II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/506

af 20. februar 2014

om Tysklands foranstaltninger for så vidt angår lufthavnen Berlin-Schönefeld GmbH og forskellige luftfartsselskaber — SA.15376 (C 27/07) (ex NN 29/07)

(meddelt under nummer C(2014) 868)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit [1],

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler [2] og under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Mellem 2003 og 2006 har Kommissionen modtaget klager fra forskellige parter, i henhold til hvilke visse luftfartsselskaber og operatøren af lufthavnen Berlin-Schönefeld (»Schönefeld«) potentielt har modtaget ulovlig statsstøtte til deres aktiviteter i denne lufthavn.

(2) Ved brev af 17. august 2006 anmodede Kommissionen Tyskland om at afgive oplysninger herom. Tyskland efterkom denne anmodning ved brev af 20. december 2006.

(3) Ved brev af 10. juli 2007 (»indledningsbeslutningen«) meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede en procedure efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) over for ovennævnte støtteforanstaltninger. Samtidig har Kommissionen udstedt et påbud om oplysninger i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999 [3] med hensyn til alle dokumenter, data og oplysninger, på baggrund af hvilke Kommissionen kan undersøge, om de pågældende foranstaltninger udgør statsstøtte.

(4) Tyskland fremsatte sine bemærkninger den 4. oktober 2007, og den 3. marts 2008 fremsendte Tyskland yderligere dokumenter til Kommissionen.

[1] Med virkning fra den 1. december 2009 er artikel 87 og 88 i EF-traktaten blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Artikel 87 og 88 i EF-traktaten og artikel 107 og 108 i TEUF er i det væsentlige identiske. Henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF læses som henvisninger til artikel 87 og 88 i EF-traktaten, hvor det er relevant. Med TEUF blev der tillige indført visse ændringer i terminologien, såsom udskiftningen af »Fællesskab« med »Union« og »fællesmarked« med »indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive benyttet i hele denne afgørelse.

[2] EUT C 257 af 30.10.2007, s. 16.

[3] Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

(5) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort den 30. oktober 2007 i *Den Europæiske Unions Tidende* ([4]). Kommissionen opfordrede de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger om de pågældende foranstaltninger inden en måned efter offentliggørelsen.

(6) Kommissionen modtog bemærkninger fra flere interesserede parter. Den 16. januar 2008 og den 20. februar 2008 videresendte Kommissionen disse bemærkninger til Tyskland. Ved brev af 15. maj 2008 fremsatte Tyskland sine kommentarer til de bemærkninger, der var indsendt af interesserede parter. Ved brev af 31. august 2009 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger. Tyskland imødekom denne anmodning med tre breve (af 28. september 2009, 12. oktober 2009 og 28. oktober 2009). Den 4. april 2011 anmodede Kommissionen igen Tyskland om oplysninger. Derfor fremsatte Tyskland den 19. maj 2011 nye bemærkninger og fremlagde yderligere dokumentation. Den 10. oktober 2011 videresendte Kommissionen yderligere bemærkninger fra interesserede parter til Tyskland. Tyskland fremsatte kommentarer hertil den 7. november 2011. I forbindelse med en anmodning fra Kommissionen af 17. januar 2012 om nærmere oplysninger fremsatte Tyskland den 14. februar 2012 nye bemærkninger.

2. GENEREL BAGGRUND

(7) Efter Tysklands genforening i 1990 befandt Berlin sig i en helt særlig situation, for så vidt angår lufttrafikken, på grund af den årtier lange deling af byen i en østlig og vestlig del. Bylufthavnene Berlin-Tegel (»Tegel«) og Berlin-Tempelhof (»Tempelhof«) ligger i det tidligere Vestberlin. Schönefeld lufthavn ligger i det tidligere Østberlin på grænsen mellem delstaten Berlin og delstaten Brandenburg.

(8) Tempelhof blev åbnet i 1923 og kunne på grund af sine korte start- og landingsbaner kun anvendes af mindre fly. Det var ikke muligt at foretage en enkel modernisering af lufthavnen, da den ligger i nærheden af et historisk sted, og desuden gjorde de omgivende boligområder en udvidelse umulig. Driften af Tempelhof lufthavn blev indstillet den 30. oktober 2008.

(9) Tegel blev åbnet i 1948 for at muliggøre luftbroen til forsyning af byen under den sovjetiske blokade af Vestberlin. Fra og med 1968 flyttede mange luftfartsselskaber fra Tempelhof til Tegel, da Tempelhof lufthavn ikke var beregnet til jetfly. Siden 1975 har Tegel udviklet sig til Berlins vigtigste passagerlufthavn. I begyndelsen af 1990'erne blev den maksimale kapacitet i Tegel nået i perioder med spidsbelastning. Den eneste mulighed for at undgå betydelige kapacitetsflaskehalse på lang sigt var en udvidelse af start- og landingsbanerne samt opførelse af en større terminal. Dette var imidlertid ikke muligt, da Tegel ligesom Tempelhof er en bylufthavn, der er omgivet af boligområder og tilfartsveje. Enhver yderligere stigning i lufttrafikken i Tegel ville tillige have medført en øget støjbelastning for beboerne i området.

(10) Schönefeld blev åbnet i 1946 efter pålæg fra den sovjetiske militæradministration i Tyskland. Lufthavnen tjente først og fremmest som militærlufthavn, men blev også anvendt af kommercielle luftfartsselskaber, f.eks. Aeroflot og senere det østtyske luftfartsselskab Interflug. Frem til den politiske omvæltning i Tyskland i 1990 blev Schönefeld lufthavn udvidet flere gange. Men lufthavnen, der var bygget til militære formål, opfyldte ikke kravene til en moderne, kommerciel lufthavn. Desuden var lufthavnens infrastruktur efter den politiske omvæltning ikke længere tidssvarende. I 1990'erne var det således nødvendigt med omfattende investeringer for at tilpasse lufthavnen til vesteuropæiske sikkerhedsstandarder. Derudover ligger Schönefeld længere væk fra bykernen end Tempelhof og Tegel. Derfor blev lufthavnen i det mindste af visse kategorier af passagerer og luftfartsselskaber betragtet som mindre attraktiv.

(11) Af historiske årsager blev de tre berlinske lufthavne oprindeligt drevet af forskellige virksomheder. I forbindelse med genforeningen blev de samlet i ét enkelt holdingselskab, Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (»BBF«), hvis selskabsdeltagere bestod af delstaterne Berlin og Brandenburg (med hver 37 %) og den tyske forbundsregering (med 26 %). Indtil 2003 havde holdingselskabet to datterselskaber: Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH (»BFG«) som operatør af lufthavnene Tegel og Tempelhof og Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (»FBS«) som operatør af Schönefeld lufthavn. I oktober 2003 blev BBF og FBS fusioneret. I den forbindelse blev BFG omdannet til et datterselskab af FBS. Den 1. januar 2012 ændrede FBS navn til Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (»FBB«).

(12) I 1990'erne blev det hurtigt tydeligt, at det var nødvendigt med en mere effektiv udnyttelse af den eksisterende lufthavnskapacitet — på daværende tidspunkt fordelt ud over byområdet Berlin på grund af den til dato politisk motiverede deling af byen. Dette skyldes til dels den kendsgerning, at Berlin igen skulle være Tysklands hovedstad, og at der generelt blev kalkuleret med en øget lufttrafik til og fra Berlin (jf. tabel 1).

([4]) Jf. fodnote 2.

Tabel 1

Trafikvolumen i Berlins lufthavne (mio. passagerer)

År	Schönefeld	Tegel	Tempelhof
1991	1,1	6,7	Ikke relevant
1992	1,4	6,6	Ikke relevant
1993	1,6	7	1,1
1994	1,8	7,2	Ikke relevant
1995	1,9	8,2	Ikke relevant
1996	1,8	8,3	Ikke relevant
1997	1,9	8,6	Ikke relevant
1998	1,9	8,8	0,9
1999	1,9	9,5	Ikke relevant
2000	2,1	10,3	Ikke relevant
2001	1,9	9,9	Ikke relevant
2002	1,6	9,1	Ikke relevant
2003	1,7	11,1	0,5
2004	3,3	11	0,4
2005	5	11,5	0,5
2006	6	11,8	0,6
2007	6,3	13,5	0,4
2008	6,6	14,5	0,4
2009	6,8	14,2	Lukket
2010	7,3	15,0	Lukket
2011	7,1	16,9	Lukket
2012	7,1	18,2	Lukket

Kilde: Data fra Kommissionens afgørelse vedrørende statsstøtte nr. NN 25/09 (ex N 167/09) — Tyskland — finansiering af lufthavnen Berlin Brandenburg International (EUT C 179 af 1.8.2009, s. 5), opdateret med oplysninger fra FBB's årsberetninger.

(13) På baggrund heraf blev der umiddelbart efter den tyske genforening indledt drøftelser om muligheden for etablering af én enkelt lufthavn (storlufthavn) for regionen Berlin-Brandenburg. På basis af prognoserne for passagertallene i de berlinske lufthavne blev det antaget, at en stigning i lufttrafikken kun kunne styres effektivt fra en storlufthavn af en passende størrelse og ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknologi.

(14) Planlægningsarbejdet i forbindelse med etableringen af en storlufthavn i Berlin blev påbegyndt i januar 1992. I den sammenhæng blev det den 20. juni 1993 offentliggjort, at området syd for Schönefeld samt de to flyvepladser Sperenberg og Jüterbog blev undersøgt som mulige lokaliteter for den nye lufthavn. Der var to årsager til, at hverken Tegel eller Tempelhof var interessante: for det første som følge af disse bylufthavnes negative virkninger på naboerne (især på grund af flystøj) og for andet, fordi det generelt ikke var muligt at foretage en udvidelse her i det omfang, der var nødvendigt for at kunne rumme Berlins kommende storlufthavn. Beslutningen om at placere

storlufthavnen i Schönefeld var i sidste ende baseret på områdets relative nærhed af bykernen (selv om lufthavnen ligger udenfor) og de gode vej- og jernbaneforbindelser. Følgelig blev det besluttet at udbygge og modernisere den eksisterende Schönefeld lufthavn som Berlins hovedlufthavn under navnet Berlin-Brandenburg Willy Brandt (»BER«) og i tilknytning hertil at lukke lufthavnene Tegel og Tempelhof. Denne beslutning blev formaliseret ved en konsensusbeslutning af 28. maj 1996 mellem den tyske forbundsregering og delstaterne Berlin og Brandenburg.

(15) Selskabsdeltagerne i BBF planlagde gennemførelsen af BER-projektet ved hjælp af en privat lufthavnsejer og -operatør. I 1997 blev der truffet beslutning om privatiseringen, i hvilken forbindelse alle BBF-andele skulle sælges til en privat investor, og den fremtidige køber skulle tildeles en koncession til lufthavnen.

(16) BBF-selskabsdeltagerne og de bydende kunne imidlertid ikke blive enige. Som følge heraf meddelte de offentlige ejere i 2003, at privatiseringen var mislykkedes og bekendtgjorde samtidig, at lufthavnen nu ville blive bygget i offentligt regi ([5]).

3. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE OG BAGGRUNDENE HERFOR

3.1. Ledelses- og overskudsoverførselskontrakten

(17) Den 6. august 1992 underskrev BBF og BFG en ledelses- og overskudsoverførselskontrakt. Aftalen skulle oprindeligt gælde i fem år med stiltiende forlængelse for en periode på to år og en opsigelsesfrist på et år. En lignende kontrakt blev indgået mellem BBF og FBS. I henhold til tysk ret er der ved en ledelses- og overskudsoverførselskontrakt tale om en kontrakt mellem en virksomhed og et datterselskab, hvor datterselskabet overdrager sin ledelse til moderselskabet. Desuden er datterselskabet forpligtet til at overføre sine overskud til moderselskabet eller overdrage udligningen af sine underskud til moderselskabet. I praksis betyder en sådan kontrakt, at overskud og underskud i moder- og datterselskabet sammenregnes og beskattes i overensstemmelse hermed. På grund af de ledelses- og overskudsoverførselskontrakter, der er indgået mellem BBF og datterselskaberne, blev de forskellige selskaber, for så vidt angår selskabsbeskatning, betragtet som én skattepligtig person.

(18) I 2003 i forbindelse med fusionen mellem BBF og FBS overgik BBF's rettigheder og forpligtelser, der var fastlagt i ledelses- og overskudsoverførselskontrakten af 6. august 1992, som var indgået med BFG, til FBS. Derudover mistede den ledelses- og overskudsoverførselskontrakt, der var indgået mellem BBF og FBS, sin betydning i forbindelse med fusionen. Derfor tages der ikke yderligere hensyn til denne kontrakt i nærværende afgørelse.

(19) I praksis medførte ledelses- og overskudsoverførselskontrakten af 6. august 1992 (»ledelses- og overskudsoverførselskontrakten«), der var indgået mellem BBF og BFG — i det mindste i visse år — en udligning af de opståede driftsunderskud i Schönefeld lufthavn med de overskud, der blev opnået ved driften af Tegel lufthavn.

(20) Schönefeld lufthavn havde i hvert fald driftsunderskud indtil 2006. Dette illustreres i nedenstående tabel over lufthavnens EBITDA ([6]) og EBIT ([7]) i perioden 2003-2006 på grundlag af de udgifter og indtægter, der var umiddelbart relateret til lufthavnsdriften.

Tabel 2

EBITDA og EBIT for Schönefeld lufthavn i perioden 2003-2006

EBITDA/EBIT (i mio. EUR)	2003	2004	2005	2006
EBITDA	[…] ([1])	[…]	[…]	[…]
EBIT	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Angivelse af forretningshemmeligheder i henhold til meddelelse fra Kommissionen C(2003) 4582 af 1. december 2003 om tavshedspligt i statsstøttebeslutninger (EUT C 297 af 9.12.2003, s. 6).

Kilde: Bilag 19 til Tysklands bemærkninger af 4. oktober 2007 efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

([5]) Jf. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) af 23.5.2003, nr. 119, s. 16: http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/luftfahrt-privatisierung-der-berliner-flughaefen-endgueltig-gescheitert-1101944.html.

([6]) Earnings before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortisation (resultat før renter, skat, afskrivninger og amortisering).

([7]) Earnings before Interest and Taxes (resultat før renter og skat).

(21) Til trods for de dårlige resultater for Schönefeld lufthavn blev der imidlertid ikke sat spørgsmålstegn ved rentabiliteten af koncernen bestående af FBS, BFG og — indtil 2003 — holdingselskabet BBF (»FBS-koncernen«). FBS-koncernen kunne kontinuerligt stille egne finansielle midler til rådighed eller skaffe de nødvendige finansielle midler på markedet. Efter Kommissionens kendskab har FBS-koncernen kun modtaget finansielle midler fra eksterne kilder i forbindelse med finansieringen af BER-projektet og i den sammenhæng med Kommissionens tilladelse ([8]).

(22) Dette forhold skyldtes navnlig de relativt gode resultater i Tegel lufthavn, som bidrog til at mindske de negative konsekvenser af driftsunderskuddene i Schönefeld for FBS-koncernen. I perioden fra 1990 til 2005 var Tegel i modsætning til Schönefeld og Tempelhof en moderne lufthavn, der blev benyttet af alle vigtige internationale full service-luftfartsselskaber (luftfartsselskaber, der tilbyder en lang række ydelser), som havde flyvninger til/fra Berlin. Blandt visse kategorier af passagerer og luftfartsselskaber blev den oven i købet opfattet som den mest attraktive lufthavn i Storberlin. Derudover kunne der konstateres en generel opadgående tendens i passagerlufttrafikken i Berlin mellem 1990 og 2005, der kom FBS-koncernen som helhed til gode.

(23) Tabel 1 viser, at passagervolumenet pr. år i Tegel i 1990'erne og fra og med 2004 steg kontinuerligt. I Schönefeld steg passagertallet pr. år i første halvdel af 1990'erne betydeligt (fra 1,1 mio. til 1,9 mio. passagerer mellem 1991 og 1995), stagnerede i anden halvdel af 1990'erne og faldt i perioden 2000-2003 (fra 2,1 mio. til 1,7 mio. passagerer pr. år). Mellem 1991 og 2003 blev størstedelen af væksten i trafikken i Berlin — i absolutte tal — absorberet af Tegel og ikke af Schönefeld. Mens det årlige passagertal i Schönefeld i den nævnte periode steg med 600 000, oplevede Tegel en stigning på hele 4,4 mio. I begge lufthavne steg trafikvolumenet, som det fremgår af tabel 1, mellem 2003 og 2012 kontinuerligt: med 417 % i Schönefeld (fra 1,7 mio. til 7,1 mio. passagerer pr. år) og med 63 % i Tegel (fra 11,1 mio. til 18,2 mio. passagerer pr. år). I modsætning til perioden 1991-2003 fordelte væksten i trafikken sig i absolutte tal næsten ligeligt på de to lufthavne, hvilket betyder, at væksten i trafikken i Schönefeld procentuelt var væsentligt større end i Tegel.

3.2. **Afgiftsordningerne for Schönefeld lufthavn**

(24) I 1990'erne forsøgte FBS-koncernen at overtale luftfartsselskaber til at flytte deres aktiviteter fra den næsten fuldt ud udnyttede Tegel lufthavn til Schönefeld lufthavn, hvis kapacitet slet ikke var udnyttet i tilstrækkeligt omfang ([9]). Formålet med disse bestræbelser var at løse flaskehalsproblemerne i Tegel og samtidig udnytte kapaciteten i Schönefeld. Med henblik herpå kontaktede man både luftfartsselskaber, der allerede opererede fra Tegel og Tempelhof, og luftfartsselskaber, som endnu ikke havde flyvninger til/fra Berlin. Flere luftfartsselskaber gav udtryk for deres interesse, men i sidste ende var der af markedsføringsmæssige årsager ingen af dem, som valgte at flytte deres flytrafik til Schönefeld. Dette skyldtes især manglen på en såkaldt ankerbruger ([10]) i Schönefeld samt den kendsgerning, at infrastrukturen i Schönefeld ikke var så moderne som i Tegel. Endvidere blev denne ulempe ikke udlignet af attraktive lufthavnsafgifter eller andre økonomiske incitamenter. Forsøget på at flytte en del af flytrafikken fra Tegel til Schönefeld og derudover få luftfartsselskaber, der ikke tidligere havde haft flyvninger til/fra

([8]) Denne tilrådighedsstillelse af offentlige midler blev af Kommissionen anset for at være forenelig med det indre marked. Jf. Kommissionens afgørelse vedrørende statsstøtte NN 25/09 (ex N 167/09) og SA.35378 (12/N) (EUT C 36 af 8.2.2013, s. 10) — Tyskland — finansiering af lufthavnen Berlin Brandenburg International.

([9]) Tyskland fremlagde følgende oplysninger: i) Kapaciteten i Schönefeld lufthavn beløb sig i perioden 2003-2004 til 4,5 mio. passagerer pr. år og nåede i 2005 et niveau på 7 mio. passagerer pr. år (i forhold til et trafikvolumen på 1,7 mio., 3,3 mio. og 5 mio. passagerer i henholdsvis 2003, 2004 og 2005); ii) kapaciteten i Tegel lufthavn beløb sig i perioden 2003-2004 til 9,5 mio. passagerer pr. år og nåede i 2005 et niveau på 11,5 mio. passagerer pr. år (i forhold til et trafikvolumen på 11,1 mio., 11 mio. og 11,5 mio. i henholdsvis 2003, 2004 og 2005). Det er vanskeligt at måle en lufthavns kapacitet, da den afhænger af de forskellige infrastrukturelementers maksimumskapacitet. Imidlertid er det maksimale passagertal ikke altid velegnet til at foretage en måling heraf, men derimod f.eks. det maksimale antal start- og landingsoperationer. Derudover svarer maksimumskapaciteten i tilfælde, hvor passagertallet anvendes som det relevante referencegrundlag, til overgrænsen for det maksimale passagervolumen pr. time i stedet for det maksimale passagertal pr. år. Det skyldes, at passagervolumenet ofte varierer meget mellem spidsbelastningsperioder og trafiksvage perioder (timer og dage), og at det kan være underlagt sæsonbetonede udsving. Derfor kan ovennævnte angivelser ikke illustrere kapacitetsudnyttelsen i Schönefeld og Tegel fuldt ud. Desuden er det muligt, at en lufthavn i visse tilfælde overskrider sin teoretiske kapacitet i den faktiske drift (f.eks. ved at der afvikles flere passagerer, end der oprindeligt var fastsat som det højeste passagervolumen pr. time). Dette kan dog skabe utilstrækkelige forhold (lange ventetider, forsinkelser osv.). Det ligger imidlertid fast, at Tegel i den omtalte periode havde en kapacitetsudnyttelse på næsten 100 %, mens Schönefeld slet ikke udnyttede sin kapacitet i tilstrækkeligt omfang.

([10]) Ved en »ankerbruger« forstås et førende luftfartsselskab i en lufthavn (for så vidt angår trafikvolumen), hvis ry og image bevirker, at andre luftfartsselskaber etablerer sig i den pågældende lufthavn, hvorved trafikvolumenet stiger yderligere.

Berlin, til at etablere sig i Schönefeld, slog altså på dette tidspunkt i det store og hele fejl. Det tydeliggøres af den allerede nævnte kendsgerning, at passagertallet i Schönefeld i perioden fra 1991 til 2003 kun steg med 600 000 passagerer, mens det i samme periode voksede med 4,4 mio. passagerer i Tegel.

(25) Dette førte til overvejelser om, hvordan Schönefelds økonomiske situation kunne forbedres strategisk inden åbningen af BER. En midlertidig lukning af lufthavnen blev ikke taget i betragtning som en mulighed. Genstand for de strategiske overvejelser var derimod bl.a. størrelsen af lufthavnsafgifterne samt fastsættelsen heraf i lyset af det stigende trafikvolumen.

(26) I Tyskland bliver de afgifter, som lufthavnene opkræver af luftfartsselskaberne for at stille infrastrukturydelser til rådighed, beregnet på basis af afgiftsordningen i den pågældende lufthavn. Afgiftsordningerne offentliggøres i *Nachrichten für Luftfahrer* (det tyske luftfartstidende). Den enkelte lufthavn udarbejder sin egen afgiftsordning og skal informere de kompetente civile luftfartsmyndigheder i den pågældende delstat herom.

(27) Siden 2003 gjaldt der forskellige afgiftsordninger i Schönefeld. I perioden fra den 1. august 2003 til den 30. april 2004 fandtes der én fælles afgiftsordning for Tegel, Tempelhof og Schönefeld (»afgiftsordningen fra 2003«). Denne afgiftsordnings attraktivitet ansås for at være utilstrækkelig, da den ikke gav luftfartsselskaberne noget incitament til at åbne nye ruter til og fra Berlin eller øge frekvenserne.

(28) På baggrund heraf bad selskabsdeltagerne i FBS i 2003 et konsulentfirma ([…] — »konsulentfirmaet«) om at udarbejde en strategi til forbedring af Schönefelds økonomiske situation frem til åbningen af BER, som hurtigt kunne gennemføres.

(29) Af analysen fra konsulentfirmaet fremgik det, at der af mange forskellige årsager var potentiale for en væsentlig udvidelse af flytrafikken i Berlin. Ifølge skøn fra konsulentfirmaet omfattede Berlins opland (»catchment area«) op til 10 mio. potentielle passagerer pr. år. Konsulentfirmaet undersøgte en række strukturelle faktorer, som begunstigede en udvidelse af flytrafikken. Blandt de centrale faktorer var den kendsgerning, at store multinationale virksomheder flyttede deres hovedsæde til Berlin, og at Berlin er Tysklands største universitetsby og et omdrejningspunkt for »etnisk trafik« ([11]) samt det forhold, at Berlin i årene efter årtusindskiftet blev betragtet som en hovedstad i udvikling og turistmagnet ([12]). Konsulentfirmaet anførte, at Berlin i forhold til andre hovedstæder i 2003 stadig havde et betydeligt potentiale for etablering af og vækst i lavpristrafikken (LCC-trafikken).

(30) På samme tidspunkt oplevede LCC-trafikken en betydelig vækst i hele Europa ([13]). Af forskellige analyser fremgik det, at LCC-trafikken overvejende kunne tilskrives nye passagerer, hvorfor der ud over den almindelige trafik kunne forventes et tilsvarende volumen. Konsulentfirmaets prognose viste, at der på kort sigt, dvs. mellem 2003 og 2005, var potentiale for en øgning af LCC-trafikken i Schönefeld på 600 000 til 900 000 passagerer pr. år, samt på mellemlang sigt, dvs. mellem 2005 og 2010, på yderligere 300 000 passagerer pr. år.

(31) Desuden fastslog konsulentfirmaet, at gennemførelsen af en strategi med det formål at opnå etablering af lavprisselskaber i Schönefeld kun ville kræve begrænsede tilpasninger og ingen omfattende investeringer i infrastrukturen eller væsentlige ændringer af den eksisterende infrastruktur.

(32) Konsulentfirmaet anbefalede derfor en sådan strategi (»LCC-strategien«). Med henblik på gennemførelsen heraf blev der foreslået en kombination af mængderabatter på lufthavnsafgifter og økonomiske incitamenter ([14]).

(33) FBS besluttede sig for at gennemføre LCC-strategien og vedtog til dette formål den nye afgiftsordning (»afgiftsordningen fra 2004«). Denne afgiftsordning var — i modsætning til afgiftsordningen fra 2003 — specielt møntet på Schönefeld. Den nye afgiftsordning blev vedtaget den 30. april 2004 og trådte i kraft den 1. maj 2004. Den omfattede følgende afgiftstyper:

a) Afgifter på starter og landinger, navnlig baseret på flyets maksimale startvægt

([11]) »Etnisk trafik« er en betegnelse, der anvendes om borgere, som stammer fra fjerntliggende lande og regelmæssigt foretager flyrejser til deres hjemlande eller modtager besøg af henholdsvis venner og familiemedlemmer, som ligeledes rejser fra disse lande ad luftvejen. I Berlin lever der store grupper af første- og andengenerationsindvandrere.

([12]) På daværende tidspunkt var Berlin det tredjestørste rejsemål for turister i Europa med det højeste antal overnatninger i Tyskland og en høj andel af endagsturister.

([13]) LCC-trafikken i Europa oplevede i årene efter årtusindskiftet en årlig vækst, der kan forklares med den rentable ekspansion, som brancheførende Ryanair og easyJet har foretaget, samt en række nye luftfartsselskabers indtræden på markedet.

([14]) En mere detaljeret beskrivelse af vurderingen fra konsulentfirmaet findes i afsnit 7.2.1.

b) Passagerafgifter på basis af antallet af afrejsende passagerer og flydestinationen

c) Parkeringsafgifter for fly baseret på flyets maksimale startvægt samt parkeringsarealernes anvendelsestid.

(34) Afgiftsordningen indeholdt forskellige økonomiske tilskyndelsesmekanismer:

a) En »passagermængderabat«, inden for hvilken passagerafgifterne blev tilbagebetalt forholdsmæssigt på grundlag af antallet af transporterede passagerer som følger:

Tabel 3

Passagermængderabat i henhold til afgiftsordningen fra 2004

Antal passagerer pr. år	Tilbagebetalingsbeløbets størrelse %
over 50 000	5
over 100 000	10
over 150 000	15
over 250 000	20

b) Et »vækstincitament i form af et destinations- og et frekvensincitament«, som blev tildelt for opstart af nye ruter fra Schönefeld og etableringen af yderligere frekvenser på eksisterende ruter fra Schönefeld. Størrelsen af destinationsincitamentet udgjorde det første år 80 %, det andet år 60 %, det tredje år 40 % og det fjerde år 20 % af landingsgrundtaksten (defineret som summen af de gældende start- og landingsafgifter samt passagerafgifter for de pågældende start- og landingsoperationer). Størrelsen af frekvensincitamentet udgjorde det første år 60 % og det andet år 40 % af landingsgrundtaksten. Med henblik på fastlæggelse af de nøjagtige betingelser skulle der indgås en bilateral aftale mellem FBS og luftfartsselskabet.

(35) Afgiftsordningen fra 2004 blev ændret endnu en gang i juli 2005. Ifølge denne ændring kunne luftfartsselskaber tildeles destinationsincitamentet, hvis de etablerede nye ruter fra Berlins lufthavnssystem, dvs. ruter til rejsemål, som ikke tidligere var blevet betjent direkte fra Berlin. Inden ændringen gjaldt destinationsincitamentet derimod for nye ruter fra Schönefeld, også selv om den samme rute blev betjent af direkte flyvninger fra andre berlinske lufthavne.

(36) Den 19. januar 2006 blev der vedtaget en ny afgiftsordning (»afgiftsordningen fra 2006«), som skulle have virkning med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2006. I forhold til afgiftsordningen fra 2004 faldt frekvensincitamentet nu væk. Afgiftsordningen fra 2006 fastsatte i det væsentlige tre forskellige økonomiske incitamenter: et »vækststøttebeløb« ([15]), dvs. et incitament i forbindelse med en forhøjelse af tonnage- eller passagervolumenet pr. start- og landingsoperation, et »destinationsstøttebeløb« til etableringen af en ny direkte rute fra Berlin til en ny mållufthavn samt en »passagermængderabat«.

(37) I henhold til afgiftsordningen fra 2006 skulle et luftfartsselskab ved etablering af en ny rute fra Berlin vælge mellem destinationsstøttebeløbet og vækststøttebeløbet. Der skulle gøres brug af denne valgmulighed inden etableringen af den nye rute, og denne enkeltstående beslutning var bindende.

(38) Destinationsstøttebeløbet udgjorde i den første fartplansæson efter etablering af den nye rute 80 %, i den anden fartplansæson 60 %, i den tredje fartplansæson 40 %, i den fjerde fartplansæson 20 % og i den femte fartplansæson 10 % af landingsgrundtaksten. Derudover forpligtede luftfartsselskaberne sig til en tilbagebetaling af destinationsstøttebeløbet, hvis de opgav den nye rute allerede før udløbet af den femte fartplansæson: i den første fartplansæson 60 % af den gældende landingsgrundtakst, i den anden fartplansæson 40 %, i den tredje fartplansæson 20 %, i den fjerde fartplansæson 10 % og i den femte fartplansæson 0 %.

([15]) Dette »vækststøttebeløb« adskiller sig fra »vækstincitamentet« i henhold til afgiftsordningen fra 2004.

(39) Vækststøttebeløbet kunne tildeles luftfartsselskaber, hvis de i forhold til det pågældende forrige år havde opnået et øget tonnage- eller passagervolumen pr. start- og landingsoperation. Vækststøttebeløbet blev beregnet på grundlag af de i afgiftsordningen anførte satser afhængigt af den opnåede vækst. Resultatet heraf var gradvist faldende rabatter på lufthavnsafgifterne. Vækststøttebeløbet var begrænset til maksimalt fem år.

(40) Derimod blev »passagermængderabatten« kun ændret og udvidet lidt i forhold til afgiftsordningen fra 2004. I henhold til afgiftsordningen fra 2006 bestod passagermængderabatten, nu under betegnelsen »volumenstøttebeløb«, i en forholdsmæssig tilbagebetaling af start- og landingsafgifterne samt af passagerafgifterne afhængigt af antallet af transporterede passagerer. Rabattrinnene var fastsat som følger:

Tabel 4

Volumenstøttebeløb: Rabatter i henhold til afgiftsordningen fra 2006

Antal passagerer pr. år	Tilbagebetalingsbeløbets størrelse %
over 50 000	5
over 100 000	10
over 250 000	15
over 500 000	20
over 1 mio.	30
over 2 mio.	40

3.3. **Individuelle kontrakter indgået mellem FBS og visse luftfartsselskaber**

3.3.1. *Etablering af easyJet som ankerbruger i Schönefeld*

(41) I 2003 indledte FBS i forbindelse med gennemførelsen af LCC-strategien i Schönefeld forhandlinger med easyJet Airline Company Ltd. (»easyJet«), da selskabet var på udkig efter en placering til sin nye base på det europæiske fastland. Til gengæld for attraktive lufthavnsafgifter og andre økonomiske incitamenter tilbød easyJet stationeringen af fire fly i det første driftsår i lufthavnen (2004), efterfulgt af yderligere seks fly i det andet år samt et yderligere fly hvert år i perioden fra 2006 til 2009. Ifølge Tyskland så FBS dette som en mulighed for at få et lavprisselskab, der allerede var etableret på markedet, til at etablere sig som ankerbruger i Schönefeld.

(42) Den 19. december 2003 indgik FBS og easyJet en kontrakt (»easyJet-kontrakten fra 2003«) på ovennævnte betingelser. Med kontrakten blev der fastlagt en særlig afgiftsstruktur for easyJet, som afveg fra den gældende afgiftsordning. Heri var der kun fastlagt afgifter på grundlag af antallet af afrejsende passagerer. Uafhængigt heraf blev der med kontrakten indført et rabatsystem, der var baseret på antallet af yderligere passagerer, som blev transporteret af easyJet i det pågældende år i forhold til det foregående år. Dette særlige rabatsystem blev senere inkorporeret i afgiftsordningen fra 2006 under betegnelsen »vækststøttebeløb« (jf. betragtning 36 til 39). Derudover aftalte FBS og easyJet et destinationsstøttebeløb i form af en engangsbetaling på […] EUR for hver ny daglig rotation (frekvens), som easyJet startede. Betalingerne på grundlag af dette system blev dog indstillet i 2004. I alt blev der inden for rammerne af systemet ydet støtte til 19 nye daglige rotationer, som easyJet havde startet.

(43) Løbetiden på den kontrakt, der var blevet indgået mellem FBS og easyJet, var oprindeligt fastsat til 10 år med mulighed for, at easyJet kunne forlænge kontrakten med yderligere 10 år. Den 11. september 2007 indgik FBS og easyJet en ændringskontrakt (»easyJet-ændringskontrakten fra 2007«), med hvilken løbetiden og andre vilkår i den oprindelige kontrakt blev ændret. Med denne ændringskontrakt blev løbetiden på easyJet-kontrakten fra 2003 i sin ændrede version begrænset til en løbetid frem til åbningen af storlufthavnen BER (dengang planlagt til 2011). Med hensyn til lufthavnsafgifter indeholdt easyJet-ændringskontrakten fra 2007 en »dynamisk« henvisning til lufthavnens generelle afgiftsordning ([16]). I henhold hertil havde den i Schönefeld gældende afgiftsordning til enhver tid også gyldighed for easyJet, også selv om FBS skulle ændre afgiftsordningen efter kontraktens indgåelse.

([16]) Denne henvisning vedrører størrelsen af lufthavnsafgifterne samt rabatsystemet og andre i afgiftsordningen fastsatte økonomiske incitamentsordninger.

(44) I perioden 2003-2006 skete der en kraftig stigning i easyJet-trafikken i Schönefeld. easyJet kunne endog øge antallet af stationerede fly i Schönefeld hurtigere, end det var aftalt med FBS. Følgelig blev Schönefeld i 2006 den største easyJet-base uden for Det Forenede Kongerige.

(45) Dette forhold illustreres i tabel 5, som viser udviklingen i easyJet-trafikken i Schönefeld (i henholdsvis absolutte tal og som procentdel af det samlede passagertal i Schönefeld mellem 2004 og 2010).

Tabel 5

Udvikling i easyJet-trafikken i Schönefeld mellem 2004 og 2010

Udvikling i antallet af easyJet-passagerer							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
easyJet	1 003 387	2 355 251	2 811 568	2 921 241	3 218 851	2 887 114	2 971 263
Andelen af easyJet-passagerer ud af det samlede passagertal i Schönefeld	30 %	46 %	46 %	46 %	48 %	42 %	41 %

3.3.2. *Etablering af andre luftfartsselskaber i Schönefeld*

(46) Ud over etableringen af easyJet som ankerbruger arbejdede FBS på at få andre lavprisselskaber til at etablere sig i Schönefeld. I forbindelse hermed blev der indgået individuelle kontrakter med følgende lavprisselskaber: Germanwings GmbH (»Germanwings«), Ryanair Limited (»Ryanair«), Volare Airlines S.p.A. (»Volare«), V-Bird Airlines B.V. (»V-Bird«), Norwegian Air Shuttle AS (»Norwegian Air Shuttle«), Icelandair Reykjavik Airport (»Icelandair«) samt luftfartsselskabet Aer Lingus Limited (»Aer Lingus«), der udelukkende betragtes som lavprisselskab i forbindelse med denne afgørelse ([17]).

(47) Hvad angår Ryanair og Germanwings, blev der indgået to tillægskontrakter, en i 2003 og en i 2004.

(48) Kontrakterne med Ryanair, Volare og V-Bird samt den første med Germanwings blev indgået inden vedtagelsen af og inden dagen for ikrafttrædelsen af afgiftsordningen fra 2004 (jf. betragtning 33). I disse kontrakter var der en beskrivelse af de fra Schönefeld betjente ruter og de pågældende frekvenser. Kontrakterne indeholdt økonomiske incitamenter i form af betalinger til de enkelte luftfartsselskaber, som man havde forhandlet sig frem til for at overbevise disse luftfartsselskaber om at drive flytrafik eller udvide deres trafik i Schönefeld uden først at skulle afvente vedtagelsen af en ny afgiftsordning med økonomiske incitamenter. Disse betalinger var forbundet med den betingelse, at luftfartsselskabet mindst skulle gennemføre en bestemt andel af det antal flyvninger, der var planlagt inden for rammerne af den kontraktligt aftalte drift ([18]). I den første kontrakt med Ryanair var der fastsat en betaling på […] mio. EUR i ét år (kontraktperiode). Kontrakterne med V-Bird og Volare omfattede betalinger på hver […] mio. EUR i tre år, gradvist faldende i årlige trancher. I den første kontrakt med Germanwings var der fastlagt en betaling i form af en gradvist faldende rabat på de påløbne afgifter i en periode på tre år. Desuden var det aftalt, at FBS skulle overtage markedsføringsomkostninger på […] EUR pr. år.

(49) De andre kontrakter, der blev indgået med eller efter ikrafttrædelsen af afgiftsordningen fra 2004, var i det væsentlige baseret på de samme principper. I disse kontrakter var der ligeledes en beskrivelse af de fra Schönefeld betjente ruter og de pågældende frekvenser. På denne måde kunne de enkelte luftfartsselskaber anvende forskellige økonomiske incitamenter. Kontrakterne indeholdt dog en »dynamisk« henvisning til lufthavnens generelle afgiftsordning. I henhold hertil havde den i Schönefeld gældende afgiftsordning til enhver tid også gyldighed for det pågældende luftfartsselskab, også selv om FBS måtte ændre afgiftsordningen efter kontraktens indgåelse ([19]). Kontrakterne indeholdt klausuler, i henhold til hvilke tildelingen af visse i henhold til afgiftsordningen fastsatte incitamenter var betinget af, at luftfartsselskabet mindst skulle gennemføre en bestemt andel af det antal flyvninger,

([17]) Tabel 6 giver et overblik over de enkelte kontrakter.
([18]) Betalingen af et kontraktligt fastsat tilskud til Germanwings var eksempelvis forbundet med den betingelse, at Germanwings mindst skulle gennemføre […] % af det antal flyvninger, der var planlagt inden for rammerne af den kontraktligt aftalte drift.
([19]) Den samme tilgang blev anvendt i easyJet-ændringskontrakten fra 2007 (jf. betragtning 43).

der var planlagt inden for rammerne af den kontraktligt aftalte drift. Derudover var det i enkelte af disse kontrakter fastlagt, at FBS ville yde tilskud til den forholdsmæssige finansiering af de pågældende luftfartsselskabers markedsføringsomkostninger. I kontrakten med Norwegian Air Shuttle var der eksempelvis fastlagt et engangstilskud på […] EUR fra FBS til dækning af luftfartsselskabets dokumenterede markedsføringsomkostninger. Aer Lingus og Icelandair blev ligeledes tilbudt engangsbetalinger på henholdsvis […] EUR og […] EUR til finansiering af en del af deres markedsføringsomkostninger.

(50) Nedenstående tabel indeholder en oversigt over løbetiden på de forskellige kontrakter.

Tabel 6

Løbetider på kontrakterne mellem FBS og forskellige lavprisselskaber

Luftfartsselskab/kontrakt	Dato for kontraktindgåelsen	Fastsat kontraktperiode [1]
Ryanair (første kontrakt)	31. marts 2003	1. maj 2003 til 30. april 2004
Ryanair (anden kontrakt)	28. april 2004	1. maj 2003 til 30. april 2008
Germanwings (første kontrakt)	14. oktober 2003 [2]	26. oktober 2003 til 31. oktober 2006
Germanwings (anden kontrakt)	23. december 2004	1. maj 2004 til 30. april 2008
Volare	22. oktober 2003 [3]	26. oktober 2003 til 31. marts 2007 [4]
V-Bird	3. november 2003 [5]	3. november 2003 til 3. november 2007 [6]
Icelandair	6. juni 2004	6. juni 2004 til 31. marts 2009
Norwegian Air Shuttle	17. maj 2004	29. marts 2004 til 31. marts 2009
Aer Lingus	13. maj 2004	30. marts 2004 til 31. marts 2009

[1] Løbetiden på enkelte kontrakter begyndte med tilbagevirkende kraft fra og med en tidligere dato end datoen for kontraktindgåelsen. Dette var eksempelvis tilfældet i forbindelse med den anden kontrakt med Germanwings, som havde virkning med tilbagevirkende kraft fra datoen for ikrafttrædelsen af afgiftsordningen fra 2004. Ligeledes berørt heraf er den anden kontrakt med Ryanair, som erstattede den første Ryanair-kontrakt og havde virkning med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2003, hvilket var datoen for ikrafttrædelsen af den første Ryanair-kontrakt.

[2] Kort forinden (den 29. september 2003) var der blevet underskrevet en kontrakt mellem FBS og Germanwings, som skulle være gældende fra den 26. oktober 2003. Den blev imidlertid erstattet af kontrakten af 14. oktober 2003, inden den nåede at træde i kraft. Derfor fandt kontrakten af 29. september 2003 aldrig anvendelse.

[3] Den 22. oktober 2003 underskrev FBS og Volare to kontrakter, »hovedkontrakten« og »tillægskontrakten«. I forbindelse med denne afgørelse betragtes disse kontrakter som én enkelt kontrakt.

[4] Volare indstillede imidlertid sin drift i Schönefeld i 2004.

[5] Den 3. november 2003 underskrev FBS og V-Bird to kontrakter, »hovedkontrakten« og »tillægskontrakten«. I forbindelse med denne afgørelse betragtes disse kontrakter som én enkelt kontrakt.

[6] V-Bird indstillede imidlertid sin drift i Schönefeld i 2004.

Kilde: Bilag 16 og 20 til Tysklands bemærkninger af 4. oktober 2007 efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

(51) Tabel 7 viser trafikudviklingen for de pågældende luftfartsselskaber i Schönefeld mellem 2003 og 2010.

Tabel 7

Udvikling i passagertallet i perioden 2003-2010 for de lavprisselskaber, der var genstand for undersøgelsen

Udvikling i passagertallet for luftfartsselskaber med individuelle kontrakter i perioden 2003-2010								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Germanwings	71 925	341 980	826 842	1 249 903	1 393 362	1 284 424	1 255 248	1 197 054
Ryanair	190 635	239 025	227 168	358 340	444 956	756 731	1 193 959	1 386 332
Norwegian Airshuttle	—	35 381	59 035	102 682	169 376	191 742	204 508	221 237

Udvikling i passagertallet for luftfartsselskaber med individuelle kontrakter i perioden 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aer Lingus	—	31 992	96 991	119 750	133 014	142 728	133 670	123 269
Icelandair	—	7 000	12 937	15 395	20 027	21 582	9 655	8 609
Volare	19 240	138 828	—	—	—	—	—	—
V-Bird	10 978	95 925	—	—	—	—	—	—
Disse luftfartsselskabers samlede andel af trafikken i Schönefeld	17 %	26 %	24 %	30 %	34 %	36 %	41 %	40 %

(52) Samlet set har gennemførelsen af LCC-strategien medført en drastisk øgning af trafikken i Schönefeld. Som det fremgår af tabel 1, er antallet af passagerer næsten fordoblet mellem 2003 og 2004 (stigning fra 1,7 mio. til 3,3 mio.). Også i de følgende år øgedes passagertallet betydeligt og nåede i 2005 et niveau på 5 mio. og i 2006 et niveau på 6 mio. passagerer. Mellem 2003 og 2009 steg antallet af passagerer til det firedobbelte.

3.4. **Terminal B og udlejning af lokaler i denne terminal til easyJet**

(53) I Schönefeld lufthavn er terminal B og A forbundet med hinanden og udgør tilsammen nordterminalen. For så vidt angår kapacitet, er terminal B en af de mindste terminaler i Schönefeld. Størstedelen af passagererne og luftfartsselskaberne benytter den væsentligt større terminal A. I terminal B er det kun funktionerne check-in af passagerer og bagage samt sikkerhedskontrollen, der benyttes af passagererne. Alle øvrige procesdele af passagerafviklingen foretages i den tilgrænsende terminal A. Herunder hører venten på afrejse, forberedelse af boarding samt selve boardingen. Desuden foregår alle ankomster af flypassagerer og deres bagage i terminal A.

(54) Med henblik på at forberede sig på det betydelige ekstra trafikvolumen, som måtte forventes i Schönefeld i kølvandet på kontrakten med easyJet fra 2003, indgik FBS en yderligere kontrakt med dette luftfartsselskab i marts 2004. Med denne yderligere kontrakt (»easyJet-lejekontrakten fra 2004«) indrømmede FBS easyJet eneret til at benytte check-in-skranker og personalerum i terminal B i Schönefeld. De aftalte lejebeløb skulle betales separat i forhold til lufthavnsafgifterne. Derudover gav kontrakten easyJet ret til såkaldt branding, dvs. indretning af visse arealer i overensstemmelse med luftfartsselskabets koncept.

(55) I perioden fra 2004 til 2007 lejede easyJet et areal på ca. […] m^2 i form af kontorlokaler og check-in-skranker, hvilket svarer til […] % af det samlede areal i terminal B. I februar 2008 flyttede easyJet til særskilte kontorlokaler, hvorved det i terminal B anvendte kontorareal blev reduceret til […] m^2.

(56) Friarealerne i terminal B, herunder haller, gange og caféen, som er placeret her, kan også benyttes af andre luftfartsselskabers passagerer, idet der ikke er nogen rumlig adskillelse mellem terminal A og terminal B.

(57) Passagerafviklingen i terminal B adskiller sig fra afviklingen i andre terminaler i kraft af et sikkerhedsteknisk aspekt i forbindelse med bagagetransportsystemet. I det system, som anvendes i terminal B, er der nemlig indbygget et røntgenapparat til bagagekontrol. I terminal A sker røntgenkontrollen, så snart passagererne kommer ind i check-in-området. Efter Tysklands opfattelse svarer anlægget i terminal B, for så vidt angår bagagetransportsystemets tekniske funktion, til anlægget i terminal A.

3.5. **Foranstaltninger, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure**

(58) Følgende foranstaltninger er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure:

— ledelses- og overskudsoverførselskontrakten (»foranstaltning 1«), hvor FBS blev betragtet som potentielt begunstiget i henhold til indledningsbeslutningen

— de i easyJet-kontrakten fra 2003 fastsatte afgiftsordninger (»foranstaltning 2«), hvor easyJet blev betragtet som potentielt begunstiget

— de vilkår, herunder rabatter på lufthavnsafgifter og forskellige økonomiske incitamenter, som flere andre lavprisselskaber fik tilbudt i forbindelse med de kontrakter, der er nævnt i tabel 6 (herefter under ét »foranstaltning 3«), hvor Ryanair, Volare, Germanwings, V-Bird, Norwegian Air Shuttle, Aer Lingus og Icelandair blev betragtet som potentielt begunstigede

— easyJet-kontrakten fra 2004 (»foranstaltning 4«), hvor easyJet blev betragtet som potentielt begunstiget.

4. BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

4.1. Foranstaltning 1: Ledelses- og overskudsoverførselskontrakten

(59) I indledningsbeslutningen fastholdt Kommissionen, at Schönefeld har haft underskud i en årrække og fortsat kører med underskud. Den fastslog samtidig, at et af de vigtigste instrumenter for FBS' overlevelse består i at udligne disse underskud med de overskud, der genereres af BFG. Kommissionen nåede til den foreløbige konklusion, at FBS på baggrund af denne krydssubsidiering, som er baseret på ledelses- og overskudsoverførselskontrakten, havde opnået en økonomisk fordel, som FBS muligvis ikke havde kunnet opnå under normale markedsbetingelser. Kommissionen mente, at det var en særlig økonomisk fordel, idet den kun kom ét selskab til gode. Derudover fordrejer den konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne negativt.

(60) Kommissionen nåede også til den foreløbige konklusion, at denne økonomiske fordel finansieres med statslige midler og dermed kan tilregnes staten. For så vidt angår statslige midler, understregede Kommissionen, at det i forbindelse med FBS drejer sig om en offentlig virksomhed, hvis selskabsdeltagere består af den tyske forbundsregering og to delstater. Desuden repræsenterer otte ud af tolv medlemmer af bestyrelsen tyske offentlige myndigheder. Efter Kommissionens opfattelse skal FBS' midler derfor betragtes som statslige midler. Med hensyn til om foranstaltning 1 kan tilregnes staten, fremhævede Kommissionen navnlig typen af de aktiviteter, som FBS udfører, og anførte, at lufthavne har væsentlig betydning inden for forskellige politiske områder, og at de offentlige myndigheder generelt ikke er »fraværende«, når en lufthavnsoperatør træffer beslutninger vedrørende den langsigtede udvikling af den pågældende infrastruktur.

(61) Kommissionen fandt derfor, at den pågældende foranstaltning kan udgøre statsstøtte. Den betvivlede forenelighed af denne potentielle statsstøtte med det indre marked, navnlig på grundlag af undtagelsen i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Kommissionen konstaterede, at det i forbindelse med den omtalte foranstaltning drejer sig om driftsstøtte, såfremt den kan karakteriseres som statsstøtte, at den ikke synes at være nødvendig og forholdsmæssig med henblik på at bidrage til at gennemføre en målsætning af almen interesse, og at den ikke indgår i nogen omstruktureringsproces. Kommissionen betvivlede desuden denne foranstaltnings forenelighed med bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i TEUF og anførte i den forbindelse, at de tyske myndigheder ikke havde dokumenteret, at FBS var blevet overdraget tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen henviste endvidere til punkt 34 og 35 i EF-retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (»luftfartsretningslinjerne«) ([20]), i henhold til hvilke driften af en lufthavn samlet set kun i undtagelsestilfælde kan betegnes som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

4.2. Foranstaltning 2: easyJet-kontrakten fra 2003

(62) I indledningsbeslutningen meddelte Kommissionen, at de af easyJet betalte lufthavnsafgifter var væsentligt lavere end dem, der var fastsat i den gældende afgiftsordning. Desuden understregede Kommissionen, at de rabatter, der blev ydet til de andre lavprisselskaber i Schönefeld, ganske vist var baseret på den til enhver tid gældende afgiftsordning, men at easyJet-kontrakten fra 2003 imidlertid ikke indeholdt denne »dynamiske« henvisning til afgiftsordningen. Kommissionen indtog derfor det foreløbige standpunkt, at easyJet-kontrakten fra 2003 udgør en selektiv fordel for easyJet, som efter alt at dømme fordrejer konkurrencen og har negativ indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

(63) Kommissionen nåede desuden til den foreløbige konklusion, at denne foranstaltning finansieres af statslige midler og kan tilregnes staten, bl.a. på grundlag af den vedrørende foranstaltning 1 nævnte argumentation, som også gælder for foranstaltning 2. Derudover bemærkede Kommissionen, at indgåelsen af kontrakter som dem, der er indgået med easyJet og andre lavprisselskaber, højst sandsynligt ville have krævet bestyrelsens godkendelse, hvis medlemmer primært består af repræsentanter fra offentlige myndigheder. Kommissionen bemærkede også, at den af FBS offentliggjorte afgiftsordning skulle have været godkendt af ministeriet for byudvikling, boligforhold og transport i delstaten Brandenburg. Disse aspekter blev betragtet som endnu en indikation af, at foranstaltning 2 (og foranstaltning 3) kan tilregnes staten på samme måde. Endvidere henviste Kommissionen til, at ministerpræsidenten i delstaten Brandenburg var medlem af bestyrelsen i FBS, og at ministeriet for byudvikling, boligforhold og transport ligeledes var underlagt ham.

([20]) EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

(64) Desuden udtrykte Kommissionen tvivl om foranstaltningens forenelighed med det indre marked, såfremt den kunne klassificeres som statsstøtte, især på grund af bestemmelserne i luftfartsretningslinjerne.

4.3. **Foranstaltning 3: Kontrakter med forskellige andre lavprisselskaber**

(65) I indledningsbeslutningen meddelte Kommissionen, at den i Schönefeld indførte rabatordning med henblik på at opnå et øget trafikvolumen kun kom visse luftfartsselskaber til gode, og understregede den manglende gennemsigtighed i dette rabatsystem. Kommissionen bemærkede, at enkelte af de undersøgte afgiftsordninger var blevet aftalt på et tidspunkt, hvor den gældende afgiftsordning ikke indeholdt nogen bestemmelser om rabatter, og at afgiftsordningen fra 2004 udelukkende blev udviklet med det formål at skabe et retsgrundlag for disse ordninger med tilbagevirkende kraft. Ifølge Kommissionen kunne den i henhold til afgiftsordningen fra 2004 planlagte rabatordning ikke få retsvirkning, fordi afgiftsordningen fra 2004 kun var blevet godkendt af den kompetente myndighed med forbehold af, at de relevante rabatordninger blev anmeldt til Kommissionen, hvilket imidlertid ikke skete ([21]). I lyset heraf drog Kommissionen den foreløbige konklusion, at de omtalte ordninger gav de pågældende luftfartselskaber en særlig fordel. Derudover mente Kommissionen, at denne økonomiske fordel efter alt at dømme fordrejer konkurrencen og har negativ indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

(66) Med hensyn til anvendelsen af statslige midler i foranstaltning 3 og den kendsgerning, at foranstaltningen kan tilregnes staten, anførte Kommissionen de samme argumenter som i forbindelse med easyJet-kontrakten fra 2003.

(67) Endelig udtrykte Kommissionen tvivl om de omtalte ordningers forenelighed med det indre marked, såfremt de kunne klassificeres som statsstøtte, især på grund af bestemmelserne i luftfartsretningslinjerne.

4.4. **Foranstaltning 4: easyJet-lejekontrakten fra 2004**

(68) For så vidt angår aftalen mellem FBS og easyJet om at benytte terminal B i Schönefeld lufthavn, henviste Kommissionen i indledningsbeslutningen til dommen fra Landgericht Potsdam ([22]). Den havde fastslået, at easyJet var blevet indrømmet eneret til at benytte en hel terminal i lufthavnen (terminal B), og at alle andre luftfartsselskaber, som havde benyttet denne terminal tidligere, måtte vige pladsen. Denne terminal havde forskellige fordele, som de øvrige terminaler i Schönefeld lufthavn ikke kunne tilbyde. Terminalen råder f.eks. over et bagagetransportsystem med flere niveauer, hvilket muliggør væsentligt hurtigere afviklinger end transportsystemerne i de øvrige terminaler, der er begrænset til ét niveau.

(69) Ifølge Kommissionen havde Landgericht Potsdam fastslået, at der ikke havde været nogen grund til at indrømme easyJet eneret til at benytte terminal B. Andre luftfartsselskaber, der ligeledes betjente Schönefeld lufthavn, havde afviklet lige så mange passagerer som easyJet og tilbudt et tilsvarende antal ruter. Uafhængigt heraf fandt Kommissionen, at den leje på […] EUR pr. måned, som FBS havde beregnet i forhold til easyJet, lå under den gængse markedsleje.

(70) Kommissionen indtog derfor det foreløbige standpunkt, at easyJet-lejekontrakten fra 2004 udgjorde en særlig fordel for easyJet. Derudover mente Kommissionen, at denne økonomiske fordel efter alt at dømme fordrejer konkurrencen og har negativ indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

(71) Med hensyn til anvendelsen af statslige midler i foranstaltning 4 og den kendsgerning, at foranstaltningen kan tilregnes staten, anførte Kommissionen de samme argumenter som i forbindelse med easyJet-kontrakten fra 2003.

(72) Endelig udtrykte Kommissionen tvivl om foranstaltningens forenelighed med det indre marked, såfremt den kunne klassificeres som statsstøtte, især på grund af bestemmelserne i luftfartsretningslinjerne.

5. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

5.1. **Air France**

(73) Ifølge Air France var der i forbindelse med de afgifter, som FBS opkrævede i Schönefeld, ikke tale om en generel foranstaltning, fordi der i dette tilfælde ikke blev foretaget den nødvendige offentliggørelse heraf. Ydermere var løbetiden på easyJet-kontrakten fra 2003 (20 år) i strid med Kommissionens tidligere afgørelser. Der fandtes ikke at være nogen objektiv begrundelse for en langsigtet finansiel støtte, og der kunne ikke dokumenteres nogen tilskyndelsesvirkning.

([21]) Til støtte for denne foreløbige konklusion henviste Kommissionen til en dom fra Landgericht Potsdam af 20. oktober 2004 (j.nr. 2 O 70/04, s. 5).

([22]) Dom fra Landgericht Potsdam af 20. oktober 2004 (j.nr. 2 O 70/04).

(74) For så vidt angår easyJets benyttelse af terminal B, mente Air France, at det drejede sig om den eneste terminal, som var møntet på, at ét luftfartsselskab kunne indrømmes eneret til at benytte den. easyJet-lejekontrakten fra 2004 har ikke været genstand for en udbudsprocedure. easyJet er det eneste luftfartsselskab, der kan tilbyde en bekvem og pålidelig bagageudlevering i Schönefeld.

5.2. **Lufthansa**

(75) Deutsche Lufthansa AG (»Lufthansa«) henviste i sine bemærkninger til det faktum, at forretningsudviklingen i de tre berlinske lufthavne (Tegel, Schönefeld og Tempelhof) forløb yderst positivt, og at dækningsgraden lå på ca. […] % i de seneste tre år. Efter Lufthansas opfattelse blev Schönefeld subsidieret af de luftfartsselskaber, der opererer fra Tegel.

5.3. **Germania**

(76) Germania Fluggesellschaft mbH (»Germania«) indtog det standpunkt, at fordelene i Schönefeld blev finansieret af passagererne i Tegel lufthavn som følge af ledelses- og overskudsoverførselskontrakten mellem FBS og BFG. Ifølge Germania er der tale om krydssubsidiering som følge af den måde, afgiftsordningen er sat sammen på, og i kraft af relationerne mellem operatørerne af lufthavnene Schönefeld og Tegel, hvilket ifølge Germania må betragtes som kollusion (samordnet praksis). Germania mente ikke, at FBS med hensyn til udligningen af underskud handlede som en privat markedsøkonomisk investor. Germania anser det for usandsynligt, at FBS' omkostninger i Schönefeld kunne dækkes af driften.

(77) Germania gjorde gældende, at luftfartsselskaber i Schönefeld modtog driftsstøtte i kraft af individuelle kontrakter om lufthavnsafgifter. Desuden var afgiftsordningen fra 2004 ifølge Germania hverken blevet godkendt eller offentliggjort.

(78) Ifølge Germania svarede den leje, som easyJet betalte for at benytte terminal B, ikke til den gængse markedspris. Dette må betragtes som positiv særbehandling og kan sidestilles med statsstøtte. Eneretten til at benytte hele terminal B havde gjort det muligt for easyJet at tilbyde en mere effektiv service, hvorimod andre luftfartsselskaber ikke havde haft denne mulighed.

5.4. **DBA**

(79) Ifølge DBA Luftfahrtgesellschaft (»DBA«), et lavprisselskab og datterselskab af Air Berlin (drift indstillet i 2008), var priskonkurrencen på det berlinske lufttrafikmarked særligt hård. Konkurrencesituationen var blevet skærpet yderligere i forbindelse med gennemførelsen af LCC-strategien i Schönefeld, navnlig med tilgangen af Germanwings og easyJet. De luftfartsselskaber, der opererer fra Tegel, var således kommet under pres, heriblandt fortrinsvis andre lavprisselskaber såsom Air Berlin/DBA.

(80) DBA anførte, at den leje, som easyJet betalte for terminal B, ikke svarer til den gængse markedspris. Derudover udgjorde eneretten til at benytte bagagetransportsystemet i terminal B positiv særbehandling, som var relevant i forhold til statsstøttereglerne.

5.5. **Association of European Airlines**

(81) Association of European Airlines (»AEA«, sammenslutningen af europæiske luftfartsselskaber), som varetager de europæiske luftfartsselskabers interesser, mente, at en krydssubsidiering mellem Tegel og Schönefeld samt mellem AEA-medlemmerne, som primært opererede fra Tegel, og de subsidierede konkurrerende luftfartsselskaber med sæde i Schönefeld var diskriminerende. Ifølge AEA ville de luftfartsselskaber, der opererer fra Schönefeld, ikke have været økonomisk levedygtige uden denne konkurrencebegrænsende krydssubsidiering, og afgifterne i Tegel kunne dermed have været væsentligt lavere. På grund af Tegels geografiske nærhed af Schönefeld har subsidierne ikke været nødvendige ud fra et offentligt synspunkt.

(82) AEA mente, at de i indledningsbeslutningen nævnte foranstaltninger ikke kunne begrundes objektivt, og at rabatterne og incitamenterne var vilkårlige og diskriminerende og dermed ikke forenelige med luftfartsretningslinjerne.

5.6. **Germanwings**

(83) Ifølge Germanwings har FBS altid optrådt som en privat investor i forhold til selskabet. Til trods for den gradvise reduktion af de ydede rabatter har Germanwings udvidet sit rutenet fra Schönefeld. Selskabet har haft tillid til, at de finansielle aftaler, der var indgået med FBS, var i overensstemmelse med lovgivningen, navnlig idet de tre berlinske lufthavne udgjorde ét fælles lufthavnssystem.

(84) Germanwings bemærkede, at lufthavnene Hamburg, Dresden, Leipzig og Lübeck ([23]) ikke er blevet anset for at være egnede konkurrencedygtige alternativer til Schönefeld, da luftfartsselskabet fortrinsvis betjente tyske ruter. I lyset af den korte flyvetid på de indenlandske ruter er de nævnte lufthavne for langt væk fra Berlin til at kunne komme i betragtning som egnede alternativer til Schönefeld.

(85) Germanwings bemærkede også, at easyJets leje af terminal B var i strid med både konkurrence- og statsstøttereglerne, da easyJet på ingen måde har deltaget i finansieringen af terminal B, og at udlejningen har fundet sted, uden at der var blevet gennemført en tilsvarende udbudsprocedure. Dertil kommer, at lejeprisen er så lav, hvis der blev taget hensyn til, at terminal B i modsætning til terminalerne A og C råder over et moderne bagagetransportsystem.

5.7. **Lübeck lufthavn**

(86) Lübeck lufthavn bemærkede, at der ikke har kunnet konstateres nogen negative virkninger på markedet som følge af FBS' forretningsstrategi.

5.8. **Ryanair**

(87) Ryanair anførte, at der med hensyn til kort- og mellemdistanceflyvninger ikke herskede nogen konkurrence mellem lufthavnene Dresden, Hamburg og Lübeck på den ene side og Schönefeld på den anden side. Afstanden mellem Schönefeld og henholdsvis Dresden, Hamburg og Lübeck er for stor til, at der kan opstå en sådan konkurrence. En kontrakt med Schönefeld ville derfor ikke have nogen indvirkning på de andre nævnte luftfartsselskaber.

(88) Ryanair mente, at de afgifter, som selskabet betalte i Schönefeld, svarede til de i afgiftsordningen fastlagte angivelser, som var i overensstemmelse med den gængse praksis i sektoren. Aftalen med FBS ligner de aftaler, der er indgået med en række private lufthavne, og ville være indgået på samme måde med en privat markedsøkonomisk investor. Ryanair fremlagde en undersøgelse fra et konsulentfirma […], hvor aftalerne mellem Ryanair og FBS blev undersøgt. Med udgangspunkt i en sammenlignende analyse af Schönefeld lufthavn og lufthavnene Liverpool og Luton nåede konsulentfirmaet frem til, at FBS' adfærd over for Ryanair dækker den adfærd, som forventes af en privat markedsøkonomisk investor.

(89) Efter Ryanairs opfattelse er Berlin et økonomisk og administrativt kraftcentrum i Europa ligesom London og Milano og dermed en vigtig europæisk flydestination. Luftfartsselskaber, der har etableret sig i Berlin, kunne derfor regne med, at der ville være tilstrækkeligt med passagerer, som ville rejse hertil.

5.9. **easyJet**

(90) For så vidt angår easyJet-kontrakten fra 2003, anfører easyJet, at en privat markedsøkonomisk investor, som handler på vegne af FBS, også ville have anvendt denne form for strategi. FBS har faktisk kunnet registrere en betydelig stigning i passagertallene og forbedrede årsresultater på baggrund af foranstaltningen.

(91) easyJet anførte, at eksistensen af en individuel afgiftsaftale mellem FBS og easyJet ikke nødvendigvis betyder, at der blev ydet diskriminerende rabatter. easyJet mente, at andre luftfartsselskaber med sammenlignelige vækstmål ville være blevet tilbudt nøjagtig de samme vilkår som easyJet. Under alle omstændigheder har rabatterne været berettiget i lyset af de stordriftsfordele, som easyJet giver mulighed for. En stor del af passagererne i Schönefeld lufthavn har været easyJet-kunder, og easyJet har således ydet et uforholdsmæssigt stort bidrag til forbedringen af FBS' resultater.

(92) Med hensyn til benyttelsen af terminal B anførte easyJet, at der ikke har været tale om en aflukket lufthavnsterminal. easyJet har rent faktisk lejet et særskilt check-in-område og tilhørende kontorlokaler i nordterminalen af Schönefeld lufthavn. Området var for størstedelens vedkommende offentligt tilgængeligt og blev også benyttet af passagerer fra andre luftfartsselskaber. På tidspunktet for underskrivelsen af kontrakten med easyJet var der tilstrækkelig ledig kapacitet til rådighed i terminal B. Der var således ikke opstået nogen ulemper for andre luftfartsselskaber. easyJet betonede, at selskabet siden sin opstart i Schönefeld i 2004 har været det luftfartsselskab med langt det største passagertal. Eneretten til at benytte bestemte områder i terminal B kunne derfor objektivt set retfærdiggøres.

(93) Desuden svarede bagagetransportsystemet i terminal B ifølge easyJet kun til de gængse tekniske standarder, og easyJet har herved ikke opnået nogen fordele i forhold til andre luftfartsselskaber.

(94) Med hensyn til markedsværdien af terminal B anførte easyJet, at den betalte leje lå over markedsværdien af terminal B, idet terminalen ikke i tilstrækkelig grad har kunnet dække easyJets kapacitetsbehov. En lejesammenligning kan således kun foretages med sammenlignelige arealer i Schönefeld lufthavn eller — for så vidt angår kontorer — med kontorlokaler i umiddelbar nærhed af lufthavnen.

([23]) Disse lufthavne blev i indledningsbeslutningen nævnt som eksempler på lufthavne, som de undersøgte foranstaltninger kunne have haft negative virkninger for (jf. betragtning 151 i indledningsbeslutningen).

5.10. **FBS**

(95) FBS henviste til Berlins særlige situation, nemlig lufthavnssystemet (oprindeligt bestående af tre lufthavne) og planerne for bygningen af storlufthavnen Berlin-Brandenburg (BER). I 2003 lå Schönefelds kapacitetsudnyttelse på kun ca. 50 %, og lufthavnsdriften kunne ikke dække omkostningerne. Ifølge FBS ville lukningen af Schönefeld bl.a. have betydet tab af driftstilladelsen til Schönefeld, som var nødvendig for driften af BER.

(96) FBS henviste desuden til, at de formodede konkurrenter, som Kommissionen nævnte i indledningsbeslutningen, i virkeligheden ikke var i konkurrence med de berlinske lufthavne, da den geografiske afstand mellem de enkelte lufthavne var for stor.

(97) Hvad angår ledelses- og overskudsoverførselskontrakten, fremførte FBS, at sådanne kontrakter mellem selskaberne i en koncern er almindelige i forretningsverdenen. FBS mente, at overførsel af overskud mellem de tre berlinske lufthavne er et rent internt anliggende i virksomheden. Efter FBS' opfattelse udgjorde lufthavnssystemet én enkelt virksomhed, som forfulgte fælles interesser og var indbyrdes forbundet i henhold til selskabsretten. Lufthavnssystemet udgjorde ét enkelt geografisk marked og produktmarked. Der er således tale om en gængs markedspraksis, som ydermere ud fra et økonomisk synspunkt har været hensigtsmæssigt i det foreliggende tilfælde.

(98) FBS anfægtede enkelte af de foreløbige konklusioner i indledningsbeslutningen vedrørende anvendelsen af statslige midler. Virksomheden fandt ikke, at den kendsgerning, at afgiftsordningen skal godkendes af offentlige myndigheder, retfærdiggjorde konklusionen om, at FBS' midler blev kontrolleret af staten. Ifølge FBS gjaldt systemet med afgiftsordninger på samme måde for offentlige og private selskabsdeltagere i lufthavne, og det tog hensyn til den offentlige interesse i driften af lufttrafikken i overensstemmelse med de retlige standarder. FBS bemærkede, at ministerpræsidenten i delstaten Brandenburg, som ligeledes var medlem af bestyrelsen i FBS, ikke har nogen beføjelser i forhold til det kompetente ministerium for godkendelsen af afgiftsordninger. I forbindelse med fastsættelsen af afgifter er retsforholdet mellem lufthavn og luftfartsselskaber udelukkende underlagt privatretten og civilretligt bindende uafhængigt af godkendelsen fra den relevante myndighed.

(99) FBS bemærkede desuden, at afgiftsordningen har den samme virkning som almindelige forretningsbetingelser, og at den uafhængigt af enhver officiel godkendelse udgør en central bestanddel af kontrakten mellem en lufthavn og et luftfartsselskab. Afgiftsordningen er — inklusive de heri indeholdte rabatsystemer — blevet tilbudt alle luftfartsselskaber uden forskel siden den 1. maj 2004. Individuelle kontraktbestemmelser havde kun tjent til aftale af bilaterale afviklingsbetingelser og detaljeret fastsættelse af mål. Gennem disse kontrakter er der ikke blevet indrømmet nogen særlige fordele.

(100) FBS fremførte, at den i 2003 efter den mislykkede privatisering på baggrund af forskellen i kapacitetsudnyttelse i de to vigtigste berlinske lufthavne — næsten fuld kapacitetsudnyttelse i Tegel uden nævneværdige udvidelsesmuligheder i modsætning til den betydelige ledige kapacitet i den fremtidige BER-lokalitet Schönefeld — måtte træffe foranstaltninger med henblik på at afvikle lufttrafikken i byområdet Berlin på en bæredygtig og økonomisk effektiv måde.

(101) Derudover bemærkede FBS, at det i FBS-koncernens interesse har været nødvendigt at opretholde driften i Schönefeld med henblik på den fremtidige drift af BER. Ifølge FBS havde selv en midlertidig lukning af Schönefeld de facto gjort opnåelsen af det langsigtede strategiske mål — driften af en berlinsk storlufthavn på lokaliteten Schönefeld — umulig.

(102) Efter FBS' opfattelse skulle driften i Schönefeld mellem 2003 og åbningen af BER derfor ske på en så økonomisk effektiv måde som muligt. FBS tilføjede, at det med henblik på at opnå en bedre udnyttelse af den til rådighed værende kapacitet i Schönefeld efter forslag fra et velrenommeret konsulentfirma er blevet besluttet at gennemføre LCC-strategien. LCC-strategien er blevet betragtet som den økonomisk mest gunstige løsning for FBS, idet det blev anset for at være sandsynligt, at den foreslåede afgiftsordning med det heri fastsatte system af målrettede og gradvist faldende økonomiske incitamenter på kort sigt ville betyde en stigning i trafikvolumenet i Schönefeld.

(103) FBS anså LCC-strategien for at være yderst vellykket. Antallet af passagerer i Schönefeld voksede eksplosivt, uden at der var sket fald i passagertallet i de andre berlinske lufthavne. FBS betonede, at det stigende trafikvolumen har medført øgede indtægter, og at de økonomiske vanskeligheder hurtigt kunne overvindes. Allerede i 2006 var FBS' driftsresultatet (EBIT) for første gang positivt. Ifølge FBS måtte det forventes, at denne positive tendens fortsatte, hvilket primært har haft betydning for den nye lufthavns finansieringsevne.

(104) FBS anførte, at de i 2003 iværksatte strategiske ændringer har været nødvendige af økonomiske årsager, og at FBS med hensyn hertil har handlet som en privat markedsøkonomisk investor. Forretningsplanen, som lå til grund for LCC-strategien, har gjort det muligt for FBS at udarbejde en prognose, som viser, at lufthavnsdriften ikke vil vedblive med at være urentabel. FBS henviste til den undersøgelse (»det første konsulentfirmas undersøgelse«), der var blevet foretaget af konsulentfirmaet […]. Undersøgelsen, der blev færdiggjort i 2007, bekræftede, at gennemførelsen af LCC-strategien og indførelsen af en relevant afgiftsordning har været hensigtsmæssig for en privat markedsøkonomisk investor.

(105) FBS bemærkede, at de individuelle kontrakter, der var blevet indgået med visse luftfartsselskaber inden ikrafttrædelsen af afgiftsordningen fra 2004 med henblik på gennemførelsen af LCC-strategien, har været nødvendige for at give luftfartsselskaberne et incitament til at etablere sig i Schönefeld. FBS henviste til en anden undersøgelse foretaget af konsulentfirmaet […], som ligeledes blev færdiggjort i 2007. Inden for rammerne af denne undersøgelse analyserede […] rentabiliteten af de forskellige kontrakter under foranstaltning 3 og fastslog, at FBS har ageret som en privat markedsøkonomisk investor i forbindelse med indgåelsen af disse kontrakter. Alle individuelle kontrakter med forskellige luftfartsselskaber er blevet indgået på baggrund af rent økonomiske overvejelser med det formål at opnå en kortsigtet forbedring af den økonomiske situation i FBS.

(106) For så vidt angår easyJet-kontrakten fra 2003, mente FBS, at der har været tale om en væsentlig bestanddel af gennemførelsen af LCC-strategien, og at den dermed ikke udgør statsstøtte. LCC-strategien har for easyJet, et af de førende lavprisselskaber i Europa, udgjort et incitament til at etablere sig i Schönefeld.

(107) På grundlag af den vellykkede indgåelse af kontrakten med easyJet (der betragtes som »ankerbruger«) har FBS været i stand til at overbevise andre luftfartsselskaber om fordelene ved at etablere sig i Schönefeld. Kontrakten med easyJet (herunder luftfartsselskabets forpligtelse til at stationere et minimumsantal af fly i Schönefeld) har givet begge parter en høj grad af planlægningssikkerhed og bidraget væsentligt til den øgede rentabilitet i Schönefeld.

(108) FBS fremførte, at easyJet-kontrakten fra 2003 ikke afviger grundlæggende fra afgiftsordningen fra 2004 og ikke har givet anledning til indrømmelse af ulovlige fordele. FBS henviste også til, at easyJet-ændringskontrakten fra 2007 udtrykkeligt har henvist til afgiftsordningen fra 2006, der var gældende på daværende tidspunkt.

(109) Desuden betonede FBS, at de individuelle kontrakter med lavprisselskaber blev indgået inden vedtagelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2005. Underskrivelsen af enkelte kontrakter skete endda allerede inden vedtagelsen af Kommissionens Charleroi-beslutning ([24]).

(110) Bortset herfra mente FBS ikke, at easyJet er blevet indrømmet nogen særlig fordel i forbindelse med dets leje af arealerne i terminal B. Tildelingen af en hel terminal til easyJet er sket af økonomiske og praktiske årsager på baggrund af luftfartsselskabets høje passagertal i Schönefeld. easyJet har betalt den normale markedspris, der var blevet aftalt på basis af de allerede opkrævede lejepriser i Schönefeld. Tildelingen af terminalområder er gængs praksis i tyske og internationale lufthavne. Derudover har der ikke været nogen reklamerettigheder, som havde givet easyJet en fordel i forhold til andre luftfartsselskaber, da easyJet — ligesom alle andre luftfartsselskaber — kun har fået brandingrettigheder til sit eget check-in-område.

6. **TYSKLANDS BEMÆRKNINGER**

6.1. **Statslig indgriben**

(111) Tyskland anførte, at der hverken ville blive ført kontrol med FBS' midler eller ske tilregning af anvendelsen heraf til staten. Ifølge Tyskland blev de omtalte incitamenter og rabatter ikke finansieret af offentlige midler, men var resultatet af aktiviteterne i en virksomhed, der opererer i henhold til privatretten.

(112) Tyskland meddelte i denne sammenhæng, at FBS og selskabets datterselskaber til trods for de statslige aktionærer ikke har været integreret i den offentlige forvaltning, men derimod bevidst er blevet underkastet konkurrencen og det frie marked. Tyskland tilføjede, at de statslige aktionærer forventede, at FBS tjente penge.

([24]) Kommissionens beslutning 2004/393/EF af 12. februar 2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (EUT L 137 af 30.4.2004, s. 1).

6.2. **Ledelses- og overskudsoverførselskontrakten (foranstaltning 1)**

(113) Tyskland mente ikke, at ledelses- og overskudsoverførselskontrakten indeholdt krydssubsidiering, som kunne udgøre statsstøtte.

(114) Tyskland understregede, at de berlinske lufthavne i henhold til offentlig ret og EU-lovgivningen ([25]) var forbundet med hinanden på en sådan måde, at de dannede ét enkelt »lufthavnssystem«. Formålet med et sådant lufthavnssystem er et behandle de forskellige lufthavne som én lufthavn med flere start- og landingsbaner. FBS og BFG kan dermed betragtes som én virksomhed. Tyskland påpegede, at Kommissionen selv har anført en ledelses- og overskudsoverførselskontrakt, en fælles IT-struktur, centraliserede nøglefunktioner og fælles virksomhedsplaner som kriterier for at kunne kategorisere enkelte virksomheder i en koncern som ikke-selvstyrende ([26]).

(115) Ifølge Tyskland betød overførslen af overskud ikke overførsel af omkostninger fra Schönefeld til Tegel og Tempelhof. Dette har således ingen indvirkning på lufthavnsafgifterne i Tegel. De lufthavnsafgifter, der blev opkrævet i alle tre lufthavne, var baseret på omkostningerne i den enkelte lufthavn.

(116) Derudover anførte Tyskland, at FBS som enhver anden privat virksomhed fulgte en strategisk plan med henblik på at opnå overskud på lang sigt. Hovedelementet i denne plan var etableringen af en storlufthavn i Berlin på lokaliteten Schönefeld.

6.3. **Retsgyldigheden af afgiftsordningen fra 2004**

(117) Ifølge Tyskland giver Kommissionens foreløbige konklusion i indledningsbeslutningen, hvorefter afgiftsordninger, som ikke godkendes uden forbehold af den kompetente delstatsmyndighed, ikke er retsgyldige ([27]), ikke et retvisende billede af den almindelige retsstilling i Tyskland. Godkendelsen i henhold til § 43, litra a), i Luftverkehrszulassungsordnung (bekendtgørelse om godkendelse af luftfartøjer) ved den kompetente delstatsmyndighed ([28]) er ikke en forudsætning for afgiftsordningens retsgyldighed. Efter gældende retspraksis fra Bundesgerichtshof (BGH) den tyske højesteret) og underinstanserne i Tyskland er der i forbindelse med lufthavnenes offentliggjorte afgiftsordninger tale om »almindelige forretningsbetingelser« i henhold til den tyske civilret ([29]). Dette ville betyde, at afgiftsordningerne — hvad enten de blev godkendt af den kompetente myndighed eller ej — ville fungere som kontraktvilkår, som de luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen, ville blive tilbudt som standard ([30]).

(118) Efter Tysklands opfattelse havde Landgericht Potsdam i sin dom af 20. oktober 2004, som Kommissionen havde nævnt i betragtning 22 i indledningsbeslutningen ([31]), ikke taget hensyn til sammenhængene. Desuden var dommen blevet anket. I den forbindelse havde Brandenburgisches Oberlandesgericht (højesteret i delstaten Brandenburg) fastslået, at dommen fra Landgericht Potsdam ikke kunne stadfæstes. Tyskland meddelte, at sagen efterfølgende blev hævet ved et forlig i hovedsagen mellem sagens parter. Dommen fra Landgericht Potsdam er dermed aldrig blevet retskraftig, og med hævningen af sagen er den blevet virkningsløs, også selv om den ikke udtrykkeligt er blevet ophævet. Tyskland henviste til, at Landgericht Potsdam i mellemtiden har ændret sin retsopfattelse, og at den efterfølgende har afvist en stort set identisk sag vedrørende afgiftsordningen i Schönefeld.

6.4. **Individuelle kontrakter indgået mellem FBS og visse luftfartsselskaber (foranstaltning 2 og 3)**

(119) Tyskland meddelte, at afgiftssystemet og de individuelle kontrakter med forskellige luftfartsselskaber i Schönefeld lufthavn skulle ses i sammenhæng med gennemførelsen af LCC-strategien.

([25]) Jf. artikel 2, litra h), i Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18. januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne (EFT L 14 af 22.1.1993, s. 1).

([26]) Kommissionens beslutning 2002/346/EF af 17. oktober 2001 om statsstøtte ydet af Tyskland til Deckel Maho Seebach GmbH, C 27/2000 (EFT L 126 af 13.5.2002, s. 14), betragtning 16; Kommissionens beslutning 2002/468/EF af 15. januar 2002 om Tysklands statsstøtte til fordel for Klausner Nordic Timber GmbH & Co. KG, Wismar, Mecklenburg-Vorpommern, C 41/2001 (EFT L 165 af 24.6.2002, s. 15), betragtning 67.

([27]) Jf. betragtning 65.

([28]) § 43 i den gamle udgave af Luftverkehrszulassungsordnung.

([29]) Jf. BGH, dom af 24. november 1977, j.nr. III ZR 27/76, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* (ZLW), 1979, 140 (143); Landgericht Berlin, dom af 25. august 2000, j.nr. 96 O 197/99, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 2001, 475 (479); BGH, dom af 23. januar 1997, j.nr. III ZR 27/96, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1997, 510.

([30]) Jf. BGH, dom af 24. november 1977, j.nr. ZR III 27/76, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1979, 140 (148); Bundesverwaltungsgericht (forbundsforvaltningsdomstolen), dom af 8. juli 1977, j.nr. VII C 72/74, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1977, (49); Giemulla, i: Giemulla/Schmid (udgiver), Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Köln 2007, § 43 i Luftverkehrszulassungsordnung, præmis 16.

([31]) Jf. fodnote 20.

(120) Tyskland anførte, at de berlinske lufthavne i denne sammenhæng har fremstået som ét »lufthavnssystem« og ikke som konkurrenter. Schönefeld har udgjort et supplement til Tegel lufthavn, som fungerede på grænsen af sin kapacitet. LCC-strategien har været en legitim metode til indirekte kontrol med trafikbelastningen. Denne strategi har ikke medført en reduktion af passagertallene i Tegel. Tværtimod havde begge lufthavne kunnet øge sine passagertal betydeligt i årene forud for indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure. Desuden befandt de berlinske lufthavne sig på grund af den geografiske afstand, navnlig for så vidt angår de omkostningsbevidste LCC-passagerer, ikke i en konkurrencesituation med lufthavnene Leipzig, Dresden, Hamburg eller Lübeck.

(121) Ifølge Tyskland har det været vigtigt for gennemførelsen af LCC-strategien at tiltrække en ankerbruger, som opererede med Schönefeld som base. Dette har været det første skridt i etableringen af et højt trafikvolumen i denne lufthavn, hvilket ville gøre Schönefeld mere attraktiv for andre luftfartsselskaber. Hvis de samme vilkår havde været gældende for Schönefeld som for Tegel, ville det have været umuligt at tiltrække en sådan ankerbruger, hvilket de mislykkede forsøg i 1990'erne på at animere luftfartsselskaber til at flytte fra Tegel til Schönefeld vidner om. Med henblik på at omlægge trafikken og udnytte kapaciteten i Schönefeld effektivt har det været nødvendigt at skabe incitamenter for flytrafik i Schönefeld lufthavn. Med gennemførelsen af LCC-strategien fik luftfartsselskaberne relevante incitamenter, herunder en afgiftsordning, som betød mængderabatter og andre økonomiske incitamenter.

(122) Det har været nødvendigt at gennemføre LCC-strategien inden ikrafttrædelsen af afgiftsordningen fra 2004 i form af individuelle kontrakter med flere luftfartsselskaber med henblik på så hurtigt som muligt at begrænse de underskud, som Schönefeld forårsagede, og opnå en fordelagtig position på det dengang hastigt voksende LCC-marked. Med hensyn hertil anførte Tyskland, at en officiel ændring af en lufthavns afgiftsordning ville have skabt en betydelig administrativ byrde og ikke kunne have været afsluttet hurtigt nok til at kunne påbegynde gennemførelsen af LCC-strategien så hurtigt som muligt, dvs. i slutningen af 2003.

(123) Tyskland fremførte, at FBS ved at træffe de omtalte foranstaltninger har handlet som en privat markedsøkonomisk investor, da FBS' forretningsmæssige beslutninger var baseret på LCC-strategien og de individuelle kontrakter blev indgået på grundlag af en solid forretningsplan, der var udarbejdet af konsulentfirmaet. Tyskland henviste desuden til vurderingerne fra de to konsulentfirmaer […] og […], som FBS havde bedt om at undersøge, hvorvidt princippet om en privat markedsøkonomisk investor var i overensstemmelse med LCC-strategien og de individuelle kontrakter, hvilket har vist sig at være tilfældet.

(124) Ifølge Tyskland er revisorerne nået til den konklusion, at det både for så vidt angår ledelsesbeslutningen om den strategiske omlægning og indførelsen af en ordning med økonomiske incitamenter kunne påvises, at en privat markedsøkonomisk investor ville have truffet de samme beslutninger i en lignende situation. For så vidt angår easyJet-kontrakten fra 2003 og de i tabel 6 angivne individuelle kontrakter (bortset fra kontrakten med V-Bird), beregnede […] de relevante kapitalværdier (nettonutidsværdier), som hver især alle var positive. […] er følgelig nået til den konklusion, at en privat markedsøkonomisk investor havde handlet på nøjagtig samme måde som FBS. Alligevel har […] udtrykt tvivl om den af parterne oprindeligt aftalte løbetid på easyJet-kontrakten fra 2003. […] har gjort gældende, at i betragtning af kontraktens løbetid (10 år med mulighed for forlængelse med yderligere 10 år) ville en privat markedsøkonomisk investor ved indgåelsen af en sådan kontrakt højst sandsynligt have taget højde for kontraktens konsekvenser for den fremtidige drift af BER, som efter planen skulle åbne inden udløbet af easyJet-kontrakten fra 2003 ([32]). Ifølge […] ville eksistensen af easyJet-kontrakten fra 2003 i givet fald have haft negativ indvirkning på de afgifter, som FBS havde kunnet forhandle sig frem til med andre luftfartsselskaber for anvendelsen af BER, hvilket ville have haft negative konsekvenser for rentabiliteten af den fremtidige lufthavn. Tyskland meddelte imidlertid, at betænkelighederne med hensyn til den oprindeligt fastsatte løbetid på den kontrakt, der var indgået med easyJet i 2003, ikke længere har relevans, da denne kontrakt blev ændret ved ændringskontrakten fra 2007. Ændringskontrakten indeholdt en bestemmelse, i henhold til hvilken kontrakten ville ophøre på tidspunktet for åbningen af BER, som dengang var planlagt til at skulle finde sted i 2011.

(125) Desuden var Tyskland i sit svar på de bemærkninger, der var blevet fremsat af andre interesserede parter, af den opfattelse, at enkelte interesserede parters bemærkninger vedrørende afgiftsordningen fra 2004 og de individuelle kontrakter med lavprisselskaber til dels er fejlagtige og revet ud af en sammenhæng. Tyskland understregede, at

([32]) Dette forhold var ikke medtaget i den beregning, som viste en positiv kapitalværdi for easyJet-kontrakten fra 2003 i den oprindeligt fastsatte kontraktløbetid (10 år eller 20 år, afhængigt af om easyJet efter de første 10 år ville gøre brug af sin mulighed for en forlængelse med yderligere 10 år).

afgiftsordningen for Schönefeld skulle fremme opstarten af nye destinationer, og at den havde været uden forskelsbehandling, idet ethvert luftfartsselskab, som lykkedes med at tiltrække et tilstrækkeligt antal passagerer, eller som startede nye ruter eller øgede sine frekvenser i Schönefeld, profiterede af rabatterne.

6.5. **easyJet-lejekontrakten fra 2004 (foranstaltning 4)**

(126) Hvad angår easyJets anvendelse af terminal B, henviste Tyskland til, at easyJet kun har lejet en del (24 %) af det disponible areal i terminal B. Ifølge Tyskland var det gængs praksis i internationale lufthavne, at ét bestemt luftfartsselskab får tildelt kontorarealer og check-in-skranker i et bestemt område af en terminal, og følgelig er der ikke tale om positiv særbehandling.

(127) Med hensyn til den eneret, som blev indrømmet easyJet, meddelte Tyskland, at det i betragtning af easyJets høje passagertal af rent praktiske årsager ikke har været muligt for andre luftfartsselskaber at benytte terminal B, da terminalens kapacitet allerede var overskredet på grund af easyJets anvendelse heraf.

(128) Tyskland anførte også, at andre luftfartsselskaber ligeledes er blevet indrømmet eneret til at benytte bestemte terminalområder i Schönefeld lufthavn. Især Lufthansa-koncernen (Condor, SunExpress og Germanwings) har tidligere profiteret af eneretten til at benytte terminal D, da denne terminal blev bygget i 2004-2005.

(129) Tyskland såede i øvrigt tvivl om bemærkningerne fra enkelte interesserede parter med hensyn til foranstaltning 4 og hævdede, at de lejedata, som nogle af disse interesserede parter har oplyst, er fejlagtige og ubegrundede. Den leje, som easyJet betaler, er blevet fastsat i forhold til den markedsgængse leje for Schönefeld. Tyskland var af den opfattelse, at i modsætning til, hvad enkelte interesserede parter påstår, kunne lejerne i Schönefeld ikke sammenlignes med dem i Tegel.

(130) For så vidt angår de mulige fordele for easyJet som følge af det særlige bagagetransportsystem i terminal B, meddelte Tyskland, at systemet er fremstillet af den samme virksomhed som bagagetransportsystemet i terminal A, og at det er konstrueret ud fra de samme tekniske standarder. Ikke desto mindre betyder den indbyggede røntgenteknik, at systemet i terminal B er mere komplekst, hvilket resulterer i en mindre teknisk kapacitet, længere bagageudleveringstider og flere driftsforstyrrelser. For så vidt udgør bagagetransportsystemet i terminal B i forhold til luftfartsselskaber, som afvikler deres flytrafik via terminal A, faktisk en ulempe for easyJet. Endvidere er det i kraft af bygningens placering muligt at transportere bagage til det ventende fly væsentligt hurtigere fra terminal A end fra terminal B. Dette giver easyJet en yderligere ulempe i forhold til de luftfartsselskaber, der er hjemmehørende i terminal A.

(131) Tyskland fremførte, at selv om dette hævdes i bemærkningerne fra enkelte interesserede parter, er bagagetransportsystemet for easyJet ikke blevet fornyet. Røntgenanlægget er udelukkende blevet indbygget i det eksisterende bagagetransportsystem i 2003 af sikkerhedsmæssige årsager.

(132) Endelig anførte Tyskland, at easyJet har fået anvist terminal B på baggrund af sit afviklede passagertal, og at dette er sket på grundlag af ikke-diskriminerende og relevante kriterier uden forinden at gennemføre en udbudsprocedure, hvilket imidlertid ikke er påbudt for sådanne tilfælde i hverken tysk ret eller EU-retten. Da easyJet i 2004 besluttede sig for at etablere flydrift i Schönefeld, var det ifølge Tyskland klart og tydeligt, at dette luftfartsselskab allerede fra starten ville have en betragtelig andel af lufthavnens samlede passagertal. Allerede i 2004 udgjorde easyJets andel 30 % af det samlede passagertal i Schönefeld. Det har været passende og hensigtsmæssigt at samle easyJet-trafikken i én enkelt terminal, i hvilken forbindelse terminal B i lyset af sin ledige kapacitet er blevet anset for at være den bedst egnede terminal. Ifølge Tyskland var andre luftfartsselskaber hverken blevet hindret adgang til Schönefeld eller begrænset i deres adgang hertil, idet lufthavnen havde tilstrækkelig kapacitet til alle potentielt interesserede luftfartsselskaber.

7. **VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGEN**

(133) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

(134) De anførte kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. Med henblik på at vurdere, hvorvidt en foranstaltning skal anses for at være statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal enhver af de fire følgende forudsætninger være opfyldt. Den finansielle støtte

— ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler

— begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner

— fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen

— påvirker handelen mellem medlemsstater.

(135) I den foreliggende sag anførte Tyskland, at FBS til enhver tid havde handlet som en privat markedsøkonomisk investor, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ville have handlet i en lignende situation, således at der i forbindelse med de omtalte foranstaltninger ikke er opstået nogen økonomisk fordel, som virksomheden ikke kunne have opnået under normale markedsbetingelser. Hvis dette er tilfældet, udgør de af FBS gennemførte foranstaltninger ikke statsstøtte.

7.1. **Princippet om den private markedsøkonomiske — generelle overvejelser**

(136) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en kontrakt indgået af en offentlig virksomhed med en tredjemand om levering af varer eller tjenesteydelser giver denne tredjemand en økonomisk fordel, undersøger Kommissionen, om en privat markedsøkonomisk investor og lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ville have truffet lignende foranstaltninger i en sammenlignelig situation. Den adfærd, som en offentlig virksomhed — såsom FBS — udviser, kan sammenlignes med en hypotetisk privat investors, der opererer på markedsøkonomiske vilkår, med hensyn til hvordan denne private markedsøkonomiske investor, ville have ageret i forbindelse med indgåelsen af den pågældende handel under hensyntagen til de oplysninger, som var tilgængelige på dette tidspunkt, og den forventede udvikling, uafhængigt af hvad der herefter skete.

(137) Kriteriet for den forventede rentabilitet for den pågældende offentlige virksomhed har således central betydning. Det betyder ikke nødvendigvis, at investoren kun skal indgå en handel ud fra kortsigtede rentabilitetsudsigter, med det formål at sikre at handelen ikke indeholder statsstøtte. I henhold til Domstolens dom kan en offentlig investors adfærd sammenlignes med en privat investors, der lader sig lede af langsigtede rentabilitetsudsigter ([33]).

(138) I den foreliggende sag har Kommissionen først undersøgt, om den LCC-strategi, som FBS har forfulgt siden 2003, kunne have tilvejebragt mellem- og langsigtede positive resultater, og om det ville have været hensigtsmæssigt at lukke Schönefeld af rentabilitetsårsager. Efterfølgende har Kommissionen undersøgt hver enkelt foranstaltning, som var genstand for den formelle undersøgelse, i henhold til princippet om den private markedsøkonomiske investor. Denne undersøgelse viste, at der i forbindelse med de undersøgte foranstaltninger ikke var tale om statsstøtte.

7.2. **Foranalyse: vurdering af FBS' strategiske løsningsmodeller ud fra den private investors synspunkt, der opererer på markedsøkonomiske vilkår**

(139) I afsnit 2, 3.1 og 3.2 blev der givet en beskrivelse af de økonomiske sammenhænge, som dannede udgangspunkt for FBS' drift af Schönefeld lufthavn i begyndelsen af 1990'erne og i 2003.

(140) Som det fremgår af disse afsnit, drev FBS også de andre berlinske lufthavne, dvs. Tempelhof og Tegel. Tempelhof blev på grund af sin særlige situation og beliggenheden i bykernen allerede fra starten ikke taget i betragtning som egnet infrastruktur i forbindelse med en udvidelse. Tegel var en moderne lufthavn, som for både luftfartsselskaber og passagerer samlet set var mere attraktiv end Schönefeld, idet den rådede over en mere moderne infrastruktur og lå tættere på bykernen. Allerede i 1990'erne havde Tegel en kapacitetsudnyttelse på næsten 100 % og kunne ikke udvides væsentligt med henblik på at forhindre langsigtede kapacitetsflaskehalse. I forhold hertil blev Schönefelds kapacitet slet ikke udnyttet i tilstrækkeligt omfang, og lufthavnen kunne udvides efter behov.

(141) På denne baggrund var et andet vigtigt element udsigten til etableringen af en ny storlufthavn i Berlin, som skulle erstatte alle de eksisterende berlinske lufthavne og være placeret i Schönefeld. Som nævnt i betragtning 14 blev beslutningen om gennemførelse af et sådant projekt formaliseret ved konsensusbeslutningen i maj 1996 mellem den tyske forbundsregering og delstaterne Berlin og Brandenburg.

(142) Det tredje vigtige element var det mislykkede forsøg i 1990'erne på at flytte en del af flytrafikken fra Tegel til Schönefeld samt den kendsgerning, at der efter en stagnation i anden halvdel af 1990'erne kunne konstateres en støt stigning i flytrafikken mellem 2000 og 2003. I 2003 måtte de offentlige myndigheder indrømme, at privatiseringen af de berlinske lufthavne var mislykkedes.

([33]) Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen (Alfa Romeo), Sml. 1991 I, s.-1603, præmis 20. Jf. også sag T-228/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale mod Kommissionen, Sml. 2003 II, s. 435, præmis 250-270.

(143) Dette førte i 2003 til, at myndighederne og FBS undersøgte de forskellige strategiske løsningsmodeller, der var til rådighed for FBS. Som det fremgår af det ovenstående, blev der på det tidspunkt ikke sat spørgsmålstegn ved målet om et etablere en kommende storlufthavn i Berlin på lokaliteten Schönefeld under inddragelse af en del af den i Schönefeld eksisterende infrastruktur. ([34]) Det var følgelig målet for FBS og de offentlige myndigheder at finde en optimal strategi for Schönefeld for perioden fra 2003 og frem til den planlagte åbning af BER i 2011. Som nævnt i betragtning 28 blev der iværksat en undersøgelse ved et konsulentfirma (»UBG-undersøgelsen«), hvor der blev anbefalet en strategi (LCC-strategien) for skabelsen af incitamenter for lavprisselskaber (»Low Cost Carrier« (LCC)).

(144) Foruden LCC-strategien (løsningsmodel 1) rådede FBS fortsat over to løsningsmodeller for at videreføre den indtil på daværende tidspunkt i Schönefeld gennemførte strategi (løsningsmodel 2) eller midlertidigt at lukke Schönefeld indtil åbningen af den nye storlufthavn BER (løsningsmodel 3).

7.2.1. *Sammenligning af løsningsmodel 1 og 2*

(145) Som det vil fremgå af det følgende, ville det for en privat markedsøkonomisk investor og lader sig lede af mellem- til langsigtede rentabilitetsudsigter, og som agerer på vegne af FBS, have været hensigtsmæssigt at vælge løsningsmodel 1 frem for løsningsmodel 2.

UBG-undersøgelsen

(146) Som nævnt i betragtning 29 og 30 påviste konsulentfirmaet, at der af mange forskellige strukturelle årsager var potentiale for en væsentlig udvidelse af lufttrafikken i Berlin, og at Berlin i sammenligning med andre hovedstæder i 2003 stadig havde et betydeligt potentiale for etablering af og vækst i LCC-trafikken.

(147) Konsulentfirmaet udarbejdede en sammenligning af LCC-trafikken i Berlin og andre storbyer. Det viste sig, at LCC-frekvenserne pr. indbygger i storbyområdet Berlin var væsentligt lavere (0,011) end i andre europæiske storbyer såsom London (0,029), Bruxelles (0,040), Køln (0,030) og Dublin (0,051). Sammenligningen viste også, at LCC-frekvensernes procentvise andel af de samlede frekvenser i Berlin var væsentligt lavere end i andre vigtige europæiske byer. Med udgangspunkt i disse tal kunne den procentvise andel skønsmæssigt forhøjes fra […] til mindst […] og muligvis endda til […].

(148) På basis af erfaringerne i andre vigtige europæiske byer skønnede konsulentfirmaet, at det i forbindelse med foranstaltninger til udvidelse af LCC-trafikken ville være to tredjedele af den yderligere trafik, som kunne tilskrives »nye passagerer«, dvs. passagerer, som ikke ville have fløjet fra Berlin, hvis de omtalte foranstaltninger ikke havde skaffet et yderligere LCC-udbud ([35]). Ifølge konsulentfirmaet kunne det forventes, at en del af disse »nye passagerer« ville blive »absorberet« af andre transportmidler såsom tog eller bus.

(149) På grundlag af disse analyser viste konsulentfirmaets prognose, at potentialet for øget LCC-trafik i Schönefeld på kort sigt, dvs. mellem 2003 og 2005, lå på 600 000 til 900 000 passagerer pr. år, samt på mellemlang sigt, dvs. mellem 2005 og 2010, på yderligere 300 000 passagerer pr. år. Som følge af denne stærke stigning kunne det forventes, at der i Schönefeld kunne afvikles mellem 3 mio. og 4,2 mio. flere passagerer end i 2003. Det betød, at FBS kunne håbe på at nå et samlet passagervolumen i 2010 på mellem 4,7 mio. og 5,9 mio. passagerer i Schönefeld ([36]).

(150) Derefter blev der i UBG-undersøgelsen foretaget en vurdering af gennemførligheden af en strategi rettet mod lavprisselskaber i Schönefeld, hvor mulige hindringer og faktorer, som kunne begrænse en sådan strategis succes, blev undersøgt.

(151) Først og fremmest blev lavprisselskabernes operationelle krav analyseret indgående, der på forskellige områder adskiller fra sig de krav, som traditionelle luftfartsselskaber stiller. Analysen var baseret på situationen i en række europæiske lufthavne, der benyttes af lavprisselskaber. Den viste, at lavprisselskaberne forventede følgende hovedkrav opfyldt:

— korte turnaround-tider (25-30 minutter ([37])) — vigtigste krav

([34]) Jf. fodnote 8.

([35]) Konsulentfirmaet anførte, at eksisterende analyser af europæiske og amerikanske markeder viser, at efter et nyt lavprisselskabs indtræden på markedet er 50 % til 80 % af dette selskabs transporterede passagerer »nye passagerer«, i hvilken forbindelse det præcise forhold dog afhænger af den pågældende rute.

([36]) I virkeligheden nåede FBS et endnu højere volumen (7,3 mio. passagerer).

([37]) I 2003, dvs. inden indførelsen af LCC-strategien, havde 26 af 32 luftfartsselskaber i Schönefeld turnaround-tider på mellem 45 og 90 minutter.

— minimale lufthavnsydelser ved afvikling af passagerer og håndtering af bagage, men en høj kvalitetsstandard i forbindelse med de påkrævede ydelser

— »walk boarding« ([38]) i stedet for den bekostelige anvendelse af passagerbroer, med kortere afstand mellem terminal og forplads

— enkel og funktionel infrastruktur uden dyre IT-systemer, intuitiv og enkel skiltning i lufthavnen

— tilstrækkelige trafikforbindelser til lufthavnen

— eksklusiv benyttelse af gates, salgs- og check-in-skranker samt tilrådighedsstillelse af tilstrækkelige kontorarealer til lavprisselskaberne.

(152) Ifølge konsulentfirmaet kunne Schönefeld i det store og hele opfylde disse krav. Navnlig var der i Schönefeld rent operationelt mulighed for korte turnaround-tider. Derudover fremhævede konsulentfirmaet tilstedeværelsen af optimale bus-, tog- og bilforbindelser til lufthavnen. Ikke desto mindre blev der i undersøgelsen konstateret forskellige relativt ubetydelige mangler og svagheder, for så vidt angår »walk boarding«, den eksklusive tildeling af terminalområder og kontorarealer, den intuitive skiltning i lufthavnen og afstandene mellem terminalerne og forpladserne. Delvist med blikket rettet mod de løsninger, som praktiseres i andre lufthavne, der benyttes af lavprisselskaber, anbefalede konsulentfirmaet en række relativt begrænsede mulige tilpasninger for fuldstændigt at imødekomme kravene fra de lavprisselskaber, som var interesseret i at starte flydrift i Schönefeld. Ingen omfattende investeringer i infrastrukturen eller væsentlige ændringer af den eksisterende infrastruktur blev anset for at være nødvendige. Især inden for området »walk boarding« syntes det at være muligt at etablere yderligere walk boarding-gates inden for nogle få måneder og til lave omkostninger.

(153) Endvidere vurderede konsulentfirmaet det konkurrencepres, som LCC-driften i Schönefeld ville blive udsat for, hvis FBS skulle beslutte sig for LCC-udvidelsen. Konsulentfirmaet nåede til den konklusion, at konkurrencepresset ville være begrænset, primært fordi de nærmeste internationale lufthavne, som vil kunne afvikle signifikant LCC-trafik, f.eks. Dresden, Leipzig eller Hannover, ligger for langt væk til at kunne udgøre en konkurrencemæssig trussel. Ifølge konsulentfirmaet bekræfter dette, at det betydelige potentiale for LCC-trafik i Berlin-området netop ville kunne realiseres i Schönefeld.

(154) Derudover undersøgte og analyserede konsulentfirmaet de forskellige løsningsmodeller, som FBS havde til rådighed med henblik på at kunne tilbyde lavprisselskaberne attraktive lufthavnsafgifter. Dette aspekt blev betragtet som det afgørende element i en mulig LCC-strategi. Det er et faktum, at lavprisselskaber på grund af deres egen prispolitik i forhold til flypassagerer, som er resultatet af en strategi med et højt volumen og attraktive priser, kræver lave lufthavnsafgifter af lufthavnsoperatørerne. Da lavprisselskaber desuden ofte tilbyder »punkt til punkt«-forbindelser i stedet for »Hub and Spoke«-forbindelser, kan lavprisselskaber på en meget fleksibel og dynamisk måde starte nye ruter, indstille flyvningerne på eksisterende ruter eller øge eller reducere frekvenserne. Herved kan de lægge mere pres på lufthavnsoperatørerne for at opnå de lavest mulige lufthavnsafgifter. Dermed lå det fast, at en LCC-strategi ville være dømt til at mislykkes uden et attraktivt lufthavnsafgiftssystem.

(155) De løsningsmodeller, som konsulentfirmaet har undersøgt og vurderet, var nærmere bestemt i) en generel sænkning af lufthavnsafgifterne, ii) mængderabatter, iii) en præstationsorienteret differentiering og iv) en kombination af de nævnte grundlæggende løsningsmodeller. På basis af henholdsvis en juridisk og en driftsøkonomisk vurdering af disse løsningsmodeller blev der anbefalet et tiltag, som bestod af en kombination af en generel sænkning af lufthavnsafgifterne, en mængderabat for passagerafgifter og en differentiering af afgifterne afhængigt af de tilbudte ydelser, i hvilken forbindelse differentieringen først og fremmest ville betyde en fritagelse for opholdsafgifter ved turnaround-tider på under 30 minutter. Bortset fra den generelle sænkning af lufthavnsafgifterne sigtede disse foranstaltninger specielt mod kun at begunstige lavprisselskaber, som flytter til Schönefeld, og var ikke tiltænkt luftfartsselskaber, som allerede benyttede Schönefeld. Formålet med denne strategi var at tiltrække nye luftfartsselskaber uden negative konsekvenser for de indtægter, der blev genereret af de luftfartsselskaber, som allerede opererede i Schönefeld.

([38]) Ved »walk boarding« skal passagererne for at komme ombord i flyet gå ud af terminalen og over forpladsen.

(156) Endelig undersøgte og analyserede konsulentfirmaet forskellige mulige foranstaltninger, som kunne bruges til at øge de ikke-luftfartsrelaterede indtægter — navnlig fra driften af restauranter og fødevarekæder, parkeringsanlæg, shuttle-transport, reklameplads osv. I forbindelse med disse anbefalinger blev der taget hensyn til volumenet og typen ([39]) af den yderligere trafik, der blev forventet som følge af den foreslåede LCC-strategi.

(157) I sin undersøgelse tog konsulentfirmaet udgangspunkt i en solid metodik og foretog en detaljeret vurdering, hvor der blev taget højde for alle relevante faktorer. Navnlig kvantificeringen af potentialet for øget LCC-trafik, som baseres på de specifikke karakteristika for byområdet Berlin samt på erfaringerne fra store »benchmark-lufthavne«, er blevet grundigt analyseret. Det var også hensigtsmæssigt at undersøge, hvorvidt konkurrerende lufthavne kunne lægge hindringer i vejen for en LCC-strategi, i hvilken forbindelse konklusionerne i denne analyse er entydige. Undersøgelsen af kravene fra de lavprisselskabers side, der muligvis var interesseret i et etablere drift i Schönefeld, samt undersøgelsen af mulige foranstaltninger ved hjælp af hvilke Schönefeld ville kunne opfylde disse krav til fulde, er ligeledes solidt funderet. Denne analyse er virkelig systematisk og meget detaljeret. Det samme gælder for analysen af de forskellige mulige lufthavnsafgiftssystemer, der skal bruges til at tiltrække lavprisselskaber.

(158) Det skal ligeledes bemærkes, at konsulentfirmaet i forbindelse med sin undersøgelse udfærdigede en række dokumenter til FBS, som sammen med de dokumenter, som FBS selv havde udarbejdet (herunder en forudgående finansieringsplan af 5. september 2003 med rentabilitetsprognoser), dannede grundlaget for FBS' beslutning. Tabel 8 indeholder en oversigt over det økonomiske resultat, der blev forventet i 2003 som følge af LCC-strategien og en strategi, hvor FBS fortsat ville koncentrere sig om den traditionelle trafik (kaldet »løsningsmodel 1« i det andet konsulentfirmas undersøgelse). Med hensyn til LCC-strategien blev der taget hensyn til to scenarier, nemlig et »pessimistisk scenarie« og et »realistisk scenarie«, som adskiller sig fra hinanden ved størrelsen af den forventede yderligere LCC-trafik.

Tabel 8

Finansielle konsekvenser af løsningsmodel 1 og løsningsmodel 2, for så vidt angår den forventede overskudsmargin i Schönefeld i perioden 2003-2012 (i mio. EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Overskudsmargin uden LCC (løsningsmodel 1)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Overskudsmargin med LCC (løsningsmodel 2 – »pessimistisk scenarie«)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Overskudsmargin med LCC (løsningsmodel 3 – »realistisk scenarie«)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Kilde: Finansieringsplan for FBS.

(159) Både for det »realistiske« og det »pessimistiske« scenarie blev ovenstående skøn afledt af de prognoser for den yderligere LCC-trafik, som konsulentfirmaet havde udarbejdet. Disse skøn bekræfter tendentielt, at LCC-strategien medfører en gunstigere finansiel situation end en kontrafaktisk situation, hvor FBS fortsat satser på traditionelle luftfartsselskaber. FBS måtte ved valg af løsningsmodel 1 reelt regne med fortsat at lide betydelige tab indtil 2012

([39]) Eksempelvis anbefalede konsulentfirmaet, at der blev etableret en fastfoodkæde i lufthavnen for at imødekomme kravene fra et betydeligt antal passagerer, som rejser med lavprisselskaber.

uden at kunne reducere disse underskud væsentligt. I forhold hertil kunne der med gennemførelsen af LCC-strategien kalkuleres med en væsentlig og vedvarende reduktion af underskuddet, og i det »realistiske scenarie« kunne der forventes en tilbagevenden til rentabilitet fra og med 2009.

(160) Konklusionerne i UBG-undersøgelsen ville i kombination med FBS' egne prognoser for en privat markedsøkonomisk investor og lader sig lede af mellem- til langsigtede rentabilitetsudsigter, have været betragtet som et solidt grundlag for en strategisk beslutning. For en sådan privat markedsøkonomisk investor ville det dermed have været hensigtsmæssigt at vælge løsningsmodel 1 frem for løsningsmodel 2.

Det første konsulentfirmas undersøgelse

(161) Som allerede nævnt gennemførte konsulentfirmaet […] (»første konsulentfirma«) på foranledning af FBS en undersøgelse med det formål at underkaste det materiale, som FBS havde baseret sin beslutning vedrørende LCC-strategien på, en stresstest (»det første konsulentfirmas undersøgelse«). I undersøgelsen, der blev færdiggjort i 2007, blev det konkluderet, at det for en privat markedsøkonomisk investor ville have været hensigtsmæssigt at indføre LCC-strategien med den relevante afgiftsordning, dvs. afgiftsordningen fra 2004. Som grundlag for analysen anvendte konsulentfirmaet en række dokumenter fra 2003, navnlig en finansieringsplan, der var udarbejdet af FBS for perioden 2004-2012, samt dokumenter, som konsulentfirmaet havde udfærdiget for FBS i forbindelse med sin undersøgelse.

(162) Det første konsulentfirmas konklusioner var i overensstemmelse med konklusionerne i UBG-undersøgelsen. Også selv om det første konsulentfirmas undersøgelse ikke er relevant for Kommissionens vurdering, udgør den dog et yderligere element, som bekræfter, at det ville have været hensigtsmæssigt for en privat investor, der opererer under markedsvilkår, at vælge løsningsmodel 1 frem for løsningsmodel 2.

Konklusion

(163) På baggrund af ovenstående betragtninger kan det konkluderes, at det for en privat markedsøkonomisk investor og lader sig lede af mellem- til langsigtede rentabilitetsudsigter, og som havde ageret på vegne af FBS, havde været hensigtsmæssigt at vælge løsningsmodel 1 frem for løsningsmodel 2.

7.2.2. *Løsningsmodel 3 i forhold til løsningsmodel 1 og 2*

(164) Som allerede nævnt kunne lukningen af Schönefeld (løsningsmodel 3) i det mindste indtil åbningen af BER have været en mulighed for FBS. FBS kunne også have valgt ikke først at træffe denne beslutning i 2003 (året, hvor FBS besluttede sig for indførelsen af LCC-strategien), men derimod enten før eller senere. Af de tilgængelige dokumenter fremgår det, at FBS tilsyneladende aldrig alvorligt havde taget denne løsningsmodel med i overvejelserne, i det mindste ikke siden indgåelsen af ledelses- og overskudsoverførselskontrakten i 1992. Desuden blev fordelene ved en sådan løsningsmodel ikke analyseret i UBG-undersøgelsen.

(165) Ved en vurdering af om en privat markedsøkonomisk investor og lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ville have betragtet denne løsningsmodel som mere fordelagtig end løsningsmodel 1 og 2, er hensynet til BER-projektet væsentligt. Som nævnt i betragtning 14 blev planlægningsarbejdet i forbindelse med etableringen af en storlufthavn (BER) i Berlin påbegyndt i januar 1992, og den 20. juni 1993 blev det offentliggjort, at området syd for Schönefeld ved siden af den eksisterende lufthavn var i spil som mulig placering for den nye lufthavns infrastruktur. Den kendsgerning, at storlufthavnen i Berlin kunne etableres i Schönefeld, var dermed allerede i 1992-1993 mere end blot en vag mulighed. Denne mulighed blev en realitet med den konsensusaftale mellem forbundsregeringen og delstaterne Berlin og Brandenburg, der blev underskrevet den 28. maj 1996, og som der sidenhen ikke er blevet sat spørgsmålstegn ved.

(166) På denne baggrund ville lukningen af Schönefeld have medført en række væsentlige ulemper for en privat markedsøkonomisk investor. Det bemærkes først, at Tegel, mens Tempelhof efterhånden indstillede sin drift, siden 1990'erne i stigende grad opererede tæt på sin kapacitetsgrænse. Dertil kommer, at trafikken i Tegel, som det fremgår af tabel 1, siden dengang var vokset betydeligt ([40]). Tegel kunne under ingen omstændigheder klare hele trafikken i Berlin-området. Schönefeld var nødvendig for at sikre tilstrækkelig lufthavnskapacitet i Berlin, og lukningen af Schönefeld ville have givet betydelige flaskehalsproblemer. I perioden 1991-2003 blev mellem 13 % og 20 % af den samlede passagerlufttrafik i Berlin afviklet i Schönefeld. Schönefeld blev hovedsagelig benyttet i spidsbelastningsperioder, dvs. i perioder, hvor der skulle afvikles et højt antal charterflyvninger. Derudover var Schönefeld også uundværlig for fragtflyvninger, da Schönefeld i modsætning til Tegel råder over en 24-timers tilladelse, hvorfor der således også er mulighed for natflyvninger. Endvidere kunne Tegel og Tempelhof ikke udvides med henblik på at overvinde kapacitetsflaskehalsene på lang sigt ([41]).

([40]) Dengang var trafikken i Tempelhof meget moderat i forhold til trafikken i de to andre berlinske lufthavne.
([41]) Jf. betragtning 9 og 14.

(167) Dertil kommer, at Schönefeld selv rådede over betydelig ledig kapacitet og således kunne have afviklet yderligere trafik. Som vist i tabel 1 gav Schönefelds tilstedeværelse mulighed for, at der kunne ske en betydelig stigning i Berlins lufttrafik i løbet af årene, navnlig siden indførelsen af LCC-strategien i 2003. Trafikken i Berlin steg mellem 2003 og 2006 fra 13,3 mio. til 18,4 mio. passagerer, hvoraf mere end 80 % af denne vækst blev absorberet af Schönefeld. Derfor ville en lukning af Schönefeld ikke alene have frataget Berlin en væsentlig andel af den eksisterende trafik, men også et betydeligt vækstpotentiale.

(168) Udsigten til at lukningen af en lufthavn kunne medføre en kapacitetsflaskehals i det område, hvor lufthavnen ligger, og begrænse mulighederne for en forøgelse af lufttrafikken i dette område, ville ikke i sig selv nødvendigvis afholde en privat markedsøkonomisk investor og mere lader sig lede af rentabilitetsudsigter end af offentlige politiske mål, fra en lukning. I det foreliggende tilfælde ville lukningen af Schönefeld og de heraf følgende konsekvenser for den samlede kapacitet i lufthavnsinfrastrukturen i byområdet Berlin og således for hele lufttrafikken i dette område have haft væsentlig indvirkning på trafikken i BER i startfasen som den eneste fremtidige lufthavn i byområdet Berlin. Ved en lukning af Schönefeld ville BER have været nødsaget til at starte sin drift under langt vanskeligere forretningsforhold, dvs. med et væsentligt lavere trafikvolumen end ved en fortsættelse af driften af Schönefeld. Denne kendsgerning ville have afholdt en privat markedsøkonomisk investor, som handler på vegne af FBS, fra en lukning af Schönefeld, idet lukningen ville have haft indvirkning på virksomhedens rentabilitet.

(169) Hvis Schönefeld var blevet lukket før åbningen af BER, skulle FBS have afviklet hele trafikken, også i startfasen, i BER. Dertil kommer, at de havde skullet overbevise de luftfartsselskaber, der opererer i Tegel, om at flytte deres drift til den nye lufthavn (i stedet for blot at indstille driften). Desuden havde FBS skullet overbevise luftfartsselskaber, som ikke befløj Berlin, om fordelene ved at drive flytrafik i Berlin. En sådan situation ville have været væsentligt mere ugunstig, end hvis Schönefeld fortsat ville være i drift ved åbningen af BER. I det sidste scenarie ville en væsentlig andel af trafikken i den nye lufthavn i startfasen blive skabt på »naturlig« vis i kraft af de luftfartsselskaber, som allerede opererer i Schönefeld, samt af de luftfartsselskaber, som man på baggrund af LCC-strategien fra og med 2003 vil kunne få til at operere i Berlin.

(170) Derudover ville lukningen af Schönefeld have haft vidtrækkende forvaltningsrelaterede konsekvenser for BER-projektet. Lukningen af Schönefeld ville have betydet inddragelse af dens driftstilladelse. Det ville således have været nødvendigt med en helt ny planlægningsprocedure og en helt ny driftstilladelse for den nye lufthavn. I forhold hertil ville det ved fortsat drift i Schönefeld indtil åbningen af BER kun være nødvendigt med en udvidelse af Schönefelds driftstilladelse. Dette ville have medført en væsentligt mere enkel forvaltningsproces med betydeligt lavere omkostninger, mindre tidsforbrug og en langt mindre grad af usikkerhed om udfaldet af processen. I tilfælde af en helt ny planlægningsprocedure og nye driftstilladelser ville navnlig udfaldet af vurderingen af projektets indvirkning på miljøet være forbundet med stor usikkerhed. På det område er alle enige om, at det med hensyn til offentlighedens accept af et helt nyt lufthavnsprojekt er en væsentligt mere prekær sag end blot udvidelsen af allerede anvendte lufthavnsinfrastrukturer.

(171) Indstillingen af driften i Schönefeld ville ligeledes resultere i omkostninger i forbindelse med afskedigelsen af medarbejdere samt i forbindelse med den senere nødvendige rekruttering, ansættelse og uddannelse af nye medarbejdere til BER. Dette ville have betydet yderligere omkostninger og operative vanskeligheder i forhold til et scenarie, hvor personalet i Schönefeld ville være umiddelbart til rådighed med henblik på at kunne indsættes i forbindelse med åbningen af den nye lufthavn.

(172) Kvantificeringen af de ovenfor skitserede aspekter er først og fremmest meget vanskelig, fordi de vedrører den kort-, mellem- og langsigtede økonomiske situation for en fremtidig lufthavn. Det er dog ubestridt, at disse aspekter har væsentlig indflydelse på de økonomiske betingelser for åbningen og driften af BER samt for projektets gennemførlighed, som har stor strategisk betydning for FBS. Derfor skal disse negative omstændigheder, selv på et kvalitativt grundlag, betragtes som tilstrækkeligt tungtvejende, og de er således større end de eventuelle fordele, som måtte kunne forventes ved en lukning af Schönefeld i form af besparelser på de faste omkostninger. Dette gælder særligt, når det kunne forventes, at en strategi, som er orienteret mod en udvidelse af LCC-trafikken i Schönefeld, ville have en positiv indvirkning på resultaterne.

7.2.3. *Konklusion af foranalysen*

(173) På baggrund af det ovenfor anførte kan det konkluderes, at det for en privat markedsøkonomisk investor ikke ville have været hensigtsmæssigt at lukke Schönefeld på et tidspunkt mellem 1992 og åbningen af BER. Endvidere ville en privat markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, af de i 2003 til rådighed værende strategiske løsningsmodeller have valgt løsningsmodel 1, dvs. LCC-strategien, og ikke løsningsmodel 2 eller 3. Som en del af denne strategi ville denne have tilbudt lavprisselskaberne attraktive lufthavnsafgifter (og/eller økonomiske incitamenter med henblik på en reduktion af omkostningerne i forbindelse med lufthavnsafgifterne) for at få dem til at etablere sig i Schönefeld.

7.3. **Vurdering af ledelses- og overskudsoverførselskontrakten (foranstaltning 1)**

(174) I indledningsbeslutningen havde Kommissionen spurgt sig selv, om FBS i lyset af de vedvarende underskud i Schönefeld havde ageret som en privat markedsøkonomisk investor, da den udlignede underskud, der var opstået på FBS-koncernniveau i Schönefeld, med de driftsoverskud, der var genereret i Tegel og Tempelhof ([42]).

(175) Ledelses- og overskudsoverførselskontrakten blev underskrevet den 6. august 1992, dvs. lang tid før dommen i sagen Aéroports de Paris ([43]) blev afsagt den 12. december 2000. Tyskland kunne derfor med rette gå ud fra, at finansieringen af lufthavnsinfrastrukturen ikke udgjorde statsstøtte. I overensstemmelse hermed skulle disse foranstaltninger ikke anmeldes til Kommissionen. Heraf følger, at Kommissionen ikke på grundlag af statsstøttereglerne kan stille spørgsmålstegn ved retmæssigheden af de finansieringsforanstaltninger ([44]), der blev ydet inden dommen i sagen Aéroports de Paris ([45]), dvs. inden den 12. december 2000. Ledelses- og overskudsoverførselskontrakten kunne således potentielt kun udgøre statsstøtte fra og med førnævnte dato. Den tidsmæssige ramme for kommissionsundersøgelsen vedrørende denne foranstaltning er dermed begrænset til perioden fra den 12. december 2000 indtil datoen for indledning af den formelle undersøgelsesprocedure.

(176) Som Tyskland bemærker, er indgåelsen af ledelses- og overskudsoverførselskontrakter inden for en koncern gængs forretningspraksis, navnlig ud fra en selskabsskatteretlig betragtning. Desuden er det gængs praksis, at der foretages »udligning« af underskud og overskud, der er opstået i en koncerns forskellige virksomheder. Det kan ske i form af en gevinstoverførselskontrakt samt som rene udbyttebetalinger fra datterselskaberne til moderselskaberne. Alene den kendsgerning, at FBS-koncernen havde indgået en ledelses- og overskudsoverførselskontrakt i 1992 og videreført denne, kan ikke betragtes som statsstøtte.

(177) Kommissionen har med hensyn til princippet om den private markedsøkonomiske investor allerede bemærket følgende: »(…), at enhver kommerciel investeringsbeslutning forudsætter en betydelig vurderingsmargin. Principperne [princippet om den private markedsøkonomiske investor] skal imidlertid finde anvendelse, hvis det helt kan udelukkes, at der findes en anden plausibel forklaring for tilrådighedsstillesen af offentlige midler end at betragte den som støtte. De finder også anvendelse, hvis urentable aktiver i et statsligt holdingselskab subsidieres med rentable aktiver. Det sker i private virksomheder, hvis den pågældende virksomhed forfølger en strategisk plan med udsigt til realiserbare overskud på lang sigt, eller hvis krydssubsidieringen til en gruppe af virksomheder i sin helhed udgør en fordel samlet set. I tilfælde af krydssubsidiering i statslige holdingselskaber vil Kommissionen tage hensyn til lignende strategiske målsætninger« ([46]).

(178) I overensstemmelse hermed kan krydssubsidieringen i dette tilfælde ikke anses for at være en fordel for Schönefeld, hvis den indgår som en del af en strategisk plan med langsigtede realiserbare overskud, eller hvis den for FBS-koncernen som helhed udgør en fordel.

(179) På grundlag af afsnit 7.2.2 lå det i det mindste siden 1992 og dermed længe før dommen i Aéroports de Paris ([47])-sagen fast, at det var hensigtsmæssigt at bevare driften i Schönefeld frem for at lukke lufthavnen, også selv om den ville give underskud i en lang årrække. Dertil kommer, at lukningen af Schönefeld ville have haft alvorlige økonomiske konsekvenser for BER (der som den eneste fremtidige lufthavn i Berlin i det mindste på lang sigt skulle give overskud) og havde sat spørgsmålstegn ved gennemførligheden af dette vigtige strategiske projekt. Beslutningen om at anlægge en storlufthavn i Berlin var ikke alene baseret på overvejelser om arealudnyttelse og miljøforhold, men havde også øje for den forventede stigning i trafikvolumenet og de øgede indtægter. Som anført i Kommissionens afgørelse om godkendelse af statsstøtte til BER afhang projektets succes af den forventede vækst i passagertallet i Berlin ([48]) i én enkelt lufthavn ([49]). Med henblik på at opretholde driften af Schönefeld og eventuelt gøre Schönefeld til en rentabel lufthavn (ved først at tiltrække luftfartsselskaber til Schönefeld og dernæst at gennemføre LCC-strategien) måtte lufthavnens rentabilitet sikres ved at anvende en del af overskuddene fra

([42]) Indledningsbeslutning, betragtning 69-71.
([43]) Sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s.-3929, stadfæstet ved dom i sag C-82/01, Sml. 2002 I, s.-9297, præmis 75-79.
([44]) Det relevante kriterium for den dato, på hvilken en eventuel støtteforanstaltning anses for at være ydet, er datoen for den retligt bindende handling, hvorved de offentlige myndigheder forpligter sig til at yde støttemodtageren den pågældende foranstaltning. Jf. sag T-358/94, Compagnie nationale Air France mod Kommissionen, Sml. 1996 II, s.-2109, præmis 79; sag T-109/01, Fleuren Compost BV mod Kommissionen, Sml. 2004 II, s. 127, præmis 74, forenede sager T-362/05 og T-363/05, Nuova Agricast mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 297, præmis 80, og forenede sager T-427/04 og T-17/05, Frankrig og France Télécom SA mod Kommissionen, Sml. 2009 II, s.-4315, præmis 321.
([45]) Afgørelse C 38/2008 af 3. oktober 2012 om München lufthavn, terminal 2 (endnu ikke offentliggjort i EUT), betragtning 74-81.
([46]) Meddelelse til medlemsstaterne fra Kommissionen (EFT C 307 af 13.11.1993, s. 3) — Anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF (EFT L 195 af 29.7.1980, s. 35) på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren, punkt 29.
([47]) Jf. fodnote 42.
([48]) Jf. navnlig betragtning 82 i afgørelsen i statsstøttesag NN 25/09 (ex N 167/09).
([49]) Jf. navnlig betragtning 78 i afgørelsen i statsstøttesag NN 25/09 (ex N 167/09).

Tegel og Tempelhof til finansieringen af Schönefeld. Dermed er krydssubsidieringen i dette tilfælde en del af en »strategisk plan med udsigt til realiserbare overskud på lang sigt« og udgør under alle omstændigheder en fordel på lang sigt for FBS-koncernen som helhed i forhold til en kontrafaktisk situation, hvor Schönefeld ville være blevet lukket. FBS kunne forvente, at disse langsigtede fordele — den vellykkede åbning og den rentable drift af en storlufthavn for byområdet Berlin (samt de forventede overskud fra driften af Schönefeld efter nogle års praktisk anvendelse af LCC-strategien) — vil overstige de tab, der er akkumuleret i Schönefeld lufthavn inden åbningen af BER.

(180) I henhold hertil har FBS-koncernen ved indgåelsen og videreførelsen af ledelses- og overskudsoverførselskontrakten samt opretholdelsen af driften i Schönefeld ikke skaffet Schönefeld lufthavn nogen økonomisk fordel ([50]). Indgåelsen af ledelses- og overskudsoverførselskontrakten og gennemførelsen heraf siden den 12. december 2000 udgør således ikke statsstøtte.

7.4. **Kontrakter mellem FBS og forskellige luftfartsselskaber: Indledende bemærkninger**

(181) Inden der foretages en vurdering af de kontrakter, der blev indgået mellem FBS og forskellige luftfartsselskaber, vil det være nyttigt med nogle enkelte indledende bemærkninger, navnlig i lyset af dommen i sagen Charleroi (»Charleroi-dommen«) ([51]), der blev afsagt, efter at den formelle undersøgelsesprocedure i den foreliggende sag var blevet indledt.

7.4.1. *Anvendelse af princippet om den private markedsøkonomiske investor på kontrakter indgået mellem FBS og forskellige luftfartsselskaber*

(182) Enkelte interesserede parter anførte, at de omtalte kontrakter havde skaffet de pågældende luftfartsselskaber en økonomisk fordel, fordi de med disse kontrakter tilbudte vilkår havde afveget fra den generelle ordning for lufthavnsafgifter i Schönefeld, og fordi ikke alle luftfartsselskaber er blevet tilbudt de samme vilkår.

(183) Disse argumenter afføder følgende væsentlige spørgsmål: Hvis der for en lufthavn, som drives af en offentlig virksomhed, gælder en offentlig afgiftsordning, og hvis lufthavnsoperatøren tilbyder rabatter på disse afgifter eller økonomiske incitamenter med den samme virkning som disse rabatter ([52]), giver disse rabatter og incitamenter ([53]) så i sig selv og under alle omstændigheder de pågældende luftfartsselskaber en økonomisk fordel?

(184) Dette spørgsmål må besvares benægtende. I Charleroi-dommen, hvor det især handlede om, at regionen Vallonien havde tilbudt et luftfartsselskab en rabat i en lufthavn, hvor regionen havde beføjelse til at fastsætte lufthavnsafgifterne, fastslog Retten følgende: »Den omstændighed alene, at regionen Vallonien i det foreliggende tilfælde har beføjelse til at udstede administrative retsakter om fastsættelse af lufthavnsgebyrer, udelukker ikke, at undersøgelsen af en rabatordning for disse gebyrer skal foretages på grundlag af princippet om den private markedsøkonomiske investor, idet en sådan ordning kan gennemføres af en privat erhvervsdrivende« ([54]). Heraf følger, at rabatter på lufthavnsafgifter (eller økonomiske incitamenter, som reducerer nettopengestrømmen fra luftfartsselskaberne til lufthavnsoperatøren) ikke automatisk udgør en økonomisk fordel. Med det formål at vurdere, hvorvidt dette er tilfældet, skal det undersøges, om en privat markedsøkonomisk investor og lader sig lede af rentabilitetsudsigter, havde indrømmet det pågældende luftfartsselskab lignende rabatter og incitamenter ([55]).

(185) For en markedsøkonomisk investor, som driver en lufthavn, kan der være mange grunde til ikke at tilbyde alle luftfartsselskaber de samme vilkår. Det kan navnlig være hensigtsmæssigt at yde luftfartsselskaber, som skaffer

([50]) Under antagelse af at Schönefeld lufthavn kan betragtes som en virksomhed i FBS-koncernen, også selv om der ikke er tale om en særskilt retlig enhed, og at den kunne modtage statsstøtte »fra« FBS.
([51]) Sag T-196/04, Ryanair Ltd mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s.-3643.
([52]) F.eks. betalinger eller reducerede afgifter ved opstart af en ny rute eller frekvens, eller markedsføringstilskud, som tjener til delvis dækning af de for luftfartsselskabet opståede markedsføringsomkostninger, f.eks. i forbindelse med opstart af en ny rute.
([53]) Disse incitamenter sker i forbindelse med bilaterale aftaler eller gennem et system af økonomiske incitamenter, der er baseret på forskellige parametre såsom passagertallet, og som er nedfældet i en offentliggjort retsakt, f.eks. en afgiftsordning.
([54]) Charleroi-dommen, præmis 101.
([55]) Kommissionen valgte en lignende tilgang i sin afgørelse C(2011) 3497 endelig af 24. maj 2011 om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i statsstøttesag SA.31662 — C/2011 (ex NN/2011) — Rumænien — Timişoara internationale lufthavn — Wizz Air (EUT C 270 af 13.11.2011, s. 11). Jf. også betragtning 129, hvor Kommissionen havde følgende opfattelse: »Ifølge retspraksis skal det undersøges, om en privat lufthavnsoperatør ville have accepteret de samme eller lignende forretningsbetingelser som Timişoara lufthavn. I den forbindelse skal der navnlig tages hensyn til de tilgængelige oplysninger og den forventede udvikling på tidspunktet for disse bidrag«.

lufthavnen høje passagertal, visse økonomiske incitamenter (også i form af markedsføringsstøtte) og specielle rabatter på de offentliggjorte lufthavnsafgifter. Objektivt set kan sådanne gunstige vilkår være begrundet i udsigten til at kunne generere indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter i kølvandet på det forventede øgede trafikvolumen ([56]). Endnu en begrundelse herfor er, at den margin pr. passager, som genereres af de af luftfartsselskabet betalte lufthavnsafgifter, kan være betydelig i absolutte tal i lyset af det foreliggende passagertal, også selv om denne margin formindskes af rabatterne og de økonomiske incitamenter.

(186) En privat markedsøkonomisk investor, der driver en lufthavn, kan tage hensyn til mange faktorer ved fastsættelsen af de vilkår, som tilbydes luftfartsselskaberne. Hertil regnes ikke kun den forventede yderligere trafik, men også det tidspunkt, hvor kontrakten forhandles med luftfartsselskabet (samt den situation, som lufthavnen befinder sig i på dette tidspunkt, navnlig med hensyn til lufthavnens kapacitetsudnyttelse), de ruter, som luftfartsselskaber har planer om at drive, ([57]) luftfartsselskabets operationelle krav til lufthavnen, typen af de i lufthavnen anvendte ydelser og kendetegnene herved samt det pres, som luftfartsselskaberne lægger på lufthavnsoperatørerne under forhandlingerne ([58]) osv.

(187) For en privat markedsøkonomisk investor, som driver en lufthavn, kan det således være hensigtsmæssigt at tilbyde forskellige luftfartsselskaber forskellige vilkår i forhold til lufthavnsafgifter og økonomiske incitamenter, hvad enten det sker i form af bilaterale aftaler eller i form af rabat- og tilskyndelsessystemer indeholdt i retsakter vedrørende afgiftsfastsættelse ([59]). Med det formål at vurdere om sådanne rabatter og økonomiske incitamenter udgør en økonomisk fordel, skal det fastslås, om lufthavnsoperatøren på tidspunktet for sin beslutning om at tilbyde rabatterne og incitamenterne med rimelighed kunne antage, at denne beslutning er profitabel eller med andre ord, at den i forhold til den kontrafaktiske situation medfører et højere overskud (eller lavere underskud).

(188) Derudover er der for en privat markedsøkonomisk investor — i modsætning til påstandene fra enkelte interesserede parter — for så vidt angår de vilkår, som en lufthavnsoperatør tilbyder luftfartsselskaberne via bilaterale kontrakter (f.eks. særlige tilskud til opstart af ruter), og som ikke er resultatet af de generelle rabat- og incitamentsystemer, der er indeholdt i en offentliggjort afgiftsordning, ingen grund til at sikre, at disse vilkår er baseret på generelle og gennemsigtige kriterier, som gælder for alle luftfartsselskaber. I forbindelse med forhandlingerne om en bilateral aftale med et luftfartsselskab forventes det af en privat markedsøkonomisk investor, at han ikke lader sig lede af en række gennemsigtige kriterier, der er fastlagt på forhånd, og som begrænser hans forhandlingsspillerum, men at han derimod tager alle relevante aspekter af de tjenesteydelser, som luftfartsselskabet foreslår, i betragtning. Derfor er det i forbindelse med anvendelsen af princippet om en privat markedsøkonomisk investor irrelevant, når enkelte interesserede parter i denne sag bemærker, at der mangler gennemsigtighed i de rabatter og økonomiske incitamenter, som FBS tilbyder.

7.4.2. *Lovligheden af afgiftsordningen fra 2004 og de bilaterale kontrakter mellem FBS og forskellige luftfartsselskaber i henhold til national ret*

(189) Spørgsmålet om, hvorvidt afgiftsordningen fra 2004 i henhold til national ret er blevet retsgyldig eller ej, er ikke relevant i forbindelse med anvendelsen af princippet om den private markedsøkonomiske investor, også selv om den er vigtig i henhold til tysk ret. Den kendsgerning, at der blev indrømmet en rabat på generelt gældende lufthavnsafgifter eller et incitament med sammenlignelig virkning i form af en bilateral kontrakt og ikke i kraft af et generelt system, der var indeholdt i en offentliggjort afgiftsordning, er irrelevant. Det er et faktum, at en privat markedsøkonomisk investor kan beslutte sig for at indrømme rabatter eller incitamenter ved hjælp af en af de to ordninger, og at rentabiliteten af en sådan beslutning ikke afhænger af den valgte ordning. Følgelig er spørgsmålet om, hvorvidt de vilkår, som FBS tilbød visse luftfartsselskaber, er resultatet af den blotte gennemførelse af en gyldig anvendelig afgiftsordning eller af bilaterale aftaler, irrelevant.

([56]) Dermed menes lufthavnsoperatørens indtægter som følge af den yderligere forretningsmæssige aktivitet fra parkeringsanlæg, forretninger, restauranter osv., der opstår i kølvandet på det ekstra passagertal.

([57]) Forskellige ruter kan tiltrække passagerer med forskellige profiler med hensyn til købsadfærd til lufthavnene og rumme et tilsvarende potentiale for den pågældende lufthavn til at generere ikke-luftfartsrelaterede indtægter. Dermed kan to forskellige grupper af ruter have forskellig indvirkning på lufthavnsoperatørens indtægter.

([58]) Da lavprisselskaber sigter mod at kunne tilbyde deres kunder de laveste priser, lægger de generelt et større pres på lufthavnsoperatørerne end traditionelle luftfartsselskaber for at opnå lavere lufthavnsafgifter.

([59]) Såsom de passagermængderabat-, frekvensincitament- og destinationsincitamentordninger, der er indeholdt i afgiftsordningen fra 2004.

(190) Derudover er spørgsmålet om, hvorvidt FBS i henhold til national ret var berettiget til at indgå bilaterale kontrakter, der fastlægger vilkår, som afviger fra den gældende afgiftsordning, ([60]) heller ingen relevant. Retten fastslog følgende i Charleroi-dommen: »(…) skal der ikke tages hensyn til foreneligheden af en støtteydende institutions adfærd, når det drejer sig om, hvorvidt denne institution har handlet i henhold til princippet om en privat markedsøkonomisk investor eller i strid med artikel 87, stk. 1, EF har indrømmet en økonomisk fordel.« ([61])

7.4.3. *Virkninger af de vilkår, der blev tilbudt luftfartsselskaber i Tegel*

(191) I bemærkningerne fra enkelte interesserede parter blev det anført, at de luftfartsselskaber, der opererer i Schönefeld, i kraft af de lave lufthavnsafgifter og andre gunstige vilkår blev subsidieret af de luftfartsselskaber, der opererer i Tegel. Denne formodede krydssubsidiering er et resultat af, at FBS udligner virkningen af de lave afgifter i Schönefeld med høje afgifter i Tegel.

(192) I disse bemærkninger hævdes det, at de i Schönefeld tilbudte vilkår kun havde kunnet klassificeres som ikke værende støtte, hvis de havde svaret til dem i Tegel.

(193) Dette er imidlertid ikke tilfældet. Tegel og Schönefeld adskiller sig nemlig ikke alene fra hinanden, for så vidt angår lufthavnsafgifter, men i mange andre henseender, og navnlig for så vidt angår typen af lufthavnsinfrastruktur og afstanden til bykernen. Derfor kan de ikke betragtes som værende fuldgyldige alternativer til hinanden. Dette dokumenteres af det fejlslagne forsøg inden gennemførelsen af LCC-strategien på at få luftfartsselskaber til at flytte deres aktiviteter fra Tegel til Schönefeld.

(194) Desuden er luftfartsselskaberne ikke »tvunget« til at operere fra Tegel eller Schönefeld. Dertil kommer, at luftfartsselskaberne har yderligere to løsningsmodeller til rådighed: hverken at operere fra Tegel eller Schönefeld eller at tilbyde færre flyvninger i disse lufthavne (og indsætte deres fly og besætninger på andre ruter end fra Berlin, for det er påvist, at lavprisselskaber meget hurtigt kan omstille deres kapacitet efter nye markedsvilkår). Dermed kunne ethvert forsøg fra FBS' side på at pålægge et luftfartsselskab, som overvejer at starte flydrift i Schönefeld, de samme vilkår som i Tegel, betyde, at luftfartsselskabet opgiver sine planer og beslutter sig for hverken at operere fra Schönefeld eller Tegel eller at tilbyde færre flyvninger fra Berlin.

(195) Der var således ingen grund til, at en privat markedsøkonomisk investor skulle tage hensyn til vilkårene i Tegel ved fastsættelsen af lufthavnsafgifterne for Schönefeld. Som følge af de samme overvejelser og i betragtning af den begrænsede økonomiske betydning af henholdsvis neddroslingen i eller lukningen af Tempelhof ville en privat markedsøkonomisk investor heller ikke have nogen grund til at tage hensyn til vilkårene i Tempelhof ved fastsættelsen af lufthavnsafgifterne for Schönefeld.

7.4.4. *Anvendelse af princippet om den private markedsøkonomiske investor på kontrakterne mellem lufthavnen og luftfartsselskaberne*

(196) Kommissionen bemærker, at de omtalte kontrakter skal betragtes som en del af gennemførelsen af LCC-strategien, som på mellemlang og lang sigt skulle resultere i positive resultater for Schönefeld.

(197) Med henblik på en vurdering af hvorvidt en af de pågældende kontrakter rummer en økonomisk fordel, skal det undersøges, om en privat markedsøkonomisk investor ville have fundet det sandsynligt, at der med den pågældende kontrakt kunne opnås et højere overskud, end dette ellers ville have været tilfældet. Dette højere overskud beregnes ved forskellen mellem de forventede trinvist voksende indtægter som følge af kontrakten (dvs. forskellen mellem de indtægter, der kunne være opnået, hvis kontrakten var blevet indgået, og de indtægter, der kunne være opnået, hvis kontrakten ikke var blevet indgået) og de forventede trinvist voksende omkostninger som følge af kontrakten (dvs. forskellen mellem de omkostninger, der ville være opstået, hvis kontrakten var blevet indgået, og de omkostninger, der ville være opstået, hvis kontrakten ikke var blevet indgået). Den heraf afledte pengestrøm skal mindskes ved hjælp af en passende diskonteringsrentesats.

(198) Endvidere skal der i denne undersøgelse tages højde for alle relevante trinvist stigende indtægter og omkostninger i forbindelse med den almindelige forretningsgang. De forskellige elementer (rabatter på lufthavnsafgifter, markedsføringstilskud, andre økonomiske incitamenter) må ikke vurderes særskilt. I den forbindelse kan følgende passus fra Charleroi-dommen inddrages: »Ved anvendelsen af kriteriet om den private investor er det nødvendigt at vurdere den kommercielle transaktion (…) i sin helhed for at afgøre, om det statslige organ og det organ, som kontrolleres

([60]) Dette spørgsmål melder sig først og fremmest, for så vidt angår easyJet-kontrakten fra 2003, som blev indgået, mens afgiftsordningen fra 2003 var gældende, og som afveg betydeligt fra vilkårene i denne afgiftsordning (jf. betragtning 42(42)). Desuden blev den første kontrakt med Ryanair, den første kontrakt med Germanwings og kontrakterne med Volare og V-Bird indgået, mens afgiftsordningen fra 2003 var gældende. Disse kontrakter fastsatte tilskudsbetalinger, som ikke var indeholdt i afgiftsordningen (jf. betragtning 48. På samme måde blev kontrakterne med Aer Lingus, Icelandair og Norwegian Air Shuttle indgået, mens afgiftsordningen fra 2004 var gældende. I henhold til disse kontrakter skulle FBS betale tilskud til den delvise finansiering af de pågældende luftfartsselskabers markedsføringsomkostninger, hvilket ikke var indeholdt i afgiftsordningen (jf. betragtning 49).

([61]) Charleroi-dommen, præmis 98.

heraf, vurderet under ét, har handlet som rationelle erhvervsdrivende på markedsøkonomiske vilkår. Kommissionen er således forpligtet til ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng (…)« ([62]).

(199) De forventede trinvist stigende indtægter skal navnlig indeholde indtægterne fra lufthavnsafgifterne under hensyntagen til rabatterne og den i kraft af kontrakten forventede yderligere trafik samt de forventede ikke-luftfartsrelaterede indtægter, som opnås via den yderligere trafik. De forventede trinvist stigende omkostninger skal først og fremmest indeholde alle trinvist stigende drifts- og investeringsomkostninger, som ikke ville være opstået, hvis kontrakten ikke var blevet indgået. Desuden skal de trinvist stigende omkostninger indeholde omkostningerne til markedsføringstilskuddene og til andre økonomiske incitamenter.

7.5. **Vurdering af easyJet-kontrakten fra 2003 (foranstaltning 2)**

(200) easyJet-kontrakten fra 2003 blev inden ikrafttrædelsen af afgiftsordningen fra 2004 oprindeligt indgået for en periode på 10 år med mulighed for en forlængelse af kontrakten med yderligere 10 år.

(201) Tyskland har fremlagt dokumenter, der viser de på forhånd udarbejdede finansielle prognoser for projektet, som navnlig baserer sig på FBS' prognoser af 17. december 2003, dvs. før indgåelsen af kontrakten mellem FBS og easyJet den 19. december 2003 (jf. betragtning 42). FBS anslog, at kontrakten i perioden fra 2004 til 2012 ville betyde en årlig stigning i driftsresultatet, og at det operationelle break-even ville være nået i 2010.

Tabel 9

FBS' prognoser for stigningen i driftsresultatet som følge af easyJet-kontrakten fra 2003 (i mio. EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Driftsresultat uden easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Driftsresultat med easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Driftsresultat i alt	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(202) Kommissionen betragter disse prognoser og de antagelser, der ligger til grund herfor, som et solidt fundament for underskrivelsen af easyJet-kontrakten fra 2003.

(203) De trafikprognoser, der forventedes på grundlag af easyJet-kontrakten fra 2003, blev beregnet på basis af det antal fly, som easyJet i henhold til kontrakten med tiden skulle stationere i Schönefeld, samt på basis af en kapacitetsudnyttelsesfaktor på […], som synes at være plausibel på baggrund af de gængse kapacitetsudnyttelsesfaktorer for lavprisselskaber.

(204) I forretningsplanen var der taget hensyn til prognoserne for alle relevante trinvist stigende omkostninger og indtægter, herunder luftfarts- og ikke-luftfartsindtægtskategorier, samt omkostningerne for easyJet i forbindelse med de økonomiske incitamenter. I disse prognoser var der også taget særlig højde for det ekstra trafikvolumen og de yderligere start- og landingsoperationer, som blev forventet på baggrund af kontrakten og kontraktvilkårene.

(205) Med det formål at underkaste denne strategiske beslutning en stresstest hyrede FBS konsulentfirmaet […] (»det andet konsulentfirma«) til at undersøge, om en privat markedsøkonomisk investor lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ville have indgået denne kontrakt i 2003. I denne rapport (»det andet konsulentfirmas undersøgelse«), som blev færdiggjort i 2007, blev der også foretaget en undersøgelse af kontrakterne med andre luftfartsselskaber.

(206) Det andet konsulentfirma baserede sin analyse af easyJet-kontrakten fra 2003 på de allerede i betragtning 158 nævnte prognoser fra FBS.

(207) Det andet konsulentfirma undersøgte soliditeten i de omkostnings- og indtægtsprognoser, som FBS havde opstillet, og foretog på grundlag af de på tidspunktet for kontraktindgåelsen tilgængelige oplysninger tilpasninger af FBS' antagelser, hvis de ikke blev anset for at være rimelige.

([62]) Charleroi-dommen, præmis 59.

(208) I denne sammenhæng foretog det andet konsulentfirma en tilpasning af forretningsplanen for at medtage investeringsomkostninger på […] mio. EUR til etableringen af yderligere gates til easyJet i terminal B. Endvidere blev der foretaget tilpasninger, for at tage højde for at FBS' prognoser var baseret på et udkast til kontrakten med easyJet, som ikke helt svarede til den i sidste ende underskrevne kontrakt. Det andet konsulentfirma foretog derfor tilpasninger i forretningsplanen for at sikre fuld overensstemmelse mellem forretningsplanen og vilkårene i den underskrevne kontrakt.

(209) Desuden beregnede det andet konsulentfirma på basis af FBS' prognoser (med førnævnte tilpasninger) kapitalværdien (nettonutidsværdien) af easyJet-kontrakten fra 2003 for perioden 2004-2007 til værdien den 30. december 2003. Kapitalværdien af en tidsrække af forventede pengestrømme (ind- og udbetalinger) defineres som den diskonterede sum af de enkelte forventede pengestrømme i den relevante periode. Kapitalværdien er et driftsøkonomisk nøgletal, som virksomheder anvender til vurdering af et projekts rentabilitet. Det andet konsulentfirma beregnede den aggregerede kapitalværdi af easyJet-kontrakten fra 2003 ved udgangen af hvert år indtil kontraktens udløb. I den forbindelse beregnede det andet konsulentfirma den diskonteringsrentesats, der skal anvendes til diskontering af pengestrømmene, i henhold til Capital Asset Pricing-modellen (CAPM) ([63]), så diskonteringsrentesatsen effektivt afspejlede FBS' kapitalomkostninger i 2003.

(210) De beregnede kapitalværdier er angivet i tabel 10:

Tabel 10

Kapitalværdier af de forventede pengestrømme som følge af esyJet-kontrakten fra 2003

Aggregerede kapitalværdier ved årets udgang (værdi den 30. december 2003):	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kapitalværdi (mio. EUR)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Kilde: Det andet konsulentfirmas undersøgelse

(211) Disse kapitalværdier er alle positive og bekræfter, at det var hensigtsmæssigt at indgå kontrakten med easyJet i 2003.

(212) Det andet konsulentfirma anførte i sin rapport, at FBS i 2003, hvor indgåelsen af kontrakten blev undersøgt, ikke havde taget højde for virkningen af kontrakten i dens oprindelige version, dvs. med en løbetid på 10 år med mulighed for en forlængelse heraf med yderligere 10 år, på BER. Ifølge det andet konsulentfirma skulle easyJet-kontrakten fra 2003 med dens oprindelige vilkår fortsat gælde i flere år efter den planlagte åbning af BER i 2011. Desuden var vilkårene i kontrakten øjensynligt gunstigere end vilkårene i den generelle afgiftsordning, som efter planen skulle gælde for BER ved lufthavnens åbning. Det andet konsulentfirma mente derfor, at der var risiko for, at den eksisterende easyJet-kontrakt fra 2003 kunne afstedkomme et betydeligt pres fra andre luftfartsselskaber på FBS for at reducere forskellen mellem de i BER gældende generelle afgifter og de med easyJet aftalte afgifter. Risikoen var dog meget lille i 2003 og kan i betragtning af et LCC-marked under hastig forandring næppe forudses og da slet ikke kvantificeres. I virkeligheden indtrådte denne risiko aldrig. easyJet-ændringskontrakten fra 2007, der skulle udløbe på tidspunktet for åbningen af BER, erstattede easyJet-kontrakten fra 2003.

(213) Den anden undersøgelse bekræfter således, at en privat investor, der opererer under markedsøkonomiske vilkår, ville have indgået easyJet-kontrakten fra 2003.

(214) Afslutningsvis skal det konstateres, at easyJet-kontrakten fra 2003 ikke indeholder statsstøtte.

([63]) Herefter anvendes følgende formel til beregning af diskonteringsrentesatsen »ra«:
ra = rrf + Ba (rm − rrf)
hvor:
rrf = forrentningen af et risikofrit værdipapir
rm = den forventede forrentning på det generelle marked
Ba = beta af formueværdien.

7.6. **Vurdering af kontrakterne med andre luftfartsselskaber (foranstaltning 3)**

(215) FBS' beslutninger om indgåelse af kontrakter med Ryanair, Germanwings, Volare, Icelandair, Norwegian Air Shuttle og Aer Lingus var ligeledes baseret på forhåndsprognoser for den trinvist stigende trafik samt de trinvist stigende indtægter og omkostninger, hvoraf det fremgår, at indgåelsen af disse kontrakter var rentabel.

(216) For hver af disse kontrakter blev prognoserne udarbejdet for det forventede passagertal på grundlag af det i forbindelse med luftfartsselskabernes drift forventede antal start- og landingsoperationer, og der blev opstillet rimelige antagelser i forhold til deres kapacitetsudnyttelsesfaktor. I disse prognoser blev der taget hensyn til prognoser for alle relevante trinvist stigende omkostninger og indtægter, herunder luftfarts- og ikke-luftfartsindtægtskategorier, samt omkostningerne for luftfartsselskaberne i forbindelse med de økonomiske incitamenter, som FBS tilbyder.

(217) Som i tilfældet med easyJet-kontrakten fra 2003 blev FBS' forhåndsprognoser underkastet en stresstest af det andet konsulentfirma. Stresstesten viste, at enhver kontrakt indgået med disse luftfartsselskaber for hvert år i den samlede kontraktperiode fortsat ville medføre trinvist stigende indtægter, som ligger over de trinvist stigende omkostninger (til trods for andre tidligere mere forsigtige konklusioner). Denne konklusion er resultatet af en analyse, som det andet konsulentfirma gennemførte for hver kontrakt på grundlag af disse tilpassede prognoser, som var fuldstændig i overensstemmelse med den metodik, der er beskrevet i afsnit 7.4.4 og 7.5. Det andet konsulentfirma baserede udelukkende sin test og tilpasningerne på de data og prognoser, som var til rådighed for FBS, da kontraktens indgåelse blev testet.

(218) Tabel 11 indeholder de forudgående kapitalværdier på tidspunktet for den pågældende kontraktindgåelse, som det andet konsulentfirma har beregnet for otte af de i alt ni berørte kontrakter for den fastsatte kontraktløbetid.

Tabel 11

Kapitalværdier af kontrakterne mellem FBS og forskellige lavprisselskaber

Luftfartsselskab/kontrakt	Fastsat kontraktperiode	Kapitalværdi i kontraktperioden (i EUR)
Ryanair (første kontrakt)	1. maj 2003 til 30. april 2004	[…]
Ryanair (anden kontrakt)	1. maj 2003 til 30. april 2008	[…]
Germanwings (første kontrakt)	26. oktober 2003 til 31. oktober 2006	[…]
Germanwings (anden kontrakt)	1. maj 2004 til 30. april 2008	[…]
Volare	26. oktober 2003 til 31. marts 2007	[…]
Icelandair	6. juni 2004 til 31. marts 2009	[…]
Norwegian Air Shuttle	29. marts 2004 til 31. marts 2009	[…]
Aer Lingus	30. marts 2004 til 31. marts 2009	[…]

Kilde: Det andet konsulentfirmas undersøgelse.

(219) Som det fremgår af denne tabel, er alle kapitalværdier positive. Derfor ville det have været hensigtsmæssigt for en privat markedsøkonomisk investor lader sig lede af rentabilitetsudsigter, at acceptere vilkårene i disse kontrakter på tidspunktet for underskrivelsen heraf.

(220) Der blev ikke beregnet nogen kapitalværdi for kontrakten med V-Bird ([64]). Ifølge det andet konsulentfirma var der ikke nogen på forhånd udarbejdet forretningsplan til rådighed i forbindelse med denne kontrakt. Betingelserne ligner imidlertid meget betingelserne i den kontrakt, der er indgået med Volare. Begge kontrakter blev indgået næsten samtidig med omtrent samme løbetid (henholdsvis tre og et halvt og fire år). Kontrakterne foreskriver anvendelsen af afgiftsordningen fra 2003 med henblik på undersøgelse af lufthavnsafgifterne samt den samme tilskyndelse i form af tilskud på […] EUR til henholdsvis Volare og V-Bird. Driftsvilkårene i begge kontrakter fastsætter et antal start- og landingsoperationer, som ligger meget tæt på hinanden, og den samme flytype.

([64]) Dette er den eneste kontrakt med et lavprisselskab, der blev inddraget i den formelle undersøgelsesprocedure, men som ikke er indeholdt i tabel 11.

Desuden var det på tidspunktet for indgåelsen af disse kontrakter plausibelt at antage, at begge luftfartsselskaber ville have en kapacitetsudnyttelsesfaktor, der lignede hinanden. Dermed var den fra disse kontrakter afledte trinvist stigende trafik sammenlignelig. Og endelig kunne det i forbindelse med begge kontrakter forventes, at de ville betyde lignende trinvist stigende driftsomkostninger for FBS. I betragtning af lighederne mellem de to kontrakter var det en plausibel konklusion, at kontrakten med V-Bird består testen for den private markedsøkonomiske investor.

(221) V-Bird indstillede sin flydrift den 8. oktober 2004 og indgav konkursbegæring, som blev imødekommet den 18. oktober 2004. V-Bird blev likvideret i begyndelsen af januar 2005. Dermed eksisterer der ingen virksomhed, som direkte eller indirekte ville have profiteret af en potentiel statsstøtte i forbindelse med V-Bird-kontrakten.

(222) På grundlag af ovenstående redegørelse indeholder ingen af de i tabel 6 anførte kontrakter statsstøtte.

7.7. **Vurdering af easyJet-lejekontrakten fra 2004 (foranstaltning 4)**

(223) Enkelte interesserede parter mente, at easyJet-lejekontrakten fra 2004 indrømmede easyJet eneret til at benytte terminal B i Schönefeld lufthavn og hindrede andre luftfartsselskabers adgang til terminal B.

(224) Som det fremgår af betragtning 55, lejede easyJet i perioden fra 2004 til 2007 et areal på ca. […] m^2 i form af kontorlokaler og check-in-skranker, hvilket svarer til 24 % af det samlede areal i terminal B. Andre luftfartsselskabers passagerer havde også adgang til de offentlige områder i terminal B (gange, haller og café), idet der ikke er nogen rumlig adskillelse mellem terminal B og terminal A.

(225) Tilrådighedsstillelsen af check-in-områder til bestemte luftfartsselskaber og tildelingen af branding- og reklamerettigheder til disse luftfartsselskaber i de umiddelbart omgivende områder er gængs praksis i europæiske og internationale lufthavne, og sådanne aftaler er meget udbredte.

(226) Navnlig hvis et luftfartsselskab eller en alliance af luftfartsselskaber transporterer et betragteligt antal passager fra eller til en bestemt lufthavn, er det ud fra et operativt (og dermed forretningsmæssigt) synspunkt hensigtsmæssigt at samle disse aktiviteter i én enkelt terminal. På denne måde optimeres de operative processer for både lufthavnen og luftfartsselskabet.

(227) Følgelig giver en lufthavnsoperatør ikke nødvendigvis et luftfartsselskab en økonomisk fordel ved at indrømme det eneret til at benytte alle check-in-skranker og kontorlokaler i en terminal. Dette ville i givet fald kun forekomme, hvis lufthavnsoperatøren indrømmede luftfartsselskabet eneret til at benytte områder, som overstiger luftfartsselskabets reelle behov (i hvilken forbindelse andre luftfartsselskaber ville blive forhindret i at benytte den faktisk til rådighed værende kapacitet), eller hvis den beregnede leje for luftfartsselskabet er unormalt lav. Som det fremgår af det følgende, gør ingen af de nævnte betingelser sig gældende i forbindelse med easyJet-lejekontrakten fra 2004.

(228) Siden easyJet etablerede flydrift i Schönefeld, har det været det langt største selskab. Mellem 2004 og 2007 transporterede easyJet mellem […] % og […] % af alle flypassagerer i Schönefeld. Allerede i 2003 blev det forudsagt, at easyJet ville være langt det største luftfartsselskab, for så vidt angår antallet af flypassagerer. På grund af easyJets kontraktlige forpligtelse til at stationere et bestemt antal fly i Schönefeld kunne FBS kalkulere med tilsvarende høje passagertal fra det tidspunkt, hvor easyJet påbegyndte sine flyvninger.

(229) Ifølge Den Internationale Civilluftfartsorganisation lå kapaciteten i terminal B på 600 000 passagerer pr. år, hvilket er betydeligt lavere end det antal passagerer, som easyJet fra og med 2004 forventedes at ville transportere fra og til Schönefeld ([…] mio. ([65]).). Dermed kan det konstateres, at FBS med easyJet-lejekontrakten fra 2004 på ingen måde fulgte en strategi om »kapacitetshamstring«, som sigtede mod at afholde andre luftfartsselskaber fra at konkurrere med easyJet i Schönefeld. I 2006 blev der afviklet […] mio. passagerer i terminal B, og det uden større tekniske ændringer. Det svarer til mere end det dobbelte af den teoretiske kapacitet. At der kunne afvikles et så højt passagerantal, skyldtes primært den kendsgerning, at terminalfaciliteterne kun benyttes af ét luftfartsselskab, hvorved passagerstrømmene kunne optimeres.

(230) For så vidt angår lejeprisen, er sammenligningen med lejepriser i forskellige lufthavne uden betydning, da lufthavnene adskiller sig fra hinanden med hensyn til kapacitet, markedsforhold og faciliteternes kvalitet. De lejepriser, som easyJet betalte, svarede i realiteten til FBS' lejeprisskema uden indrømmelse af rabatter.

(231) I terminal B betalte easyJet […] EUR pr. m^2 for skrankearealer og […] EUR pr. m^2 for kontorarealer. Der blev aftalt lignende gebyrer med andre luftfartsselskaber for sammenlignelige faciliteter i andre terminaler. Eksempelvis betalte Germanwings ligeledes […] EUR pr. m^2 for skrankearealer i terminal A. Aeroflot blev opkrævet […] EUR pr. m^2 for et kontorlokale i terminal A. I terminal B lejede Condor kontorarealer før easyJet og betalte en lavere leje for den samme type faciliteter i terminal B. Mens easyJet betalte […] EUR pr. m^2 for leje af kontorarealer, skulle Condor kun betale […] EUR pr. m^2.

([65]) Det andet konsulentfirmas undersøgelse, tabel 2, s. 22.

(232) Denne sammenligningsmåde er hensigtsmæssig, for at kunne vurdere om easyJet-lejekontrakten fra 2004 indebar en økonomisk fordel. I modsætning til en kontrakt, som regulerer et luftfartsselskabs samlede drift i en lufthavn og de væsentlige finansielle relationer mellem luftfartsselskabet og lufthavnen ([66]), vedrører en kontrakt for leje af skrankearealer og kontorarealer adgangen til faciliteter, der i det mindste inden for en bestemt lufthavn normalt kan betragtes som standardfaciliteter. Derudover beløber den leje, der er reguleret i sådanne kontrakter, sig til mindre beløb i forhold til lufthavnsafgifter, markedsføringstilskud og andre økonomiske incitamenter. Derfor ligger der intet væsentligt incitament for lufthavnsoperatøren til at fastlægge en skræddersyet leje eller forhandle sig frem til den højest mulige leje med luftfartsselskaberne. Lufthavnsoperatørens økonomiske interesse består derimod i at samle ét bestemt luftfartsselskabs drift på ét sted for at sikre driftseffektiviteten til gavn for kunden. Dette gælder navnlig, når lufthavnsoperatøren som i tilfældet med FBS forsøger at tiltrække luftfartsselskaber og tilskynde dem til at udvide deres trafik.

(233) Dermed ville det i modsætning til den argumentation, som nogle interesserede parter fremfører, ikke nødvendigvis være hensigtsmæssigt at tildele luftfartsselskaber arealer på baggrund af udbudsprocedurer. En sådan praksis synes at være ualmindelig i europæiske lufthavne. Den forventede adfærd for en forsigtig lufthavnsoperatør, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, består i at finde egnede områder til ethvert vigtigt luftfartsselskab, som opererer i lufthavnen, med hensyn til kapacitet og andre karakteristika og beregne en rimelig leje i overensstemmelse med den gængse praksis i lufthavnen.

(234) Derfor udgør lejens størrelse ikke en økonomisk fordel, hvis den stort set svarer til den leje, som andre luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen, skal betale, hvilket er tilfældet i forbindelse med easyJet-lejekontrakten fra 2004.

(235) Endvidere er det hensigtsmæssigt for en lufthavnsoperatør at indgå sådanne kontrakter for en periode, som svarer til løbetiden på »hovedkontrakten«, som regulerer luftfartsselskabets drift i lufthavnen, hvilket gør sig gældende for easyJet-lejekontrakten fra 2004.

(236) For så vidt angår bagagetransportsystemet, er de eksisterende tekniske systemer i terminal A og terminal B identiske ud fra et teknisk synspunkt med undtagelse af ét enkelt sikkerhedsaspekt: Bagagehåndteringssystemet i terminal B omfatter nemlig et stationært røntgenapparat. Det blev installeret på forlangende af forbundspolitiet. Ellers var driftstilladelsen til terminal B blevet inddraget. Den tekniske udrustning af bagagetransportsystemet i terminal B giver ikke easyJet nogen operativ fordel såsom en hurtigere eller mere gnidningsfri læsning og aflæsning af bagage. Systemet har indbygget røntgenkontrol, hvilket imidlertid ikke har nogen indvirkning på luftfartsselskabets check-in-procedure.

(237) Tværtimod betyder det indbyggede sikkerhedssystem operative vanskeligheder for easyJet. Hvis der hersker tvivl om indholdet af et bagagestykke, som kræver manuel kontrol, skal passageren kaldes tilbage til kontrolrummet i terminal B. Flypassageren befinder sig imidlertid på dette tidspunkt allerede i afrejsehallen og skal informeres herom og bringes tilbage. Dette er en tidskrævende proces, som indebærer, at det tidspunkt for seneste check-in, som Schönefeld oplyser til passagerer i terminal B, mindst udgør 30 minutter. I praksis opererer easyJet med 40 minutter, da det ellers ikke vil være muligt at garantere en rettidig afvikling af processen. I terminal A eksisterer der ikke sådanne krav. En tidsgrænse på 20 minutter inden start er normal praksis her, og der er ingen problemer hermed ud fra et teknisk synspunkt

(238) Et andet problem er, at bagagetransportsystemerne i terminal B og terminal A har forskellige rådighedstider på grund af driftsforstyrrelser. Den indbyggede sikkerhedsteknik og den heraf afledte større kompleksitet betyder, at bagagetransportsystemet i terminal B i perioden fra maj til december 2004 var til rådighed i […] % af driftstiden, mens bagagetransportsystemet i terminal A var til rådighed i […] % af driftstiden.

(239) På baggrund heraf kan det konkluderes, at ingen af bestemmelserne i easyJet-lejekontrakten fra 2004 gav easyJet en økonomisk fordel. Dermed udgør denne kontrakt ikke statsstøtte —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Følgende foranstaltninger, som Tyskland har gennemført for de under litra a)-l) nævnte selskaber, udgør ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde:

a) den ledelses- og overskudsoverførselskontrakt, der blev indgået den 6. august 1992 mellem Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH og Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH

b) den kontrakt, der blev indgået den 19. december 2003 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og easyJet Airline Company Ltd

([66]) Såsom easyJet-kontrakten fra 2003.

c) den kontrakt, der blev indgået den 31. marts 2003 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og Ryanair Limited

d) den kontrakt, der blev indgået den 28. april 2004 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og Ryanair Limited

e) den kontrakt, der blev indgået den 14. oktober 2003 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og Germanwings GmbH

f) den kontrakt, der blev indgået den 23. december 2004 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og Germanwings GmbH

g) den kontrakt, der blev indgået den 22. oktober 2003 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og Volare Airlines S.p.A.

h) den kontrakt, der blev indgået den 3. november 2003 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og V-Bird Airlines B.V.

i) den kontrakt, der blev indgået den 6. juni 2004 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og Icelandair Reykjavik Airport

j) den kontrakt, der blev indgået den 17. maj 2004 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og Norwegian Air Shuttle AS

k) den kontrakt, der blev indgået den 13. maj 2004 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og Aer Lingus Limited

l) den lejekontrakt om benyttelse af bestemte arealer og faciliteter i terminal B i Schönefeld lufthavn, der blev indgået i marts 2004 mellem Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH og easyJet Airline Company Ltd.

Artikel 2

Denne afgørelses er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 20. februar 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand