzG należała (pośrednio) w całości do państwa, które w związku z tym mogło sprawować kontrolę nad spółką. Zgoda na zawarcie umowy dzierżawy, w ramach której obowiązywałyby opłaty za dzierżawę niższe od opłat rynkowych, wiązałyby się z utraconymi przychodami dla spółki i jej właściciela, tj. ostatecznie Saary, co oznaczałoby również, że umowa ta byłaby finansowana z zasobów państwowych. Jeżeli chodzi o możliwość przypisania środka pomocy państwu, Komisja zauważa, że zgodnie ze statutem FSBesitzG członków rady nadzorczej FSBesitzG powołuje rząd Saary, a przewodniczącego powołuje ministerstwo właściwe do spraw lotnictwa. Zawarcie umowy z 2006 r. wymagało zgody rady nadzorczej⁽⁷⁶⁾, która reprezentuje rząd Saary. Komisja może zatem stwierdzić, że przedmiotowy środek można przypisać państwu.

Korzyść gospodarcza

- (313) Aby ustalić, czy umowa z 2006 r. przyniosła korzyść gospodarczą FSBG, konieczne jest porównanie warunków umowy z warunkami, które wówczas były powszechnie stosowane na rynku w odniesieniu do takiego samego rodzaju umowy, albo, jeżeli takie porównanie nie jest możliwe, rozważenie, czy prywatny inwestor nastawiony na osiągnięcie zysku zawarłby taką umowę.
- (314) Niemcy nie przedstawiły żadnych dowodów potwierdzających, że umowa z 2006 r. była wówczas zgodna z normalnymi warunkami rynkowymi. Konieczne jest zatem przeprowadzenie analizy, czy rozważny inwestor prywatny zainteresowany osiągnięciem rozsądnego zysku zawarłby umowę z 2006 r.
- (315) Komisja zauważa, że FSBesitzG stale przynosiło straty, przynajmniej od 2000 r. (zob. tabela 3). Uwzględniając, że umowa dzierżawy z FSBG stanowiła praktycznie jedyne źródło dochodów tej spółki (oprócz otrzymywanej corocznie od Vh Saar kwoty na pokrycie strat), wydawałoby się, że rozważny inwestor prywatny na miejscu FSBesitzG sam próbowałby pokrywać swoje koszty z dochodów uzyskiwanych z takiej umowy dzierżawy. Koszty ponoszone przez FSBesitzG przewyższały dochody uzyskiwane z tytułu dzierżawy portu lotniczego na rzecz FSBG. Ponadto wydaje się, że FSBesitzG, w momencie zawierania umowy z 2006 r., nie realizowało żadnej konkretnej strategii rentowności w perspektywie długoterminowej.
- (316) W świetle powyższych ustaleń nie można uznać, że zawarcie umowy z 2006 r. jest zgodne z testem prywatnego inwestora, a zatem przyniosło korzyść FSBG.

Selektywność

- (317) Artykuł 107 ust. 1 Traktatu zawiera wymóg, zgodnie z którym, aby dany środek został określony jako pomoc państwa, musi on sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. Ponieważ umowa z 2006 r. przyniosła korzyść tylko FSBG, można uznać, że ma ona charakter selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (318) Ponadto z przyczyn wyjaśnionych w sekcji 5.1.1 przedmiotowy środek może zakłócać konkurencję i wywierać wpływ na wymianę handlową.

Wniosek

- (319) Komisja stwierdza zatem, że umowa z 2006 r. wiązała się z przyznaniem pomocy państwa na rzecz FSBG. Pomoc tę należy ocenić jako pomoc operacyjną.

5.4.2. ZGODNOŚĆ

- (320) Jak określono w sekcji 5.1.5.4, pomoc operacyjną przyznaną przed datą wejścia w życie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. można uznać za zgodną w pełnym zakresie niepokrytych kosztów operacyjnych, jeżeli spełnione są następujące warunki⁽⁷⁷⁾:

- pomoc przyczynia się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania,
- istnieje potrzeba interwencji państwa,
- istnieje efekt zachęty,

⁽⁷⁶⁾ Zob. § 10 lit. i) statutu FSBesitzG, zgodnie z którym każda zmiana umowy dzierżawy między FSBesitzG a FSBG wymaga zatwierdzenia przez radę nadzorczą FSBesitzG.

⁽⁷⁷⁾ Zgodnie z pkt 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. nie wszystkie warunki określone w sekcji 5.1 tych wytycznych mają zastosowanie do pomocy operacyjnej przyznanej w przeszłości.

- kwota pomocy jest proporcjonalna (pomoc jest ograniczona do niezbędnego minimum),
 - pomoc pozwala na uniknięcie nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową.
- (321) Pomoc operacyjna będąca przedmiotem oceny, która dotyczyła dzierżawy infrastruktury portu lotniczego poniżej ceny rynkowej, miała na celu utrzymanie odpowiedniego poziomu operacyjności w porcie lotniczym Saarbrücken.
- (322) Zgodnie z pkt 113 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. pomoc operacyjna na rzecz portów lotniczych będzie uznawana za przyczyniającą się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, jeżeli pomoc ta zwiększa mobilność obywateli Unii i poprawia łączność z regionami, przeciwdziałając zbytniemu zagęszczeniu ruchu lotniczego w głównych węzłach lotniczych Unii lub pociąga za sobą rozwój danego regionu.
- (323) Jak wyjaśniono w motywie 254, pomoc operacyjna na rzecz portu lotniczego Saarbrücken przyczyniła się do zapewnienia łączności z regionem oraz do jego rozwoju. Z przyczyn podanych w motywie 284 argument dotyczący powielenia odnosi się raczej do pomocy państwa przyznanej na rzecz portu lotniczego Zweibrücken.
- (324) Komisja uznaje zatem, że pomoc operacyjna przyznana na rzecz FSBG przyczyniła się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie zakładającego zwiększenie łączności z regionem Saary i rozwój tego regionu poprzez użytkowanie infrastruktury transportowej w celu zaspokojenia zapotrzebowania na usługi transportowe w regionie.
- (325) Zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. mniejsze porty lotnicze mogą mieć trudności z zapewnieniem finansowania swojej działalności bez finansowania publicznego. Zgodnie z pkt 118 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wynoszącym mniej niż 700 000 osób mogą nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych w znacznym stopniu. Ruch pasażerski w porcie lotniczym Saarbrücken stale utrzymywał się na poziomie poniżej 700 000 pasażerów. W związku z powyższym Komisja uznaje, że przedmiotowa pomoc była konieczna, ponieważ umożliwiła zwiększenie łączności z regionem, której rynek nie zapewniłby samodzielnie.
- (326) Jak wspomniano powyżej, port lotniczy Saarbrücken otrzymał pomoc inwestycyjną, która umożliwiła mu zaspokojenie potrzeb regionu Saary w zakresie łączności i usług transportowych (zob. motyw 285). Mimo stosunkowo stałej liczby pasażerów port lotniczy nie jest jednak w stanie pokryć ponoszonych kosztów operacyjnych. W tym kontekście Komisja zauważa również, że FSBG przynosiło straty w latach 2006 i 2007, czyli w okresie, w którym obowiązywała umowa z 2006 r. (odnotowane straty wyniosły - 214 709 EUR w 2006 r. i - 2 737 773 w 2007 r.). Spółka FSBG przynosiła straty, mimo że uiszczane przez nią w tych latach opłaty za dzierżawę były niższe od opłat uiszczanych na podstawie umowy z 1997 r. (zob. tabela 7). Można zatem przyjąć, że pomoc związana z umową z 2006 r. miała charakter zachęty, a jej kwota nie przekroczyła kwoty wymaganej na pokrycie strat z działalności operacyjnej, w związku z czym była ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą.
- (327) W oparciu o powyższe ustalenia Komisja uznaje, że warunki zgodności określone w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. są spełnione.

5.5. RABATY DLA PRZEDSIĘBIORSTW LOTNICZYCH/POROZUMIENIA MARKETINGOWE

5.5.1. ISTNIENIE POMOCY

- (328) Poprzez świadczenie usług transportu lotniczego przedsiębiorstwa lotnicze prowadzą działalność gospodarczą, a zatem uznaje się je za przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Należy zbadać, czy porozumienia między przedsiębiorstwami lotniczymi a przedmiotowym portem lotniczym przyniosły tym pierwszym korzyść gospodarczą.

Korzyść gospodarcza

- (329) W przypadku, w którym port lotniczy dysponuje zasobami publicznymi, zasadniczo można wykluczyć udzielenie pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego, jeżeli dany port lotniczy i dane przedsiębiorstwo lotnicze spełniają kryteria testu prywatnego inwestora. Zazwyczaj istnienie korzyści gospodarczej można wykluczyć, jeżeli a) cena usług odpowiada cenie rynkowej; lub b) można wykazać za pomocą analizy *ex ante*, że porozumienie między portem lotniczym a przedsiębiorstwem lotniczym wywrze stopniowo pozytywny wpływ na zyski portu lotniczego i stanowi część ogólnej strategii prowadzącej do rentowności w perspektywie długoterminowej.

- (330) Aby stwierdzić, czy dane porozumienie zawarte między portem lotniczym a przedsiębiorstwem lotniczym jest zgodne z testem prywatnego inwestora, oprócz opłat lotniskowych należy uwzględnić oczekiwane dochody z działalności pozalotniczej wynikające z działalności danego przedsiębiorstwa lotniczego, po odliczeniu wszystkich rabatów, wsparcia marketingowego lub programów zachęt. Podobnie należy uwzględnić wszystkie oczekiwane koszty stopniowo ponoszone przez port lotniczy w związku z działalnością danego przedsiębiorstwa lotniczego w danym porcie lotniczym. Takie koszty przyrostowe mogą obejmować wszystkie kategorie wydatków lub inwestycji, takie jak koszty przyrostowe związane z personelem, sprzętem i inwestycjami poniesione w związku z obecnością danego przedsiębiorstwa lotniczego w danym porcie lotniczym. Przykładowo, jeżeli port lotniczy musi dokonać rozbudowy lub wybudować nowy terminal bądź inne obiekty głównie po to, aby sprostać potrzebom konkretnego przedsiębiorstwa lotniczego, koszty te należy uwzględnić przy obliczaniu kosztów przyrostowych. Natomiast w teście prywatnego inwestora nie należy uwzględniać kosztów, które port lotniczy poniósłby tak czy inaczej, niezależnie od porozumienia zawartego z przedsiębiorstwem lotniczym.
- (331) Ponadto infrastruktura portu lotniczego musi być dostępna dla wszystkich przedsiębiorstw lotniczych, a nie przeznaczona dla określonego przedsiębiorstwa lotniczego, aby wykluczyć możliwość przeniesienia korzyści wynikającej ze zgodnej pomocy przyznanej na rzecz operatora portu lotniczego na określone przedsiębiorstwo lotnicze.
- (332) W tym kontekście Komisja oceni ogólny system opłat lotniskowych obowiązujących w porcie lotniczym Saarbrücken oraz poszczególne umowy zawarte między przedsiębiorstwami lotniczymi a portem lotniczym Saarbrücken, które odbiegają od zakresu systemu opłat lotniskowych lub wykraczają poza ten zakres.

Rabaty dla przedsiębiorstw lotniczych

- (333) W dniu 1 kwietnia 2007 r. w porcie lotniczym Saarbrücken wprowadzono nową tabelę opłat (tabela opłat z 2007 r.). W tabeli tej przewidziano rabaty dla przedsiębiorstw lotniczych spełniających określone warunki. W tabeli opłat z 2007 r. w szczególności przewidziano rabaty dla nowych przedsiębiorstw lotniczych, nowych połączeń i z tytułu zwiększonej liczby pasażerów. Wcześniej w tabelach opłat nie przewidywano żadnych rabatów. Port lotniczy Saarbrücken przyjął nową tabelę opłat, która weszła w życie w dniu 1 września 2013 r., zastępując tabelę opłat z 2007 r. Tabela opłat z 2013 r. nie jest przedmiotem niniejszej decyzji.
- (334) Stosując test prywatnego inwestora do przedmiotowego środka, Komisja musi w pierwszej kolejności ustalić, czy żądana cena odpowiada cenie rynkowej. W tym względzie Komisja ma wątpliwości co do istnienia obecnie możliwości wyznaczenia punktu odniesienia w celu ustalenia prawdziwej ceny rynkowej za usługi świadczone przez porty lotnicze. Wobec braku możliwości wyznaczenia rynkowego punktu odniesienia Komisja musi przeprowadzić analizę *ex ante* rentowności przyrostowej tabeli opłat z 2007 r.
- (335) Tabela opłat z 2007 r. została wprowadzona w celu zwiększenia konkurencyjności portu lotniczego Saarbrücken. Przy opracowywaniu tabeli opłat z 2007 r. operator portu lotniczego Saarbrücken przeprowadził analizę liczby pasażerów, ruchu lotniczego oraz wyników finansowych za lata 1997–2006. Zdaniem Niemiec z analizy rynku przeprowadzonej w tamtym czasie wynika, że port lotniczy Saarbrücken był jednym z najdroższych portów lotniczych w Niemczech. Komisja zauważa, że pod koniec 2006 r. przedsiębiorstwo TUIFly zrezygnowało z prowadzenia działalności w porcie lotniczym Saarbrücken. Ponadto po 2006 r. port lotniczy Saarbrücken zmagał się z nową konkurencją ze strony portu lotniczego Zweibrücken. Wszystkie te czynniki łącznie spowodowały, że port lotniczy Saarbrücken przeanalizował swoją politykę cenową i wprowadził zmienioną tabelę opłat oferującą zachęty w postaci rabatów w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania i rentowności w przyszłości.
- (336) Chociaż, według dostępnych informacji, w odniesieniu do tabeli opłat z 2007 r. nie przeprowadzono żadnych badań rentowności *ex ante*, zdaniem Niemiec port lotniczy Saarbrücken oczekiwał, że praktycznie żadne dodatkowe inwestycje nie będą konieczne, aby świadczyć dodatkowe usługi portu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych, oraz że nie powstaną żadne dodatkowe koszty operacyjne. Dlatego też, zdaniem Niemiec, badanie rentowności *ex ante* nie było konieczne. Koszty przyrostowe ograniczały się zatem do oferowanych zachęt. W tym kontekście Komisja zauważa, że w tabeli opłat z 2007 r. istotnie przewidziano rabaty tylko dla nowych przedsiębiorstw lotniczych, nowych połączeń lub z tytułu zwiększonej liczby pasażerów, co w konsekwencji nie miało niekorzystnego wpływu na *status quo* w porcie lotniczym. Komisja zauważa, że przed wprowadzeniem tabeli opłat z 2007 r. przepustowość portu lotniczego Saarbrücken była wykorzystywana jedynie w 50 %. Liczba pasażerów spadała z 487 000 w 2005 r. do 350 000 w 2007 r., podczas gdy potencjalna roczna przepustowość portu lotniczego wynosiła 700 000 pasażerów. Komisja zauważa, że po odejściu TUIFly port lotniczy Saarbrücken dysponował niewykorzystaną przepustowością, co w konsekwencji oznaczało, że dodatkowy ruch mógł być obsługiwany bez konieczności modernizacji infrastruktury lub nabycia dodatkowych urządzeń czy zatrudnienia nowych pracowników. Niemcy potwierdziły, że nie było konieczności zatrudnienia nowych pracowników, rozbudowy istniejącej infrastruktury czy nabycia innych urządzeń w celu zapewnienia obsługi nowych przedsiębiorstw lotniczych lub połączeń (przykładowo istniejące taśmociągi bagażowe i personel były wystarczające).

- (337) Każde nowe przedsiębiorstwo lotnicze lub połączenie pozwalało na osiągnięcie przychodów z działalności zarówno lotniczej, jak i pozalotniczej. Zważywszy że poziom kosztów utrzymywał się na stałym poziomie, zdaniem Niemiec każde nowe przedsiębiorstwo lotnicze lub połączenie zapewniłoby pozytywny wkład w rentowność portu lotniczego. Fakt, iż portowi lotniczemu Saarbrücken udało się przyciągnąć szereg nowych przedsiębiorstw lotniczych (takich jak Air Berlin, które rozpoczęło działalność w porcie lotniczym Saarbrücken pod koniec 2007 r.) oraz uruchomić nowe połączenia po wprowadzeniu tabeli opłat z 2007 r. oznacza również, że oparta na rabatach strategia na rzecz zwiększenia zakresu jego działalności była skuteczna. Z dostępnych danych wynika wreszcie, że skutkiem wprowadzenia tabeli opłat z 2007 r. był stopniowy wzrost przychodów portu lotniczego (z [...] w 2007 r. do [...] w 2010 r.).
- (338) Ponadto Komisja zauważa, że przy dokonywaniu oceny porozumień między portem lotniczym a przedsiębiorstwami lotniczymi należy również ocenić zakres, w jakim porozumienia te można uznać za wpisujące się w realizację ogólnej strategii portu lotniczego na rzecz uzyskania rentowności przynajmniej w perspektywie długoterminowej. W tym względzie Komisja musi wziąć pod uwagę udokumentowane informacje, które były dostępne, oraz zmiany, jakich można było w uzasadniony sposób oczekiwać w momencie sporządzenia tabeli opłat z 2007 r., a w szczególności musi uwzględnić panujące w tym czasie warunki rynkowe, zwłaszcza zmiany na rynku wywołane liberalizacją rynku transportu lotniczego, wejście na rynek i rozwój tanich przewoźników oraz innych przewoźników bezpośrednich, zmiany w strukturze organizacyjnej i gospodarczej sektora portów lotniczych oraz stopień zróżnicowania i złożoności funkcji pełnionych przez porty lotnicze, zwiększenie konkurencji między przedsiębiorstwami lotniczymi a portami lotniczymi, niepewne otoczenie gospodarcze spowodowane zmianami panujących warunków rynkowych lub wszelkie inne niepewności dotyczące otoczenia gospodarczego. Komisja zauważa, że – jak określono w motywie 335 – istnieje kilka przyczyn (jak np. nowa konkurencja ze strony portu lotniczego Zweibrücken po 2006 r. i odejście TUIFly pod koniec 2006 r.), które spowodowały, że port lotniczy Saarbrücken rozważył wprowadzenie zmienionej tabeli opłat, w której rabaty stanowią niezbędny element zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania i rentowności w przyszłości.
- (339) Ponadto Komisja zauważa, że infrastruktura portu lotniczego jest dostępna dla wszystkich przedsiębiorstw lotniczych, a nie przeznaczona dla określonego przedsiębiorstwa lotniczego.
- (340) W świetle powyższych ustaleń, przyjmując, że wzrost poziomu działalności praktycznie nie spowodował żadnych kosztów przyrostowych, lecz można było oczekiwać, że przyniesie przychody przyrostowe, Komisja uznaje, że port lotniczy Saarbrücken, przyjmując tabelę opłat z 2007 r. oraz określone w niej rabaty, działał jak prywatny inwestor. W związku z tym przedmiotowy środek nie przyniósł żadnej korzyści gospodarczej przedsiębiorstwom lotniczym, których dotyczył.

Porozumienie marketingowe z przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin

- (341) W umowie zawartej między przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin a portem lotniczym Saarbrücken w dniu 6 kwietnia 2011 r. obie strony zgodziły się na zwiększenie przez Air Berlin częstotliwości jego lotów z i do Berlina o dodatkowe pięć lotów w obie strony tygodniowo oraz częstotliwości jego lotów z i do [...] o dodatkowe trzy loty w obie strony tygodniowo do końca kwietnia 2014 r. W zamian za zwiększenie częstotliwości lotów oraz zobowiązanie przedsiębiorstwa lotniczego Air Berlin do rozreklamowania tych nowych częstotliwości port lotniczy Saarbrücken zobowiązał się do zapłacenia łącznej kwoty [800 000–1 700 000 EUR] na rzecz Air Berlin w latach 2011 i 2012.
- (342) Niemcy przedstawiły analizę opłacalności wspomnianej umowy, jakiej można było oczekiwać w momencie zawarcia umowy, przeprowadzoną przez FSG. Stwierdzono, że oprócz bezpośrednich płatności z tytułu działań marketingowych zwiększona częstotliwość lotów nie spowodowałaby żadnych dodatkowych kosztów⁽⁷⁸⁾ dla portu lotniczego, który zdaniem Niemiec był w stanie obsłużyć dodatkowy ruch, korzystając z istniejącej infrastruktury i istniejących zasobów kadrowych. Analizę przeprowadzono w oparciu o następujące oczekiwania:

Tabela 10

Opłacalność ex ante porozumienia marketingowego z przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin (kwoty podano w EUR)

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Przychody przyrostowe	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Koszty przyrostowe	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽⁷⁸⁾ Koszty przyrostowe przedstawione w tabeli 10 dotyczą płatności z tytułu działań marketingowych.

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Wynik	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (343) Chociaż w przeprowadzonej przez FSG i przedłożonej przez Niemcy analizie *ex ante* nie obniżono przyszłych płatności do dnia, w którym przedmiotowa umowa została zawarta, oczywistym jest, iż oczekiwano, że umowa ta będzie opłacalna. Niemcy potwierdziły, że dotychczas zwiększona częstotliwość lotów przewidziana w porozumieniu marketingowym nie wymagała zatrudnienia nowych pracowników ani dokonania szczególnych inwestycji: ogólnie oczekiwania portu lotniczego w znacznym stopniu spełniły się, a umowa okazała się opłacalna. W tym kontekście Niemcy przedstawiły prognozę na okres obowiązywania umowy w oparciu o zyski osiągnięte w pierwszych 8 miesiącach okresu umownego (od kwietnia 2011 r. do stycznia 2012 r.), zgodnie z którą wydaje się, że umowa jest opłacalna.
- (344) Po przeanalizowaniu umowy i oczekiwań FSG w chwili zawierania umowy Komisja wyraża zadowolenie, że zawarcie przedmiotowej umowy przyczyniło się do poprawy rentowności portu lotniczego Saarbrücken, ponieważ przewidywane przychody przyrostowe były wyższe niż przewidywane koszty przyrostowe. Ponieważ w związku z tym umowa była zgodna z testem prywatnego inwestora, nie przyniosła ona korzyści przedsiębiorstwu lotniczemu Air Berlin.

Wniosek

- (345) Po ustaleniu, że tabela opłat z 2007 r. i przewidziane w niej rabaty oraz porozumienie marketingowe z 2011 r. zawarte między przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin a portem lotniczym Saarbrücken nie przyniosły temu przedsiębiorstwu lotniczemu korzyści, przeprowadzenie oceny pozostałych kryteriów dotyczących istnienia pomocy państwa nie jest konieczne. Można stwierdzić, że przedmiotowym przedsiębiorstwem lotniczym nie przyznano żadnej pomocy państwa.

5.6. POMOC PAŃSTWA NA ROZPOCZĘCIE DZIAŁALNOŚCI DLA PRZEDSIĘBIORSTWA LOTNICZEGO CIRRUS AIRLINES

- (346) Komisja zauważa, że przedsiębiorstwo lotnicze Cirrus Airlines, które otrzymało bezpośrednie płatności od FSBesitzG w latach 2005 i 2006 ogłosiło niewypłacalność w styczniu 2012 r.; postępowanie w związku z niewypłacalnością wszczęto w kwietniu 2012 r. W rezultacie przedsiębiorstwo lotnicze Cirrus Airlines zaprzestało prowadzenia działalności gospodarczej. Ponieważ wynik postępowania w związku z niewypłacalnością nie jest jasny, Komisja w chwili obecnej nie może stwierdzić, czy dochodzenie w sprawie płatności na rzecz Cirrus Airlines mogło się stać bezcelowe. W związku z powyższym płatności na rzecz Cirrus Airlines nie są przedmiotem niniejszej decyzji.

6. WNIOSEK

- (347) Komisja stwierdza zatem, że finansowanie FSBesitzG/FSG w postaci zastrzyku kapitałowego na pokrycie strat w latach 2000–2012 stanowi pomoc państwa w zakresie, w jakim dotyczyło działań nieobjętych zakresem polityki publicznej. Pomoc ta stanowi nową pomoc od dnia 1 czerwca 2007 r. Część pomocy stanowi zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc inwestycyjną na podstawie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r., a część stanowi zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc operacyjną na podstawie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. Ponadto Komisja stwierdza, że zastrzyki kapitałowe na rzecz spółki vH Saar nie stanowią pomocy państwa, ponieważ spółka vH Saar przekazywała wszystkie otrzymane środki publiczne dalej, a zatem sama nie uzyskała korzyści gospodarczej.
- (348) Nieodpłatne przekazanie działek lub przekazanie działek po cenie niższej od ceny rynkowej w latach 2002, 2003 i 2004 stanowi pomoc państwa w zakresie, w jakim dotyczyło działań nieobjętych zakresem polityki publicznej. Pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym jako pomoc inwestycyjna na podstawie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.
- (349) Wszystkie gwarancje na pożyczki zostały udzielone przed rokiem 2000, a zatem nie stanowią pomocy państwa. Ewentualna korzyść zawarta w pismach o braku zastrzeżeń została przeniesiona z vH Saar na FSBesitzG/FSG.
- (350) Umowa dzierżawy z 2006 r. wiązała się z przyznaniem na rzecz FSBG pomocy państwa, która stanowi pomoc operacyjną zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.
- (351) Przedsiębiorstwom lotniczym nie przyznano żadnej pomocy państwa za pośrednictwem tabeli opłat z 2007 r. ani porozumienia marketingowego zawartego z przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin. Pomoc państwa na rozpoczęcie działalności na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego Cirrus Airlines nie jest przedmiotem niniejszej decyzji.

(352) Ponadto Komisja zauważa, że w dniu 17 czerwca 2014 r. Niemcy poinformowały Komisję, że w drodze wyjątku zgadzają się na przyjęcie niniejszej decyzji w języku angielskim,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa, którą Niemcy wdrożyły na rzecz portu lotniczego Saarbrücken, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Środki, które Niemcy wdrożyły na rzecz przedsiębiorstw lotniczych (tabela opłat z 2007 r., porozumienie marketingowe z przedsiębiorstwem lotniczym Air Berlin), nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia 1 października 2014 r.

W imieniu Komisji

Joaquín ALMUNIA

Wiceprzewodniczący