II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2015/506

av den 20 februari 2014

om de åtgärder som Tyskland har genomfört till förmån för Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och olika flygbolag SA.15376 (C 27/07) (ex NN 29/07)

[delgivet med nr C(2014) 868]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

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

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

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

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Mellan 2003 och 2006 inkom klagomål från olika parter till kommissionen om att vissa flygbolag på och operatören av Berlin-Schönefelds flygplats (nedan kallad *Schönefeld*) möjligen hade erhållit olagligt statligt stöd för sin verksamhet på flygplatsen.

(2) Genom en skrivelse av den 17 augusti 2006 begärde kommissionen att Tyskland skulle inkomma med uppgifter om detta. Tyskland efterkom denna begäran genom en skrivelse av den 20 december 2006.

(3) Genom en skrivelse av den 10 juli 2007 (nedan kallat *beslutet att inleda förfarandet*) underrättade kommissionen Tyskland om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) avseende ovanstående åtgärder. Samtidigt utfärdade kommissionen ett föreläggande om att lämna upplysningar enligt artikel 10.3 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 ([3]) avseende alla dokument, alla uppgifter och all information som kommissionen behöver för att kunna bedöma om åtgärderna i fråga utgör statligt stöd.

(4) Tyskland inkom med ett yttrande till kommissionen den 4 oktober 2007 och kompletterade detta den 3 mars 2008 med ytterligare handlingar.

([1]) Med verkan från och med den 1 december 2009 har artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget ersatts av artikel 107 respektive 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Artiklarna är dock i sak oförändrade. Inom ramen för detta beslut bör hänvisningar till artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget i förekommande fall förstås som hänvisningar till artikel 87 respektive 88 i EG-fördraget. Genom EUF-fördraget infördes också vissa ändringar i terminologin, t.ex. ersattes *gemenskapen* med *unionen* och den *gemensamma marknaden* med den *inre marknaden*. Den terminologi som används i EUF-fördraget används genomgående i detta beslut.

([2]) EUT C 257, 30.10.2007, s. 16.

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

(5) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet offentliggjordes den 30 oktober 2007 i *Europeiska unionens officiella tidning* ([4]). Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter om åtgärderna i fråga inom en månad från dagen för offentliggörandet.

(6) Kommissionen mottog synpunkter från flera berörda parter. Den 16 januari 2008 respektive 20 februari 2008 översände kommissionen dessa synpunkter till Tyskland. Genom en skrivelse av den 15 maj 2008 tog Tyskland ställning till synpunkterna från de berörda parterna. Kommissionen begärde kompletterande upplysningar genom en skrivelse av den 31 augusti 2009. Tyskland efterkom denna begäran genom tre skrivelser (av den 28 september 2009, 12 oktober 2009 och 28 oktober 2009). Den 4 april 2011 begärde kommissionen på nytt upplysningar från Tyskland. Till följd av detta inkom Tyskland den 19 maj 2011 med nya synpunkter samt ytterligare handlingar. Den 10 oktober 2011 översände kommissionen ytterligare synpunkter från berörda parter till Tyskland. Tyskland svarade på dessa synpunkter den 7 november 2011. Efter en ny begäran om upplysningar från kommissionen den 17 januari 2012 inkom Tyskland den 14 februari 2012 på nytt med synpunkter.

2. **ALLMÄN BAKGRUND**

(7) Efter Tysklands återförening 1990 befann sig Berlin i en mycket speciell situation avseende flygtrafiken till följd av den decennier långa delningen av staden i en östlig och en västlig del. De två flygplatserna inne i staden, Berlin-Tegel (nedan kallad *Tegel*) och Berlin-Tempelhof (nedan kallad *Tempelhof*), ligger i före detta Västberlin. Schönefelds flygplats ligger i före detta Östberlin, på gränsen mellan förbundsländerna Berlin och Brandenburg.

(8) Tempelhof öppnades 1923 och kunde på grund av sina korta start- och landningsbanor endast trafikeras av mindre flygplan. En enkel modernisering av flygplatsen var inte möjlig eftersom flygplatsens närhet till en historisk plats och de omgivande bostadsområdena utgjorde hinder för en expansion. Verksamheten på Tempelhofs flygplats lades ner den 30 oktober 2008.

(9) Tegel öppnades 1948 för att en luftbro skulle kunna upprättas för försörjning av staden under den sovjetiska blockaden av Västberlin. Från och med 1968 flyttade många flygbolag sin verksamhet från Tempelhof till Tegel eftersom Tempelhofs flygplats inte lämpade sig för jetflygplan. Sedan 1975 utvecklades Tegel till att bli den huvudsakliga passagerarflygplatsen i Berlin. Under trafiktoppar vid 1990-talets början utnyttjades Tegels kapacitet till max. Det enda sättet att undvika betydande kapacitetsbegränsningar på sikt hade varit att bygga ut start- och landningsbanorna och bygga en större terminal. Detta var dock inte möjligt eftersom Tegel, precis som Tempelhof, ligger inne i staden och omges av bostadsområden och tillfartsvägar. All ytterligare ökning av flygtrafiken på Tegel hade också inneburit mer buller för de boende.

(10) Schönefeld öppnades 1946 på order av den sovjetiska militäradministrationen i Tyskland. Flygplatsen tjänade till en början främst som militär flygplats, men trafikerades även av kommersiella flygbolag, till exempel Aeroflot och senare av det östtyska bolaget Interflug. Fram till den politiska omvälvningen i Tyskland år 1990 byggdes Schönefelds flygplats ut flera gånger. Platsen, som var tänkt som en militär flygplats, uppfyllde dock inte kraven från den moderna kommersiella flygtrafiken. Dessutom var flygplatsen inte längre i gott skick efter förändringen av det politiska läget. Stora investeringar behövde därför göras på 1990-talet för att anpassa flygplatsen till västeuropeiska säkerhetsstandarder. Dessutom ligger Schönefeld längre bort från Berlins centrum än Tempelhof och Tegel. Därför ansågs flygplatsen vara mindre attraktiv, åtminstone bland vissa passagerar- och flygbolagskategorier.

(11) Av historiska skäl drevs de tre flygplatserna i Berlin ursprungligen av olika företag. Efter återföreningen sammanfördes de till ett enda holdingbolag, Berlin Brandenburg Airport Holding GmbH (nedan kallat *BBF*), som ägdes av förbundsländerna Berlin och Brandenburg (till 37 % var) och den tyska förbundsregeringen (till 26 %). Fram till 2003 hade detta holdingbolag två dotterbolag: Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH (nedan kallat *BFG*), som drev flygplatserna Tegel och Tempelhof, och Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (nedan kallat *FBS*), som drev Schönefelds flygplats. I oktober 2003 slogs BBF och FBS samman. BFG blev då dotterbolag till FBS. Den 1 januari 2012 bytte FBS namn till Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (nedan kallat *FBB*).

(12) På 1990-talet blev det snabbt tydligt att det krävdes ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga flygplatskapaciteten, som vid den tidpunkten var utspridd över Berlins storstadsområde till följd av den dittills politiskt motiverade delningen av staden. Anledningen till detta var att man allmänt utgick ifrån att flygtrafiken till och från Berlin skulle öka, delvis på grund av att Berlin åter skulle bli Tysklands huvudstad (se tabell 1).

([4]) Se fotnot 2.

Tabell 1

Trafik på flygplatserna i Berlin (i miljoner passagerare)

År	Schönefeld	Tegel	Tempelhof
1991	1,1	6,7	uppgift saknas
1992	1,4	6,6	uppgift saknas
1993	1,6	7	1,1
1994	1,8	7,2	uppgift saknas
1995	1,9	8,2	uppgift saknas
1996	1,8	8,3	uppgift saknas
1997	1,9	8,6	uppgift saknas
1998	1,9	8,8	0,9
1999	1,9	9,5	uppgift saknas
2000	2,1	10,3	uppgift saknas
2001	1,9	9,9	uppgift saknas
2002	1,6	9,1	uppgift saknas
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	nedlagd
2010	7,3	15,0	nedlagd
2011	7,1	16,9	nedlagd
2012	7,1	18,2	nedlagd

Källa: Uppgifter hämtade från kommissionens beslut om statligt stöd NN 25/09 (ex N 167/09) – Tyskland – Finansiering av flygplatsen Berlin Brandenburg International (EUT C 179, 1.8.2009, s. 5), uppdaterade med information från FBB:s årsredovisningar.

(13) Mot bakgrund av detta blev möjligheten att skapa en enda flygplats för regionen Berlin-Brandenburg föremål för diskussion omedelbart efter Tysklands återförening. Utifrån prognoserna över antalet passagerare på Berlins flygplatser antog man att en ökning av flygtrafiken endast skulle kunna hanteras på ett effektivt sätt om man skapade en enda flygplats i lämplig storlek som höll aktuell teknisk nivå.

(14) Planerna på att skapa en enda flygplats för Berlin inleddes i januari 1992. Den 20 juni 1993 tillkännagavs att området söder om Schönefeld och de två flygplatserna Sperenberg och Jüterbog hade identifierats som platser där den nya flygplatsen skulle kunna byggas. Tegel och Tempelhof ansågs vara ointressanta av två skäl: för det första på grund av de negativa effekter som dessa centrala flygplatser innebar för de närboende (särskilt på grund av flygbullret) och för det andra på grund av omöjligheten att bygga ut dessa flygplatser i den utsträckning som krävdes för den nya flygplats som skulle bli Berlins enda. Skälet till att man valde Schönefeld var i slutändan att

flygplatsen ligger relativt nära centrum (även om den är belägen utanför centrum) och har goda väg- och järnvägsförbindelser. Man beslutade därför att den befintliga flygplatsen Schönefeld skulle byggas ut och moderniseras och därmed göras till Berlins huvudflygplats, som skulle få namnet Berlin-Brandenburg Willy Brandt (nedan kallad *BER*). Samtidigt skulle flygplatserna Tegel och Tempelhof läggas ned. Beslutet formaliserades genom ett konsensusbeslut mellan den tyska federala regeringen och förbundsländerna Berlin och Brandenburg den 28 maj 1996.

(15) Delägarna i BBF planerade att BER-projektet skulle genomföras med hjälp av en privat flygplatsägare och flygplatsoperatör. År 1997 beslutade man att flygplatsen skulle privatiseras, vilket innebar att alla BBF-aktier skulle säljas till en privat investerare och att den framtida köparen skulle beviljas en koncession för flygplatsen.

(16) Men delägarna i BBF och anbudsgivarna kunde inte enas. År 2003 förklarade därför de offentliga ägarna att privatiseringen hade misslyckats och tillkännagav att flygplatsen nu skulle byggas under ledning av den offentliga sektorn ([5]).

3. BESKRIVNING AV ÅTGÄRDERNA OCH BAKGRUNDEN TILL DESSA

3.1 Avtalet om kontroll och vinstöverflyttning

(17) Den 6 augusti 1992 ingick BBF och BFG ett avtal om kontroll och vinstöverflyttning. Detta avtal skulle ursprungligen gälla i fem år med automatisk förlängning för en period av två år och ett års uppsägningstid. Ett liknande avtal ingicks mellan BBF och FBS. Enligt tysk lag är avtal om kontroll och vinstöverflyttning mellan ett företag och ett dotterbolag ett avtal enligt vilket dotterbolaget överlåter sin ledning till moderbolaget. Dessutom är dotterbolaget skyldigt att överföra sin vinst till moderbolaget eller kvitta sina förluster mot vinster i moderbolaget. I praktiken innebär ett sådant avtal att vinster och förluster i moder- och dotterbolaget slås samman och beskattas i enlighet med detta. På grund av avtalet om kontroll och vinstöverflyttning mellan BBF och dess dotterbolag betraktades de olika företagen i fråga om bolagsskatten därför som ett enda skattesubjekt.

(18) I samband med sammanslagningen av BBF och FBS övergick år 2003 de rättigheter och skyldigheter som fastställts i det med BFG ingångna avtalet om kontroll och vinstöverflyttning av den 6 augusti 1992 till FBS. Dessutom förlorade avtalet om kontroll och vinstöverflyttning mellan BBF och FBS sin betydelse. Detta avtal kommer därför inte att beaktas ytterligare i detta beslut.

(19) I praktiken ledde avtalet mellan BBF och BFG om kontroll och vinstöverflyttning av den 6 augusti 1992 (nedan kallat *avtalet om kontroll och vinstöverflyttning*) – åtminstone under vissa år – till att de förluster som uppstod genom driften av Schönefelds flygplats kvittades mot de vinster som uppstod genom driften av Tegels flygplats.

(20) Verksamheten på Schönefelds flygplats gick åtminstone fram till 2006 med förlust. Detta framgår av tabellen nedan över flygplatsens EBITDA ([6]) och EBIT ([7]) under perioden 2003 till 2006 baserade på intäkter och kostnader direkt relaterade till flygplatsverksamheten.

Tabell 2

EBITDA och EBIT för Schönefelds flygplats under perioden 2003 till 2006

EBITDA/EBIT (i miljoner euro)	2003	2004	2005	2006
EBITDA	[…] ([1])	[…]	[…]	[…]
EBIT	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Identifiering av affärshemligheter i den mening som avses i meddelandet från kommissionen C(2003) 4582 av den 1 december 2003 om tystnadsplikt vid beslut om statligt stöd (EUT C 297, 9.12.2003, s. 6).

Källa: Bilaga 19 till de synpunkter som Tyskland inkom med den 4 oktober 2007 efter att det formella granskningsförfarandet hade inletts.

([5]) Se *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 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 Amortization* (rörelseresultat före räntor, skatter och avskrivningar, avskrivningar på immateriella anläggningstillgångar).

([7]) *Earnings before Interests and Taxes* (rörelseresultat före räntor och skatter).

(21) De dåliga resultaten för Schönefelds flygplats ledde dock inte till att man ifrågasatte lönsamheten för gruppen bestående av FBS, BFG och – fram till år 2003 – holdingbolaget BBF (nedan kallad *FBS-gruppen*). FBS-gruppen kunde konsekvent tillhandahålla tillräckligt med egna finansiella medel eller skaffa fram de nödvändiga finansiella medlen på marknaden. Såvitt kommissionen känner till har FBS-gruppen bara erhållit offentlig finansiering från externa källor i samband med finansieringen av BER-projektet och då efter kommissionens godkännande ([8]).

(22) Denna situation berodde främst på Tegels relativt goda ekonomiska resultat som minskade de negativa effekter som Schönefelds rörelseförluster innebar för FBS-gruppen. Under perioden 1990 till 2005 var Tegel, till skillnad från Schönefeld och Tempelhof, en modern flygplats som trafikerades av alla större internationella fullservicebolag (flygbolag med ett omfattande tjänsteutbud) som flög till Berlin. För vissa kategorier av passagerare och flygbolag var Tegel också den mest attraktiva flygplatsen i Berlinområdet. Dessutom uppvisade passagerarflygtrafiken i Berlin mellan 1990 och 2005 en allmän uppåtgående tendens, vilket gynnade FBS-gruppen i stort.

(23) Av tabell 1 framgår att antalet passagerare per år ökade stadigt på Tegel under 1990-talet och från och med 2004. På Schönefeld ökade antalet passagerare per år markant under första halvan av 1990-talet (från 1,1 miljoner till 1,9 miljoner passagerare mellan 1991 och 1995), stagnerade under andra halvan och sjönk under åren 2000–2003 (från 2,1 miljoner till 1,7 miljoner passagerare per år). Mellan 1991 och 2003 fångades större delen av trafikökningen i Berlin – i absoluta tal – upp av Tegel och inte av Schönefeld. Medan antalet passagerare per år under denna period ökade med 600 000 på Schönefeld, var motsvarande ökning på Tegel hela 4,4 miljoner. På båda flygplatserna ökade trafiken kontinuerligt mellan 2003 och 2012, vilket framgår av tabell 1: med 417 % på Schönefeld (från 1,7 miljoner till 7,1 miljoner passagerare per år) och 63 % på Tegel (från 11,1 miljoner till 18,2 miljoner passagerare per år). Till skillnad från perioden 1991–2003 var trafikökningen i absoluta tal nästan jämnt fördelad mellan de båda flygplatserna, vilket innebär att trafikökningen i procent var betydligt större på Schönefeld än på Tegel.

3.2 **Avgiftssystemen för Berlin-Schönefelds flygplats**

(24) På 1990-talet försökte FBS-gruppen få flygbolagen att flytta sin flygverksamhet från Tegels flygplats, vars kapacitet nästan utnyttjades till max, till Schönefelds flygplats, vars kapacitet var långt ifrån uttömd ([9]). Syftet var att få bort flaskhalsen på Tegel och samtidigt optimera kapacitetutnyttjandet på Schönefeld. Därför kontaktades såväl flygbolag som redan trafikerade Tegel och Tempelhof som flygbolag som ännu inte flög till eller från någon av Berlins flygplatser. Flera flygbolag visade intresse, men av marknadsföringsskäl valde i slutändan inte något av bolagen att förlägga sin verksamhet till Schönefeld. Detta berodde främst på att det saknades en så kallad ankaranvändare ([10]) på Schönefeld och att infrastrukturen på Schönefeld inte var lika modern som på Tegel. Denna nackdel kompenserades inte heller av attraktiva flygplatsavgifter eller andra ekonomiska incitament. I slutändan innebar detta att

([8]) Kommissionen ansåg detta tillhandahållande av offentlig finansiering som förenligt med den inre marknaden. Se kommissionens beslut om statligt stöd NN 25/09 (ex N 167/09) och SA.35378 (12/N) (EUT C 36, 8.2.2013, s. 10) – Tyskland – Finansiering av flygplatsen Berlin Brandenburg International.

([9]) Tyskland lämnade följande uppgifter: i) Kapaciteten på Schönefelds flygplats uppgick under 2003–2004 till 4,5 miljoner passagerare per år och nådde under 2005 ett värde av 7 miljoner passagerare per år (jämfört med 1,7 miljoner, 3,3 miljoner och 5 miljoner passagerare under åren 2003, 2004 respektive 2005), ii) kapaciteten på Tegels flygplats uppgick under 2003–2004 till 9,5 miljoner passagerare per år och nådde under 2005 ett värde av 11,5 miljoner passagerare per år (jämfört med 11,1 miljoner, 11 miljoner och 11,5 miljoner passagerare under åren 2003, 2004 respektive 2005). Kapaciteten för en flygplats är svår att mäta eftersom den beror på den maximala kapaciteten hos de olika infrastrukturelementen. För att mäta denna kapacitet lämpar det sig inte alltid att utgå från det maximala antalet passagerare, utan ibland till exempel snarare från det maximala antalet luftfartygsrörelser. I de fall där man utgår från antalet passagerare motsvarar dessutom den maximala kapaciteten snarare den övre gränsen för det största antalet passagerare per timme än det största antalet passagerare per år. Detta beror på att antalet passagerare under perioder med hög eller låg belastning (timmar och dagar) ofta varierar mycket och även kan omfattas av säsongsbundna svängningar. Därför kan ovanstående uppgifter inte ge en exakt bild av kapacitetsutnyttjandet på Schönefeld och Tegel. Det kan även hända att en flygplats överskrider sin teoretiska kapacitet i praktiken (t.ex. genom att man hanterar fler passagerare än vad som anges som det högsta antalet passagerare per timme). Detta kan dock leda till bristfälliga förhållanden (långa väntetider, förseningar osv.). Det går emellertid inte att bortse från att Tegel under den aktuella perioden utnyttjade nästan hela sin kapacitet, medan Schönefelds kapacitet var långt ifrån uttömd.

([10]) En ankaranvändare är ett ledande flygbolag på en flygplats (i fråga om trafikmängd), vars rykte och image får andra flygbolag att etablera sig på flygplatsen, vilket leder till att trafiken fortsätter att stiga.

försöket att flytta en del av trafiken från Tegel till Schönefeld och få flygbolag som tidigare inte erbjudit anslutningar till eller från Berlin att etablera sig på Schönefeld till största delen misslyckades. Detta illustreras av det redan nämnda faktumet att antalet passagerare på Schönefeld ökade med endast 600 000 under perioden 1991–2003, medan antalet passagerare på Tegel ökade med 4,4 miljoner under samma period.

(25) Detta ledde till överväganden om hur Schönefelds ekonomiska situation skulle kunna förbättras strategiskt sett fram till öppnandet av flygplatsen BER. Att tillfälligt stänga flygplatsen var inte något man såg som ett alternativ. Föremål för de strategiska övervägandena var däremot bland annat frågan om nivån på flygplatsavgifterna och fastställandet av dessa i syfte att öka trafikmängden.

(26) I Tyskland beräknas de avgifter som flygplatserna tar ut av flygbolagen för tillhandahållandet av infrastrukturtjänster på flygplatsen utifrån respektive flygplats avgiftssystem. Avgiftssystemen publiceras i *Nachrichten für Luftfahrer*, den tyska officiella luftfartstidningen. Varje flygplats upprättar sitt eget avgiftssystem som de är skyldiga att informera de behöriga myndigheterna för civil luftfart i respektive förbundsland om.

(27) Sedan 2003 har olika avgiftssystem tillämpats på Schönefeld. Mellan den 1 augusti 2003 och 30 april 2004 tillämpades ett gemensamt avgiftssystem för Tegel, Tempelhof och Schönefeld (nedan kallat *2003 års avgiftssystem*). Detta avgiftssystem ansågs dock inte vara tillräckligt attraktivt eftersom det inte gav flygbolagen några incitament att etablera nya linjer till och från Berlin eller öka turtätheten.

(28) Mot bakgrund av detta gav aktieägarna i FBS 2003 en företagsrådgivning ([…] – nedan kallad *konsultföretaget*) i uppdrag att utarbeta en snabbt omsättningsbar strategi som skulle förbättra den ekonomiska situationen för Schönefeld fram till öppnandet av BER.

(29) Företagsrådgivningens analys visade på att det av olika skäl fanns potential för en kraftig ökning av flygtrafiken i Berlin. Enligt företagsrådgivningens uppskattningar hade upptagningsområdet för Berlin upp till 10 miljoner möjliga passagerare per år. Konsultföretaget identifierade ett antal strukturella faktorer som främjade en expansion av flygtrafiken. Till de viktigaste faktorerna hörde att ett stort antal multinationella företag har sitt säte i Berlin, att Berlin är Tysklands största universitetsstad och ett centrum för så kallad etnisk trafik ([11]) och att staden i början av 2000-talet betraktades som en huvudstad i utveckling och en turistmagnet ([12]). Enligt företagsrådgivningen hade Berlin år 2003 fortfarande en betydande potential för en etablering och ökning av trafik från lågprisbolag (Low-Cost-Carrier-trafik, nedan kallad *LCC-trafik*) jämfört med andra huvudstadsflygplatser.

(30) Vid samma tidpunkt uppvisade LCC-trafiken i hela Europa en stark tillväxt ([13]). Av olika analyser framgick att lågprisbolagens resenärer främst var nya passagerare, vilket innebar att man kunde räkna med motsvarande trafikvolymer utöver den normala trafiken. Enligt konsultföretagets prognos uppgick potentialen för ytterligare LCC-trafik på Schönefeld på kort sikt, dvs. mellan 2003 och 2005, till mellan 600 000 och 900 000 nya passagerare per år och på medellång sikt, dvs. mellan 2005 och 2010, till 300 000 nya passagerare per år.

(31) Konsultföretaget konstaterade vidare att en strategi som gick ut på att få lågprisbolag att etablera sig på Schönefeld endast skulle kräva måttliga justeringar och inga betydande investeringar i infrastruktur eller väsentliga förändringar i den befintliga infrastrukturen.

(32) Konsultföretaget rekommenderade därför en sådan strategi (nedan kallad *LCC-strategin*). För genomförandet av strategin föreslog man en kombination av volymrabatter på flygplatsavgifterna och ekonomiska incitament ([14]).

(33) FBS beslutade sig för att genomföra LCC-strategin och antog för detta ändamål ett nytt avgiftssystem (nedan kallat *2004 års avgiftssystem*). Detta avgiftssystem var – till skillnad från 2003 års avgiftssystem – särskilt framtaget för Schönefeld. Det nya avgiftssystemet antogs den 30 april 2004 och trädde i kraft den 1 maj 2004. Det innehöll följande avgiftstyper:

a) Avgifter för start och landning särskilt baserade på flygplanets maximala startvikt.

([11]) Med etnisk trafik avses invånare som kommer från fjärran länder och som regelbundet reser med flyg till sina hemländer eller tar emot besök av vänner eller släktingar som också kommer resande från dessa länder med flyg. I Berlin lever stora grupper av invandrare av första och andra generationen.

([12]) Vid den tiden var Berlin den tredje största turistdestinationen i Europa med flest övernattningar i Tyskland och en stor andel dagsturister.

([13]) LCC-trafiken i Europa uppvisade i början av 2000-talet en årlig tillväxt, vilket berodde på den lönsamma expansionen av de ledande bolagen Ryanair och easyJet samt tillkomsten av ett antal nya flygbolag.

([14]) Se punkt 7.2.1 för en mer detaljerad beskrivning av konsultföretagets bedömning.

b) Passageraravgifter baserade på antalet avresande passagerare och flygdestinationen.

c) Parkeringsavgifter för flygplan baserade på den maximala startvikten hos flygplanet och den tid som parkeringsfälten användes.

(34) Avgiftssystemet innehöll flera olika ekonomiska incitament:

a) En *passagerarvolymrabatt* enligt vilken passageraravgifterna återbetalades i proportion till antalet passagerare på följande sätt:

Tabell 3

Passagerarvolymrabatt enligt 2004 års avgiftssystem

Antal passagerare per år	Återbetalningsbelopp (%)
Över 50 000	5
Över 100 000	10
Över 150 000	15
Över 250 000	20

b) En *tillväxtstimulans i form av ett destinations- och ett frekvensincitament* som gavs för etableringen av nya linjer från Schönefeld och skapandet av ytterligare turer på befintliga linjer från Schönefeld. Destinationsincitamentet uppgick under det första året till 80 %, andra året till 60 %, tredje året till 40 % och fjärde året till 20 % av den grundläggande landningsavgiften (definierad som summan av tillämpliga start- och landningsavgifter och passageraravgifter för respektive luftfartygsrörelser). Frekvensincitamentet uppgick under det första året till 60 % och andra året till 40 % av den grundläggande landningsavgiften. De exakta villkoren skulle fastställas i ett bilateralt avtal mellan FBS och flygbolaget.

(35) 2004 års avgiftssystem ändrades på nytt i juli 2005. Enligt denna ändring kunde flygbolagen erhålla destinationsincitament när de etablerade nya linjer från flygplatssystemet i Berlin, dvs. linjer till destinationer som inte tidigare trafikerats direkt från Berlin. Före ändringen gällde destinationsincitamentet för nya linjer från Schönefeld även om samma linje trafikerades av direktflyg från andra flygplatser i Berlin.

(36) Den 19 januari 2006 antogs ett nytt avgiftssystem (nedan kallat *2006 års avgiftssystem*) som hade retroaktiv verkan från och med den 1 januari 2006. Jämfört med 2004 års avgiftssystem försvann nu frekvensincitamentet. 2006 års avgiftssystem innehöll i huvudsak tre olika ekonomiska incitament: ett *tillväxtbidrag* ([15]), dvs. ett incitament i samband med en ökning av tonnaget eller antalet passagerare per flygrörelse, ett *destinationsbidrag* för inrättandet av en ny direktlinje från Berlin till en flygplats på en ny destination samt en *passagerarvolymrabatt*.

(37) Enligt 2006 års avgiftssystem var ett flygbolag tvunget att välja mellan destinationsbidraget och tillväxtbidraget när det lanserade en ny linje från Berlin. Valet måste ske före lanseringen av den nya linjen och beslutet var bindande.

(38) Destinationsbidraget uppgick under den första tidtabellsperioden efter lanseringen av den nya linjen till 80 %, under den andra tidtabellsperioden till 60 %, under den tredje tidtabellsperioden till 40 %, under den fjärde tidtabellsperioden till 20 % och under den femte tidtabellsperioden till 10 % av den grundläggande landningsavgiften. Dessutom åtog sig flygbolagen att betala tillbaka destinationsbidraget om de upphörde med den nya linjen före utgången av den femte tidtabellsperioden: under den första tidtabellsperioden med 60 % av den utestående grundläggande landningsavgiften, under den andra tidtabellsperioden med 40 %, under den tredje tidtabellsperioden med 20 %, under den fjärde tidtabellsperioden med 10 % och under den femte tidtabellsperioden med 0 %.

([15]) Detta *tillväxtbidrag* skiljer sig från *tillväxtstimulansen* i 2004 års avgiftssystem.

(39) Flygbolagen kunde göra anspråk på tillväxtbidraget om de ökat tonnaget eller antalet passagerare per flygrörelse jämfört med föregående år. Tillväxtbidraget beräknades med hjälp av de belopp som angavs i avgiftssystemet utifrån åstadkommen tillväxt. Resultatet av detta var gradvis avtagande rabatter på flygplatsavgifterna. Tillväxtbidraget gavs under högst fem år.

(40) Passagerarvolymrabatterna ändrades däremot bara något och utvidgades jämfört med 2004 års avgiftssystem. Enligt 2006 års avgiftssystem bestod passagerarvolymrabatten, som nu kallades för *volymbidrag*, i en återbetalning av start- och landningsavgifterna och passageraravgifterna proportionellt till antalet passagerare. Rabattnivåerna hade fastställts enligt följande:

Tabell 4

Volymbidrag: rabatter enligt 2006 års avgiftssystem

Antal passagerare per år	Återbetalningsbelopp (%)
Över 50 000	5
Över 100 000	10
Över 250 000	15
Över 500 000	20
Över 1 miljon	30
Över 2 miljoner	40

3.3 **Indiviuduella avtal mellan FBS och vissa flygbolag**

3.3.1 *Etablering av easyJet som ankaranvändare på Schönefeld*

(41) Inom ramen för genomförandet av LCC-strategin på Schönefeld inledde FBS under 2003 förhandlingar med easyJet Airline Company Ltd (nedan kallat *easyJet*), eftersom företaget letade efter en plats att upprätta en ny bas på i Kontinentaleuropa. I utbyte mot attraktiva flygplatsavgifter och andra ekonomiska incitament erbjöd sig easyJet att placera ut fyra flygplan på denna flygplats under det första verksamhetsåret (2004), följt av sex flygplan under det andra året plus ytterligare ett flygplan för varje år under åren 2006 till 2009. Enligt Tyskland såg FBS detta som en möjlighet att locka till sig ett på marknaden redan etablerat lågprisbolag som ankaranvändare på Schönefeld.

(42) Den 19 december 2003 ingick FBS och easyJet ett avtal (nedan kallat *2003 års easyJet-avtal*) som omfattade ovanstående villkor. Med avtalet fastställdes en särskild avgiftsstruktur för easyJet som skilde sig från det aktuella avgiftsystemet. Enligt denna avgiftsstruktur baseras avgifterna enbart på antalet avresande passagerare. Utöver detta infördes ett rabattsystem som var baserat på antalet ytterligare passagerare som reste med easyJet under ett visst år jämfört med året innan. Detta speciella rabattsystem togs senare med i 2006 års avgiftssystem och kallades då för tillväxtbidrag (se skälen 36–39). Dessutom enades FBS och easyJet om ett destinationsbidrag i form av ett engångsbelopp på […] euro för varje ny daglig tur (frekvens) som easyJet etablerade. Betalningarna utifrån detta system ställdes dock in under 2004. Till följd av systemet främjades sammantaget 19 nya dagliga turer som lanserades av easyJet.

(43) Avtalet mellan FBS och easyJet hade ursprungligen en löptid på 10 år med möjlighet för easyJet att förlänga avtalet med ytterligare 10 år. Den 11 september 2007 ingick FBS och easyJet ett ändringsavtal (nedan kallat *2007 års easyJet-ändringsavtal*), genom vilket löptiden och andra villkor i det ursprungliga avtalet ändrades. Med detta ändringsavtal förkortades löptiden för 2003 års easyJet-avtal, i dess ändrade lydelse, så att det bara gällde fram till öppnandet av flygplatsen BER (vid den tiden planerat till 2011). När det gäller flygplatsavgifterna innehöll 2007 års easyJet-ändringsavtal en ”dynamisk” hänvisning till flygplatsens allmänna avgiftssystem ([16]). Enligt denna hänvisning skulle det avgiftssystem som tillämpades på Schönefeld alltid gälla även för easyJet, även om FBS skulle ändra avgiftssystemet efter att avtalet ingåtts.

([16]) Hänvisningen omfattar nivån på flygplatsavgifterna och rabattsystemet och andra ekonomiska incitament i avgiftssystemet.

(44) Mellan 2003 och 2006 ökade easyJets trafik på Schönefeld avsevärt. easyJet kunde till och med öka antalet flygplan på Schönefeld snabbare än vad man enats om i avtalet med FBS. I och med detta blev Schönefeld 2006 den största easyJet-basen utanför Förenade kungariket.

(45) Detta faktum framgår av tabell 5, som återger utvecklingen av easyJets trafik på Schönefeld (både i absoluta tal och i procent av det totala antalet passagerare på Schönefeld mellan 2004 och 2010).

Tabell 5

Utvecklingen av easyJets trafik på Schönefeld mellan 2004 och 2010

Utvecklingen av antalet easyJet-passagerare							
	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
Andel easyJet-passagerare sett till samtliga passagerare på Schönefeld	30 %	46 %	46 %	46 %	48 %	42 %	41 %

3.3.2 *Etablering av andra flygbolag på Schönefeld*

(46) Förutom att få easyJet att etablera sig som ankaranvändare på Schönefeld försökte FBS även locka till sig andra lågprisbolag. I samband med detta ingick företaget individuella avtal med följande lågprisbolag: Germanwings GmbH (nedan kallat *Germanwings*), Ryanair Limited (nedan kallat *Ryanair*), Volare Airlines SpA (nedan kallat *Volare*), V-Bird Airlines B.V. (nedan kallat *V-Bird*), Norwegian Air Shuttle AS (nedan kallat *Norwegian Air Shuttle*), Icelandair Reykjavik Airport (nedan kallat *Icelandair*) samt flygbolaget Aer Lingus Limited (nedan kallat *Aer Lingus*), som i detta beslut betraktas som ett lågprisbolag ([17]).

(47) Med Ryanair och Germanwings ingicks två följdavtal, ett 2003 och ett 2004.

(48) Avtalen med Ryanair, Volare och V-Bird och det första avtalet med Germanwings ingicks före antagandet och ikraftträdandet av 2004 års avgiftssystem (se skäl 33). I avtalen beskrevs de linjer som utgick från Schönefeld samt respektive frekvenser. Avtalen innehöll även ekonomiska incitament i form av utbetalningar till de enskilda flygbolagen, som man hade förhandlat fram för att kunna övertyga dessa bolag om att börja med verksamhet eller expandera sin verksamhet på Schönefeld, utan att behöva vänta tills ett nytt avgiftssystem med incitament antagits. Dessa betalningar var knutna till villkoret att flygbolaget skulle genomföra minst en viss andel av de flyg som planerades inom ramen för den verksamhet som angavs i avtalet ([18]). I det första avtalet med Ryanair fastställdes en betalning på […] miljoner euro under ett år (avtalstiden). Avtalen med V-Bird och Volare omfattade betalningar på […] miljoner euro per avtal fördelade över tre år, där de årliga utbetalningarna avtog gradvis. Det första avtalet med Germanwings innehöll en gradvis avtagande rabatt på flygplatsavgifterna som skulle betalas ut under en period av tre år. Dessutom hade man kommit överens om att FBS skulle överta kostnaderna för marknadsföringsaktiviteter som uppgick till […] euro per år.

(49) Övriga avtal som ingicks i samband med eller efter ikraftträdandet av 2004 års avgiftssystem baserades i stort sett på samma principer. Även i dessa avtal beskrevs de linjer som utgick från Schönefeld samt respektive frekvenser. På så sätt kunde flygbolagen i fråga ta del av olika ekonomiska incitament. Avtalen innehöll dock en ”dynamisk” hänvisning till flygplatsens allmänna avgiftssystem. Enligt denna skulle det avgiftssystem som tillämpades på Schönefeld alltid gälla för respektive flygbolag även om FBS skulle ändra avgiftssystemet efter att avtalet hade ingått ([19]). Avtalen innehöll klausuler enligt vilka beviljandet av vissa incitament som fastställdes i avgiftssystemet var knutet till villkoret att flygbolaget skulle genomföra minst en viss andel av de flyg som planerades inom ramen

([17]) I tabell 6 ges en översikt över de enskilda avtalen.
([18]) Utbetalningen av det avtalade bidraget till Germanwings var till exempel knutet till villkoret att Germanwings skulle genomföra minst […] % av de flyg som planerades inom ramen för den avsedda verksamheten.
([19]) Samma metod tillämpades i 2007 års easyJet-ändringsavtal (se skäl 43).

för den verksamhet som angavs i avtalet. Vidare innehöll några av dessa avtal bestämmelser om att FBS skulle bidra till kostnaderna för flygbolagets marknadsföring. I avtalet med Norwegian Air Shuttle angavs till exempel att FBS skulle bidra med […] euro för att täcka de påvisbara kostnaderna för flygbolagets marknadsföring. Även Aer Lingus och Icelandair erbjöds engångsbetalningar på […] respektive […] euro som skulle täcka en del av bolagens marknadsföringskostnader.

(50) I tabellen nedan ges en översikt över de olika avtalens löptid.

Tabell 6

Löptid för avtalen mellan FBS och olika lågprisbolag

Flygbolag/avtal	Datum för avtalet	Planerad löptid ([1])
Ryanair (första avtalet)	31 mars 2003	1 maj 2003–30 april 2004
Ryanair (andra avtalet)	28 april 2004	1 maj 2003–30 april 2008
Germanwings (första avtalet)	14 oktober 2003 ([2])	26 oktober 2003–31 oktober 2006
Germanwings (andra avtalet)	23 december 2004	1 maj 2004–30 april 2008
Volare	22 oktober 2003 ([3])	26 oktober 2003–31 mars 2007 ([4])
V-Bird	3 november 2003 ([5])	3 november 2003–3 november 2007 ([6])
Icelandair	6 juni 2004	6 juni 2004–31 mars 2009
Norwegian Air Shuttle	17 maj 2004	29 mars 2004–31 mars 2009
Aer Lingus	13 maj 2004	30 mars 2004–31 mars 2009

([1]) Vissa avtal hade retroaktiv verkan och gällde från och med ett tidigare datum än den dag då avtalet ingicks. Detta gäller till exempel det andra avtalet med Germanwings som hade retroaktiv verkan från och med dagen för ikraftträdandet av 2004 års avgiftssystem. Likaså gäller detta det andra avtalet med Ryanair, som ersatte det första Ryanair-avtalet och hade retroaktiv verkan från och med den 1 maj 2003, dagen för ikraftträdandet av det första Ryanair-avtalet.
([2]) Strax innan detta avtal ingicks (den 29 september 2003) hade ett avtal ingåtts mellan FBS och Germanwings, som skulle gälla från och med den 26 oktober 2003. Innan det trädde i kraft ersattes det dock av avtalet av den 14 oktober 2003. Därför tillämpades aldrig avtalet av den 29 september 2003.
([3]) Den 22 oktober 2003 ingick FBS och Volare två avtal, *huvudavtalet* och *sidoavtalet*. I detta beslut betraktas dessa båda avtal som ett enda avtal.
([4]) År 2004 lade Volare dock ned sin verksamhet på Schönefeld.
([5]) Den 3 november 2003 ingick FBS och V-Bird två avtal, *huvudavtalet* och *sidoavtalet*. I detta beslut betraktas dessa båda avtal som ett enda avtal.
([6]) År 2004 lade V-Bird dock ned sin verksamhet på Schönefeld.
Källa: Bilagorna 16 och 19 till de synpunkter som Tyskland inkom med den 4 oktober 2007 efter att det formella granskningsförfarandet inletts.

(51) I tabell 7 anges trafikutvecklingen för de berörda flygbolagen på Schönefeld mellan 2003 och 2010.

Tabell 7

Utvecklingen av antalet passagerare för de lågprisbolag som var föremål för undersökningen under perioden 2003 till 2010.

Utvecklingen av antalet passagerare för de flygbolag med vilka enskilda avtal slutits under perioden 2003 till 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

Utvecklingen av antalet passagerare för de flygbolag med vilka enskilda avtal slutits under perioden 2003 till 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	—	—	—	—	—	—
Dessa flygbolags totala andel av trafiken på Schönefeld.	17 %	26 %	24 %	30 %	34 %	36 %	41 %	40 %

(52) Totalt sett ledde genomförandet av LCC-strategin till en mycket drastisk ökning av trafiken på Schönefeld. Som framgår av tabell 1 nästan fördubblades antalet passagerare mellan 2003 och 2004 (en ökning från 1,7 miljoner till 3,3 miljoner). Antalet passagerare fortsatte sedan att stiga och uppgick 2005 till 5 miljoner och 2006 till 6 miljoner. Mellan 2003 och 2009 fyrdubblades antalet passagerare på Schönefeld.

3.4 **Terminal B och uthyrning av utrymme i denna terminal till easyJet**

(53) På Schönefeld är terminalerna B och A strukturellt förbundna med varandra och bildar tillsammans den norra terminalen. Sett till kapaciteten är terminal B en av de minsta terminalerna på Schönefeld. De flesta passagerare och flygbolag använder sig av terminal A som är betydligt större. I terminal B sker endast incheckningen av passagerare och bagage och säkerhetskontrollen av passagerare. Alla övriga steg i passagerarhanteringen sker i angränsande terminal A. Till dessa steg hör väntan på avgång, förberedelser inför påstigning på flygplanet samt själva påstigningen. Dessutom anländer alla passagerare och deras bagage till terminal A.

(54) För att förbereda sig på den stora trafikökning som var att vänta på Schönefeld till följd av 2003 års avtal med easyJet, ingick FBS ytterligare ett avtal med detta flygbolag i mars 2004. Genom detta ytterligare avtal (nedan kallat *2004 års easyJet-hyresavtal*) beviljade FBS easyJet ensamrätt till att använda incheckningsdisken samt besättningsutrymmen i terminal B på Schönefeld. Den överenskomna hyran skulle betalas separat och inte tillsammans med flygplatsavgifterna. Dessutom fick easyJet genom avtalet rätt till så kallad branding, dvs. att utforma vissa ytor i stil med flygbolagets varumärke.

(55) Under perioden 2004–2007 hyrde easyJet en yta på cirka […] m^2 i form av kontor och incheckningsdiskar, vilket motsvarar […] % av den totala ytan i terminal B. I februari 2008 flyttade easyJet till separata kontorsutrymmen, vilket innebar att den yta som användes som kontorsutrymme i terminal B minskade till […] m^2.

(56) De fria ytorna i terminal B, inklusive hallar och gångar samt de caféer som finns där, kan även användas av passagerare från andra flygbolag, eftersom det inte finns någon fysisk avgränsning mellan terminal A och terminal B.

(57) Passagerarhanteringen i terminal B skiljer sig åt från hanteringen i andra terminaler genom en teknisk aspekt hos bagagehanteringssystemets säkerhetsutrustning. Det system som används i terminal B har en integrerad röntgenapparat för bagagekontroll. I terminal A sker röntgenkontrollen direkt när passagerarna kommer in i incheckningsområdet. Enligt Tyskland motsvarar anläggningen i terminal B anläggningen i terminal A sett till bagagehanteringssystemens tekniska effektivitet.

3.5 **Åtgärder som är föremål för det formella granskningsförfarandet**

(58) Följande åtgärder är föremål för det formella granskningsförfarandet:

— Avtalet om kontroll och vinstöverflyttning (nedan kallad *åtgärd 1*), vars potentiella förmånstagare enligt beslutet att inleda förfarandet har fastställts vara FBS.

— De avgiftssystem som anges i 2003 års easyJet-avtal (nedan kallad *åtgärd 2*), vars potentiella förmånstagare har fastställts vara easyJet.

— De villkor, inklusive rabatter på flygplatsavgifterna och olika ekonomiska incitament som erbjöds flera andra lågprisbolag enligt de avtal som avses i tabell 6 (nedan gemensamt kallade *åtgärd 3*), vars potentiella förmånstagare har fastställts vara Ryanair, Volare, Germanwings, V-Bird, Norwegian Air Shuttle, Aer Lingus och Icelandair.

— 2004 års easyJet-hyresavtal (nedan kallat *åtgärd 4*), vars potentiella förmånstagare har fastställts vara easyJet.

4. SKÄL TILL ATT FÖRFARANDET INLEDDES

4.1 Åtgärd 1: Avtalet om kontroll och vinstöverflyttning

(59) I beslutet att inleda förfarandet konstaterade kommissionen att Schönefeld under en viss period gått med förlust och fortfarande i dag genererar förluster. Dessutom konstaterade man att ett av de främsta instrumenten som användes för att trygga FBS fortlevnad var att låta vinster från BFG kompensera för dessa förluster. Kommissionen drog den preliminära slutsatsen att denna korssubventionering som härrör från avtalet om kontroll och vinstöverflyttning lett till en ekonomisk fördel för FBS som företaget möjligtvis inte hade erhållit under normala marknadsförhållanden. Kommissionen ansåg att denna ekonomiska fördel är en särskild fördel eftersom den endast gynnar ett visst företag. Dessutom ansågs den snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

(60) Vidare drog kommissionen tillfälligt slutsatsen att denna ekonomiska fördel finansieras med statliga medel och därför kan tillskrivas staten. När det gäller statlig finansiering underströk kommissionen att FBS är ett offentligt företag som ägs av den tyska förbundsregeringen och två förbundsländer. Dessutom representerar åtta av förvaltningsrådets tolv medlemmar tyska offentliga organ. Kommissionen ansåg därför att FBS medel skulle betraktas som statliga medel. När det gäller frågan om åtgärd 1 bör tillskrivas staten betonade kommissionen särskilt den typ av verksamhet som FBS utövar och hävdade att flygplatser har stor betydelse inom olika politiska områden och att de offentliga organen i allmänhet ”inte är frånvarande” när flygplatsoperatörer fattar beslut om den långsiktiga utvecklingen av motsvarande infrastruktur.

(61) Kommissionen ansåg därför att åtgärden i fråga skulle kunna utgöra statligt stöd. Man betvivlade att detta potentiella stöd är förenligt med den inre marknaden, särskilt på grundval av det undantag som anges i artikel 107.3 c i EUF-fördraget. I detta hänseende noterade kommissionen att åtgärden i fråga utgjorde driftstöd om den kunde klassificeras som statligt stöd, att den inte verkade vara nödvändig och proportionerlig för att uppnå ett mål av allmänt intresse och att den inte är förenlig med en omstruktureringsprocess. Kommissionen ifrågasatte också huruvida åtgärden är förenlig med bestämmelserna i artikel 106.2 i EUF-fördraget och konstaterade att de tyska myndigheterna inte hade visat att FBS hade anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen hänvisade också till punkterna 34 och 35 i riktlinjerna för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (nedan kallade *luftfartsriktlinjerna*) ([20]), enligt vilka driften av en flygplats endast i undantagsfall kan betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

4.2 Åtgärd 2: 2003 års easyJet-avtal

(62) I beslutet att inleda förfarandet uppgav kommissionen att de flygplatsavgifter som betalats av easyJet var betydligt lägre än de avgifter som anges i det aktuella avgiftssystemet. Kommissionen påpekade också att de andra rabatter som beviljats lågprisbolagen på Schönefeld visserligen baserades på respektive aktuellt avgiftssystem, men att 2003 års easyJet-avtal inte innehöll denna ”dynamiska” hänvisning till avgiftssystemet. Därför ansåg kommissionen preliminärt att 2003 års easyJet-avtal innebar en särskild fördel för easyJet som av allt att döma snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(63) Kommissionen drog även den preliminära slutsatsen att åtgärden finansieras med statliga medel och kan tillskrivas staten, bland annat på grundval av ovanstående argumentation beträffande åtgärd 1, som även kan tillämpas på åtgärd 2. Dessutom hävdade kommissionen att man för att ingå avtal, såsom de avtal som ingåtts med easyJet och andra lågprisbolag, troligen skulle ha tvingats inhämta ett godkännande från förvaltningsrådet, vars medlemmar till största delen består av företrädare för offentliga organ. Kommissionen konstaterade också att det avgiftssystem som FBS publicerat skulle ha behövt godkännas av ministeriet för stadsplanering, bostäder och transport i förbundslandet Brandenburg. Dessa aspekter ansågs vara ytterligare bevis på att även åtgärd 2 (och åtgärd 3) kan tillskrivas staten. Kommissionen påpekade också att ministerpresidenten för förbundslandet Brandenburg var medlem i FBS förvaltningsråd och att ministeriet för stadsplanering, bostäder och transport lydde under honom.

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

(64) Vidare uttryckte kommissionen tvivel om huruvida åtgärden, om den kunde klassas som statligt stöd, var förenlig med den inre marknaden, särskilt med tanke på bestämmelserna i luftfartsriktlinjerna.

4.3 **Åtgärd 3: Avtal med diverse andra lågprisbolag**

(65) I beslutet att inleda förfarandet förklarade kommissionen att det rabattsystem som inrättats på Schönefeld för att öka trafiken endast gynnade vissa flygbolag, och man lyfte fram bristen på öppenhet hos detta rabattsystem. Kommissionen påpekade att vissa av de undersökta avgiftssystemen avtalats vid en tidpunkt då det aktuella avgiftssystemet inte innehöll några bestämmelser om rabatter och att 2004 års avgiftssystem endast utformats för att skapa en retroaktiv rättslig grund för dessa bestämmelser. Enligt kommissionen kunde de bestämmelser om rabatter som föreskrivs i 2004 års avgiftssystem inte lagligen träda i kraft eftersom 2004 års avgiftssystem godkänts av den behöriga myndigheten endast på villkor att Europeiska kommissionen skulle meddelas om dessa rabattsystem och en sådan anmälan aldrig ägt rum ([21]). Mot bakgrund av detta drog kommissionen den preliminära slutsatsen att bestämmelserna i fråga innebar en särskild fördel för de berörda flygbolagen. Dessutom ansåg kommissionen att denna ekonomiska fördel av allt att döma snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(66) När det gäller användningen av statliga medel i åtgärd 3 och frågan om denna åtgärd bör tillskrivas staten, angav kommissionen samma argument som för 2003 års easyJet-avtal.

(67) Slutligen uttryckte kommissionen tvivel om huruvida bestämmelserna i fråga, om de kunde klassas som statligt stöd, var förenliga med den inre marknaden, särskilt med tanke på bestämmelserna i luftfartsriktlinjerna.

4.4 **Åtgärd 4: 2004 års easyJet-hyresavtal**

(68) När det gäller överenskommelsen mellan FBS och easyJet om användningen av terminal B på Schönefelds flygplats hänvisade kommissionen i beslutet att inleda förfarandet till domen från tingsrätten i Potsdam ([22]). Tingsrätten hade funnit att easyJet hade beviljats ensamrätt till nyttjande av en komplett flygterminal (terminal B) och att alla andra flygbolag som tidigare hade använt den här terminalen varit tvungna att flytta. Denna terminal skulle också ha flera fördelar som de andra terminalerna på Berlin-Schönefelds flygplats saknar. Terminalen har till exempel ett bagagehanteringssystem i flera nivåer som möjliggör betydligt snabbare hantering än systemen i de andra terminalerna som endast består av en nivå.

(69) Enligt kommissionen hade tingsrätten funnit att det inte fanns något skäl att bevilja easyJet exklusiv rätt att använda terminal B. Andra flygbolag som också trafikerade Berlin-Schönefelds flygplats hade hanterat lika många passagerare på Schönefeld och erbjudit lika många linjer som easyJet. Därutöver ansåg kommissionen att den hyra på […] euro per månad som FBS tog ut av easyJet var lägre än marknadshyran.

(70) Därför intog kommissionen den preliminära ståndpunkten att 2004 års easyJet-hyresavtal innebar en särskild fördel för easyJet. Dessutom ansåg kommissionen att denna ekonomiska fördel av allt att döma snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(71) När det gäller användningen av statliga medel i åtgärd 4 och frågan om denna åtgärd bör tillskrivas staten, angav kommissionen samma argument som för 2003 års easyJet-avtal.

(72) Slutligen uttryckte kommissionen tvivel om huruvida åtgärden, om den kunde klassas som statligt stöd, var förenlig med den inre marknaden, särskilt med tanke på bestämmelserna i luftfartsriktlinjerna.

5. **SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER**

5.1 **Air France**

(73) Enligt Air France kunde det i fråga om de reducerade avgifter som FBS tog ut på Schönefeld inte röra sig om en allmän åtgärd, eftersom det tillkännagivande till allmänheten som i så fall hade krävts aldrig hade gjorts. Dessutom påpekade man att löptiden för 2003 års easyJet-avtal (20 år) står i strid med kommissionens beslutspraxis. Air France ansåg vidare att det inte fanns några objektiva skäl för ett långsiktigt ekonomiskt stöd och att det inte gick att påvisa någon stimulanseffekt.

([21]) Till stöd för denna preliminära slutsats hänvisade kommissionen till en dom från tingsrätten i Potsdam av den 20 oktober 2004 (ärendenummer 2 O 70/04, s. 5).

([22]) Dom från tingsrätten i Potsdam av den 20 oktober 2004 (ärendenummer 2 O 70/04).

(74) När det gäller easyJets användning av terminal B ansåg Air France att denna terminal var den enda som ett flygbolag erhållit ensamrätten till. Air France påpekade vidare att 2004 års easyJet-hyresavtal inte hade varit föremål för ett anbudsförfarande och att easyJet är det enda flygbolag som kan erbjuda en bekväm och pålitlig bagageutlämning på Schönefeld.

5.2 **Lufthansa**

(75) Deutsche Lufthansa AG (nedan kallat *Lufthansa*) påpekade i sitt yttrande att utvecklingen för verksamheten på de tre flygplatserna i Berlin (Tegel, Schönefeld och Tempelhof) var mycket positiv och att avkastningen på försäljningen under de senaste tre åren låg på cirka […] %. Enligt Lufthansa subventionerades Schönefeld genom de flygbolag som var verksamma på Tegel.

5.3 **Germania**

(76) Germania Fluggesellschaft mbH (nedan kallat *Germania*) intog ståndpunkten att de fördelar som erbjöds på Schönefeld till följd av avtalet om kontroll och vinstöverflyttning mellan FBS och BFG finansierades av passagerarna på flygplatsen Tegel. Enligt Germania uppstår en korssubventionering genom sättet att beräkna avgifterna och förbindelserna mellan dem som driver flygplatserna Schönefeld och Tegel, som enligt Germania bör betraktas som samverkan. FBS hade inte agerat som en marknadsekonomisk investerare när det gällde att kvitta förluster, ansåg man. Germania anser det osannolikt att verksamheten på Schönefeld skulle kunna täcka FBS kostnader för Schönefeld.

(77) Germania hävdade att flygbolagen på Schönefeld erhöll driftstöd till följd av de individuella avtalen om flygplatsavgifter. Dessutom hade 2004 års avgiftssystem varken godkänts eller offentliggjorts.

(78) Enligt Germania motsvarade den hyra som easyJet skulle betala för användningen av terminal B inte marknadspriset. Detta är enligt Germania att likställa med en positiv särbehandling och statligt stöd. Genom ensamrätten till nyttjande av hela terminalen hade easyJet dessutom kunnat erbjuda en mer effektiv service, samtidigt som andra flygbolag inte hade haft denna möjlighet.

5.4 **DBA**

(79) Enligt DBA Luftfahrtgesellschaft (nedan kallat *DBA*), ett lågprisbolag och dotterbolag till Air Berlin (verksamheten upphörde under 2008), var priskonkurrensen på Berlins luftfartsmarknad särskilt stark. Konkurrensvillkoren hade intensifierats i och med genomförandet av LCC-strategin på Schönefeld, särskilt då Germanwings och easyJet kom in i bilden. På så sätt hamnade flygbolag som var verksamma på Tegel under press, framför allt andra lågprisbolag som Air Berlin/DBA.

(80) Enligt DBA motsvarade den hyra som easyJet betalade för terminal B inte marknadspriset. Dessutom hade ensamrätten till nyttjande av bagagehanteringssystemet i terminal B inneburit en förmånsbehandling som är relevant med tanke på reglerna om statligt stöd.

5.5 **Association of European Airlines**

(81) Association of European Airlines (nedan kallat *AEA*), som representerar de europeiska flygbolagens intressen, anser att en korssubventionering mellan Tegel och Schönefeld, liksom mellan de av AEA:s medlemmar som främst bedriver trafik från Tegel och de subventionerade konkurrerande flygbolagen med bas på Schönefeld, är diskriminerande. Enligt AEA skulle de flygbolag som bedriver verksamhet på Schönefeld inte ha överlevt ekonomiskt utan denna konkurrensbegränsande korssubventionering och avgifterna på Tegel skulle ha kunnat bli betydligt lägre. På grund av Tegels geografiska närhet till Schönefeld hade subventionerna inte varit nödvändiga med tanke på allmänheten.

(82) AEA anser dessutom att det objektivt sett inte går att rättfärdiga de åtgärder som anges i beslutet att inleda förfarandet och att rabatterna och incitamenten är godtyckliga och diskriminerande och därför inte förenliga med luftfartsriktlinjerna.

5.6 **Germanwings**

(83) Enligt Germanwings hade FBS alltid förhållit sig som en privat investerare gentemot företaget. Trots den gradvisa minskningen av de rabatter som beviljades hade Germawings utökat sitt linjenät från Schönefeld. Företaget menade att man hade litat till att de finansiella överenskommelser som man ingått med FBS var i överensstämmelse med lagen, särskilt eftersom de tre flygplatserna i Berlin bildade ett enda flygplatssystem.

(84) Germanwings förklarade att flygplatserna i Hamburg, Dresden, Leipzig och Lübeck ([23]) inte betraktades som lämpliga konkurrenskraftiga alternativ till Schönefeld eftersom flygbolaget framför allt trafikerade linjer inom Tyskland. Med tanke på den korta flygtiden för inrikeslinjer låg de nämnda flygplatserna för långt bort från Berlin för att komma i fråga som lämpliga alternativ till Schönefeld.

(85) Germanwings förklarade vidare att easyJets hyra av terminal B stred mot konkurrensreglerna och reglerna om statligt stöd, eftersom easyJet inte på något sätt hade varit inblandat i finansieringen av terminal B och att terminalen hyrts ut utan att något motsvarande anbudsförfarande ägt rum. Dessutom ansåg Germanwings att hyran är för låg med hänsyn till det moderna bagagehanteringssystem som finns i terminal B men inte i terminalerna A och C.

5.7 **Lübecks flygplats**

(86) Lübecks flygplats angav att det inte uppstått några negativa effekter på marknaden till följd av FBS affärsstrategi.

5.8 **Ryanair**

(87) Ryanair hävdade att det inte förekommer någon konkurrens mellan flygplatserna i Dresden, Hamburg och Lübeck å ena sidan och Schönefeld å andra sidan när det gäller kort- och medeldistansflyg. Avståndet mellan Schönefeld och Dresden, Hamburg respektive Lübeck är för stort för att en sådan konkurrens ska kunna uppstå. Ett avtal med Schönefeld hade därför inte någon inverkan på dessa flygplatser.

(88) Ryanair uppgav att de avgifter som bolaget betalar på Schönefeld motsvarar de avgifter som anges i avgiftssystemet, som i sin tur motsvarar de standardavgifter som tillämpas inom sektorn. Avtalet med FBS liknar de avtal som slutits med ett antal privata flygplatser och skulle ha ingåtts på samma sätt av en marknadsekonomisk investerare. Ryanair presenterade en studie utförd av en företagsrådgivning […], där avtalen mellan Ryanair och FBS undersöktes. Utifrån en jämförande analys av Schönefelds flygplats med flygplatserna Liverpool och Luton kom företagsrådgivningen fram till att FBS förhöll sig på ett sådant sätt mot Ryanair som var att vänta av en privat investerare i en marknadsekonomi.

(89) Enligt Ryanair är Berlin ett viktigt ekonomiskt och administrativt centrum i Europa, jämförbart med London eller Milano, och därmed en viktig europeisk destination. I Berlin etablerade flygbolag kan därför vara säkra på att det finns tillräckligt många passagerare som vill resa dit.

5.9 **easyJet**

(90) När det gäller 2003 års easyJet-avtal hävdar easyJet att en privat investerare i en marknadsekonomi som agerar i FBS ställe också skulle ha tillämpat denna strategi. I själva verket hade åtgärden lett till en betydande ökning av antalet passagerare och ett förbättrat årsresultat för FBS.

(91) easyJet angav vidare att förekomsten av en individuell avgiftsöverenskommelse mellan FBS och easyJet inte nödvändigtvis innebär att diskriminerande rabatter beviljats och hävdade att andra flygbolag med liknande tillväxtmål beviljats exakt samma villkor som easyJet. I varje fall ansåg easyJet att rabatterna var befogade med tanke på de stordriftsfördelar som easyJet erbjudit. easyJet framhöll att de flesta passagerare på Schönefelds flygplats hade varit easyJet-kunder och att easyJet därför bidragit oproportionerligt mycket till att förbättra FBS resultat.

(92) Beträffande användningen av terminal B uppgav easyJet att det inte hade rört sig om en sluten flygplatsterminal. I själva verket hade easyJet hyrt ett separat incheckningsområde och tillhörande kontor i den norra terminalen på Schönefelds flygplats. Denna yta var till största delen tillgänglig för allmänheten och användes också av andra flygbolags passagerare. När avtalet med easyJet ingicks fanns det tillräckligt med ledig kapacitet i terminal B. Andra flygbolag missgynnades därför inte. easyJet betonade också att företaget var det flygbolag som hade haft i särklass flest passagerare sedan flygverksamheten på Schönefeld inleddes år 2004. Ensamrätten till nyttjande av vissa områden i terminal B kunde därför rättfärdigas av objektiva skäl.

(93) Vidare motsvarade bagagehanteringssystemet i terminal B enligt easyJet endast normal teknisk standard, och easyJet har på grund av detta bagagehanteringssystem inte erhållit några fördelar i förhållande till andra flygbolag.

(94) Beträffande marknadsvärdet för terminal B uppgav easyJet att den hyra som bolaget betalat var högre än marknadsvärdet för terminal B, eftersom terminalen inte varit tillräcklig för att tillgodose easyJets kapacitetskrav. Hyran kan därför endast jämföras med hyran för motsvarande ytor på Schönefelds flygplats eller – avseende kontoren – med hyran för kontorsutrymmen i flygplatsens omedelbara närhet.

([23]) Dessa flygplatser nämndes i beslutet att inleda förfarandet som exempel på flygplatser för vilka de granskade åtgärderna skulle kunna få negativa effekter (jämför skäl 151 i beslutet att inleda förfarandet).

5.10 **FBS**

(95) FBS hänvisade till den speciella situationen i Berlin, nämligen till flygplatssystemet (ursprungligen bestående av tre flygplatser) och planerna på att bygga den centrala flygplatsen Berlin-Brandenburg (BER). År 2003 utnyttjades bara ungefär hälften av Schönefelds trafikkapacitet, och inkomsterna från verksamheten vid flygplatsen räckte inte till för att täcka kostnaderna. Enligt FBS hade en stängning av Schönefeld bland annat lett till att man hade förlorat drifttillståndet för Schönefeld, och detta drifttillstånd behövdes för driften av BER.

(96) FBS påpekade att de flygplatser som kommissionen i beslutet att inleda förfarandet hade angett som förmodade konkurrenter i själva verket inte konkurrerade med flygplatserna i Berlin eftersom det geografiska avståndet mellan de olika flygplatserna var för stort.

(97) När det gäller avtalet om kontroll och vinstöverflyttning hävdade FBS att sådana avtal mellan företag inom en grupp är mycket vanliga inom näringslivet. FBS ansåg att överföringen av vinster mellan de tre flygplatserna i Berlin är en rent intern fråga för företaget. Enligt FBS bildade flygplatssystemet ett enda företag med gemensamma intressen och ömsesidig bundenhet enligt bolagsrätten. Flygplatssystemet utgör en enda geografisk marknad och produktmarknad. I fråga om avtalet om kontroll och vinstöverflyttning rörde det sig därför om vanlig marknadspraxis och avtalet var dessutom ändamålsenligt sett ur ett ekonomiskt perspektiv.

(98) FBS hade invändningar mot några av slutsatserna i beslutet att inleda förfarandet gällande användningen av statliga medel. Enligt företaget rättfärdigar inte det faktum att avgiftssystemet måste godkännas av offentlig sektor slutsatsen att FBS medel kontrolleras av staten. Enligt FBS gällde avgiftssystemets system på samma sätt för såväl privata som offentliga flygplatsägare och hänsyn togs till allmänhetens intresse av att flygtrafiken bedrivs i enlighet med rättsliga normer. Enligt FBS hade förbundslandet Brandenburgs ministerpresident, som också ingick i FBS förvaltningsråd, ingen förvaltningsrättslig instruktionsmakt gentemot det ministerium som ansvarar för godkännandet av avgiftssystem. När det gäller fastställandet av avgifter regleras det rättsliga förhållandet mellan flygplatsen och flygbolagen enbart av privaträtten och är civilrättsligt bindande oberoende av godkännanden från relevanta organ.

(99) FBS förklarade vidare att avgiftssystemet har samma giltighet som allmänna villkor och bildar en central del av ett avtal mellan en flygplats och ett flygbolag oberoende av officiella godkännanden. Avgiftssystemet – inbegripet dess rabattsystem – hade sedan den 1 maj 2004 erbjudits alla flygbolag utan åtskillnad. Bestämmelserna i de individuella avtalen hade bara syftat till en överenskommelse om bilaterala avvecklingsvillkor och ett fastställande av detaljerade mål. Inga särskilda fördelar hade getts genom dessa avtal.

(100) FBS hävdade att företaget 2003, efter den misslyckade privatiseringen, på grund av skillnaden i kapacitetsutnyttjande på de två största flygplatserna i Berlin – ett nästan fullständigt kapacitetsutnyttjande på Tegel utan direkta möjligheter till expansion i motsats till betydande outnyttjad kapacitet på den framtida BER-flygplatsen Schönefeld – varit tvunget att göra något för att åstadkomma en hållbar och ekonomiskt effektiv hantering av flygtrafiken i Berlins storstadsområde.

(101) Vidare förklarade FBS att det hade legat i FBS-gruppens intresse att upprätthålla verksamheten på Schönefeld med tanke på den framtida driften av flygplatsen BER. Enligt FBS hade även en tillfällig stängning av Schönefeld inneburit att det i praktiken skulle ha varit omöjligt att uppnå det långsiktiga strategiska målet, nämligen att driva en central berlinsk flygplats på den plats där Schönefeld låg.

(102) Enligt FBS måste därför verksamheten på Schönefeld mellan 2003 och öppnandet av flygplatsen BER överbryggas på ett så effektivt sätt som möjligt. FBS tillade att man på förslag av en välrenommerad företagsrådgivning hade beslutat att genomföra LCC-strategin för att bättre kunna nyttja tillgänglig kapacitet på Schönefeld. Denna LCC-strategi ansågs vara en ekonomiskt fördelaktig lösning för FBS, eftersom det ansågs troligt att det föreslagna avgiftssystemet och dess system med riktade och gradvis avtagande ekonomiska incitament skulle leda till en ökning av trafiken på Schönefeld inom kort.

(103) Enligt FBS var LCC-strategin mycket lyckad. Antalet passagerare på Schönefeld sköt i höjden utan att passagerarvolymerna minskade på övriga flygplatser i Berlin. FBS framhöll att den ökade trafiken hade lett till ökade inkomster och att de ekonomiska svårigheterna snabbt hade kunnat övervinnas. Redan under 2006 uppnådde FBS för första gången ett positivt rörelseresultat (EBIT). Enligt FBS antogs den positiva trenden fortsätta, vilket framför allt hade betydelse för möjligheten att finansiera den nya flygplatsen.

(104) FBS hävdade att den strategiska förändring som inleddes 2003 hade varit nödvändig av ekonomiska skäl och att FBS därmed betett sig som en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi. Genom den affärsplan som LCC-strategin baserades på hade FBS kunnat förutsäga att flygplatsverksamheten inte skulle fortsätta att gå med förlust. FBS hänvisade till den studie som revisionsbyrån […] hade fått i uppdrag att genomföra (nedan kallad *studien utförd av den första experten*). Denna studie, som blev färdig 2007, hade bekräftat att genomförandet av LCC-strategin och införandet av ett motsvarande avgiftssystem hade varit ändamålsenligt för en privat investerare i en marknadsekonomi.

(105) FBS förklarade att de individuella avtal som man i syfte att genomföra LCC-strategin hade ingått med vissa lågprisbolag före ikraftträdandet av 2004 års avgiftssystem hade varit nödvändiga för att ge flygbolagen ett incitament att etablera sig på Schönefeld. FBS hänvisade till ytterligare en studie som revisionsbyrån […] fått i uppdrag att genomföra och som också blev färdig år 2007. I denna studie analyserade […] lönsamheten för de olika avtalen i åtgärd 3 och fann att FBS hade agerat som en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi då dessa avtal ingicks. Alla individuella avtal med olika flygbolag hade ingåtts av rent ekonomiska skäl och i syfte att på kort sikt förbättra den ekonomiska situationen för FBS.

(106) När det gällde 2003 års easyJet-avtal hävdade FBS att avtalet utgjorde en viktig del av genomförandet av LCC-strategin och att det därför inte utgjorde statligt stöd. LCC-strategin hade gett easyJet, ett av de ledande lågprisbolagen i Europa, incitament att etablera sig på Schönefeld.

(107) Till följd av avtalet med easyJet (som så kallad ankaranvändare) hade FBS kunnat övertyga andra flygbolag att etablera sig på Schönefeld. Avtalsförhållandet med easyJet (inklusive flygbolagets skyldighet att placera ett minsta antal flygplan på Schönefeld) hade gett båda sidor en stor planeringssäkerhet och bidragit avsevärt till att förbättra lönsamheten för Schönefeld.

(108) FBS hävdade att 2003 års easyJet-avtal inte avviker väsentligt från 2004 års avgiftssystem och att avtalet inte lett till några otillbörliga fördelar. FBS påpekade också att det i 2007 års easyJet-ändringsavtal uttryckligen hänvisas till 2006 års avgiftssystem, som var det avgiftssystem som gällde då.

(109) FBS underströk vidare att de individuella avtalen med lågprisbolagen ingicks före antagandet av 2005 års luftfartsriktlinjer. Vissa avtal ingicks till och med redan före antagandet av kommissionens Charleroi-beslut ([24]).

(110) Vidare hade hyran av utrymmen i terminal B enligt FBS inte inneburit att easyJet beviljats någon särskild fördel. Att easyJet hade tilldelats en hel terminal hade skett av ekonomiska och praktiska skäl, på grund av flygbolagets höga passagerarantal på Schönefeld. Den hyra som easyJet hade betalat motsvarade det normala marknadspriset och hade fastställts utifrån redan gällande hyror på Schönefeld. Att tilldela flygbolag olika terminalområden är normal praxis på tyska och internationella flygplatser. Dessutom hade det inte förekommit några reklamrättigheter som gett easyJet en fördel gentemot andra flygbolag eftersom easyJet – precis som alla andra flygbolag – hade erhållit brandingsrättigheter endast för det egna incheckningsområdet.

6. KOMMENTARER FRÅN TYSKLAND

6.1 Statlig inblandning

(111) Tyskland hävdade att FBS medel varken kontrollerades av staten eller att deras användning kunde tillskrivas staten. Enligt Tyskland finansierades de ifrågavarande incitamenten och rabatterna inte med offentliga medel, utan var ett resultat av verksamheten hos ett företag som verkat enligt privaträttens regler.

(112) Tyskland förklarade i detta sammanhang att FBS och dess dotterbolag, trots de offentliga aktieägarna, inte hade införlivats i den offentliga förvaltningen, utan medvetet underordnats principerna om konkurrens och den fria marknaden. Tyskland tillade att de statliga aktieägarna i FBS förväntade sig att företaget skulle gå med vinst.

([24]) Kommissionens beslut 2004/393/EG av den 12 februari 2004 om de fördelar som regionen Vallonien och Brussel South Charleroi Airport beviljat flygbolaget Ryanair i samband med dess etablering i Charleroi (EUT L 137, 30.4.2004, s. 1).

6.2 **Avtalet om kontroll och vinstöverflyttning (åtgärd 1)**

(113) Tyskland hävdade att avtalet om kontroll och vinstöverflyttning inte innebar någon korssubventionering som utgjorde statligt stöd.

(114) Tyskland betonade att flygplatserna i Berlin var sammankopplade med varandra på ett sådant sätt att de enligt offentlig rätt och unionslagstiftningen ([25]) utgjorde ett enda flygplatssystem. Syftet med ett sådant flygplatssystem är att de olika flygplatserna behandlas som en enda flygplats med flera start- och landningsbanor. FBS och BFG bör således betraktas som ett enda företag. Tyskland påpekade att kommissionen själv har angett ett avtal om kontroll och vinstöverflyttning, en gemensam IT-infrastruktur, centraliserade nyckelfunktioner och enhetliga företagsplaner som kriterier för att klassificera enskilda företag inom en grupp som icke självständiga ([26]).

(115) Enligt Tyskland innebar vinstöverföringen ingen överföring av kostnader från Schönefeld till Tegel och Tempelhof. Överföringen påverkade inte heller flygplatsavgifterna på Tegel. De avgifter som tagits ut på de tre flygplatserna baserades på kostnaderna för respektive flygplats.

(116) Dessutom hävdade Tyskland att FBS, precis som alla andra privata företag, följde en strategisk plan för långsiktig vinst. Det viktigaste inslaget i denna plan var att skapa en gemensam flygplats för Berlin på den plats där Schönefeld låg.

6.3 **Den rättsliga giltigheten hos 2004 års avgiftssystem**

(117) Enligt Tyskland återspeglar kommissionens preliminära slutsats i beslutet att inleda förfarandet, enligt vilken ett avgiftssystem inte är giltigt om det inte utan förbehåll har godkänts av den behöriga regionala myndigheten ([27]), inte det rådande rättsläget i Tyskland på ett korrekt sätt. Den behöriga regionala myndighetens godkännande enligt § 43 a i Lufttrafiklicensstadgan ([28]) är inte en förutsättning för att avgiftssystemet ska vara giltigt. Enligt fast rättspraxis från Förbundsdomstolen (BGH) och de lägre domstolarna i Tyskland utgjorde flygplatsernas publicerade avgiftssystem ”standardvillkor” enligt tysk civilrätt ([29]). Detta skulle i så fall innebära att avgiftssystemen – oavsett om de har godkänts av den behöriga myndigheten eller ej – fungerade som avtalsvillkor som de flygbolag som använder flygplatsen erbjuds som standard ([30]).

(118) Enligt Tyskland hade Potsdams tingsrätt gjort en felbedömning i sin dom av den 20 oktober 2004, som kommissionen hade hänvisat till i skäl 22 i beslutet att inleda förfarandet ([31]). Dessutom hade domen överklagats. I detta sammanhang hade hovrätten i Brandenburg påpekat att det inte gick att hålla fast vid domen från tingsrätten i Potsdam. Tyskland förklarade att klagomålet hade återkallats i samband med en förlikning mellan parterna i tvisten under det inledande förfarandet. Domen från tingsrätten i Potsdam hade därför aldrig vunnit laga kraft och hade förlorat sin verkan då klagomålet återkallades, även om den inte uttryckligen hade upphävts. Tyskland påpekade att tingsrätten i Potsdam nu har ändrat sin tolkning av lagen och i ett efterföljande nästan identiskt fall avvisat en stämningsansökan angående avgiftssystemet för Schönefeld.

6.4 **Individuella avtal som ingåtts mellan FBS och vissa flygbolag (åtgärderna 2 och 3)**

(119) Tyskland förklarade att avgiftssystemet och de individuella avtalen med olika flygbolag på Schönefelds flygplats måste ses mot bakgrund av genomförandet av LCC-strategin.

([25]) Se artikel 2 h i rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (EGT L 14, 22.1.1993, s. 1).

([26]) Kommissionens beslut 2002/346/EG av den 17 oktober 2001 om det statliga stöd som Tyskland har genomfört till förmån för Deckel Maho Seebach GmbH (C 27/2000) (EGT L 126, 13.5.2002, s. 14), skäl 16. Kommissionens beslut 2002/468/EG av den 15 januari 2002 om det statliga stöd som Tyskland beviljat till förmån för Klausner Nordic Timber GmbH & Co. KG i Wismar, Mecklenburg-Vorpommern (C 41/2001) (EGT L 165, 24.6.2002, s. 15), skäl 67.

([27]) Se skäl 65.

([28]) § 43 i den gamla versionen av Lufttrafiklicensstadgan.

([29]) Se BGH, dom av den 24 november 1977, ärendenummer III ZR 27/76, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* (ZLW) 1979, 140 (143); Tingsrätten i Berlin, dom av den 25 augusti 2000, ärendenummer 96 O 197/99, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 2001, 475 (479); BGH, dom av den 23 januari 1997, ärendenummer III ZR 27/96, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1997, 510.

([30]) Se BGH, dom av den 24 november 1977, ärendenummer ZR III 27/76, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1979, 140 (148); Högsta förvaltningsdomstolen (*Bundesverwaltungsgericht*), dom av den 8 juli 1977, ärendenummer VII C 72/74, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 1977, (49); Giemulla i Giemulla/Schmid, *Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht*, Köln 2007, § 43 Luftverkehrszulassungsordnung, punkt 16.

([31]) Se fotnot 20.

(120) Tyskland hävdade att mot denna bakgrund hade flygplatserna i Berlin inte konkurrerat med varandra eftersom de utgjorde ett enda ”flygplatssystem”. Schönefeld hade fungerat som ett komplement för att avlasta Tegels flygplats som befann sig på gränsen för sin kapacitet. LCC-strategin var en legitim metod som man hade använt sig av för att indirekt kontrollera trafikbelastningen. Denna strategi hade inte lett till en minskning av antalet passagerare på Tegel. Snarare hade de båda flygplatserna kunnat öka sina passagerartal avsevärt under åren före inledandet av det formella granskningsförfarandet. Dessutom innebar det geografiska avståndet mellan flygplatserna i Berlin och flygplatserna i Leipzig, Dresden, Hamburg och Lübeck att dessa flygplatser inte på något sätt konkurrerade med varandra, särskilt när det gällde lågprisbolagens kostnadsmedvetna passagerare.

(121) Enligt Tyskland hade det varit viktigt för genomförandet av LCC-strategin att man lyckades locka till sig ett flygbolag som ankaranvändare som använde Schönefeld som bas. Detta var första steget mot att åstadkomma en stor trafikvolym på denna flygplats, vilket skulle göra Schönefeld mer attraktivt för andra flygbolag. Om samma villkor hade gällt för Schönefeld som för Tegel hade det varit omöjligt att locka till sig en sådan ankaranvändare, vilket de misslyckade försöken på 1990-talet att få flygbolagen att flytta från Tegel till Schönefeld vittnade om. För att kunna avleda trafiken och utnyttja kapaciteten på Schönefeld på ett effektivt sätt hade det varit nödvändigt att skapa incitament för flygtrafiken på Schönefelds flygplats. Genomförandet av LCC-strategin innebar att flygbolagen försågs med sådana incitament, bland annat ett avgiftssystem som innehöll mängdrabatter och andra ekonomiska incitament.

(122) För att begränsa Schönefelds förluster så snabbt som möjligt och uppnå en fördelaktig position på den då snabbt växande marknaden för lågprisbolag, hade det före ikraftträdandet av 2004 års avgiftssystem varit nödvändigt att upprätta individuella avtal med flera flygbolag för att genomföra LCC-strategin. I detta avseende anförde Tyskland att en officiell ändring av en flygplats avgiftssystem skulle ha inneburit en betydande administrativ börda och att en sådan ändring inte hade kunnat genomföras tillräckligt snabbt för att man skulle kunna börja med genomförandet av LCC-strategin så snart som möjligt, dvs. i slutet av 2003.

(123) Tyskland hävdade att FBS genom att vidta åtgärderna i fråga hade handlat som en privat investerare i en marknadsekonomi, eftersom FBS affärsbeslut var baserade på LCC-strategin och de enskilda avtalen hade ingåtts på grundval av en solid affärsplan som hade tagits fram av konsultföretaget. Tyskland hänvisade också till de utvärderingar som hade gjorts av de två revisionsbyråerna […] och […] som FBS hade beställt för att undersöka om LCC-strategin och de individuella avtalen var förenliga med principen om en privat investerare i en marknadsekonomi, vilket de var.

(124) Enligt Tyskland hade revisorerna kommit fram till att det kunde bevisas att en privat investerare i en marknadsekonomi skulle ha fattat samma beslut i en jämförbar situation, både när det gällde ledningsbeslutet om en strategisk omläggning och införandet av ett system med ekonomiska incitament. Beträffande 2003 års easyJet-avtal och de individuella avtal som anges i tabell 6 (förutom avtalet med V-Bird) hade […] beräknat respektive nettonuvärden (*Net Present Value, NPV*), och dessa var alla positiva. […] hade därför dragit slutsatsen att en privat investerare i en marknadsekonomi skulle ha agerat på exakt samma sätt som FBS. Ändå hade […] gett uttryck för tvivel, särskilt avseende den ursprungliga löptiden för 2003 års easyJet-avtal. […] hade beträffande denna avtalstid (tio år med möjlighet att förlänga avtalet med ytterligare tio år) uttryckt oro över att en försiktig investerare som ingick ett sådant avtal med all sannolikhet skulle ha tagit hänsyn till de effekter som ett framtida avtal skulle ha haft för den framtida driften av flygplatsen BER, som skulle öppna innan 2003 års easyJet-avtal hade löpt ut ([32]). Enligt […] skulle 2003 års easyJet-avtal ha kunnat ha en negativ inverkan på de avgifter som FBS kunde förhandla fram med andra flygbolag för användningen av BER, vilket hade haft konsekvenser för lönsamheten för den framtida flygplatsen. Tyskland förklarade emellertid att dessa farhågor avseende den från början planerade löptiden för 2003 års easyJet-avtal inte längre var relevanta eftersom detta avtal hade ändrats genom 2007 års easyJet-ändringsavtal. Ändringsavtalet innehöll en bestämmelse om att avtalet skulle upphöra att gälla då BER öppnades, vilket vid denna tidpunkt planerades ske 2011.

(125) Dessutom menade Tyskland i sina kommentarer till synpunkterna från andra berörda parter att vissa berörda parters synpunkter avseende 2004 års avgiftssystem och avseende de individuella avtalen med lågprisbolagen var felaktiga och satta ur sitt sammanhang. Tyskland underströk att avgiftssystemet för Schönefeld var avsett att främja

([32]) Denna effekt hade inte tagits med i den beräkning som resulterade i ett positivt nettonuvärde för 2003 års easyJet-avtal för den från början planerade avtalstiden (tio år eller tjugo år, beroende på om easyJet efter de första tio åren skulle välja att förlänga avtalet med tio år).

etableringen av nya destinationer och var icke-diskriminerande, eftersom rabatterna gavs till alla flygbolag som lyckades locka passagerare i tillräckligt antal till Schönefeld eller etablera nya linjer eller öka turtätheten på flygplatsen.

6.5 **2004 års easyJet-hyresavtal (åtgärd 4)**

(126) Beträffande easyJets användning av terminal B påpekade Tyskland att easyJet endast hade hyrt en del (24 %) av det användbara utrymmet i terminal B. Att ett visst flygbolag får tillåtelse att använda kontorsutrymmen och incheckningsdisken inom ett visst område i en terminal var enligt Tyskland vanlig praxis på internationella flygplatser och innebar inte någon förmånsbehandling.

(127) När det gäller den exklusiva rätt som easyJet beviljats förklarade Tyskland att det med hänsyn till det stora antal passagerare som flög med easyJet av rent praktiska skäl inte var möjligt att låta andra flygbolag använda terminal B, eftersom kapaciteten för terminalen redan hade överskridits till följd av easyJets användning av terminalen.

(128) Tyskland hävdade vidare att även andra flygbolag hade beviljats exklusiv rätt att använda vissa terminalområden på Schönefelds flygplats. I synnerhet hade Lufthansagruppen (Condor, SunExpress och Germanwings) ursprungligen haft exklusiv rätt att använda terminal D då denna terminal byggdes 2004–2005.

(129) Dessutom ifrågasatte Tyskland synpunkter från vissa berörda parter angående åtgärd 4 och menade att de uppgifter om hyran som vissa av dessa parter hade angivit var felaktiga och ogrundade. Den hyra som easyJet betalade hade fastställts utifrån marknadshyran för Schönefeld. Tyskland hävdade att till skillnad från vad vissa berörda parter påstod kunde hyrorna på Schönefeld inte jämföras med dem på Tegel.

(130) När det gäller de eventuella fördelar som easyJet hade erhållit på grund av det särskilda bagagehanteringssystemet i terminal B uppgav Tyskland att detta system hade tillverkats av samma företag som tillverkat bagagehanteringssystemet i terminal A och att det därför hade utformats enligt samma tekniska normer. Integrationen av röntgenteknik gör emellertid anläggningen i terminal B mer komplex och medför en lägre teknisk kapacitet, längre transporttider för bagaget och en högre känslighet för störningar. Därför innebär bagagehanteringssystemet i terminal B att easyJet faktiskt får en nackdel jämfört med flygbolag som hanterar sina passagerare i terminal A. På grund av byggnadernas läge kunde dessutom bagage från terminal A transporteras mycket snabbare till det väntande flygplanet än bagage från terminal B. På så sätt uppstod ytterligare en nackdel för easyJet jämfört med flygbolag som höll till i terminal A.

(131) Tyskland menade att till skillnad från vad vissa berörda parter påstod hade bagagehanteringssystemet inte förnyats för easyJet. Röntgenanläggningen hade installerats av säkerhetsskäl 2003 i de redan befintliga bagagehanteringssystemen.

(132) Slutligen framförde Tyskland att terminal B hade tilldelats easyJet för bolagets passagerarhantering utifrån icke-diskriminerande och relevanta kriterier och att detta visserligen hade skett utan föregående anbudsinfordran, men att sådan inte krävdes vare sig enligt tysk rätt eller unionsrätten. När easyJet 2004 bestämde sig för att börja bedriva flygverksamhet på Schönefeld, stod det enligt Tyskland klart att detta flygbolag redan från början skulle stå för en betydande andel av den totala trafiken på flygplatsen. Faktum var att easyJet redan under 2004 hade stått för 30 % av den totala trafiken på Schönefeld. Det hade därför varit skäligt och ändamålsenligt att förlägga all easyJets trafik till en enda terminal, varvid terminal B på grund av sin lediga kapacitet ansågs vara den lämpligaste terminalen. Enligt Tyskland varken förnekades andra flygbolag tillgång till Schönefeld eller begränsades deras tillgång till flygplatsen, eftersom flygplatsens kapacitet var tillräcklig för alla potentiellt intresserade flygbolag.

7. **BEDÖMNING AV ÅTGÄRDERNA**

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

(134) De kriterier som fastställs i artikel 107.1 är kumulativa. För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste därför samtliga följande fyra villkor vara uppfyllda. Det ekonomiska stödet

— beviljas av staten eller ges med hjälp av statliga medel,

— gynnar vissa företag eller viss produktion,

— snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och

— påverkar handeln mellan medlemsstater.

(135) I förevarande fall argumenterade Tyskland att FBS alltid hade agerat såsom en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av strävan efter lönsamhet skulle ha agerat i en liknande situation, vilket innebär att åtgärderna i fråga inte gett upphov till någon ekonomisk fördel som företaget inte skulle ha erhållit under normala marknadsförhållanden. Om detta faktiskt stämmer utgör de åtgärder som FBS har vidtagit inte statligt stöd.

7.1 **Principen om en privat investerare i en marknadsekonomi – allmänna överväganden**

(136) För att bedöma om ett visst avtal som ett offentligt företag ingått med en tredje part för leverans av varor eller tjänster har försett den tredje parten med en ekonomisk fördel, undersöker kommissionen om en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av vinstutsikter skulle ha vidtagit liknande åtgärder i en motsvarande situation. Beteendet hos ett offentligt företag – som FBS – bör jämföras med det hos en hypotetisk försiktig privat investerare i en marknadsekonomi när det gäller hur den privata investeraren själv skulle ha agerat vid ingåendet av avtalet i fråga med hänsyn till den information som finns tillgänglig vid tidpunkten i fråga och den förväntade utvecklingen då, utan hänsyn till efterföljande händelser.

(137) Den förväntade lönsamheten för det offentliga företaget i fråga är därför av central betydelse. Detta betyder inte nödvändigtvis att investeraren måste ingå ett avtal för att nå lönsamhet på kort sikt för att verksamheten inte ska omfatta statligt stöd. Som domstolen har fastställt kan beteendet hos en offentlig investerare jämföras med beteendet hos en privat investerare som styrs av långsiktiga vinstutsikter ([33]).

(138) I det aktuella ärendet har kommissionen först undersökt om den LCC-strategi som FBS följt sedan 2003 hade kunnat ge positiva resultat på medellång och lång sikt och om det av lönsamhetsskäl hade varit ändamålsenligt att stänga Schönefeld. Kommissionen har sedan undersökt varje åtgärd som har varit föremål för det formella granskningsförfarandet utifrån principen om en privat investerare i en marknadsekonomi. Undersökningen visade att de granskade åtgärderna inte utgjorde statligt stöd.

7.2 **Preliminär analys: Bedömning av de strategiska alternativen för FBS sett ur en privat investerare i en marknadsekonomis perspektiv**

(139) I avsnitten 2, 3.1 och 3.2 beskrevs den ekonomiska situation som rådde då FBS drev Schönefelds flygplats i början av 1990-talet och under 2003.

(140) Som framgår av dessa avsnitt drev FBS även de andra flygplatserna i Berlin, dvs. Tempelhof och Tegel. Tempelhof ansågs, på grund av sina särskilda förhållanden och sitt läge inne i staden, redan från början inte vara någon lämplig utgångspunkt för en expansion. Tegel var en modern flygplats som på det hela taget var mer attraktiv än Schönefeld för såväl flygbolag som passagerare, eftersom den hade en modernare infrastruktur och låg närmare centrum. På 1990-talet utnyttjades Tegels kapacitet redan nästan fullt ut och flygplatsen kunde inte utvidgas nämnvärt för att förhindra kapacitetsbegränsningar på sikt. I motsats till detta var Schönefelds kapacitet långt ifrån uttömd och flygplatsen kunde utökas om så behövdes.

(141) En annan viktig faktor i sammanhanget var utsikten att skapa en enda flygplats för Berlin som skulle ersätta de befintliga flygplatserna och etableras i Schönefeld. Som framgår av skäl 14 formaliserades beslutet att genomföra ett sådant projekt genom konsensusbeslutet mellan den tyska federala regeringen och delstaterna Berlin och Brandenburg i maj 1996.

(142) Den tredje viktiga faktorn var det misslyckade försöket på 1990-talet att flytta en del av trafiken från Tegel till Schönefeld och det faktum att flygtrafiken på Schönefeld minskade stadigt mellan 2000 och 2003, efter en period av stagnation under andra hälften av 1990-talet. 2003 var de statliga organen tvungna att erkänna att privatiseringen av flygplatserna i Berlin hade misslyckats.

([33]) Dom av den 21 mars 1991 i mål C-305/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1603, punkt 20 (”Alfa Romeo-domen”). Se även dom av den 6 mars 2003 i mål T-228/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale mot kommissionen, REG 2003, s. II-435, punkterna 250–270.

(143) Detta ledde 2003 till att myndigheterna och FBS undersökte vilka strategiska alternativ som fanns tillgängliga för FBS. Som framgår av ovanstående ifrågasattes vid den här tiden inte målet att skapa en enda ny flygplats för Berlin på platsen där Schönefeld låg och med hjälp av en del av den befintliga infrastrukturen på flygplatsen ([34]). Målet för FBS och de statliga organen var därför att hitta en optimal strategi för Schönefeld för perioden 2003 fram till det planerade öppnandet av BER 2011. Som redan framgått av skäl 28 gav man i detta sammanhang konsultföretaget i uppdrag att genomföra en studie (nedan kallad *konsultföretagsstudien*), i vilken en strategi för att skapa incitament för lågprisflygbolag (Low Cost Carrier, LCC) rekommenderades (LCC-strategin).

(144) Förutom LCC-strategin (alternativ 1) hade FBS även två andra alternativ att välja mellan, nämligen att fortsätta den strategi som tillämpades på Schönefeld vid den här tidpunkten (alternativ 2) eller att tillfälligt stänga Schönefeld fram till öppnandet av den nya flygplatsen BER (alternativ 3).

7.2.1 *Jämförelse av alternativ 1 och 2*

(145) Som kommer att visas nedan skulle det för en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av vinstutsikter på medellång till lång sikt och som agerar i FBS ställe ha varit ändamålsenligt att välja alternativ 1 i stället för alternativ 2.

Konsultföretagsstudien

(146) Som framgår av skälen 29 och 30 visade konsultföretaget att det av en rad olika strukturella skäl fanns potential för en betydande ökning av flygtrafiken i Berlin och att Berlin jämfört med andra huvudstadsflygplatser år 2003 fortfarande uppvisade stor potential för en etablering och tillväxt av LCC-trafik.

(147) Konsultföretaget gjorde en jämförelse mellan Berlin och andra storstäder avseende LCC-trafiken. Det visade sig att antalet LCC-turer per invånare i storstadsområdet i Berlin var betydligt lägre (0,011) än i andra europeiska städer såsom London (0,029), Bryssel (0,040), Köln (0,030) och Dublin (0,051). Jämförelsen visade också att den procentuella andelen LCC-turer av det totala antalet turer var mycket lägre i Berlin än i andra större europeiska städer. Utifrån dessa siffror kunde den procentuella andelen uppskattningsvis ökas från […] till minst […] och kanske till och med till […].

(148) Baserat på erfarenheter från andra större städer beräknade konsultföretaget att om åtgärder vidtogs för att bygga ut LCC-trafiken skulle två tredjedelar av den ökade LCC-trafiken kunna utgöras av ”nya” passagerare, dvs. passagerare som inte skulle flyga från Berlin om inget ytterligare LCC-utbud skapades genom de aktuella åtgärderna ([35]). Enligt konsultföretaget kunde man vänta sig att en del av dessa ”nya passagerare” skulle ”tas” från andra transportsätt såsom från tåg- eller busstrafiken.

(149) Utifrån dessa analyser fanns det enligt konsultföretagets prognos potential för ytterligare LCC-trafik på Schönefeld: mellan 600 000 och 900 000 nya passagerare per år på kort sikt, dvs. mellan 2003 och 2005, och 300 000 nya passagerare per år på medellång sikt, dvs. mellan 2005 och 2010. På grund av denna kraftiga ökning var det sannolikt att man på Schönefeld skulle kunna hantera mellan 3 miljoner och 4,2 miljoner fler passagerare än under 2003. Detta innebar att FBS kunde hoppas på att trafikvolymen på Schönefeld år 2010 skulle uppgå till mellan 4,7 miljoner och 5,9 miljoner passagerare ([36]).

(150) I anslutning till detta gjordes inom ramen för konsultföretagsstudien en detaljerad bedömning av möjligheten att genomdriva en strategi inriktad på lågprisbolag på Schönefeld, och eventuella hinder och faktorer som skulle kunna minska framgången för en sådan strategi identifierades.

(151) Man analyserade i detalj de operativa krav som lågprisbolagen ställer, vilka på olika sätt skiljer sig åt från de operativa krav som traditionella flygbolag har. I analysen utgick man från situationen på ett antal europeiska flygplatser som trafikeras av lågprisbolag. Av analysen framgick att lågprisbolagen framför allt väntar sig följande:

— Korta marktider (25–30 minuter ([37])) – viktigaste kravet.

([34]) Se fotnot 8.
([35]) Konsultföretaget uppgav att befintliga analyser över europeiska och amerikanska marknader har visat att när ett nytt lågprisbolag inträder på marknaden är 50 till 80 % av passagerarna som flyger med detta bolag ”nya passagerare”, där det exakta förhållandet beror på respektive sträcka.
([36]) Faktum är att FBS lyckades uppnå en ännu större volym (7,3 miljoner passagerare).
([37]) 2003, dvs. innan LCC-strategin infördes, hade 26 av 32 flygbolag på Schönefeld marktider på mellan 45 och 90 minuter.

— Så få flygplatstjänster som möjligt när det gäller hantering av passagerare och bagage, men med en hög kvalitet på de tjänster som krävs.

— ”Walk-boarding” ([38]) i stället för det dyrare alternativet med passagerarbryggor, med ett kort avstånd mellan terminalen och plattan.

— Enkel och funktionell infrastruktur utan dyra IT-system samt intuitiv och enkel vägföring inne på flygplatsen.

— Tillräckligt goda trafikförbindelser till flygplatsen.

— Exklusiv tilldelning av passagerarbryggor, försäljnings- och incheckningsdiskar samt tillhandahållande av tillräckliga kontorsutrymmen för lågprisbolagen.

(152) Enligt konsultföretaget kunde Schönefeld på det stora hela leva upp till dessa krav. Ur operativ synvinkel var det särskilt möjligt att åstadkomma korta marktider på Schönefeld. Dessutom betonade konsultföretaget att flygplatsen hade utmärkta trafikförbindelser med buss, tåg och bil. Trots detta noterade man i studien olika relativt obetydliga luckor och svagheter när det gällde walk-boarding, exklusiv tilldelning av terminalområden och kontorsutrymmen, intuitiv vägorientering inne på flygplatsen och avstånden mellan terminalerna och plattorna. Delvis med hänvisning till hur man löst dessa problem på andra flygplatser som trafikerades av lågprisbolag rekommenderade konsultföretaget en rad relativt begränsade justeringar för att Schönefeld helt och fullt skulle uppfylla kraven från de lågprisbolag som var intresserade av att börja bedriva flygverksamhet på flygplatsen. Man menade att det inte skulle behövas några investeringar i infrastrukturen eller betydande ändringar av den befintliga infrastrukturen. När det gällde kravet på walk-boarding verkade det dessutom som om man inom bara några månader och till en låg kostnad skulle kunna komplettera den befintliga infrastrukturen med walk-boarding-gater.

(153) Vidare undersökte konsultföretaget det konkurrenstryck som LCC-verksamheten på Schönefeld skulle utsättas för om FBS valde att satsa på lågprisbolag. Konsultföretaget kom fram till att konkurrensen skulle vara begränsad, främst på grund av att de närmaste internationella flygplatser som kunde hantera större mängder LCC-trafik, till exempel Dresden, Leipzig eller Hannover, låg för långt bort för att utgöra något större potentiellt hot. Enligt konsultföretaget var detta en bekräftelse på att den betydande potential som fanns för LCC-trafik i Berlinområdet faktiskt skulle kunna realiseras på Schönefeld.

(154) Dessutom fastställde och analyserade konsultföretaget de olika alternativ som stod FBS till buds för att erbjuda lågprisbolagen attraktiva flygplatsavgifter. Denna aspekt ansågs vara en avgörande faktor för en eventuell LCC-strategi. I själva verket är det ett allmänt vedertaget faktum att lågprisbolag kräver låga flygplatsavgifter från flygplatsoperatörerna på grund av sin egen prispolitik gentemot passagerare, som är resultatet av en strategi inriktad på stora volymer och attraktiva priser. Eftersom lågprisbolag dessutom ofta snarare erbjuder så kallade point-to-point-anslutningar än så kallade hub-and-spoke-anslutningar har lågprisbolagen möjlighet att på ett mycket flexibelt och dynamiskt sätt etablera nya linjer, justera befintliga linjer eller öka eller minska turtätheten. Detta ger dem möjlighet att sätta större press på flygplatsoperatörerna för att erhålla så låga flygplatsavgifter som möjligt. Därmed stod det klart att LCC-strategin var dömd att misslyckas om Schönefelds avgiftssystem inte gjordes mer attraktivt.

(155) De alternativ som granskades och utvärderades av konsultföretaget var i) en allmän sänkning av flygplatsavgifterna, ii) mängdrabatter, iii) en resultatbaserad differentiering och iv) en kombination av de grundläggande alternativ som nämnts. Utifrån en juridisk analys och en ekonomisk utvärdering av dessa alternativ rekommenderades en metod som bestod av en kombination av en allmän minskning av flygplatsavgifterna, en volymrabatt för passagerar-avgifter och en differentiering av avgifterna beroende på vilka tjänster som erbjöds, där denna differentiering särskilt skulle innebära en befrielse från stationeringsavgifter vid marktider under 30 minuter. Bortsett från den allmänna sänkningen av flygplatsavgifterna var dessa åtgärder särskilt inriktade på lågprisbolag som flyttar till Schönefeld och inte på flygbolag som redan var etablerade på Schönefeld. Syftet med denna strategi var att locka till sig nya flygbolag utan att detta skulle leda till negativa effekter beträffande intäkterna från de flygbolag som redan bedrev verksamhet på Schönefeld.

([38]) Vid walk-boarding måste passagerarna gå ut ur terminalen och över plattan för att stiga ombord på flygplanet.

(156) Slutligen fastställde och analyserade konsultföretaget flera möjliga åtgärder som skulle leda till ökade icke flygrelaterade intäkter – i synnerhet genom driften av restauranger och livsmedelskedjor, parkeringsanläggningar, skyttetrafik, reklamytor osv. När dessa rekommendationer gavs tog man hänsyn till mängden och sorten ([39]) ytterligare trafik som väntades till följd av den föreslagna LCC-strategin.

(157) I sin studie tillämpade konsultföretaget en tillförlitlig metodik och genomförde en detaljerad bedömning där alla relevanta faktorer beaktades. Särskilt noggrant utförd var den kvantitativa bedömningen av möjligheten till ytterligare LCC-trafik utifrån Berlinområdets särdrag och erfarenheter från stora ”benchmarkflygplatser”. Ändamålsenlig var även den undersökning som gjordes om i vilken utsträckning LCC-strategin skulle kunna hindras av konkurrerande flygplatser, och resultaten av denna analys är tydliga. Likaså hade undersökningen av kraven från lågprisbolag som eventuellt var intresserade av att börja bedriva verksamhet på Schönefeld, och identifieringen av åtgärder som kunde vidtas för att Schönefeld skulle uppfylla dessa krav fullt ut, genomförts på ett tillförlitligt sätt. Analysen är systematiskt utförd och mycket detaljerad. Detsamma gäller analysen av de olika tänkbara flygplatsavgiftssystem som skulle locka lågprisbolag till flygplatsen.

(158) Det bör också noteras att konsultföretaget i samband med studien utarbetade ett antal dokument för FBS, som utgjorde grunden för FBS beslut tillsammans med de handlingar som FBS självt utarbetat (inklusive en på förhand utarbetad finansieringsöversikt från den 5 september 2003 innehållande lönsamhetsprognoser). I tabell 8 ges en översikt över det ekonomiska resultat som man 2003 utgick från till följd av LCC-strategin respektive en strategi där FBS skulle fortsätta att fokusera på den traditionella trafiken (i studien från den andra experten, nedan kallad *alternativ 1*). För LCC-strategin räknade man med två scenarier, ett *pessimistiskt scenario* och ett *realistiskt scenario*, som skiljer sig åt beträffande mängden förväntad ytterligare LCC-trafik.

Tabell 8

Ekonomiska konsekvenser av alternativ 1 och alternativ 2 i förhållande till den förväntade vinstmarginalen på Schönefeld under perioden 2003–2012 (i miljoner euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vinstmarginal utan lågprisbolag (alternativ 1)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Vinstmarginal med lågprisbolag (alternativ 2 – nedan kallat *pessimistiskt scenario*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Vinstmarginal med lågprisbolag (alternativ 3 – nedan kallat *realistiskt scenario*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Källa: FBS finansieringsöversikt.

(159) För såväl det realistiska som det pessimistiska scenariet härrör ovanstående beräkningar från konsultföretagets prognoser över den ytterligare LCC-trafiken. Dessa beräkningar bekräftar snarast att LCC-strategin leder till en bättre ekonomisk situation än en kontrafaktisk situation där FBS fortsätter att förlita sig på traditionella flygbolag. I själva verket skulle FBS vid val av alternativ 1 tvingas räkna med betydande förluster fram till 2012, utan att ha

([39]) Till exempel rekommenderade konsultföretaget att man skulle inrätta en snabbmatskedja på flygplatsen för att tillgodose behoven hos ett stort antal passagerare som reser med lågprisflygbolag.

någon direkt möjlighet att minska dessa förluster. Vid genomförandet av LCC-strategin skulle FBS däremot kunna räkna med en betydande och kontinuerlig minskning av förlusterna och enligt det realistiska scenariet skulle företaget kunna räkna med att återgå till ekonomisk lönsamhet under 2009.

(160) En försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av vinstutsikter på medellång till lång sikt skulle ha betraktat slutsatserna i konsultföretagsstudien tillsammans med FBS egna prognoser som en tillförlitlig grund för ett strategiskt beslut. För en sådan försiktig privat investerare i en marknadsekonomi skulle det således ha varit ändamålsenligt att välja alternativ 1 framför alternativ 2.

Studien utförd av den första experten

(161) Som redan nämnts hade FBS gett revisionsbyrån […] (nedan kallad *den första experten*) i uppgift att utföra en studie för att utsätta materialet som FBS hade grundat sitt beslut om LCC-strategin på för ett stresstest (nedan kallad *studien utförd av den första experten*). I studien, som blev färdig 2007, drog man slutsatsen att det, sett ur en privat investerare i en marknadsekonomis perspektiv, vore ändamålsenligt att introducera LCC-strategin och motsvarande avgiftssystem, dvs. 2004 års avgiftssystem. Som underlag för analysen använde den första experten ett antal dokument från 2003, i synnerhet en finansieringsöversikt som FBS hade upprättat för perioden 2004–2012, samt dokument som konsultföretaget hade upprättat i samband med den studie som man utförde för FBS.

(162) De slutsatser som den första experten drog stämmer överens med slutsatserna i konsultföretagsstudien. Trots att studien utförd av den första experten inte är relevant för kommissionens bedömning är den ändå ytterligare ett bevis på att det skulle ha varit ändamålsenligt för en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi att välja alternativ 1 framför alternativ 2.

Slutsats

(163) Mot bakgrund av ovanstående dras slutsatsen att det år 2003 skulle ha varit ändamålsenligt för en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av vinstutsikter på medellång till lång sikt och som agerar i FBS ställe att välja alternativ 1 framför alternativ 2.

7.2.2 *Alternativ 3 i jämförelse med alternativ 1 och 2*

(164) Som redan nämnts skulle det ha varit ett möjligt alternativ för FBS att stänga Schönefeld (alternativ 3) åtminstone fram till öppnandet av BER. FBS hade kunnat fatta detta beslut inte bara under 2003 (det år då FBS bestämde sig för att införa LCC-strategin), utan såväl före som efter denna tidpunkt. Av de dokument som finns att tillgå framgår att FBS tydligen aldrig allvarligt hade övervägt detta alternativ, åtminstone inte sedan man ingått avtalet om kontroll och vinstöverflyttning år 1992. Dessutom hade fördelarna med ett sådant alternativ inte analyserats i konsultföretagsstudien.

(165) För att bedöma om en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av vinstutsikter skulle ha funnit detta alternativ fördelaktigare än alternativ 1 och 2, är det viktigt att ta hänsyn till BER-projektet. Som framgår av skäl 14 tog planerna för att skapa en gemensam flygplats för Berlin sin början i januari 1992, och den 20 juni 1993 tillkännagavs att området söder om Schönefeld, liksom den befintliga flygplatsen, var en möjlig plats för upprättandet av infrastrukturen för den nya flygplatsen BER. Således var alternativet att bygga den nya flygplatsen för Berlin i Schönefeld redan 1992/1993 mer än bara en vag möjlighet. Denna möjlighet blev ett faktum i och med det konsensusbeslut som fattades av den federala regeringen och förbundsländerna Berlin och Brandenburg den 28 maj 1996 och har sedan dess aldrig ifrågasatts.

(166) Mot denna bakgrund skulle stängningen av Schönefeld ha medfört en rad väsentliga nackdelar för en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi. För det första bör det erinras om att Tegel sedan 1990-talet, i takt med att verksamheten på Tempelhof successivt upphörde, alltmer närmade sig gränsen för sin kapacitet, och som framgår av tabell 1 hade trafiken på Tegel dessutom ökat kraftigt sedan dess ([40]). Tegel skulle inte under några omständigheter kunna hantera all trafik i Berlinområdet. Schönefeld behövdes för att säkerställa tillräcklig flygplatskapacitet i Berlin, och en stängning av Schönefeld skulle ha gett upphov till en stor kapacitetsbrist. Faktum är att Schönefeld mellan 1991 och 2003 stod för mellan 13 % och 20 % av all passagerarflygtrafik i Berlin. Schönefeld behövdes i synnerhet under trafiktoppar, dvs. under perioder då man i Berlin behövde hantera ett stort antal charterflyg. Schönefeld var emellertid även oumbärlig för fraktflyg, eftersom Schönefeld, till skillnad från Tegel, innehar ett 24-timmarstillstånd och därmed även kan hantera nattflyg. Dessutom var det inte möjligt att bygga ut Tegel och Tempelhof för att undvika kapacitetsbegränsningar på längre sikt ([41]).

([40]) På den tiden hade Tempelhof en mycket låg trafik i jämförelse med de två andra flygplatserna i Berlin.
([41]) Se skälen 9 och 14.

(167) Vidare hade Schönefeld betydande outnyttjad kapacitet och skulle därmed ha kunnat hantera ytterligare trafik. Som framgår av tabell 1 innebar Schönefelds existens att flygtrafiken i Berlin kunde öka betydligt med tiden, särskilt efter införandet av LCC-strategin år 2003. Faktum är att antalet passagerare i Berlin steg från 13,3 miljoner till 18,4 miljoner mellan 2003 och 2006 och att mer än 80 % av denna ökning fångades upp av Schönefeld. Därför skulle en stängning av Schönefeld inte bara ha inneburit att Berlin förlorade en stor del av sin befintliga trafik, utan också en stor del av sin tillväxtpotential.

(168) Utsikten att stängningen av en flygplats skulle kunna leda till kapacitetsbrist inom det område där flygplatsen är belägen och till en begränsning av möjligheten att öka flygtrafiken inom detta område skulle i sig inte nödvändigtvis avhålla en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi, som snarare styrs av vinstutsikter än offentliga politiska mål, från att stänga flygplatsen. I det aktuella fallet skulle emellertid stängningen av Schönefeld och de konsekvenser som denna stängning skulle ha för den totala kapaciteten hos flygplatsinfrastrukturen i Berlinområdet – och därmed för den totala flygtrafiken i området – i stor utsträckning ha påverkat flygtrafiken på den i framtiden enda flygplatsen i Berlinområdet, BER, under flygplatsens inledande verksamhetsskede. Om Schönefeld stängdes skulle BER ha startat sin verksamhet under mycket sämre affärsförhållanden, dvs. med mycket lägre trafik, än om verksamheten på Schönefeld fortskred. Detta faktum skulle ha avskräckt en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som agerade i FBS ställe från att stänga Schönefeld, eftersom stängningen skulle ha påverkat företagets lönsamhet.

(169) Om Schönefeld skulle ha stängts före öppnandet av BER skulle FBS har varit tvunget att stå för all trafik på BER under den inledande perioden. Man skulle då ha behövt övertyga flygbolagen på Tegel att flytta sin verksamhet till den nya flygplatsen (snarare än att bara ställa in verksamheten). Dessutom skulle FBS ha tvingats övertyga flygbolag som inte flög till Berlin att börja flyga dit. En sådan situation skulle vara betydligt mindre fördelaktig än om Schönefeld fortfarande bedrev verksamhet när BER öppnades. Det senare scenariet skulle innebära att den nya flygplatsen skulle få en stor del av sin trafik under det inledande skedet på ett ”naturligt” sätt, via flygbolag som redan var verksamma på Schönefeld och via flygbolag som man från och med 2003 skulle locka till sig genom LCC-strategin.

(170) Dessutom skulle en stängning av Schönefeld ha haft långtgående administrativa konsekvenser för BER-projektet. Stängningen av Schönefeld skulle ha inneburit att flygplatsens drifttillstånd drogs in. Därmed skulle man ha behövt genomföra en helt ny planeringsprocess och skaffa ett helt nytt drifttillstånd för den nya flygplatsen. Om verksamheten på Schönefeld däremot skulle fortsätta fram till öppnandet av BER, skulle drifttillståndet för Schönefeld bara behöva utvidgas. Detta skulle innebära ett mycket enklare administrativt förfarande med betydligt lägre kostnader, mindre tidsspill och en mycket lägre grad av osäkerhet beträffande resultatet. Vid en helt ny planeringsprocess och ett nytt drifttillstånd skulle i synnerhet bedömningen av projektets påverkan på miljön ha inneburit en stor osäkerhet, eftersom det rådde ovisshet om vad resultatet av en sådan bedömning skulle bli. Dessutom råder det enighet om att det sett till allmänhetens acceptans är betydligt känsligare att inleda ett nytt flygplatsprojekt än att utvidga sådana flygplatsinfrastrukturer som redan är i bruk.

(171) Att ställa in verksamheten på Schönefeld skulle också medföra kostnader eftersom man skulle behöva säga upp arbetskraft och senare, vid öppnandet av BER, behöva rekrytera, anställa och utbilda ny personal. Detta skulle ha lett till extra kostnader och operativa svårigheter jämfört med ett scenario där personalen på Schönefeld skulle vara tillgänglig för att börja arbeta på den nya flygplatsen direkt när denna öppnade.

(172) Det är mycket svårt att kvantifiera ovannämnda aspekter, framför allt eftersom de hänför sig till den ekonomiska situationen för en framtida flygplats på kort, medellång och lång sikt. Det råder emellertid ingen tvekan om att dessa aspekter avsevärt påverkar såväl de ekonomiska villkoren i samband med öppnandet och driften av BER som projektets genomförbarhet, som är av stor strategisk betydelse för FBS. Därför bör dessa negativa omständigheter, även kvalitativt sett, betraktas som tillräckligt allvarliga, och de uppväger därför de eventuella fördelar som vore att vänta vid en stängning av Schönefeld i form av en minskning av de fasta kostnaderna. Detta gäller särskilt eftersom man kunde anta att en strategi där man satsade på att bygga ut LCC-trafiken på Schönefeld skulle leda till positiva affärsresultat.

7.2.3 *Slutsatser av den preliminära analysen*

(173) Mot bakgrund av ovanstående dras slutsatsen att en privat investerare i en marknadsekonomi inte skulle ha funnit det ändamålsenligt att stänga Schönefeld vid någon tidpunkt mellan 1992 och öppnandet av BER. Vidare skulle en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av långsiktiga vinstutsikter, vid ett val mellan de tre strategiska alternativ som fanns att tillgå 2003, ha valt alternativ 1, dvs. LCC-strategin, och inte alternativ 2 eller 3. Som ett led i denna strategi skulle investeraren ha erbjudit lågprisbolagen attraktiva flygplatsavgifter (och/eller ekonomiska incitament för att minska de kostnader som uppstod på grund av flygplatsavgifterna) för att få dem att etablera sig på Schönefeld.

7.3 **Bedömning av avtalet om kontroll och vinstöverflyttning (åtgärd 1)**

(174) I beslutet att inleda förfarandet hade kommissionen ifrågasatt om FBS hade betett sig som en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi beträffande de fortsatta förlusterna på Schönefeld, eftersom FBS på gruppnivå kvittat de förluster som uppstått på Schönefeld mot de vinster som genererats genom verksamheten på Tegel och Tempelhof ([42]).

(175) Avtalet om kontroll och vinstöverflyttning undertecknades den 6 augusti 1992, dvs. långt innan domen i målet *Aéroports de Paris* ([43]) utfärdades den 12 december 2000. Tyskland kunde därför med all rätt anta att finansieringen av flygplatsinfrastrukturen inte utgjorde statligt stöd. Därför behövde dessa åtgärder inte heller anmälas till kommissionen. Av detta följer att kommissionen nu inte enligt reglerna för statligt stöd kan ifrågasätta lagligenligheten hos de finansieringsåtgärder som beviljades före domen *Aéroports de Paris* ([44]), dvs. före den 12 december 2000 ([45]). Avtalet om kontroll och vinstöverflyttning skulle därför endast kunna utgöra statligt stöd från och med detta datum. Den tidsmässiga ramen för kommissionens undersökning av denna åtgärd är därför begränsad till perioden 12 december 2000 till dagen för inledandet av det formella granskningsförfarandet.

(176) Som Tyskland har förklarat är det gängse affärspraxis att företag inom en grupp sluter avtal om kontroll och vinstöverflyttning, i synnerhet av bolagsskatterättsliga skäl. Vidare är det även vanligt att förluster och vinster som uppkommit inom olika företag inom en grupp jämnas ut. En sådan utjämning kan ske i form av ett avtal om vinstöverflyttning eller genom rena utdelningar från dotterbolagen till moderbolagen. Enbart det faktum att FBS-gruppen år 1992 hade slutit ett avtal om kontroll och vinstöverflyttning och sedan dess upprätthållit detta avtal kan därför inte betraktas som statligt stöd.

(177) När det gäller principen om en privat investerare i en marknadsekonomi har kommissionen redan förklarat följande: ”[…] att varje affärsmässigt investeringsbeslut förutsätter en betydande bedömningsmarginal. Principerna [principen om en privat investerare i en marknadsekonomi] ska dock tillämpas om det är självklart att det inte finns någon annan rimlig förklaring till tillhandahållandet av offentliga medel än att det måste betraktas som beviljande av stöd. De ska också tillämpas när i ett offentligt holdingbolag olönsamma delar av företaget subventioneras genom lönsamma delar av företaget. Detta görs i privata företag om företaget i fråga följer en strategisk plan i syfte att uppnå långsiktigt realiserbara vinster eller om korssubventioneringen utgör en fördel för företagsgruppen som helhet. Vid korssubventionering i offentliga holdingbolag kommer kommissionen att ta hänsyn till liknande strategiska mål.” ([46])

(178) Således innebär korssubventioneringen i detta fall inte att Schönefeld har erhållit en fördel om den är en del av en strategisk plan med långsiktiga realiserbara vinster eller om den utgör en fördel för FBS-gruppen i stort.

(179) Med tanke på de skäl som beskrivs i avsnitt 7.2.2 stod det sedan åtminstone 1992, och därmed långt före domen i *Aéroports de Paris* ([47]), klart att det var ändamålsenligt att fortsätta med verksamheten på Schönefeld och att flygplatsen inte skulle stängas, även om den under många år skulle gå med förlust. Att stänga Schönefelds flygplats skulle till och med ha medfört en allvarlig ekonomisk skada för BER (som i egenskap av den enda framtida flygplatsen i Berlin åtminstone på lång sikt skulle gå med vinst) och dessutom ha inneburit att detta viktiga strategiska projekt ifrågasattes. Beslutet att bygga en enda flygplats i Berlin grundade sig inte enbart på frågor om markanvändning och miljö, utan också på förväntad trafiktillväxt och stigande inkomster. Som framgår av kommissionens beslut om godkännande av stöd till flygplatsen BER, var det avgörande för den förväntade ökningen av antalet passagerare i Berlin ([48]) att en flygplats skapades som skulle tjäna som enda flygplats för Berlin ([49]). För att upprätthålla driften av Schönefeld, eventuellt i syfte att göra Schönefeld till en ekonomiskt lönsam flygplats (genom

([42]) Beslutet att inleda förfarandet, skälen 69–71.
([43]) Domstolens dom av den 12 december 2000 i mål T-128/98, Aéroports de Paris mot kommissionen, REG 2000, s. II-3929, bekräftad genom domstolens dom av den 24 oktober 2002 i mål C-82/01, REG 2002, s. I-9297, punkterna 75–79.
([44]) Kommissionens beslut 2013/693/EU av den 3 oktober 2012 om statligt stöd SA.23600 — C 38/08 – Tyskland — Finansiering av Münchens flygplats, terminal T2, skälen 74–81 (EUT L 319, 29.11.2013, s. 8).
([45]) Det avgörande kriteriet för vilken dag ett statligt stöd anses vara beviljat är datumet för den bindande rättsakt som ligger till grund för beviljandet, enligt vilken myndigheterna åtar sig att bevilja stödmottagaren åtgärden i fråga. Se domstolens dom av den 12 december 1996 i mål T-358/94, Compagnie nationale Air France mot kommissionen, REG 1996, s. II-2109, punkt 79; domstolens dom av den 14 januari 2004 i mål T-109/01, Fleuren Compost BV mot kommissionen, REG 2004, s. II-127, punkt 74; domstolens dom av den 2 december 2008 i de förenade målen T 362/05 och T-363/05, Nuova Agricast och Cofra mot kommissionen, REG 2008, s. II-297, punkt 80 och domstolens dom av den 30 november 2009 i de förenade målen T-427/04 och T-17/05, Frankrike och France Télécom mot kommissionen, REG 2009, s. II-4315, punkt 321.
([46]) Kommissionens meddelande till medlemsstaterna (EGT C 307, 13.11.1993, s. 3) — Tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget och artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG (EGT L 195, 29.7.1980, s. 35) på offentliga företag inom tillverkningssektorn, skäl 29.
([47]) Se fotnot 42.
([48]) Se särskilt skäl 82 i beslutet i stödärende NN 25/09 (ex N 167/09).
([49]) Se särskilt skäl 78 i beslutet i stödärende NN 25/09 (ex N 167/09).

att flygbolag uppmanas att etablera sig på Schönefeld och därefter genom att LCC-strategin omsätts), var man tvungna att säkerställa flygplatsens lönsamhet genom att använda en del av de vinster som genererades av Tegel och Tempelhof för att finansiera Schönefeld. Således utgör korssubventioneringen i det här fallet en del av en ”strategisk plan i syfte att uppnå långsiktigt realiserbara vinster” och innebär i varje fall för FBS-gruppen som helhet en fördel på lång sikt jämfört med en kontrafaktisk situation där Schönefeld skulle stängas. FBS kunde utgå ifrån att dessa långsiktiga fördelar – den lyckade etableringen och lönsamma driften av en enda ny flygplats för Berlinområdet (och de vinster som var att vänta från verksamheten på Schönefeld efter att LCC-strategin hade tillämpats under några år) – skulle överstiga de förluster som Schönefeld ackumulerat fram till öppnandet av BER.

(180) Därför har FBS-gruppen inte gett Schönefelds flygplats någon ekonomisk fördel genom att ingå och upprätthålla avtalet om kontroll och vinstöverflyttning samt genom att upprätthålla driften av Schönefeld ([50]). Ingåendet av avtalet om kontroll och vinstöverflyttning och tillämpningen av detta avtal sedan den 12 december 2000 utgör därmed inte statligt stöd.

7.4 **Avtal mellan FBS och olika flygbolag: Inledande anmärkningar**

(181) Innan en bedömning görs av de avtal som ingåtts mellan FBS och olika flygbolag är några inledande anmärkningar på sin plats, särskilt mot bakgrund av domstolens dom i Charleroimålet (nedan kallad *Charleroidomen*) ([51]) som fastslogs efter att det formella granskningsförfarandet i detta ärende hade inletts.

7.4.1 *Tillämpningen av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi i samband med avtalen mellan FBS och olika flygbolag*

(182) Vissa berörda parter hävdade i princip att de berörda flygbolagen hade fått en ekonomisk fördel genom avtalen i fråga, eftersom de villkor som erbjöds i dessa avtal hade avvikit från de allmänna regler som tillämpades beträffande flygplatsavgifter på Schönefeld eller eftersom inte alla flygbolag hade erbjudits samma villkor.

(183) Den viktigaste fråga som uppstår till följd av dessa argument är följande: Om ett offentligt avgiftssystem tillämpas för en flygplats som drivs av ett offentligt företag och om flygplatsoperatören erbjuder rabatter på dessa avgifter eller ekonomiska incitament med samma effekt som dessa rabatter ([52]), innebär då dessa rabatter och incitament ([53]) i sig och under alla omständigheter att de berörda flygbolagen ges en ekonomisk fördel?

(184) Denna fråga bör besvaras nekande. I Charleroidomen, som särskilt handlade om att regionen Vallonien hade erbjudit en rabatt till ett flygbolag på en flygplats som regionen hade befogenhet att fastställa flygplatsavgifterna för, konstaterade domstolen följande: ”Den omständigheten att regionen Vallonien i detta fall har lagstiftningsbefogenheter att fastställa flygplatsavgifter utgör inte i sig hinder för att bedöma ett system med rabatter på dessa avgifter enligt principen om en privat investerare i en marknadsekonomi, eftersom ett sådant system även kan införas av en privat aktör.” ([54]) Av detta följer att rabatter på flygplatsavgifter (eller ekonomiska incitament som minskar nettokassaflödet från flygbolagen till flygplatsoperatören) inte automatiskt utgör en ekonomisk fördel. För att kunna bedöma om detta är fallet är det nödvändigt att pröva om en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av vinstutsikter skulle ha gett flygbolaget liknande rabatter och incitament ([55]).

(185) För en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som driver en flygplats kan det finnas flera skäl att inte erbjuda alla flygbolag samma villkor. I synnerhet kan det vara ändamålsenligt att ge flygbolag som förser flygplatsen med ett stort antal passagerare vissa ekonomiska incitament (i form av marknadsföringsstöd) och särskilda

([50]) Om man antar att Schönefelds flygplats kan betraktas som ett företag i FBS-gruppen, även om det därvid inte rör sig om en särskild juridisk enhet, och att den skulle kunna erhålla statligt stöd från FBS.
([51]) Domstolens dom av den 17 december 2008 i mål T-196/04, Ryanair Ltd mot kommissionen, REG 2008, s. II-3643.
([52]) Till exempel betalningar eller sänkningar av avgifter när en ny linje etableras eller turtätheten ökas eller marknadsföringsstöd som syftar till att delvis täcka de marknadsföringskostnader som uppkommer för flygbolaget, exempelvis vid etableringen av en ny linje.
([53]) Dessa incitament ges i samband med bilaterala avtal eller genom ett system med ekonomiska incitament som grundar sig på olika parametrar, såsom antalet passagerare, och som har fastställts i en offentliggjord rättsakt, såsom ett avgiftssystem.
([54]) Charleroidomen, punkt 101.
([55]) Kommissionen intog en liknande hållning i sitt beslut C(2011) 3497 final av den 24 maj 2011 om att inleda det formella granskningsförfarandet i det statliga stödärendet SA.31662 – C/2011 (ex NN/2011) – Rumänien – Timişoara International Airport – Wizz Air (EUT C 270, 13.11.2011, s. 11). Se även skäl 129, där kommissionen ansåg följande: ”Enligt tillämplig rättspraxis ska det prövas huruvida en privat flygplatsoperatör under liknande omständigheter skulle ha godtagit samma eller liknande villkor som flygplatsen Timişoara; därvid ska särskild hänsyn tas till den information som fanns tillgänglig och den utveckling som var att vänta vid tidpunkten för bidragen.”

rabatter på de offentliggjorda flygplatsavgifterna. Sådana gynnsamma förhållanden kan objektivt sett rättfärdigas av den ytterligare trafik som förväntas uppstå och de extra inkomster som denna ytterligare trafik ger upphov till genom icke flygrelaterade verksamheter ([56]). De kan också rättfärdigas av att de flygplatsavgifter som betalas av flygbolagen mot bakgrund av det aktuella passageraravtalet kan ge upphov till betydande marginaler per passagerare i absoluta tal, även om marginalen minskar genom rabatter och ekonomiska incitament.

(186) En privat investerare i en marknadsekonomi som driver en flygplats kan ta hänsyn till många olika faktorer vid fastställandet av de villkor som flygplatsbolagen erbjuds. Dessa faktorer omfattar inte bara den förväntade ytterligare trafiken, utan även den tidpunkt då avtalet förhandlas fram med flygbolaget (liksom den situation som flygplatsen befinner sig i vid den här tidpunkten, särskilt när det gäller flygplatsens kapacitetsutnyttjande), de linjer som flygbolaget avser att trafikera ([57]), de operativa krav som flygbolaget ställer på flygplatsen, den sorts tjänster som behövs på flygplatsen och deras egenskaper, det tryck som flygbolagen utövar under förhandlingarna ([58]) osv.

(187) För en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som driver en flygplats kan det därför vara befogat att erbjuda olika flygbolag olika villkor när det gäller flygplatsavgifter och ekonomiska incitament, antingen genom att upprätta bilaterala avtal eller genom att i de rättsakter där avgifterna fastställs erbjuda system för rabatter och incitament ([59]). För att bedöma om sådana rabatter och ekonomiska incitament utgör en ekonomisk fördel är det nödvändigt att fastställa om flygplatsoperatören vid tidpunkten för sitt beslut att erbjuda rabatter och incitament rimligen kunde anta att detta beslut är lönsamt eller, med andra ord, att beslutet i jämförelse med den kontrafaktiska situationen ger upphov till större vinster (eller lägre förluster).

(188) När det gäller de villkor som en flygplatsoperatör erbjuder flygbolagen genom bilaterala avtal (t.ex. särskilda bidrag vid upprättandet av nya linjer) och som inte härrör från de allmänna rabatt- eller incitamentsystem som det offentliggjorda avgiftssystemet innehåller, finns det för en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi – till skillnad från vad vissa berörda parter påstår – dessutom inga skäl att se till att dessa villkor är baserade på generella och tydliga kriterier som gäller för alla flygbolag. Vid förhandlingar om ett bilateralt avtal med ett flygbolag förväntar man sig att en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi inte låter sig styras av en uppsättning på förhand fastställda tydliga kriterier som begränsar utrymmet för förhandlingar, utan snarare överväger alla relevanta aspekter av de tjänster som flygbolaget föreslår. Av denna anledning saknar de anmärkningar som vissa berörda parter inkommit med avseende den bristande öppenheten hos de rabatter och ekonomiska incitament som FBS erbjudit relevans i detta ärende när det gäller tillämpningen av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi.

7.4.2 *Giltigheten av 2004 års avgiftssystem och de bilaterala avtalen mellan FBS och olika flygbolag enligt nationell lagstiftning*

(189) Frågan om 2004 års avgiftssystem blev verksamt eller ej enligt nationell lagstiftning saknar betydelse i samband med tillämpningen av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi, även om denna fråga är viktig enligt tysk rätt. Det faktum att en rabatt gavs på de allmänt gällande flygplatsavgifterna eller ett ekonomiskt incitament med en liknande effekt beviljades i form av ett bilateralt avtal och inte genom ett allmänt system som ingår i ett offentliggjort avgiftssystem är irrelevant. Faktum är att en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi kan välja att bevilja rabatter eller incitament på något av dessa sätt och att ett sådant besluts lönsamhet inte beror på vilket sätt som väljs. Således är frågan om huruvida de villkor som FBS erbjuder vissa flygbolag härrör från tillämpningen av ett giltigt tillämpligt avgiftssystem eller från bilaterala avtal irrelevant.

([56]) Med detta avses intäkter till flygplatsoperatören till följd av den ytterligare affärsmässiga verksamhet för parkeringsanläggningar, butiker, restauranger osv. som den extra passagerartrafiken ger upphov till.

([57]) Olika flyglinjer kan locka passagerare som matchar olika profiler, särskilt avseende deras köpbeteende på flygplatser, och innebära en motsvarande möjlighet för flygbolagen att generera icke flygrelaterade intäkter. Således kan två olika grupper av linjer ha olika effekt på flygplatsoperatörens intäkter.

([58]) Eftersom lågprisbolag har som mål att erbjuda sina kunder lägsta möjliga pris, utövar lågprisbolag vanligtvis ett större tryck på flygplatsoperatörer än traditionella flygbolag i syfte att erhålla låga flygplatsavgifter.

([59]) Såsom de system för passagerarrabatter, frekvensincitament och destinationsincitament som återfinns i 2004 års avgiftssystem.

(190) Vidare är även frågan om FBS enligt nationell lagstiftning hade rätt att ingå bilaterala avtal som innehåller villkor som avviker från avgiftssystemets villkor ([60]) irrelevant. Angående detta konstaterade domstolen i Charleroidomen följande: ”[…] är frågan huruvida den som beviljar ett stöd har följt nationell rätt inte en omständighet som ska beaktas när det avgörs huruvida denna har följt principen om en privat investerare i en marknadsekonomi eller i stället beviljat en ekonomisk fördel som strider mot artikel 87.1 EG.” ([61])

7.4.3 *Effekter av de villkor som erbjöds de på Tegel verksamma flygbolagen*

(191) Vissa berörda parter hävdade i sina synpunkter att flygbolag som verkade på Schönefeld subventionerades av de flygbolag som verkade på Tegel, då de erhöll lägre flygplatsavgifter och andra gynnsamma villkor. Denna påstådda korssubventionering skulle vara ett resultat av att FBS jämnade ut effekten av de låga avgifterna på Schönefeld genom att ta ut höga avgifter på Tegel.

(192) I dessa yttranden antas att de villkor som erbjöds på Schönefeld inte utgjorde statligt stöd endast om de motsvarade de villkor som erbjöds på Tegel.

(193) Detta är emellertid inte fallet. För det första skiljer sig Tegel och Schönefeld inte bara åt beträffande de flygplatsavgifter som tillämpas, utan på många olika sätt, särskilt när det gäller flygplatsinfrastrukturens art och avståndet till centrum. De bör därför inte betraktas som direkt utbytbara alternativ i förhållande till varandra. Ett bevis för detta är det misslyckade försök som gjordes före genomförandet av LCC-strategin att få flygbolag att flytta sin flygverksamhet från Tegel till Schönefeld.

(194) Vidare är flygbolagen inte *tvingade* att flyga från Tegel eller Schönefeld. Flygbolagen kan även välja något av följande två alternativ: att inte flyga vare sig från Tegel eller från Schönefeld eller att använda dessa flygplatser men dra ner på kapaciteten (och låta sina flygplan och sin besättning flyga på andra sträckor än från Berlin, då lågprisbolag bevisligen mycket snabbt kan anpassa sin kapacitet efter nya marknadsförhållanden). Därför skulle varje försök från FBS sida att ålägga ett flygbolag som överväger att börja bedriva verksamhet på Schönefeld samma villkor som gäller på Tegel kunna leda till att flygbolaget överger sina planer och beslutar sig för att inte flyga vare sig från Schönefeld eller från Tegel eller att erbjuda färre flygningar från Berlin.

(195) Således skulle det inte finnas någon anledning för en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi att beakta de rådande villkoren på Tegel vid fastställandet av avgifterna för Schönefeld. Av samma skäl och med tanke på den begränsade ekonomiska betydelsen, nedskärningen respektive stängningen av Tempelhof, skulle det inte heller finnas någon anledning för en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi att beakta villkoren på Tempelhof vid fastställandet av avgifterna för Schönefeld.

7.4.4 *Tillämpningen av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi på avtalen mellan flygplatsen och flygbolagen*

(196) Kommissionen noterar att de ifrågavarande avtalen bör betraktas som en del av genomförandet av LCC-strategin, som skulle leda till positiva affärsresultat för Schönefeld på medellång och lång sikt.

(197) För att avgöra om något av de aktuella avtalen utgör en ekonomisk fördel måste det undersökas om en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi vid tidpunkten för avtalets ingående skulle ha antagit att det var möjligt att uppnå en högre vinst genom avtalet i fråga än vad som annars skulle vara möjligt. Denna högre vinst beräknas som skillnaden mellan de inkrementella inkomster som kan antas uppkomma genom avtalet (dvs. skillnaden mellan de intäkter som skulle uppnås om avtalet ingicks och de inkomster som skulle uppnås om det inte existerade något avtal) och de merkostnader som kan antas uppkomma till följd av avtalet (det vill säga skillnaden mellan de kostnader som skulle uppstå om avtalet ingicks och de kostnader som skulle uppstå om det inte existerade något avtal). Det resulterande kassaflödet bör minskas med en motsvarande diskonteringsränta.

(198) I undersökningen bör hänsyn tas till alla relevanta inkrementella intäkter och kostnader i samband med transaktionen. De olika elementen (rabatter på flygplatsavgifter, marknadsföringsstöd, andra finansiella incitament) bör inte bedömas separat. I detta sammanhang bör följande passage ur Charleroidomen beaktas: ”När kriteriet privat investerare tillämpas måste […] hänsyn tas till transaktionen i dess helhet för att göra det möjligt att avgöra om

([60]) Denna fråga uppstår främst i samband med 2003 års easyJet-avtal, som ingicks när 2003 års avgiftssystem tillämpades och som avvek betydligt från villkoren i detta avgiftssystem (se skäl 42). Dessutom slöts det första avtalet med Ryanair, det första avtalet med Germanwings och avtalen med Volare och V-Bird under den tidsperiod då 2003 års avgiftssystem tillämpades. Dessa avtal innehöll bidragsutbetalningar som inte ingick i avgiftssystemet (se skäl 48). Likaså slöts avtalen med Aer Lingus, Icelandair och Norwegian Air Shuttle under den tidsperiod då 2004 års avgiftssystem tillämpades. I dessa avtal angavs att FBS skulle betala bidrag för att delvis finansiera kostnaderna för flygbolagens marknadsföring, vilket inte angavs i avgiftssystemet (se skäl 49).

([61]) Charleroidomen, punkt 98.

det statliga organet och den enhet som det kontrollerar tillsammans har betett sig som rationella aktörer i en marknadsekonomi. Kommissionen är nämligen, när den tar ställning till de omtvistade åtgärderna, skyldig att beakta […].” ([62])

(199) De förväntade inkrementella inkomsterna bör särskilt omfatta intäkterna från flygplatsavgifterna, och hänsyn bör tas till rabatter och den ytterligare trafik som förväntas åstadkommas genom avtalet och de icke flygrelaterade intäkter som förväntas uppstå genom den ytterligare trafiken. De förväntade inkrementella kostnaderna bör i första hand innehålla alla inkrementella drift- och investeringskostnader som inte skulle ha uppstått om avtalet inte hade ingåtts. Dessutom bör de inkrementella kostnaderna inkludera kostnader för marknadsföringsstöd och andra ekonomiska incitament.

7.5 **Bedömning av 2003 års easyJet-avtal (åtgärd 2)**

(200) 2003 års easyJet-avtal ingicks innan 2004 års avgiftssystem trädde i kraft, ursprungligen för en period på tio år med möjlighet att förlänga avtalet med ytterligare tio år.

(201) Tyskland har lämnat in handlingar ur vilka de i förväg fastställda ekonomiska prognoserna för projektet framgår. Dessa baserades bland annat på FBS prognoser från den 17 december 2003, dvs. prognoser som gjorts innan avtalet mellan FBS och easyJet ingicks den 19 december 2003 (se skäl 42). FBS antog att avtalet för perioden 2004–2012 skulle leda till en årlig ökning av rörelseresultatet och att den kritiska punkten för verksamheten skulle uppnås 2010.

Tabell 9

FBS prognoser över extra rörelseresultat till följd av 2003 års easyJet-avtal (i miljoner euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rörelseresultat utan easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ytterligare rörelseresultat med easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Totalt rörelseresultat	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(202) Kommissionen anser dessa prognoser och de antaganden som de bygger på vara en stabil grund för beslutet att ingå 2003 års easyJet-avtal.

(203) De trafikprognoser som gjordes utifrån 2003 års easyJet-avtal baserades på det antal flygplan som easyJet enligt avtalet med tiden skulle placera på Schönefeld och på en beläggningsfaktor på […] %, som med tanke på lågprisbolagens normala beläggningsfaktor verkar rimlig.

(204) I affärsplanen hade man tagit hänsyn till prognoserna för samtliga relevanta inkrementella kostnader och intäkter, såväl de flygrelaterade som icke flygrelaterade intäktskategorierna, samt kostnaderna för de ekonomiska incitamenten för easyJet. I dessa prognoser hade man i synnerhet tagit hänsyn till den ytterligare trafik och de ytterligare flygrörelser som förväntades till följd av avtalet och avtalsvillkoren.

(205) För att utsätta detta strategiska beslut för ett stresstest gav FBS revisionsbyrån […] (nedan kallad *den andra experten*) i uppgift att undersöka om en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av strävan efter lönsamhet skulle ha ingått detta avtal 2003. I detta expertutlåtande (nedan kallat *studie utförd av den andra experten*), som blev klart 2007, undersöktes även avtal som ingåtts med andra flygbolag.

(206) Den andra experten baserade sin analys av 2003 års easyJet-avtal på de prognoser utförda av FBS som anges ovan i skäl 158.

(207) Den andra experten prövade i detalj hållbarheten hos de kostnads- och intäktsprognoser som FBS upprättat och justerade FBS antaganden då dessa inte verkade rimliga sett till den information som fanns att tillgå när avtalet ingicks.

([62]) Charleroidomen, punkt 59.

(208) I samband med detta justerade den andra experten exempelvis den ekonomiska planen så att hänsyn togs till investeringskostnaderna på […] miljoner euro för upprättandet av ytterligare passagerarplattor i terminal B för easyJet. Ytterligare justeringar gjordes för att återspegla det faktum att prognoserna för FBS baserades på ett utkast till avtal med easyJet som inte helt stämde överens med det avtal som slutligen ingicks. Den andra experten justerade alltså affärsplanen för att säkerställa att den helt stämde överens med villkoren i det avtal som ingåtts.

(209) Dessutom beräknade den andra experten på basis av FBS prognoser (med ovan nämnda justeringar) nettonuvärdet för 2003 års easyJet-avtal för perioden 2004–2007 till värdet den 30 december 2003. Nettonuvärdet för en följd av förväntade kassaflöden (in- och utbetalningar) definieras som den diskonterade summan av förväntade kassaflöden under den aktuella perioden. Värdet är en ekonomisk indikator som företag använder sig av för att bestämma lönsamheten för ett projekt. Den andra experten beräknade det sammanlagda nettonuvärdet för 2003 års easyJet-avtal vid slutet av varje år fram till utgången av avtalet. För detta ändamål beräknade den andra experten den diskonteringsränta som användes för att diskontera kassaflödena enligt den konventionella metoden Capital Asset Pricing Model (CAPM) ([63]), så att diskonteringsräntan återspeglade FBS kapitalkostnader för 2003.

(210) De resulterande nettonuvärdena anges i tabell 10:

Tabell 10

Nettonuvärde till följd av det kassaflöde som förväntas genom 2003 års avtal med easyJet

Samlade nettonuvärden i slutet av året (värde 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
Nettonuvärde (i miljoner euro)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Källa: Studie utförd av den andra experten.

(211) Dessa nettonuvärden är alla positiva och bekräftar att det 2003 var ändamålsenligt att ingå avtalet med easyJet.

(212) Den andra experten anmärkte i sin rapport att FBS år 2003, då ingåendet av avtalet prövades, inte hade tagit hänsyn till den giltighet som avtalet i sin ursprungliga version hade på flygplatsen BER, dvs. en giltighet på tio år med möjlighet att förlänga avtalet med tio år. Enligt den andra experten skulle 2003 års easyJet-avtal med sina ursprungliga villkor fortsätta att gälla flera år efter det planerade öppnandet av BER år 2011. Dessutom omfattade detta avtal villkor som var betydligt gynnsammare än villkoren i det allmänna avgiftssystem som skulle tillämpas på BER när flygplatsen öppnades. Således fanns det enligt den andra experten en risk för att det befintliga easyJet-avtalet från 2003 skulle leda till att andra flygbolag utsatte FBS för stora påtryckningar för att minska skillnaderna mellan de allmänna avgifter som tillämpades på BER och de avgifter som överenskommits med easyJet. År 2003 var denna risk emellertid extremt låg och med tanke på den snabbt föränderliga LCC-marknaden knappast förutsägbar och absolut inte kvantifierbar. Faktum är att denna risk aldrig har realiserats. 2003 års easyJet-avtal ersattes av 2007 års easyJet-ändringsavtal, som skulle upphöra att gälla när flygplatsen BER öppnades.

(213) Den andra studien bekräftar därför att en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi skulle ha ingått 2003 års easyJet-avtal.

(214) Sammanfattningsvis kan konstateras att 2003 års easyJet-avtal inte omfattar statligt stöd.

([63]) Enligt denna metod används följande formel för att beräkna diskonteringsräntan *ra*:
ra = rrf + Ba (rm − rrf)
där:
rrf = avkastningen på ett riskfritt värdepapper
rm = förväntad marknadsavkastning
Ba = beta för tillgången

7.6 **Bedömning av avtalen med andra flygbolag (åtgärd 3)**

(215) Även FBS beslut att ingå avtal med Ryanair, Germanwings, Volare, Icelandair, Norwegian Air Shuttle och Aer Lingus var baserade på förhandsprognoser över den inkrementella trafiken och de inkrementella intäkterna och kostnaderna, och prognoserna pekade på att det skulle löna sig att ingå dessa avtal.

(216) Prognoserna över den förväntade trafikmängden till följd av dessa avtal gjordes utifrån det antal flygrörelser som var att vänta med tanke på flygbolagens planerade verksamhet samt rimliga antaganden avseende flygbolagens beläggningsfaktor. I dessa prognoser hade hänsyn tagits till prognoserna för samtliga relevanta inkrementella kostnader och intäkter, tillhörande såväl de flygrelaterade som icke flygrelaterade intäktskategorierna, samt kostnaderna för de ekonomiska incitament som FBS erbjöd flygbolagen.

(217) Liksom med 2003 års easyJet-avtal utsatte den andra experten förhandsprognoserna för ett stresstest. Stresstestet visade på att samtliga avtal med dessa bolag skulle leda till inkrementella intäkter som översteg de inkrementella kostnaderna varje år under hela avtalstiden (trots andra mer försiktiga slutsatser). Denna slutsats är resultatet av den analys som den andra experten genomförde av varje avtal utifrån dessa justerade prognoser, som är helt i linje med den metodik som beskrivs i avsnitt 7.4.4 och 7.5. Den andra experten baserade sin prövning och sina justeringar enbart på de uppgifter och prognoser som FBS hade att tillgå när ingåendet av avtalet prövades.

(218) I tabell 11 anges de nettonuvärden som den andra experten beräknade på förhand för åtta av de nio berörda avtalen för den föreslagna avtalstiden vid tidpunkten för respektive avtals ingående.

Tabell 11

Nettonuvärde för avtalen mellan FBS och olika lågprisbolag

Flygbolag/avtal	Planerad avtalstid	Nettonuvärde under avtalstiden (i euro)
Ryanair (första avtalet)	1 maj 2003–30 april 2004	[…]
Ryanair (andra avtalet)	1 maj 2003–30 april 2008	[…]
Germanwings (första avtalet)	26 oktober 2003–31 oktober 2006	[…]
Germanwings (andra avtalet)	1 maj 2004–30 april 2008	[…]
Volare	26 oktober 2003–31 mars 2007	[…]
Icelandair	6 juni 2004–31 mars 2009	[…]
Norwegian Air Shuttle	29 mars 2004–31 mars 2009	[…]
Aer Lingus	30 mars 2004–31 mars 2009	[…]

Källa: Studie utförd av den andra experten.

(219) Som framgår av denna tabell är samtliga nettonuvärden positiva. Därför skulle det för en försiktig privat investerare i en marknadsekonomi som styrs av vinstutsikter ha varit ändamålsenligt att acceptera villkoren i dessa avtal vid tidpunkten för ingåendet av dessa avtal.

(220) Nettonuvärdet beräknades inte för avtalet med V-Bird ([64]). Enligt den andra experten fanns det inte någon på förhand fastställd affärsplan att tillgå för detta avtal. Men villkoren i detta avtal är mycket lika villkoren i det avtal som slutits med Volare. Båda avtalen undertecknades nästan samtidigt för en ungefär lika lång löptid (tre och ett halvt respektive fyra år). Enligt båda avtalen skulle 2003 års avgiftssystem användas för fastställandet av flygplatsavgifterna för Volare respektive V-Bird och samma incitament ges i form av ett bidrag på […] euro. Beträffande driftvillkoren innehöll de båda avtalen bestämmelser om ett mycket snarlikt antal flygrörelser och samma typ av flygplan. Vid tidpunkten för ingåendet av dessa avtal var det dessutom rimligt att anta att de båda flygbolagen skulle ha en liknande beläggningsfaktor. Således skulle dessa båda avtal leda till en jämförbar stegvis ökning av

([64]) Detta är det enda avtalet med ett lågprisbolag som ingick i det formella granskningsförfarandet men som inte anges i tabell 11.

trafiken. Slutligen skulle man även kunna anta att båda avtalen skulle resultera i liknande inkrementella driftkostnader för FBS. Med tanke på likheterna mellan dessa båda avtal var det rimligt att anta att avtalet med V-Bird skulle klara testet beträffande en privat investerare i en marknadsekonomi.

(221) V-Bird ställde in sin flygverksamhet den 8 oktober 2004 och lämnade in en ansökan om konkurs, som beviljades den 18 oktober 2004. Bolaget avvecklades i början av januari 2005. Således finns det inte längre något företag som i samband med V-Bird-avtalet direkt eller indirekt skulle ha gynnats av ett eventuellt statligt stöd.

(222) Med tanke på ovanstående omfattar inget av avtalen i tabell 6 statligt stöd.

7.7 **Bedömning av 2004 års easyJet-hyresavtal (åtgärd 4)**

(223) Några berörda parter ansåg att 2004 års easyJet-hyresavtal hade inneburit att easyJet beviljats ensamrätt till nyttjande av terminal B på Schönefelds flygplats och att andra flygbolag därmed nekats tillträde till denna terminal.

(224) Som angetts i skäl 55 hyrde easyJet under perioden 2004–2007 en yta på ca […] m^2 i form av kontor och incheckningsdiskar, vilket motsvarar 24 % av den totala ytan i terminal B. De allmänna utrymmena i terminal B (gångar, hallar och caféer) var tillgängliga även för passagerare som reser med andra flygbolag, eftersom det inte finns någon fysisk avgränsning mellan terminal B och terminal A.

(225) Att vissa flygbolag tilldelas incheckningsområden och brandings- och reklamrättigheter för områden direkt intill dessa områden är sedvanlig praxis på europeiska och internationella flygplatser, och överenskommelser om detta är vanligt förekommande.

(226) I synnerhet om ett flygbolag eller en flygbolagsallians transporterar ett stort antal passagerare till eller från en viss flygplats är det ändamålsenligt ur operativ (och därmed ur affärsmässig) synvinkel att förlägga all verksamhet till en enda terminal. På så sätt optimeras såväl flygbolagets som flygplatsens operativa processer.

(227) Således ger en flygplatsoperatör ett flygbolag inte nödvändigtvis en ekonomisk fördel genom att bevilja bolaget ensamrätt till nyttjande av alla incheckningsdiskar och kontorsområden i en terminal. Detta skulle möjligen endast vara fallet om flygplatsoperatören skulle tilldela flygbolaget exklusiv rätt att använda områden och dessa områden överskrider flygbolagets behov (varvid andra flygbolag skulle hindras från att använda faktisk tillgänglig kapacitet) eller om den hyra som flygbolaget ska betala skulle vara alltför låg. Som kommer att förklaras nedan var inget av dessa villkor fallet för 2004 års easyJet-hyresavtal.

(228) Sedan flygbolaget inledde sin verksamhet på Schönefeld var easyJet det klart dominerande flygbolaget på flygplatsen. Mellan 2004 och 2007 hanterade easyJet mellan […] % och […] % av alla passagerare på Schönefeld. Redan 2003 förutspåddes att easyJet skulle vara det överlägset största flygbolaget sett till antalet passagerare. På grund av den skyldighet som easyJet hade enligt avtalet att placera ett visst antal flygplan på Schönefeld kunde FBS räkna med att antalet passagerare skulle öka på motsvarande sätt från och med den dag då easyJet startade sin flygverksamhet på flygplatsen.

(229) Enligt Internationella civila luftfartsorganisationen hade terminal B en kapacitet på 600 000 passagerare per år. Detta är betydligt färre passagerare än vad easyJet från och med 2004 förväntades transportera till och från Schönefeld ([…] miljoner ([65])). Det framgår sålunda att 2004 års easyJet-hyresavtal inte innebar någon ”kapacitetshamstring” från FBS sida som syftade till att hindra andra flygbolag från att konkurrera med easyJet på Schönefeld. 2006 hanterades […] miljoner passagerare i terminal B, och detta utan att större tekniska förändringar skett. Detta motsvarade mer än den dubbla teoretiska kapaciteten. Att man kunde hantera ett så stort antal passagerare berodde särskilt på det faktum att terminalanläggningarna användes av endast ett flygbolag, vilket gjorde att passagerarflödena kunde optimeras.

(230) I fråga om hyran är det meningslöst att jämföra priser på olika flygplatser eftersom flygplatserna skiljer sig åt beträffande kapacitet, marknadsförhållanden och anläggningarnas kvalitet. De hyror som easyJet betalade motsvarade faktiskt FBS hyresschema och inga rabatter gavs.

(231) I terminal B betalade easyJet […] euro per m^2 för incheckningsdiskar och […] euro per m^2 för kontorsutrymmen. FBS kom överens om liknande avgifter med andra flygbolag för jämförbara anläggningar i andra terminaler. Germanwings, till exempel, betalade också […] euro per m^2 för incheckningsdiskar i terminal A. Aeroflot fick betala […] euro per m^2 för ett kontor i terminal A. I terminal B hyrde Condor kontorsutrymmen innan easyJet och betalade då en lägre hyra för samma typ av anläggningar. Medan easyJet betalade […] euro per m^2 för kontorsutrymmen, behövde Condor bara betala […] euro per m^2.

([65]) Studie utförd av den andra experten, tabell 2 på sidan 22.

(232) Denna typ av jämförelse är lämplig för att bedöma om 2004 års easyJet-hyresavtal omfattade en ekonomisk fördel. Till skillnad från ett avtal som reglerar ett flygbolags totala drift på en flygplats och de viktigaste finansiella förbindelserna mellan flygbolaget och flygplatsen ([66]), reglerar ett hyresavtal för incheckningsdiskar och kontorsutrymmen tillgången till anordningar som, åtminstone på en och samma flygplats, vanligtvis kan betraktas som standard. Dessutom är de hyresbelopp som fastställs i sådana avtal lägre än beloppen för flygplatsavgifter, marknadsföringsstöd och andra ekonomiska incitament. Därför finns det inte något direkt skäl för flygplatsoperatören att skräddarsy hyrorna eller att förhandla med flygbolagen om så höga hyror som möjligt. Flygplatsoperatören är ekonomiskt sett snarare intresserad av att ett flygbolags hela verksamhet förläggs till en enda plats för att säkerställa en effektiv drift till fördel för sina kunder. Detta gäller särskilt om flygplatsoperatören, som i fallet med FBS, försöker värva flygbolag och uppmuntra dem att öka sin trafik.

(233) Således skulle det – tvärtemot vad vissa berörda parter påstår – inte nödvändigtvis vara ändamålsenligt att tilldela flygbolag områden på grundval av anbudsinfordran. En sådan praxis verkar faktiskt vara mycket ovanlig på europeiska flygplatser. Det beteende som förväntas av en försiktig flygplatsoperatör som styrs av vinstutsikter är snarare att denne försöker tilldela varje viktigt flygbolag som bedriver verksamhet på flygplatsen områden som lämpar sig i fråga om kapacitet och andra funktioner och ta ut en skälig hyra som stämmer överens med vanlig praxis på flygplatsen.

(234) Därför utgör hyran inte någon ekonomisk fördel när den i stort sett motsvarar de hyror som andra flygbolag på flygplatsen betalar, vilket är fallet med hyran enligt 2004 års easyJet-hyresavtal.

(235) Dessutom är det ändamålsenligt för en flygplatsoperatör att ingå sådana avtal för en period som motsvarar löptiden för det huvudsakliga avtal som reglerar flygbolagets verksamhet på flygplatsen, vilket 2004 års easyJet-hyresavtal gör.

(236) När det gäller flygplatsens bagagehanteringssystem är systemen i terminal A och terminal B tekniskt sett identiska bortsett från följande: I bagagehanteringssystemet i terminal B ingår en stationär röntgenapparat. Denna installerades på begäran av den federala polisen eftersom drifttillståndet för terminal B annars skulle ha dragits in. Den tekniska utrustningen hos bagagehanteringssystemet i terminal B ger easyJet ingen driftfördel såsom snabbare eller smidigare lastning och lossning av bagage. Vad systemet tillför är en integrerad röntgenkontroll, men detta har ingen effekt på flygbolagets incheckningsprocess.

(237) Faktum är att det integrerade säkerhetssystemet snarare medför operationella svårigheter för easyJet. Om ett bagage avvisas krävs en manuell kontroll, och passageraren måste då kallas tillbaka till kontrollrummet i terminal B. Passageraren befinner sig då redan i avgångsloungen och måste informeras och föras tillbaka. Detta är en omständlig procedur, vilket gör att passagerarna i terminal B på Schönefeld uppmanas att checka in senast minst 30 minuter före avgång. easyJet uppmanar för närvarande sina passagerare att checka in senast 40 minuter före avgång, annars kan det inte garanteras att processen slutförs i tid. I terminal A finns det inte några sådana begränsningar. En tidsfrist på 20 minuter innan avgång är normal praxis här och ställer inte till med några problem tekniskt sett.

(238) Ett annat problem är att bagagehanteringssystemen i terminal B och terminal A är olika känsliga för störningar. Den integrerade säkerhetstekniken och den därmed högre komplexiteten gjorde att bagagehanteringssystemet i terminal B var driftklart under […] % av drifttiden under perioden maj till december 2004 medan bagagehanteringssystem i terminal A var driftklart […] % av drifttiden.

(239) Av ovanstående kan slutsatsen dras att ingen av bestämmelserna i 2004 års easyJet-hyresavtal gav easyJet en ekonomisk fördel. Därför utgör detta avtal inte statligt stöd.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Följande åtgärder som Tyskland har genomfört till förmån för de företag som nämns under bokstäverna a–l nedan utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt:

a) Det avtal om kontroll och vinstöverflyttning som ingicks den 6 augusti 1992 mellan Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH och Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH.

b) Det avtal som ingicks den 19 december 2003 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och easyJet Airline Company Ltd.

([66]) Såsom 2003 års easyJet-avtal.

c) Det avtal som ingicks den 31 mars 2003 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och Ryanair Limited.

d) Det avtal som ingicks den 28 april 2004 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och Ryanair Limited.

e) Det avtal som ingicks den 14 oktober 2003 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och Germanwings GmbH.

f) Det avtal som ingicks den 23 december 2004 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och Germanwings GmbH.

g) Det avtal som ingicks den 22 oktober 2003 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och Volare Airlines SpA.

h) Det avtal som ingicks den 3 november 2003 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och V-Bird Airlines B.V.

i) Det avtal som ingicks den 6 juni 2004 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och Icelandair Reykjavik Airport.

j) Det avtal som ingicks den 17 maj 2004 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och Norwegian Air Shuttle AS.

k) Det avtal som ingicks den 13 maj 2004 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och Aer Lingus Limited.

l) Det hyresavtal som ingicks i mars 2004 mellan Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH och easyJet Airline Company Ltd om nyttjande av vissa ytor och anläggningar i terminal B på Schönefelds flygplats.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 20 februari 2014.

På kommissionens vägnar

Joaquín ALMUNIA

Vice ordförande