II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1824

af 23. juli 2014

om de foranstaltninger Tyskland har truffet med hensyn til Niederrhein (Weeze) lufthavn og Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 og SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011)

(meddelt under nummer C(2014) 5084)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

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

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

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Mellem 2003 og 2006 modtog Kommissionen flere klager med påstand om, at regionale myndigheder havde ydet ulovlig statsstøtte til lufthavnen Niederrhein-Weeze.

(2) Ved brev af 13. oktober 2005, 2. marts 2007, 3. august 2007, 19. oktober 2010 og 1. april 2011 anmodede Kommissionen Tyskland om oplysninger vedrørende disse klagepunkter.

(3) Tyskland besvarede Kommissionens anmodninger om oplysninger ved breve af 21. december 2005, 2. februar 2006, 14. juni 2007, 18. oktober 2007, 11. november 2010 og 30. maj 2011. Tysklands svar af 30. maj 2011 var imidlertid ufuldstændigt, da det ikke besvarede spørgsmål om forhold før juli 2009. Tyskland begrundede sin ufuldstændige besvarelse med henvisning til en undersøgelse af samme spørgsmål, som Kommissionen angiveligt havde afsluttet juli 2009.

([1]) Med virkning fra den 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet erstattet af henholdsvis artikel 107 og 108 i TEUF (traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde). De to sæt bestemmelser er i alt væsentligt identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. Med TEUF er der endvidere sket en række terminologiske ændringer, bl.a. er »Fællesskabet« erstattet af »Unionen« og »fællesmarkedet« af »det indre marked«. Det er terminologien i TEUF, der er anvendt i denne afgørelse.

([2]) EUT C 279 af 14.9.2012, s. 1.

(4) Den 24. august 2011 sendte Kommissionen en rykkerskrivelse efter artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([3]) (»procedureforordningen«) til Tyskland med frist den 19. september 2011. Kommissionen tilføjede, at den ville overveje at udstede et påbud om oplysninger, såfremt den ikke modtog svar inden den fastsatte frist.

(5) Ved e-mail af 13. september 2011 anmodede Tyskland om en forlængelse af fristen indtil den 19. oktober 2011. Kommissionen accepterede forlængelsen.

(6) Tyskland fremsendte sit svar den 19. oktober 2011. Svaret var imidlertid stadig ufuldstændigt, da det ikke besvarede spørgsmål om forhold før juli 2009.

(7) Ved brev af 25. januar 2012 meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) med hensyn til den ulovlige støtte (»indledningsafgørelsen«).

(8) Ved e-mail af 1. februar 2012 anmodede Tyskland om en forlængelse af fristen for indsendelse af bemærkninger til indledningsafgørelsen. Kommissionen godkendte forlængelsen ved e-mail af 10. februar 2012.

(9) Tyskland forelagde Kommissionen sine bemærkninger den 13. marts 2012 og supplerede dem med yderligere dokumenter den 4. marts 2013.

(10) Der blev vedtaget en berigtigelse af indledningsafgørelsen den 13. juli 2012.

(11) Indledningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 14. september 2012 ([4]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til foranstaltningerne senest en måned efter offentliggørelsen.

(12) Kommissionen modtog bemærkninger fra Düsseldorf lufthavn, Landkreis Kleve, Flughafen Niederrhein GmbH (»FN GmbH«), og adskillige andre interesserede parter, bl.a. virksomheder, hvis aktiviteter afhænger af lufthavnen Niederrhein-Weezes eksistens. Den 18. april 2013, den 3. maj 2013 og den 19. juni 2014 fremsendte Kommissionen disse bemærkninger til Tyskland. Ved brev af 19. august 2013 og 3. juli 2014 fremsendte Tyskland sine kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter.

(13) Ved brev af 18. april 2013, 29. oktober 2013, 17. marts 2014 og 16. maj 2014 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger. Tyskland svarede ved brev af 19. august 2013, 17. december 2013, 15. januar 2014, 16. april 2014, 8. maj 2014 og 25. maj 2014.

(14) Ved brev af 18. juni 2014 accepterede Tyskland, at denne afgørelse vedtages på engelsk. Derfor er kun den engelske udgave autentisk.

2. **GENEREL BAGGRUND**

2.1. **Generel præsentation af lufthavnen**

(15) Lufthavnen ligger i Tyskland i Land Nordrhein-Westfalen i Landkreis Kleve (administrativt distrikt) mellem kommunerne Weeze og Kevelaer, som ligger tæt ved den tysk-nederlandske grænse. Ca. 60 km mod syd ligger den næste større by Duisburg. Ca. 50 km mod nord ligger byen Nijmegen (Nederlandene).

([3]) Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 734/2013 af 22. juli 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 204 af 31.7.2013, s. 15).

([4]) EUT C 279 af 14.9.2012, s. 1.

(16) De 10 nærmeste lufthavne er:

— Düsseldorf (51 minutters rejse ad landevej eller 76 km)

— Eindhoven, Nederlandene (1 time og 12 minutter eller 88 km)

— Maastricht, Nederlandene (1 time og 14 minutter eller 98 km)

— Köln-Bonn (1 time og 23 minutter eller 133 km)

— Dortmund (1 time og 25 minutter eller 120 km)

— Liege, Belgien (1 time og 41 minutter eller 152 km)

— Antwerpen, Belgien (1 time og 54 minutter eller 153 km)

— Rotterdam, Nederlandene (1 time og 44 minutter eller 172 km)

— Münster-Osnabrück (1 time og 46 minutter eller 175 km) og

— Bruxelles, Belgien (2 timer og 10 minutter eller 200 km).

(17) Mellem 1954 og 1999 blev lufthavnen anvendt af Det Forenede Kongeriges Royal Air Force. Efter dens ombygning til en civil lufthavn blev der indledt passagerflyvninger i 2003.

(18) Lufthavnen har en landingsbane på 2 440 meter. Dens terminal har en kapacitet på 3,5 mio. passagerer. Passagertallet har udviklet sig som følger:

Tabel 1

Trafik i lufthavnen Niederrhein-Weeze mellem 2003 og 2012

År	Antal passagerer (i alt)	Vækstindeks
2003	207 992	100
2004	796 745	383
2005	591 744	285
2006	585 403	281
2007	848 852	408
2008	1 524 955	733
2009	2 403 115	1 155
2010	2 896 999	1 392

År	Antal passagerer (i alt)	Vækstindeks
2011	2 421 720	1 164
2012	2 200 000	1 058

Kilde: Tysklands bemærkninger til indledningsafgørelsen for årene 2003-2011 og http://unternehmen.airport-weeze.com/de/historie.html for 2012.

(19) Lufthavnen betjenes i øjeblikket af Ryanair og Transavia ([5]). Luftfartsselskaberne dækker flere end 50 internationale destinationer. Alle lufthavnens passagerer flyver i øjeblikket med lavprisselskaber. Ryanairs andel af passagererne udgør [80-99] (*) %. Ryanair har fløjet fra lufthavnen, siden den åbnede, og har gjort den til en af sine tyske baser ved permanent at have 9 luftfartøjer knyttet til den (fra sommeren 2013).

(20) Indtil 2010 kom over 50 % af lufthavnens passagerer fra Nederlandene, mens de øvrige hovedsageligt kom fra de omkringliggende tyske og belgiske regioner. Ifølge de seneste offentligt tilgængelige oplysninger ([6]) er andelen af nederlandske passagerer faldet til ca. 40 %.

2.2. **Lufthavnens udvikling**

2.2.1. *Udvikling i lufthavnens ejerskabsforhold*

(21) Flyvepladsen blev anlagt i 1954 af Royal Air Force til militære formål. I begyndelsen af 1990'erne meddelte Royal Air Force, at det agtede at trække sig tilbage fra lufthavnen i 1999. Lufthavnens ejerskab skulle overføres til den tyske forbundsregering. På baggrund af det forventede tab af ca. 400 civile jobs planlagde Landkreis Kleve og Weeze kommune i 1993 at skabe en civil lufthavn (Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe, »EuZZLG«) af den forhenværende militære flyveplads. Med henblik herpå oprettede de selskabet FN GmbH til at håndtere ombygningen af den forhenværende militære flyveplads til civile formål.

(22) FN GmbH blev i 1993 registreret som et anpartsselskab med en selskabskapital på 50 000 DM (= 25 564 EUR). De stiftende anpartshavere var Landkreis Kleve (52 %) og Weeze kommune (48 %).

(23) Det var fra starten kommunens og Landkreis Kleves hensigt, at lufthavnen skulle drives af en privat virksomhed. Med henblik herpå blev der identificeret fire delmål:

a) Finde en privat investor, som skulle være ansvarlig for forberedelse og drift af lufthavnen

b) Indhente den nødvendige tilladelse til ombygning af den militære flyveplads til en civil lufthavn

c) Indgåelse af en aftale med Nederlandene om brug af statens luftrum

d) Erhvervelse af området fra forbundsregeringen.

(24) Royal Air Force overførte ejerskabet af lufthavnen til den tyske forbundsregering den 30. november 1999.

(25) Den 16. december 1999 etablerede Landkreis Kleve og Weeze kommune yderligere et selskab, nemlig *Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH* (»EEL GmbH«). 52 % af andelene i EEL GmbH ejes af Landkreis Kleve og 48 % af Weeze kommune.

([5]) Ud over Ryanair og Transavia blev lufthavnen tidligere betjent af Air Berlin, Wizz Air, XL Airways, Sky Airlines, Corendon Airlines og Bulgaria Air samt af charterselskaberne Tailwind og Solid Executive (se betragtning 11 i indledningsafgørelsen).
(*) Forretningshemmelighed.
([6]) *Kilde:* http://unternehmen.airport-weeze.com/de/kurzportrait.html.

(26) EEL GmbH's opgaver adskilte sig dengang fra FN GmbH's. Mens FN GmbH var blevet etableret til at forvalte ombygningen af den forhenværende militærlufthavn, havde EEL GmbH navnlig til opgave at forvalte faciliteterne i perioden fra lufthavnens lukning i 1999, til den blev afhændet til en privat investor.

(27) Således skulle EEL GmbH rive den forhenværende militærlufthavns infrastrukturer og faciliteter ned med henblik på efterfølgende erhvervsmæssig anvendelse af området.

(28) Efter at Land Nordrhein-Westfalen den 23. august 2000 havde godkendt Landkreis Kleves og Weeze kommunes plan for ombygning af den militære flyveplads, og efter at Bezirksregierung Düsseldorf den 20. juni 2001 ([7]) havde givet FN GmbH licens til drift af en civil lufthavn, fandt privatiseringen af lufthavnsdriften og den faste ejendom sted i to trin:

a) *Trin 1:* Med deres salg af 99,261 % af anparterne i FN GmbH for [0,5-3] mio. EUR den 1. juli 2001 til den private investor Airport Niederrhein Holding GmbH (»ANH GmbH«) trak Landkreis Kleve og Weeze kommune sig ud af selskabet. ANH GmbH er et helejet datterselskab af det nederlandske selskab Airport Network B.V. Indtil 31. december 2011 tegnede Landkreis Kleve og Weeze kommune sig for henholdsvis 0,0459 % og 0,0279 % af andelene i FN GmbH. Da de offentlige myndigheder solgte FN GmbH til ANH GmbH, havde FN GmbH stort set ingen fysiske aktiver […].

b) *Trin 2:* Den 14. marts 2002 solgte den tyske forbundsregering den grund, som lufthavnen var opført på, for EUR [5-15] mio. EUR til FN GmbH. Inden salget havde den føderale regering haft uformel kontakt til andre potentielle købere. Kun én anden investor havde tilkendegivet interesse og tilbudt at betale […] mio. EUR og et ekstra beløb på […] mio. EUR, hvis visse rentabilitetsmål blev nået i 2009.

(29) Den tyske forbundsregering fastsatte salgsprisen for grunden, som lufthavnen blev bygget på, i overensstemmelse med artikel 63, stk. 3, i *Bundeshaushaltsordnung* og *Wertermittlungsverordnung*. I nævnte artikel pålægges forbundsregeringen at sælge ejendom til dens aktuelle værdi, dvs. markedsprisen som fastsat af en uafhængig ekspert efter reglerne i *Wertermittlungsverordnung*. I den foreliggende sag blev grunden vurderet af en uafhængig ekspert til [11-20] mio. EUR, mens bygningerne på ejendommen blev vurderet til [4-10] mio. EUR på grundlag af den foreslåede udvikling og udnyttelse af grunden. Fra disse beløb trak eksperten [4-10] mio. EUR svarende til omkostningerne ved nedrivning af kasernebygningerne, som udgør en del af ombygningsarbejdet, og yderligere [2-5] mio. EUR for udgifter til at gennemføre foranstaltninger, der kræves i henhold til den gældende miljølovgivning og lovgivningen om byplanlægning. Den første del af ombygningen blev gennemført i 2001 (nedrivning af bunkere, infrastruktur til rensningsanlæg osv.) med henblik på at forberede lufthavnen til civil brug.

2.2.2. *Den økonomiske udvikling i EEL GmbH og FN GmbH*

(30) Umiddelbart efter oprettelsen i 1999 overtog EEL GmbH forvaltningen af lufthavnen gennem en leasingkontrakt. De første udviklingsforanstaltninger og de første anlægsarbejder blev gennemført mellem 2000 og 2001.

(31) Efter at Bezirksregierung Düsseldorf gav FN GmbH licens til at drive en civil lufthavn efter tysk luftfartslov, og efter at den private investorgruppe ANH havde fuldendt købet af FN GmbH den 1. juli 2001, tilbagebetalte ANH de omkostninger, som EEL GmbH havde afholdt til forvaltning af lufthavnsinfrastrukturen, herunder visse ombygningsarbejder.

(32) I løbet af 2002 overdrog EEL GmbH forvaltningen af lufthavnsinfrastrukturen til FN GmbH. I 2002 havde FN GmbH et tab på 0,3 mio. EUR. Fra 2003 har EEL GmbH ikke udført opgaver i tilknytning til forvaltningen af lufthavnen. Landkreis Kleve og Weeze kommune afviklede dog ikke EEL GmbH i 2003.

([7]) De interesserede parter indgav flere end 1 000 klager over tildelingen af driftslicens til FN GmbH, før driften blev påbegyndt, hvorfor den først startede den 1. maj 2003. I 2006 blev driftslicensen igen anfægtet retligt, hvilket skabte retlig usikkerhed for lufthavnsdriften. Spørgsmålet blev først afgjort den 1. februar 2007, da Bundesverwaltungsgericht gav tilladelse til flydrift i lufthavnen. Med de regionale myndigheders ændring af driftslicensen den 1. maj 2009 var gældende ret fuldt overholdt.

(33) FN GmbH gav i starten tab, før selskabet begyndte at give overskud, hvilket fremgår af følgende tabel:

Tabel 2

Årsresultat og EBITDA i perioden 2003-2011

(1 000 EUR)

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Årligt overskud	– 6 960	– 8 336	– 7 914	– 4 822	663	707	426	34
EBITDA	– 4 805	– 4 718	– 4 399	– 1 172	4 372	5 508	6 108	6 286

Kilde: Tyskland.

3. BESKRIVELSE AF DE UNDERSØGTE FORANSTALTNINGER OG DERES KONTEKST

3.1. Foranstaltning 1: EEL GmbH's lån til FN GmbH

(34) I starten af 2003 var FN GmbH i finansielle vanskeligheder, som udgjorde en trussel for påbegyndelsen af de kommercielle flyvninger (planlagt til den 1. maj 2003) og dermed hele lufthavnens ombygnings- og udviklingsprojekt. EEL GmbH's offentlige ejere besluttede derfor at videreføre selskabets aktiviteter. Den 11. april 2003 ydede EEL GmbH et første lån (»lån 1«) til FN GmbH på [11-20] mio. EUR til en rente på [1-5] procentpoint over basissatsen. Ifølge Tyskland var basissatsen for dette lån den almindelige sats, der er fastsat i artikel 247 i den tyske civilret (*Bürgerliches Gesetzbuch*, herefter »BGB«), som på det relevante tidspunkt var på 1,97 % ([8]). Lånets forfaldsdato blev fastsat til den 30. juni 2005. Som sikkerhed fik EEL GmbH pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne (*Grundschuld*) for et beløb svarende til lånets værdi, dvs. [11-20] mio. EUR. Dertil kom et årligt rentetillæg på [15-23] %, såfremt sikkerhedsstillelsen blev anvendt i tilfælde af manglende betaling. Desuden stillede […] en personlig garanti for lånet (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) for et beløb på højst [5-15] mio. EUR. Tyskland har ikke fremlagt detaljerede oplysninger om værdien af denne personlige garanti. Den personlige garanti blev den 8. juni 2003 erstattet af en personlig garanti udstedt af […] for et beløb på [5-15] mio. EUR. Desuden stillede FN GmbH's private anpartshavere både deres andele i ANH GmbH's andele i FN GmbH (vurderet til [20-30] mio. EUR) og Airport Network BV's andele i ANH GmbH som sikkerhed. Tyskland har ikke fremlagt fuldstændige oplysninger om værdien af denne sikkerhed.

(35) Ifølge Tyskland ønskede de offentlige ejere af EEL GmbH med dette lån at give FN GmbH mellemfinansiering til dækning af operationelle likviditetsproblemer, således at selskabet kunne afslutte erhvervelsen og installationen af de aktiver, som var nødvendige for rettidigt at påbegynde lufthavnsdriften.

(36) I 2003 blev lufthavnsdriften indledt, og FN GmbH led et tab på 7 mio. EUR. Kun et år efter lufthavnen startede sin kommercielle flyvedrift i 2004, indstillede dens vigtigste luftfartsselskab, nederlandske V-Bird, sine aktiviteter pga. insolvens. I betragtning af de heraf følgende igangværende finansielle problemer i FN GmbH fortsatte EEL GmbH med at yde lån til FN GmbH i løbet af 2004:

a) Den 17. juni 2004 ydede EEL GmbH et andet lån (»lån 2«) til FN GmbH på [2-5] mio. EUR med samme forfaldsdato som det første lån, der blev ydet i 2003 (dvs. 30. juni 2005). Renten blev sat [1-5] procentpoint

([8]) Basisrentesatsen justeres den 1. januar og den 1. juli hvert år med de procentpoint, som referencesatsen er steget eller faldet med siden den sidste ændring i basisrentesatsen. Referencesatsen er rentesatsen for den Den Europæiske Centralbanks seneste primære genfinansieringstransaktion før den første kalenderdag i den relevante seksmåneders periode. Deutsche Bundesbank meddeler uden unødig forsinkelse den effektive rente i det tyske statstidende efter den 1. januar og 1. juli.

højere end den gældende basissats. Ifølge Tyskland var lånets basissats den, der er fastsat i artikel 247 i BGB, som på det tidspunkt var på 1,14 %. Som sikkerhed fik EEL GmbH pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne (*Grundschuld*) for et beløb svarende til lånets værdi på [2-5] mio. EUR. Dertil kom et årligt rentetillæg på [15-23] %, såfremt der skulle blive behov for at rette krav mod sikkerhedsstillelsen i tilfælde af manglende betaling. Desuden blev der stillet sikkerhed i Airport Network BV's andele i ANH GmbH og i ANH GmbH's andele i FN GmbH. Tyskland har ikke fremlagt fuldstændige oplysninger om værdien af denne sikkerhed.

b) En måned senere, den 28. juli 2004, ydede EEL GmbH et tredje lån (»lån 3«) til FN GmbH på [2-5] mio. EUR. Lånets forfaldsdato var den 31. december 2007, og renten var [3-8] procentpoint over den relevante basissats. Ifølge Tyskland var lånets basisrente den, der er fastsat i artikel 247 i BGB, som på det tidspunkt var på 1,13 %. Som sikkerhed fik EEL GmbH pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne (*Grundschuld*) for et beløb svarende til lånets værdi på [2-5] mio. EUR. Dertil kom et årligt rentetillæg på [15-23] %, såfremt der skulle blive behov for at rette krav mod sikkerhedsstillelsen i tilfælde af manglende betaling ([9]). Desuden blev der stillet sikkerhed i Airport Network BV's andele i ANH GmbH og i ANH GmbH's andele i FN GmbH. Endvidere blev der stillet sikkerhed i virksomheden FN GmbH. Tyskland har ikke fremlagt fuldstændige oplysninger om værdien af denne sikkerhed.

(37) Samlet modtog FN GmbH alene i 2004 lån for [4-10] mio. EUR fra EEL GmbH (ud over den anden række af de undersøgte foranstaltninger, som blev ydet direkte af Landkreis Kleve — se afsnit 3.2). Ifølge Tyskland blev disse lån ydet til udvikling og ombygning af den forhenværende militærflyveplads og ikke til driftsudgifter.

(38) Ved udgangen af 2004 havde FN GmbH igen lidt tab, denne gang på 8,3 mio. EUR. FN GmbH syntes endnu en gang at have behov for yderligere likviditet. De af EEL GmbH ydede lån 1 og lån 2 (som beløb sig til i alt [10-20] mio. EUR) forfaldt den 30. juni 2005. På det tidspunkt havde FN GmbH delvist tilbagebetalt renter fra tidligere lån. Ifølge Tyskland blev FN GmbH's tab mellem 2002 og 2006 imidlertid dækket af selskabets private ejere.

(39) På den baggrund ydede EEL GmbH den 1. juli 2005 et fjerde lån (»lån 4«) til FN GmbH på [4-10] mio. EUR med forfaldsdato den 31. december 2010. I stk. 1, nr. 2, i låneaftalen blev det fastsat, at lånet var øremærket investeringer. Desuden var der i artikel 2 krav om, at FN GmbH (og EEL GmbH, såfremt selskabet måtte ønske det) skulle kontrollere, at fakturaerne var snævert forbundet med færdiggørelsen af lufthavnen, og at EEL GmbH (og ikke FN GmbH) betalte låneudgifterne. Desuden blev lån 1, lån 2 og lån 3 til en værdi af i alt [15-30] mio. EUR (uden renter) forlænget (»forlængelse 1«). Lånenes forfaldsdato blev harmoniseret og forlænget til den 31. december 2010. Der blev fastsat en fast rente på [1-5] % for alle disse lån gældende fra den 1. juli 2005. Således blev rentesatsen for lån 1, lån 2 og lån 3 sat ned. Som sikkerhed blev EEL GmbH givet pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne (*Grundschuld*) for et beløb svarende til lån 4 ([4-10] mio. EUR) i tillæg til forlængelsen af de tidligere garantier for lån 1, lån 2 og lån 3 (hvortil der skulle lægges [15-23] % i renter om året, såfremt sikkerhedsstillelsen skulle anvendes i tilfælde af manglende betaling). Derudover stillede […] en personlig garanti den 1. juli 2005 som sikkerhed for de lån, som EEL GmbH havde ydet, (*selbstschuldnerische Bürgschafte*) for et beløb på [20-30] mio. EUR (plus renter og renters rente). Med denne garanti blev den foregående garanti, som var blevet stillet af […] den 8. juni 2003 i forbindelse med lån 1, forlænget. Endelig blev der stillet sikkerhed i Airport Network BV's andele i ANH GmbH og i ANH GmbH's andele i FN GmbH. Tyskland har ikke fremlagt fuldstændige oplysninger om værdien af denne sikkerhed.

(40) Desuden aftalte EEL GmbH og FN GmbH, at FN GmbH skulle betale renter på forfaldsdatoen, dvs. senest den 31. december 2010, og at hvis FN GmbH fik regnskabet til at balancere og blev rentabelt før denne dato, skulle FN GmbH begynde at betale rente fra det tidspunkt, hvor selskabet ophørte med at være underskudsgivende. Med hensyn til rentesatserne for de tre første lån indtil deres harmonisering med låneaftalen af 1. juli 2005 fremgår det af § 5 (5.4.) i forlængelseskontrakten (*Darlehensverlängerungsvertrag*) af 29. november 2010, at hvert af de fire lån forrentes med [15-23] % pr. år i tilfælde af manglende betaling ([10]).

([9]) Forskellen på [1-3] mio. EUR mellem lånets pålydende og panten i grunden skyldes, at FN GmbH og EEL GmbH den 14. juli 2004 indgik en aftale om mellemfinansiering, som betød, at der blev givet pant i grunden for [1-3] mio. EUR. Mellemfinansieringsaftalen blev erstattet af den tredje låneaftale af 27. juli 2004, men panten i grunden blev ikke ophævet og var stadig gyldig, så den tredje låneaftale nødvendiggjorde kun sikkerhedsstillelse for [1-5] mio. EUR.

([10]) Ingen af kontrakterne indeholder en særlig bestemmelse om for sent betalte renter, idet der findes retlige forskrifter herom i artikel 288 i BGB, som finder anvendelse på alle låneaftaler.

(41) Tyskland anførte, at EEL GmbH indvilgede i med hensyn til panten i grunden at få en lavere prioritet i konkursordenen (*Rangrücktritterklärung*) mellem marts 2009 og 31. december 2010 for at give FN GmbH mulighed for at modtage et kortfristet lån fra [bank] (se betragtning 73).

(42) FN GmbH blev rentabelt i 2007. Alligevel og i modstrid med tidligere indgåede aftaler begyndte FN GmbH ikke at tilbagebetale hverken lån eller renter. Beregnet pr. 31. december 2010, den kontraktligt fastsatte forfaldsdato, skyldte FN GmbH [20-30] mio. EUR i lån plus [7-10] mio. EUR i renter, dvs. i alt [24-40] mio. EUR, til EEL GmbH. EEL GmbH vedtog for anden gang at forlænge alle fire lån og betalingen af de kumulerede renter (forlængelse 2). Den 29. november 2010 underskrev FN GmbH og EEL GmbH en femte låneaftale, hvorved forfaldsdatoen for samtlige lån blev forlænget til den 31. december 2016.

(43) Renten for denne anden forlængelse af lånene blev fastsat til [1-5] % p.a. Tyskland anfører, at rentesatsen for låneaftalen af 29. november 2010 blev fastsat ved at lægge […] basispoint til referencesatsen på 1,24 % ([11]). EEL GmbH og FN GmbH aftalte, at de skyldige renter indtil den 31. december 2010 blev lagt til lånets hovedstol, som således blev forøget til [24-40] mio. EUR. Desuden var FN GmbH forpligtet til at betale renter kvartalsvist, hvor den første rentebetaling skulle falde ved udgangen af første kvartal af 2011.

(44) Følgende tabel indeholder en oversigt over de vigtigste karakteristika ved de fem låneaftaler:

Tabel 3

Oversigt over offentlige støtteforanstaltninger iværksat af EEL GmbH til fordel for FN GmbH

Volumen (mio. EUR)	Dato for låneaftale	Rentesats	Forfaldsdato/forlængelse af lån	Sikkerhedsstillelse	Finansieringsmåde (EEL)
[11-20]	11.4.2003	[1-5] procentpoint over basisrenten (1,97 %).	Oprindelig forfaldsdato: 30.6.2005, forlænget første gang til 31.12.2010 og anden gang til 31.12.2016	— Pant i grund og bygninger (*Grundschulden*) — […]s personlige garanti (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) — Sikkerhed i andele i ANH GmbH og i FN GmbH	Lån ydet af Landkreis Kleve: ([5-15] mio. EUR til [1-5] %); [2-5] mio. EUR lån ydet af [bank], (offentlig garant: Weeze kommune). Lånet på [2-5] mio. EUR konverteres den 30.6.2005 med [bank] som ny kreditor
[2-5]	17.6.2004	[1-5] procentpoint over basisrenten (1,14 %).	Oprindelig forfaldsdato: 30.6.2005, forlænget første gang til 31.12.2010 og anden gang til 31.12.2016	— Pant i grund og bygninger (*Grundschulden*) — Sikkerhed i andele i ANH GmbH og i FN GmbH	Lån ydet af Landkreis Kleve til EEL GmbH (»*Kassenkredite*«)
[2-5]	28.7.2004	[3-8] procentpoint over basisrenten (1,13 %).	Oprindelig forfaldsdato: 31.12.2007, forlænget første gang til 31.12.2010 og anden gang til 31.12.2016	— Pant i grund og bygninger (*Grundschulden*) — Sikkerhed i andele i ANH GmbH og i FN GmbH — Sikkerhed i virksomheden FN GmbH	Lån ydet af Landkreis Kleve til EEL GmbH (»*Kassenkredite*«). Landkreis Kleve og Weeze kommune indskyder [0,4-1] mio. EUR i EEL GmbH

([11]) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

Volumen (mio. EUR)	Dato for låne-aftale	Rentesats	Forfaldsdato/forlængelse af lån	Sikkerhedsstillelse	Finansieringsmåde (EEL)
[4-10]	1.7.2005	[1-5] %	Oprindelig forfaldsdato: 31.12.2010, forlænget til 31.12.2016	— Pant i grund og bygninger (*Grundschulden*) — Personlig garanti […] (*selbstschuldnerische Bürgschaft*). Sikkerhed i andel i ANH GmbH og i FN GmbH	Landkreis Kleve og Weeze kommune indskyder [0,4-1] mio. EUR i EEL GmbH
[24-40] (= [20-30] (alle fire lån lagt sammen) plus akkumulerede renter (= [4-10])	29.11.2010	[1-5] %	31.12.2016	— Pant i grund og bygninger (*Grundschulden*) — […]'s personlige garanti (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) — Sikkerhed i andele i ANH GmbH og i FN GmbH	Forlængelse af alle Landkreis Kleves tidligere ydede lån til EEL (»*Kassenkredite*«) og lånet ydet af [bank], muligvis fortsat med en offentlig lånegaranti stillet af Weeze kommune

(45) FN GmbH var ved udgangen af første kvartal 2011 igen ikke i stand til at betale de første renter som aftalt i forlængelsen af låneaftalerne (*Darlehensverlängerungsvertrag*) af 29. november 2010. Landkreis Kleve accepterede et tilbud fra FN GmbH's anpartshaver om at modtage anparter i FN GmbH i marts 2011 i en handel, hvor gæld blev ombyttet til anparter med henblik på fortsat henstand med betaling af renter og hovedstol ([12]). Aftalen blev imidlertid først underskrevet med bindende virkning ved udgangen af 2012. Landkreis Kleve ejer på nuværende tidspunkt 1,88 % af andelene i FN GmbH ([13]).

3.2. **Foranstaltning 2: Støtte fra Land Nordrhein-Westfalen**

(46) Den 15. oktober 2002 ydede Land Nordrhein-Westfalen offentlig støtte på 3,525 mio. EUR til FN GmbH til finansiering af 50 % af følgende omkostninger: Forplads, tankningsområde, udvidelse af rulleveje og opgradering af eksisterende forpladser, lyssystem til præcisionsanflyvning, banekantlys, banetærskellys og banecenterlinjelys.

(47) Støttens retsgrundlag var dekretet udstedt af Land Nordrhein-Westfalens ministerium for transport, energi og fysisk planlægning vedrørende offentlig støtte til opførelse og renovering (investeringer i infrastruktur) i lufthavne i Nordrhein-Westfalen (*Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen auf Flugplätzen RdErl. — MBl.NRW.1993 S. 617*) (»1993-dekretet«). Disse retningslinjer blev senere erstattet af retningslinjerne med nr. *VA 5 — 10 — 60/195- v. 25. november 2002* ([14]), som var gældende mellem den 1. januar 2003 og den 1. januar 2008.

(48) I henhold til 1993-dekretet kunne der ydes finansiel støtte til dækning af investeringsomkostninger for visse typer af luftfartsinfrastruktur såsom start- og landingsbaner, rulleveje, forpladser, brandlinjer, infrastruktur til styring af lufttrafikken (tårn, radar, optiske alarmsystemer), positionslys, udstyr til støtte ved optisk landing, høje bebyggelser (terminaler, hangarer osv.), parkeringsfaciliteter, indhegning, infrastruktur til flysikkerhed, forsyning og bortskaffelse, støjværn, brandbeskyttelse, vinter- og redningstjenester samt investeringsomkostninger til kompenserende foranstaltninger til bevaring af landskabet og miljøbeskyttelse. Ved hjælp af 1993-dekretet ydede Land Nordrhein-Westfalen støtte på op til 40 % af de støtteberettigede omkostninger til ovennævnte typer

([12]) Efter aftalen af 31. marts 2011 blev andelene overdraget til EEL GmbH den 31. december 2011. De blev senere overdraget til Landkreis Kleve.

([13]) Nærværende afgørelse omfatter ikke denne ombytning af gæld til andele eller en hvilken som helst anden foranstaltning, der måtte være blevet ydet af Tyskland til FN GmbH fra 2011 og frem.

([14]) https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=9&ugl_nr=96&bes_id=1284&val=1284&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1.

lufthavnsinfrastruktur. Internationale og regionale lufthavne kunne modtage støtte på op til 65 % af de støtteberettigede omkostninger. Hvis det drejede sig om parkeringsfaciliteter, indhegning og infrastruktur til flysikkerhed, kunne op til 80 % af de støtteberettigede omkostninger ydes som støtte efter ansøgning fra den pågældende lufthavn.

3.3. **Foranstaltning 3: Direkte støtte til FN GmbH fra Landkreis Kleve ydet i forbindelse med erhvervelse af lufthavnsmatriklen**

(49) Som nævnt i betragtning 28 solgte den tyske forbundsregering lufthavnsmatriklen til FN GmbH for [5-15] mio. EUR den 14. marts 2002. Samme dag indgik Landkreis Kleve en aftale med FN GmbH om mellemfinansiering af en del af udgifterne til erhvervelse af lufthavnsmatriklen. Mellemfinansieringen blev ydet i form af et rentefrit lån, for hvilket der blev stillet fuldstændig sikkerhed i lufthavnens faste ejendom (som derfor havde en værdi af [5-15] mio. EUR på den dato, lånet blev ydet). Det blev aftalt, at et beløb på [4-10] mio. af de [5-15] mio. EUR ville blive præfinansieret af Landkreis Kleve. Airport Network B.V., som er moderselskabet bag ANH GmbH, skulle tilbagebetale en første rate på [2-5] mio. EUR af det rentefrie lån til Landkreis Kleve senest den 30. december 2003 (hvilket det gjorde). Den anden rate på [2-5] mio. EUR skulle betales fem år efter startdatoen for flydrift i lufthavnen, senest den 31. december 2007, medmindre en klausul om jobskabelse i aftalen (350 jobs) mellem Landkreis Kleve og FN GmbH var opfyldt.

(50) Den 8. juli 2004 besluttede Landkreis Kleve, at FN GmbH ikke skulle tilbagebetale den anden rate på [2-5] mio. EUR, da der allerede var skabt over 350 jobs.

3.4. **Foranstaltning 4: Offentlig støtte til EEL GmbH**

(51) For at kunne yde lån til FN GmbH, måtte EEL GmbH skaffe refinansiering. EEL GmbH har opnået refinansiering gennem lån på:

a) [5-15] mio. EUR og [2-5] mio. EUR til en rentesats på [1-5] % p.a. med forfaldsdato den 30. juni 2005. Disse to lån blev ydet af Landkreis Kleve henholdsvis den 11. april 2003 og den 16. juni 2004

b) [1-5] mio. EUR til en rentesats på [2-5] % p.a. med forfaldsdato den 30. december 2007. Disse to lån blev ydet af Landkreis Kleve den 28. juli 2004 ([15]).

(52) I juli 2005 blev EEL GmbH's kapitalstruktur ændret, da dets anpartshavere besluttede at indskyde [5-15] mio. EUR og at foretage en ombytning af gæld til andele for [1-4] mio. EUR, hvilket reducerede gælden for det første lån til [3-13] mio. EUR. EEL GmbH tilbagebetalte det andet lån på [2-5] mio. EUR. Endelig blev de resterende låneaftaler på [3-13] mio. EUR og [2-5] mio. EUR forlænget indtil den 31. december 2010. Renten blev derefter fastsat til [3-8] % pr. 1. juli 2005 og til [3-8 %] pr. 1. november 2005. Den 29. november 2010 blev disse to lån igen forlænget indtil den 31. december 2016 med en rentesats på [3-8] %.

(53) Landkreis Kleve skød yderligere kapital ind i EEL GmbH i 2006 ([1-5] mio. EUR) og i 2007 ([2-6] mio. EUR). Disse beløb er blevet opført som kapitalreserve i selskabet og skal tilbagebetales sammen med lånene ved udgangen af 2016. Alt i alt har de to offentlige andelshavere ydet EEL GmbH [24-40] mio. EUR ([15-25] mio. EUR i kapitaltilførsler, inklusive ombytningen af gæld til andele, og [10-20] mio. EUR i form af lån).

(54) Samtidig modtog EEL GmbH den 2. maj 2003 et lån på [2-5] mio. EUR fra privatejede [bank]. Lånet med en rentesats på [1-5] % forfaldt den 30. juni 2005. Weeze kommune ydede en 100 % offentlig garanti for dette lån til henholdsvis EEL GmbH og [bank]. Den 30. juni 2005 blev lånet konverteret, og offentligt ejede [bank] (et datterselskab af [bank]) erstattede [bank] som kreditor. Løbetiden blev forlænget første gang indtil den 30. december 2010 med en rente på [1-5] % og anden gang i 2010 indtil den 31. december 2016 med en rente på [1-5] %.

([15]) Dette betyder, at da EEL GmbH forlængede lånene til FN GmbH, blev dets egne lån, som var ydet af Landkreis Kleve, og lånene ydet af [bank] til EEL GmbH for et beløb på [1-5] mio. EUR forlænget tilsvarende.

4. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

4.1. Foranstaltning 1 — Lån fra EEL GmbH til FN GmbH

(55) I indledningsafgørelsen udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt EEL GmbH's lån til FN GmbH var blevet ydet og forlænget på markedsvilkår. Kommissionen bemærkede for det første, at Tyskland ikke havde forelagt nogen kredithistorie eller rating for lånets modtager. For det andet kunne Kommissionen ikke udelukke, at FN GmbH var en kriseramt virksomhed. Kommissionen påpegede desuden, at Tyskland ikke havde givet nogen forklaring på rentesatserne på de individuelle lån eller sikkerhedsstillelserne. Kommissionen anførte også, at det ikke var forklaret, hvorfor den offentligt ejede långiver gentagne gange havde indvilliget i at forlænge lånene og hver gang forlængede løbetiden, eller hvorfor tilbagebetalingen af hovedstolen og betalingen af de skyldige renter hidtil aldrig var blevet gennemtvunget.

(56) På grundlag af disse betragtninger indtog Kommissionen den foreløbige holdning, at EEL GmbH ved tildelingen og forlængelsen af lånene til FN GmbH ikke havde handlet som en markedsøkonomisk investor eller kreditor. I betragtning af at FN GmbH i hele perioden syntes at have været en kriseramt virksomhed, som ikke var i stand til at opnå finansiering fra kommercielle banker mindst indtil udgangen af 2010, gav Kommissionen udtryk for den foreløbige opfattelse, at hele lånebeløbet, plus påløbne renter, burde betegnes som statsstøtte.

(57) Eftersom disse foranstaltninger blev gennemført uden at være blevet anmeldt til Kommissionen, konkluderede Kommissionen foreløbig, at de indebar ulovlig statsstøtte.

(58) Endelig rejste Kommissionen tvivl om aftalernes forenelighed med det indre marked, i fald der var tale om statsstøtte, navnlig på baggrund af reglerne i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ([16]).

4.2. Foranstaltning 2 — Land Nordrhein-Westfalens støtte til FN GmbH

(59) I indledningsafgørelsen bemærkede Kommissionen, at Land Nordrhein-Westfalens støtte til FN GmbH, var en selektiv foranstaltning, eftersom ikke alle lufthavne i Nordrhein-Westfalen var berettiget til en sådan støtte. Da støtten kom fra offentlige fonde og udgjorde en fordel for lufthavnen i form af investeringsstøtte, kunne det ikke udelukkes, at støtten udgjorde statsstøtte.

(60) Eftersom disse foranstaltninger var blevet gennemført uden at være blevet anmeldt til Kommissionen, konkluderede den foreløbig, at de udgjorde ulovlig statsstøtte.

(61) Endelig rejste Kommissionen tvivl om foranstaltningens forenelighed med det indre marked, i fald der var tale om statsstøtte, navnlig på baggrund af reglerne i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ([17]).

4.3. Foranstaltning 3 — Landkreis Kleves direkte støtte til FN GmbH

(62) Med hensyn til Landkreis Kleves direkte støtte til FN GmbH var det Kommissionens foreløbige synspunkt, at ingen markedsøkonomisk investor ville have ydet et sådant tilskud uden modydelse. Kommissionen udtrykte desuden tvivl om, hvorvidt en markedsøkonomisk investor ville have givet afkald på et udestående beløb af hensyn til jobskabelsen i regionen.

(63) Eftersom disse foranstaltninger blev gennemført uden at være blevet anmeldt til Kommissionen, konkluderede den foreløbig, at de indebar ulovlig statsstøtte.

(64) Endelig rejste Kommissionen tvivl om foranstaltningens forenelighed med det indre marked, i fald der var tale om statsstøtte, navnlig på baggrund af reglerne i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ([17]).

([16]) Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2).
([17]) Se fodnote 16.

4.4. **Foranstaltning 4 — Kapitalindskud i og lån til EEL GmbH**

(65) I indledningsafgørelsen udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt de offentlige anpartshaveres finansiering af EEL GmbH var blevet ydet og forlænget på markedsvilkår.

(66) Eftersom foranstaltningerne blev gennemført uden at være blevet anmeldt til Kommissionen, konkluderede den foreløbig, at de udgjorde ulovlig statsstøtte.

(67) Endelig rejste Kommissionen tvivl om foranstaltningernes forenelighed med det indre marked, i fald der var tale om statsstøtte.

5. **BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND**

5.1. **Generelle bemærkninger**

5.1.1. *Baggrund for projektet*

(68) Tyskland minder om baggrunden for projektet som beskrevet i punkt 2.1 og 2.2 ovenfor. Hjørnestenen i »*Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe*« var udviklingen af en civil lufthavn i privat eje og drift på den tidligere militære flyveplads.

(69) Tyskland anfører, at ydre faktorer hæmmede trafikvæksten. For det første fandt V-Birds konkurs sted i oktober 2004, der med hovedbase i Niederrhein-Weeze forårsagede et betydeligt trafiktab, som ikke fuldt ud kunne opvejes af Ryanairs og Hapagflys ekstra flyvninger før 2008, hvor trafikken nåede op på niveauet fra 2004. For det andet var der en række søgsmål ved nationale domstole, der gentagne gange skabte retlig usikkerhed for luftfartsselskaberne ([18]) og medførte uforudsigelige ekstraomkostninger for FN GmbH. Før selskabet fik sin endelige driftslicens i 2009, kunne FN GmbH ikke gennemføre sin strategi på grund af de igangværende retstvister og valgte at indgå udenretslige forlig. FN GmbH blev imidlertid pålagt at betale kompensationer til sagsøgerne på [5-10] mio. EUR. For det tredje blev lufthavnstrafikken i 2010 forstyrret på grund af vulkanen Eyjafjallajökulls udbrud i Island. For det fjerde bemærkede Tyskland, at selskabet i september 2010 indførte en passagerafgift, som underminerede Niederrhein-Weezes konkurrenceevne i forhold til andre europæiske lufthavne, der ikke skal betale denne afgift. Ifølge Tyskland betød dette, at Ryanair reducerede sine aktiviteter i Niederrhein-Weeze, hvor passagertallet faldt i både 2011 og 2012.

(70) Tyskland hævder, at trods disse hændelser uden for FN GmbH's, EEL GmbH's og deres anpartshaveres kontrol fremgår projektets succes af den stadigt stigende trafik i undersøgelsesperioden (se betragtning 18), som svarede til eller endda oversteg trafikprognoserne i de forskellige ekspertundersøgelser (undtagen i 2011). Tyskland fremhæver desuden, at FN GmbH også var i stand til at øge andre indtægter end indtægterne fra flyvning og løbende forbedre sin rentabilitet.

5.1.2. *Logikken bag den private finansiering af lufthavnen*

(71) Tyskland påpeger, at Niederrhein-Weeze er en »succes«-lufthavn, ikke kun fordi den nu er den tredjestørste lufthavn i Nordrhein-Westfalen, men også et enestående eksempel på en privatiseret infrastruktur solgt til markedspris. Tyskland tilføjer, at investeringerne i lufthavnen altid har været på et meget højt niveau. I perioden 2002-2011 androg FN GmbH's samlede investeringer [60-90] mio. EUR, hvoraf [20-30] mio. EUR blev anvendt til udvikling af kommercielle bygninger, [10-20] mio. EUR på flyvningsfaciliteter og forplads og [5-10] mio. EUR til etablerings- og udvidelsesprojekter. Tyskland hævder, at FN GmbH efter sin privatisering hele tiden har kunnet tiltrække private ressourcer til finansiering af disse investeringer, navnlig: i) anpartshavernes lån og kapitaltilførsler, ii) kommercielle bankers lån og iii) FN GmbH's egne driftsoverskud.

(72) Med hensyn til majoritetsanpartshaverens støtte anfører Tyskland, at ANH GmbH og dets egne anpartshavere gentagne gange har støttet deres datterselskab FN GmbH for at dække dets indledende driftstab samt dets

([18]) Se fodnote 7.

investeringer i lufthavnsinfrastrukturen. Støtten tog form af kapitaltilførsler og lån, til gengæld for hvilke majoritetsanpartshaveren accepterede en lavere prioritet i konkursordenen (*Rangrücktritterklärung*). Dermed ombyttede majoritetsanpartshaveren fordringer på gæld til andele, som ikke længere kunne indgå i solvensopgørelsen. Tyskland bemærker imidlertid, at de private anpartshavere ikke kunne have løftet hele den finansielle byrde for en så omfattende investering alene, og at der var behov for yderligere finansieringskilder, som kun offentlige myndigheder kunne tilvejebringe på markedsvilkår. Denne eksterne støtte var allerede medregnet i forretningsplanen fra 2003 (se betragtning 95).

(73) For så vidt angår *kommercielle bankers* lån, hævder Tyskland, at FN GmbH med sin kommercielle succes kunne opnå kredit fra kommercielle banker meget hurtigt. Ifølge Tyskland viser denne adgang til banklån holdbarheden af en forretningsmodel baseret på privat finansiering. I første halvdel af 2009 kunne FN GmbH underskrive en låneaftale om et investeringslån på [0-10] mio. EUR med [bank]. Renten på dette lån var på [2-6] %, men betinget af nedprioriteringen af EEL GmbH's fordringer i tilknytning til dets lån til FN GmbH (hvilket forklarer EEL GmbH's lavere prioritet i konkursordenen). Lånets forfaldsdato blev fastsat til den 31. december 2010. Ifølge Tyskland blev betingelserne for sikkerhedsstillelse for og rentesatserne på kontrakterne derfor forholdsmæssigt fordelagtige for FN GmbH. FN GmbH tilbagebetalte [bank]-lånet fuldstændigt på forfaldsdatoen. Tyskland tilføjer, at [bank] tilbød FN GmbH to kreditfaciliteter ([8-15] mio. EUR og [1-5] mio. EUR) til en vejledende rentesats på [1-5] % ([19]), og at en kontrakt om leasingfinansiering for ca. [0-3] mio. EUR kunne indgås med [bank].

(74) Tyskland fremhæver, at FN GmbH lidt efter lidt var i stand til *selv at finansiere* sine egne investeringer gennem sine driftsoverskud. Et første positivt EBITDA (resultat før renter, skat, af- og nedskrivninger) blev registreret i 2006 og det første nettooverskud i 2007, dvs. kun et par år efter driftsstart. Desuden hævder Tyskland, at Kommissionen i indledningsafgørelsen præsenterede FN GmbH's omsætning og omkostninger på en fejlagtig og vildledende måde. Tyskland gav således følgende oplysninger med hensyn til den sammenlignede udvikling i omsætning og omkostninger i perioden 2003-2010:

Tabel 4

FN GmbH's indtægter og omkostninger i perioden 2003-2010

(1 000 EUR)

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Omsætning (*Umsatz*)	2 225	7 968	7 364	7 136	8 281	13 338	19 900	23 759
Andre driftsudgifter (*Sonstigebetriebliche Erträge*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— inklusive den afgiftsrelaterede handel med grunde (*Grundstückstransaktion*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Indkøb (*Materialaufwand*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Personaleudgifter (*Personalaufwand*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Andre driftsudgifter (*Sonstiger betrieblicher Aufwand*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([19]) Dette tilbud blev imidlertid aldrig en realitet.

(75) Tyskland har gjort gældende, at Kommissionen skulle have undladt navnlig at tage hensyn til alle omkostninger ved offentlige tjenesteydelser (omkostninger ved ikke-økonomiske aktiviteter), som ikke kan tilregnes lufthavnens daglige drift, hvorved driftsoverskuddet sænkes kunstigt. Tyskland er af den opfattelse, at nedenstående tabel afspejler FN GmbH's reelle driftsmæssige rentabilitet:

Tabel 5

Justeret omkostningsstruktur for FN GmbH (renset for omkostninger ved public service-opgaver)

(1 000 EUR)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Overskud ifølge årsberetning	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Offentlige tjenesteydelser	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
a) Sikkerhed og beskyttelse, heraf:	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Brandsikring (personale)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Afskrivning af investeringsomkostninger (brandsikring)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Afskrivning (videoovervågning)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Patruljering	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Sikkerhedspersonale	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
b) Beskyttelse af passagerer og fly	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Kontrolanordninger (personer og genstande)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Flysikkerhed DFS TTC	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Afskrivning (kontroltårn)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Justeret årlig fortjeneste	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Justeret EBITDA	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

5.1.3. *Statsstøttebegrebet — lufthavnsbyggeri betragtet som en ikke-økonomisk aktivitet*

(76) Tyskland finder, at opførelsen af en lufthavn ikke er en økonomisk aktivitet, som private investorer ville være rede til at iværksætte på egen hånd, og at der ikke findes eksempler herpå i Europa (se næste afsnit). Ifølge Tyskland vil private investorer være meget mere interesserede i at drive en lufthavnsinfrastruktur, som allerede findes, fordi det involverer færre risici, som er lettere at håndtere.

(77) Tyskland mener, at opførelse af lufthavnsinfrastruktur ikke længere bør være omfattet af statsstøttekontrollen for at afhjælpe manglen på private investeringer på dette område. Tyskland hævder, at opførelsen af en sådan infrastruktur er et redskab, hvormed staten kan styre den økonomiske udvikling og arealplanlægge gennem transportpolitikken.

(78) Desuden er Tyskland af den opfattelse, at den offentlige støtte i det foreliggende tilfælde hovedsagelig var rettet mod offentlige tjenesteydelser, som falder uden for anvendelsesområdet for Kommissionens kontrol med statsstøtte. Ud af [20-30] mio. EUR er [20-30] tilsyneladende blevet investeret i brandsikrings- og sikkerhedssystemer. Tyskland tilføjer desuden, at alle de resterende [2-5] mio. EUR er blevet anvendt til finansiering af andre aktiviteter i 2011.

5.1.4. *Statsstøttebegrebet — ingen hypotetisk referenceinvestor*

(79) Tyskland er af den opfattelse, at der ikke er noget marked for finansiering af privatejede regionale lufthavnsinfrastrukturer i Europa. Ifølge Tyskland findes der kun få fuldt privatiserede lufthavne i Europa. Glasgow-Prestwick og Luton er eksempler på sådanne lufthavne. Selv om der ikke er blevet indledt statsstøtteundersøgelser af sådanne fuldt privatiserede lufthavne, tvivler Tyskland på, at de ikke har modtaget offentlig støtte. Tyskland understreger, at selv i eksemplet med Lübeck-Blankensee lufthavn genvandt Lübeck kommune ejerskabet i 2009. Fraværet af privat ejerskab hævdes at skyldes de uundgåeligt store faste omkostninger ved opførelse af lufthavnsinfrastruktur, som Kommissionen har anerkendt i udkastet til luftfartsretningslinjerne fra 2014, der var under forberedelse, da den formelle undersøgelsesprocedure blev indledt ([20]). Tyskland anfører desuden, at den retlige usikkerhed, som den obligatoriske certificering af lufthavnen sammen med Aéroports de Paris-dommen og underskrivelsen af en international aftale mellem Tyskland og Nederlandene medførte, afholdt private investorer fra at indgå i denne type projekter. Ifølge Tyskland overså Kommissionen i sin foreløbige vurdering i indledningsafgørelsen fejlagtigt den omstændighed, at kommercielle banker ikke overraskende er forbeholdne med at finansiere opførelsen af private lufthavne, og at der ikke findes noget fungerende marked på dette område.

(80) Tyskland er af den opfattelse, at Kommissionens foreløbige vurdering ikke hvilede på klare kriterier til vurdering af de undersøgte foranstaltningers overensstemmelse med markedsvilkårene. Ifølge Tyskland burde Kommissionen have baseret sig på fast retspraksis ([21]) vedrørende befordringspligten, hvilket ville have bekræftet, at oprettelsen og vedligeholdelsen af et net ikke kan forstås med ren forretningsmæssig logik. Tyskland peger også på Kommissionens eksisterende praksis, hvor Kommissionen angiveligt har godkendt lignende støtteforanstaltninger. Til støtte for disse synspunkter fremhæver Tyskland finansieringen af infrastruktur i Kassel-Calden-lufthavnen.

(81) Tyskland konkluderer, at i lyset af den vellykkede udvikling af lufthavnen ville enhver privat investor have investeret i Niederrhein-Weeze lufthavn, ligesom Tyskland gjorde.

5.1.5. *FN GmbH kan ikke betragtes som en kriseramt virksomhed*

(82) Tyskland tilbageviser Kommissionens foreløbige konklusion, ifølge hvilken FN GmbH kan betegnes som en kriseramt virksomhed som defineret i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ([22]).

(83) Tyskland baserer denne påstand på fem argumenter. For det første hævdes det, at FN GmbH allerede efter en meget kort etableringsfase havde en positiv indtjening (første positivt EBITDA i 2006 — eksklusive omkostninger ved offentlige tjenesteydelser — og første nettooverskud i 2007). Tyskland bemærker, at Kommissionen i sin vurdering af finansieringsforanstaltninger til fordel for regionale lufthavne aldrig har kvalificeret en tabsgivende støttemodtager som kriseramt virksomhed i etableringsfasen. Ifølge Tyskland vil det ikke være muligt for en lufthavnsinfrastruktur at finde finansiering, hvis Kommissionen fastholder dette ræsonnement.

(84) For det andet gør Tyskland gældende, at ingen af de »hårde« kriterier for en kriseramt virksomhed var opfyldt på noget tidspunkt. Tyskland anfægter bemærkningerne i indledningsafgørelsen, hvad angår virksomhedens negative egenkapital, og tilføjer, at majoritetsanparthaveren holdt virksomheden økonomisk oven vande ved hjælp af et

([20]) Se betragtning 38 for yderligere oplysninger om de endelige luftfartsretningslinjer fra 2014.
([21]) Se forenede sager Chronopost v Ufex m.fl., C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01, EU:C:2003:388, præmis 37.
([22]) Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2).

lån, ny kapitaltilførsel og aftalen om få en lavere prioritet i konkursordenen (*Rangrücktritterklärung*). Desuden bestrider Tyskland Kommissionens fortolkning af Rettens domme i sagerne T-102/07 og T-120/07, Freistaat Sachsen mod Kommissionen, for så vidt eksistensen af negativ egenkapital automatisk kvalificerer en virksomhed som kriseramt. Ifølge Tyskland er kriteriet om negativ egenkapital kun et af flere kriterier, som Retten lagde til grund for at afgøre, om en virksomhed er kriseramt.

(85) For det tredje anfører Tyskland, at FN GmbH ikke viser tegn på, at virksomheden er kriseramt, idet FN GmbH's aktiviteter fra starten har gennemgået en positiv udvikling. Navnlig er den omstændighed, at FN GmbH's renteudgifter steg, ikke tegn på økonomiske vanskeligheder som f.eks. for høj gældsætning, men afspejler snarere majoritetsanpartshavernes gentagne investeringer i FN GmbH.

(86) For det fjerde gør Tyskland gældende, at FN GmbH kunne løse sine økonomiske problemer via sine driftsoverskud, lån fra kommercielle banker samt lån og midler modtaget fra dets majoritetsanpartshaver.

(87) Endelig hævder Tyskland, at FN GmbH ikke kan betragtes som en kriseramt virksomhed i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, som udelukker virksomheder tre år efter deres oprettelse (som FN GmbH) fra at blive betragtet som kriseramte virksomheder.

5.1.6. *Konkurrencefordrejning*

(88) Tyskland gør gældende, at Kommissionen i indledningsafgørelsen ikke kunne påvise virkningerne af støtteforanstaltningerne for konkurrencen på det relevante marked, som den undlod at definere.

(89) Efter disse generelle bemærkninger tager Tyskland stilling til de forskellige undersøgte foranstaltninger.

5.2. **Foranstaltning 1: EEL GmbH's støtte til FN GmbH**

5.2.1. *EEL GmbH's kontrol over FN GmbH*

(90) Tyskland hævdede, at alle betalinger, der blev finansieret via de lån, som EEL GmbH ydede til FN GmbH, var strengt kontrolleret af EEL GmbH, der overvågede deres direkte overførsel til kreditorerne på vegne af (*treuhänderisch*) FN GmbH.

(91) Ifølge Tyskland kunne EEL GmbH derved sikre, at dets ressourcer kun ville gå til investeringer og ikke til den daglige drift.

(92) Tyskland anfører endvidere, at Landkreis Kleve og Weeze kommune som anpartshavere i EEL GmbH har fået flere særrettigheder i FN GmbH's statutter (*Geschäftsvertrag*), såsom beføjelsen til at udpege FN GmbH's administrerende direktør (anvendt i 2004) og flere vetorettigheder vedrørende individuelle forvaltningsforanstaltninger samt ændringer i eller salg af FN GmbH's kapital. Disse rettigheder vil være gyldige, indtil FN GmbH har tilbagebetalt al sin gæld til disse to anpartshavere.

5.2.2. *Forhåndsvurdering af markedsbetingelserne og de nødvendige investeringer*

(93) Tyskland hævder, at i hele den undersøgte periode var alle investeringsbeslutninger understøttet af markedsundersøgelser, hvis konklusioner systematisk pegede på, at det var nødvendigt at investere.

(94) I den forbindelse nævner Tyskland først en undersøgelse fra 1998 (udført af […]), ifølge hvilken projektet Niederrhein-Weeze synes at være økonomisk sundt og rentabelt. Tyskland påpeger, at der blev udarbejdet yderligere undersøgelser kort tid efter, hvori det blev anbefalet at specialisere den ny lufthavnsinfrastruktur, så den blev rettet mod lavprisselskaberne, der blev udpeget som den mest lovende vækstkilde i slutningen af 1990'erne. Sammen med lufthavnens geografiske beliggenhed (opland med ca. 35 mio. indbyggere) og mætningen af de nærliggende lufthavne i Amsterdam og Düsseldorf blev en infrastruktur specifikt udformet til lavprisselskaber beskrevet som konkurrencemæssige fordele.

(95) Tyskland henviser desuden til andre forretningsplaner, som baserede sig på den forventede vækst i lavprisselskabernes trafik, mætningen af de nærliggende lufthavne og undertegnelsen af aftalerne med Ryanair, hvilket alt sammen tydede på, at lufthavnen ville blive rentabel. Med henblik på miljøbeskyttelsesreglerne bestilte FN GmbH samtidig en prognose for lufttrafikken fra […], ifølge hvilken der i 2010 kunne forventes 2,88 mio. passagerer og i 2020 mellem 3,1 og 4,85 mio. passagerer. Tyskland bemærker, at trafikoptegnelserne viser, at forretningsplanen blev fulgt til punkt og prikke frem til 2010, trods de ugunstige begivenheder, der er beskrevet ovenfor.

(96) Tyskland forklarer endvidere, at FN GmbH i 2009 i lyset af Ryanairs udvidede aktiviteter i lufthavnen fik udarbejdet endnu en forretningsplan, som dækkede perioden 2009-2020. Forretningsplanen blev fremsendt til [bank], som kunne tage den med i sine overvejelser i forbindelse med beslutningen om at yde lån til FN GmbH.

(97) På baggrund af ovenstående anfægter Tyskland Kommissionens foreløbige holdning, at FN GmbH's forretningsmodel var uholdbar, og at privatiseringsprocessen blev gennemført på grundlag af politiske overvejelser og ikke på rent kommercielle vilkår.

5.2.3. *Blev EEL GmbH's lån til FN GmbH ydet på markedsvilkår?*

(98) Tyskland gør gældende, at indledningsafgørelsen hviler på et ukorrekt retligt grundlag til vurdering af, om rentesatserne på de lån, som EEL GmbH ydede, var i overensstemmelse med markedsvilkårene. Ifølge Tyskland anvendte Kommissionen i sin vurdering meddelelsen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten fra 2008 (»referencesatsmeddelelsen fra 2008«) ([23]). Tyskland hævder, at Kommissionen skulle have anvendt sin meddelelse fra 1997 om metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (»referencesatsmeddelelsen fra 1997«) ([24]), da de fleste undersøgte foranstaltninger blev ydet mellem 2003 og 2005.

(99) Uanset hvilken af de to meddelelser, der ville skulle finde anvendelse *ratione temporis*, sætter Tyskland spørgsmålstegn ved anvendeligheden af alle Kommissionens referencesatser i denne sag med den begrundelse, at der angiveligt ikke findes noget fungerende marked for opførelse af lufthavnsinfrastruktur.

(100) Tyskland tilføjer, at lånene fra de offentlige myndigheder var i fuld overensstemmelse med markedsvilkårene med følgende begrundelse:

a) I alle låneaftaler indgik bestemmelser om tilbagebetaling af hovedstolen tillagt renter i overensstemmelse med markedsvilkårene og/eller retligt fastsatte renter

b) For alle lån ydet til FN GmbH var der fuldt ud og til ethvert tidspunkt stillet sikkerhed i form af i) foranstillet pant i grund (*Grundschuld auf sämtliche Grundstücke*), ii) Airport Network BV's andele i ANH GmbH og iii) ANH GmbH's andele i FN GmbH

c) Renten på lånene til FN GmbH, der var på [1-8] %, var hele tiden i overensstemmelse med markedsvilkårene, når der tages hensyn til de betydelige oprindelige bidrag i form af private kapitaltilførsler (ca. [20-50] %) i den samlede projektfinansiering og det høje niveau af sikkerhedsstillelse

d) Disse rentesatser svarer til de renter, der ydes for 10-årige lån, for hvilke der er stillet 80 % sikkerhed i form af ejendomme.

(101) For så vidt angår kriteriet om den private investor, henviser Tyskland til retspraksis i sagen Italien mod Kommissionen ([25]), hvor retten fastslog, at »For at kunne afgøre, om sådanne foranstaltninger udgør statsstøtte, må det undersøges, om en privat investor af en størrelse, der kan sammenlignes med organer, som forestår forvaltningen af den offentlige sektor, under tilsvarende omstændigheder kunne tænkes at ville have indskudt en kapital af den omhandlede størrelse«. Tyskland gør gældende, at en privat investor i EEL GmbH's sted ville have taget hensyn til forpligtelsen til at overholde lovgivningen og accepteret, at investeringen først med forsinkelse

([23]) Meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6).
([24]) Kommissionens meddelelse om metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EFT C 273 af 9.9.1997, s. 3).
([25]) Italien mod Kommissionen, C-305/89, EU:C:1991:142, præmis 19.

kunne blive rentabel på grund af de overholdelsesomkostninger, som Kommissionen allerede har anerkendt i en tidligere statsstøttesag, *Einzelbeihilfe für Wasserwerke* ([26]). Tyskland tilføjer, at en privat investor også kan tage hensyn til forretningsmodellens strategiske karakter/formål, når den fastlægger sine rentabilitetsprognoser. I punkt 3.2, nr. v), i Kommissionens meddelelse om offentlige myndigheders erhvervelse af kapitalinteresser i virksomheder af 14. september 1984 ([27]), findes formuleringen »når formålet med investeringen (afsætningsmuligheder og forsyning) er af en sådan art, at erhvervelsen af kapitalinteresser kan betragtes som en kapitalindskyders normale handlemåde, selv om forrentningen af investeringen udskydes til senere«. Tyskland konkluderer, at denne bestemmelse udelukker forekomsten af en økonomisk fordel, der indebærer statsstøtte.

5.3. **Foranstaltning 2: Land Nordrhein-Westfalens støtte til FN GmbH**

(102) Ifølge Tyskland udgør den foranstaltning, der fulgte af Land Nordrhein-Westfalens afgørelse af 15. oktober 2002 om at støtte FN GmbH med et beløb på 3,525 mio. EUR, enten ikke støtte eller eksisterende støtte i henhold til procedureforordningen. Tyskland gør gældende, at foranstaltningen blev vedtaget på grundlag af 1993-dekretet. Ifølge Tyskland blev dekretet vedtaget før Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (i det følgende benævnt »Luftfartsretningslinjerne fra 1994«) ([28]).

(103) Tyskland tilføjer, at finansiering af lufthavnsinfrastruktur først udgjorde statsstøtte og blev genstand for Kommissionens opmærksomhed på et senere tidspunkt, nemlig efter: a) Kommissionens vedtagelse af Fællesskabets retningslinjer om finansiering af lufthavne og etableringsstøtte til flyselskaber, der har afgange fra regionale lufthavne i 2005 (»2005- luftfartsretningslinjerne«) og b) Rettens og EU-Domstolens skelsættende domme om sektoren ([29]).

(104) Tyskland gør ligeledes gældende, at Kommissionen anvendte et forkert retsgrundlag i afgørelsen om at indlede undersøgelse for foreløbigt at vurdere foranstaltning 2. Indledningsafgørelsen ([30]) var baseret på den nye version af 1993-dekretet, som trådte i kraft den 1. januar 2003, efter støtten var ydet.

(105) Endelig finder Tyskland, at eftersom 1993-dekretet, som den undersøgte støtteforanstaltning er blevet vedtaget på grundlag af, er blevet ophævet, bør Kommissionen ikke anvende bestemmelserne i procedureforordningen vedrørende eksisterende støtte.

5.4. **Foranstaltning 3: Landkreis Kleves direkte støtte til FN GmbH**

(106) Tyskland finder, at det var nødvendigt at yde mellemfinansiering sammen med den private investering til lufthavnen i etableringsfasen. For så vidt angår ophævelsen af FN GmbH's forpligtelse til at tilbagebetale den anden lånerate, hævder Tyskland, at Landkreis Kleve bevidst traf denne beslutning, fordi FN GmbH havde opfyldt sin forpligtelse til at skabe mindst 350 jobs.

5.5. **Foranstaltning 4: Offentlig finansiering af EEL GmbH**

(107) Tyskland bestrider, at refinansieringen af EEL GmbH involverer staten, eftersom den alene bestod i et kapitalindskud foretaget af EEL GmbH's anpartshavere. Tyskland påpeger, at refinansieringen af EEL GmbH blev foretaget af de offentlige ejere og af private banker.

(108) Tyskland gør gældende, at i indledningsafgørelsen tælles den påståede statsstøtte med to gange (FN GmbH's refinansiering af EEL GmbH og EEL GmbH's refinansiering af sine offentlige anpartshavere), selv om de kun udgør en enkelt foranstaltning. Tyskland minder om, at Kommissionen havde givet afkald på at tælle støtte to gange i den lignende Leipzig/Halle-sag ([31]).

([26]) Kommissionens afgørelse af 15.6.2011, N 322010 — betragtning 49, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237041/237041_1243261_83_3.pdf.
([27]) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/transparency_extract_en.pdf.
([28]) Anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).
([29]) Navnlig dom af 12. december 2000, Aéroports de Paris mod Kommissionen, T-128/98, Sml. 2000 II, s. 3929, EU:T:2000:290, dom af 17. december 2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, EU:T:2008:585 og dom af 24. marts 2011, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen m.fl., T-443/08, EU:T:2011:117.
([30]) Betragtning 42.
([31]) SA. 30743 — Finanzierung von Infrastrukturprojekten am Flughafen Leipzig/Halle (EUT C 284 af 28.9.2011, s. 6).

(109) Tyskland bestrider, at EEL GmbH var involveret i økonomiske aktiviteter og hævder, at EEL GmbH i stedet bør betragtes som et midlertidigt SPV-selskab (»special purpose vehicle«), der blev oprettet for at forvalte og udvikle lufthavnsinfrastrukturen. Tyskland mener, at EEL GmbH blev oprettet for at kunne foretage mere effektiv projektforvaltning end dets to særskilte anpartshavere (Landkreis Kleve og Weeze kommune) og kanalisere etableringsstøtte fra sidstnævnte på en mere gennemsigtig måde. Ifølge Tyskland ville ingen privat investor have udført de aktiviteter, som EEL GmbH udførte.

(110) Endelig tilføjer Tyskland, at EEL GmbH havde en fortjenstmargen i kraft af forskellen mellem rentesatserne på de lån, som det optog hos sine anpartshavere, og de lån, som blev givet til FN GmbH.

5.6. **Vurdering af foreneligheden med det indre marked**

(111) Tyskland betvivler, at Kommissionen grundigt vurderede foreneligheden af støtteforanstaltningerne i indledningsafgørelsen. Tyskland tilføjer, at på baggrund af spørgsmålet vedrørende berettigede forventninger, som forklares nedenfor, bør Kommissionen hverken gå videre med undersøgelsen eller overveje at kræve støtten tilbagebetalt. Endelig henviser Tyskland til, at Kommissionen allerede har godkendt støtteforanstaltninger til Kassel-Calden-lufthavnen, som svarer til dem, der er ydet til Niederrhein-Weeze lufthavn. Tyskland udleder heraf, at Kommissionen bør erklære sidstnævnte forenelige med det indre marked.

5.7. **Berettigede forventninger**

(112) I sine bemærkninger til indledningsafgørelsen gentager Tyskland tidligere fremsatte argumenter om berettigede forventninger. Ifølge Tyskland skulle Kommissionen i juli 2009 ([32]) have oplyst, at den ikke havde til hensigt at undersøge sagen yderligere og derved have skabt berettigede forventninger. Tyskland konkluderer, at Kommissionen er bundet af princippet om god forvaltningsskik og derfor burde have henlagt den foreløbige undersøgelse. Til støtte for sine synspunkter hævder Tyskland, at EU-Domstolen i Salzgitter-sagen ([33]) har fastslået, at hvis Kommissionen med forsinkelse udøver sine tilsynsbeføjelser og tilbagesøger statsstøtte, gør det ikke i sig selv en tilbagesøgningsafgørelse ulovlig, bortset fra i undtagelsestilfælde (som dette), hvor Kommissionen påstås åbenlyst at have undladt at handle og klart at have tilsidesat sin pligt til at udvise rettidig omhu.

(113) Tyskland gør gældende, at Kommissionen i sin formelle undersøgelse så bort fra andre af Kommissionens retsakter såsom 2005 Konver II-afgørelsen (tildeling af 14,9 mio. ECU til ombygning af tidligere militære flyvepladser i Nordrhein-Westfalen) og handlingsplanen for kapacitet, effektivitet og sikkerhed i Europas lufthavne ([34]), hvori der antageligvis udtrykkeligt opfordres til, at der skabes ny lufthavnsinfrastruktur.

6. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

6.1. **Flughafen Düsseldorf GmbH**

(114) Flughafen Düsseldorf GmbH (»Flughafen Düsseldorf«), som driver Düsseldorf lufthavn, er af den opfattelse, at de fire undersøgte foranstaltninger har påvirket konkurrencen på det indre marked og bør erklæres uforenelige. Ifølge Flughafen Düsseldorf blev trafikken i Niederrhein-Weeze tidoblet på færre end ti år, alene fordi lufthavnens omkostningsstruktur var blevet kunstigt lav som følge af offentlig støtte. Fordi der blev indledt flydrift i Niederrhein-Weeze, har Ryanair misbrugt brandet »Düsseldorf« i sine markedsføringskampagner, som har vildledt og omdirigeret potentielle kunder til Niederrhein-Weeze på bekostning af Flughafen Düsseldorf.

6.2. **Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg**

(115) Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg (»Niederrheinische IHK«), det lokale industri- og handelskammer, fremhæver, at lukningen af den militære flyveplads førte til et tab af 400 jobs og omkring 100 mio. EUR i indtægter pr. år for Landkreis Kleve, mens udviklingen af Niederrhein-Weeze

([32]) Se betragtning 54 i indledningsafgørelsen.
([33]) Salzgitter mod Kommissionen, C-408/04, EU:C:2008:236, præmis 106.
([34]) KOM(2006) 819.

lufthavn har været yderst positiv og skabt over 1 200 jobs i regionen. Niederrheinische IHK bemærker endvidere, at lufthavnen er vokset i henhold til forretningsplanen fra 2003 og er blevet den tredjestørste regionale lufthavn i Land Nordrhein-Westfalen. Det nylige fald i passagertrafikken tilskrives i vid udstrækning indførelsen af afgifter på flybilletter i Tyskland.

6.3. **Erlebe-Fernreisen og Atlasreisen**

(116) Erlebe-Fernreisen GmbH (»Erlebe-Fernreisen«) og Atlasreisen Partnerunternehmen (»Atlasreisen«), to lokale rejsebureauer, udtrykker støtte til Niederrhein-Weeze lufthavns position under proceduren. Erlebe-Fernreisen er af den opfattelse, at renoveringen af den militære flyveplads og samarbejdet om forvaltningen af Niederrhein-Weeze lufthavn har fremmet virksomhedens vækst. Atlasreisen minder om, at lufthavnen har gennemført den vanskelige certificeringsproces og om indførelsen af en afgift på flybilletter i Tyskland.

6.4. **Agello**

(117) Agello Service GmbH (»Agello«), leverandør af lufthavnstjenester, fremhæver, at den positive forretningsmæssige udvikling af Niederrhein-Weeze lufthavn har gjort den til den tredjestørste regionale lufthavn i Land Nordrhein-Westfalen og anser den for at være et vellykket europæisk projekt. Det nylige fald i passagertrafikken tilskrives i vid udstrækning indførelsen af afgift på flybilletter i Tyskland.

6.5. **Pro:niederrhein**

(118) Pro:niederrhein, en gruppe af lokale borgere, der støtter Niederrhein-Weeze lufthavn, hævder, at de undersøgte foranstaltninger ikke er ulovlige, og at lufthavnen er vigtig for regionen, hvilket understøttes af, at over 20 000 personer underskrev en underskriftsindsamling i 2006.

6.6. **Tower Company og STI**

(119) The Tower Company GmbH (»Tower Company«), lufthavnstjenesteleverandør med ansvar for flysikkerhed og STI Security Training International GmbH (»STI«), der leverer passagerkontrol, mener, at de offentlige tjenesteydelser, som de udfører, ikke kunne flyttes, hvis lufthavnen skulle lukke. De opfordrer Kommissionen til at tage spørgsmålet om beskæftigelse med i sin vurdering.

6.7. **Serve2fly og I-Punkt**

(120) Serve2fly Heico Losch Airport Service GmbH (»Serve2fly«), lufthavnens ground handling-leverandør, og I-Punkt GmbH (»I-Punkt«), et lokalt byggefirma, mener, at udviklingen af Niederrhein-Weeze lufthavn har været yderst positiv og skabt over 1 000 jobs i denne mindre udviklede del af Land Nordrhein-Westfalen. Serve2fly hævder, at synspunkterne i indledningsafgørelsen strider mod Kommissionens egne retningslinjer ved at hindre lokale lufthavne i at konkurrere på markedet. Serve2fly minder om de ugunstige eksterne hændelser, som lufthavnen har skullet håndtere, og anmoder Kommissionen om at tage dem i betragtning.

6.8. **Gaetan Data**

(121) Gaetan Data GmbH, en lokal uddannelsesvirksomhed, hævder, at lufthavnen udgør en unik ressource med hensyn til lufthavnsuddannelse og mener, at Kommissionen hurtigt bør lade sagen gå igennem.

6.9. **Van Boekel, RAS og SOV**

(122) Van Boekel GmbH, et lokalt selskab, der bl.a. er aktivt inden for vejarbejde og landskabsarkitektur, Rheinland Air Service Werft & Handel GmbH (RAS), leverandør af tankningsydelser til lufthavnen, og Schilling Omnibusverkehr GmbH (SOV), busselskabet, der betjener Niederrhein-Weeze fra Köln og Düsseldorf, fremhæver, at lufthavnen nu er en rentabel privat lufthavn med en reel europæisk dimension.

6.10. **NRN Energie**

(123) NRN Energie GmbH (»NRN Energie«) understreger, at lufthavnen i modsætning til Eindhoven lufthavn blev finansieret af en privat investor, som havde yderligere finansiering via Nederlandenes militære operationer. Hvad angår offentlig deltagelse, mener NRN Energie, at de offentlige lån er blevet ydet på markedsvilkår. NRN Energie støtter Tysklands bemærkninger om berettigede forventninger.

6.11. **KPP**

(124) KPP Steuerberatungsgesellschaft GmbH (»KPP«), et skatterådgivningsfirma, henviser til FN GmbH's betydelige kapitalafkast ([10-20] %) i 2010. KPP hævder, at en stor del af lånene fra FN GmbH bør betragtes som kvasiegenkapital, og at der i alle tilfælde er stillet fuld sikkerhed for dem.

6.12. **Landkreis Kleve**

(125) Landkreis Kleve er enig i alle Tysklands bemærkninger, navnlig dem der vedrører berettigede forventninger. Desuden understreger Landkreis Kleve det stigende behov for regionale lufthavne i Nordrhein-Westfalen — et af de tættest befolkede områder i Europa — som ikke fuldt ud kan opfyldes af den nært beliggende Düsseldorf lufthavn, som næsten ikke har mere kapacitet. Landkreis Kleve tilføjer, at finansieringen af Niederrhein-Weeze lufthavn nøje overholdt 2005-luftfartsretningslinjerne, da den var en lufthavn i kategori D (til og med 2007).

6.13. **FN GmbH**

(126) FN GmbH er enig i alle Tysklands bemærkninger til indledningsafgørelsen, som selskabet bidrog til udformningen af. FN GmbH understreger, at de undersøgte foranstaltninger ikke udgør statsstøtte, navnlig ikke de lån, som EEL GmbH ydede, og som blev ydet på markedsvilkår. Ifølge FN GmbH har selskabet, trods meget store investeringer i lufthavnsinfrastrukturen ([50-100] mio. EUR), kunnet opretholde en høj egenkapitalandel (over [20-50] %) og begrænse den del af finansieringsforanstaltningerne, der er omfattet af undersøgelsen, til mindre end [20-50] % af den samlede finansiering. FN GmbH tilføjer, at både trafikken og driftsoverskuddet har været stigende, siden driften blev indledt i 2003, således at FN GmbH har haft årlige overskud siden 2007. FN GmbH bemærker endvidere, at driftsindtægterne fortsat stiger og langt overstiger driftsomkostningerne, der er stabile. Ifølge FN GmbH ville dette solide driftsresultat være endnu bedre, hvis alle omkostninger til selskabets offentlige tjenesteydelser blev trukket ud af resultatopgørelsen.

(127) FN GmbH understreger, at selskabet ikke er en kriseramt virksomhed, og at alle lån er blevet ydet på markedsvilkår. FN GmbH hævder, at i denne kreditvurderingsklasse er rentesatserne for de lån, som EEL GmbH har ydet, højere end Bundesbanks satser for nye sikrede kreditter eller Pfandbriefindex-satserne ([35]) (plus en sædvanlig margen på 80-120 basispoint).

6.14. **Andre interesserede parter**

(128) Fem personer tvivler på, at:

a) de oplysninger, som Tyskland har fremlagt, afspejler de reelle beløb, som er ydet til EEL GmbH og FN GmbH

b) lufthavnen havde kunnet overleve uden offentlige lån

c) der ikke var et fungerende finansielt marked, der kunne finansiere projekter såsom projektet i Niederrhein-Weeze lufthavn

d) FN GmbH vil være i stand til at tilbagebetale alle lån og renter på forfaldsdatoerne i 2016; de berørte tredjeparter hævder i den forbindelse, at Tyskland skulle have været tvunget til at acceptere ombytningen af gæld til andele, som blev planlagt i 2011, hvilket ville indebære ulovlig støtte og være en transaktion, som ingen privat investor ville have foretaget

([35]) Indekset benyttes til at fastsætte renten på hovedsagelig tyske bankobligationer med AAA-rating.

e) den rentesats, som Tyskland har krævet af FN GmbH, svarer til markedsforholdene

f) FN GmbH har skabt 350 jobs (som var Tysklands krav til FN GmbH som forudsætning for at give afkald på tilbagebetalingen af den anden rate på [2-5] mio. EUR i 2004)

g) den reelle værdi af sikkerhedsstillelsen fra Airport Network B.V. for lånene til FN GmbH er høj ([36])

h) en investor ville have løbet den risiko, der er forbundet med at yde lån til en lufthavn, som ikke havde sin driftslicens fra begyndelsen.

7. TYSKLANDS BEMÆRKNINGER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA INTERESSEREDE PARTER

(129) Tyskland mener ikke, at Hr. Kleinschnittgers oplysninger kan anvendes i sagsbehandlingen, eftersom de indeholder fortrolige oplysninger fra drøftelserne i Landkreis Kleves distriktsråd, som er blevet ulovligt indsamlet og videresendt til Kommissionen.

(130) For så vidt angår bemærkningerne fra visse enkeltpersoner, henviser Tyskland til sine bemærkninger af 18. marts 2013 og 19. august 2013, der er opsummeret i afsnit 5.

8. VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE

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

(132) Kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. For at en foranstaltning kan udgøre statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal hver af de følgende fire betingelser derfor være opfyldt. Den økonomiske støtte skal:

— ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler

— begunstige visse virksomheder eller visse produktioner

— fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og

— påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(133) I den foreliggende sag har Tyskland hævdet, at EEL GmbH og selskabets anpartshavere konsekvent handlede som forsigtige markedsøkonomiske aktører med profit for øje, og at de undersøgte foranstaltninger ikke indebar en økonomisk fordel, som virksomheden ikke ville have opnået under normale markedsvilkår. Hvis det virkelig er tilfældet, udgør Tysklands foranstaltninger ikke statsstøtte.

8.1. **Berettigede forventninger**

(134) I modsætning til, hvad Tyskland hævder, har Kommissionen ikke skabt nogen berettigede forventninger med hensyn til afslutningen af den foreløbige undersøgelse. For det første er argumentet om, at Kommissionen skulle være forblevet inaktiv, irrelevant. I de forenede sager, Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen ([37]) bekræftede Domstolen, at Kommissionens manglende handling er irrelevant, når en støtteforanstaltning ikke er blevet anmeldt til den. Da Tyskland undlod at anmelde støtten (jf. betragtning 247), kan Tyskland ikke påberåbe sig berettigede forventninger. Kommissionen bemærker, at henvisningen til dommen i Salzgitter-sagen er irrelevant, eftersom denne dom alene omhandler tilbagebetalingsperioden for støtte, der er erklæret uforenelig ved en kommissionsafgørelse og ikke den indledende undersøgelsesperiode, som Tysklands bemærkninger er knyttet til. Endelig bemærker Kommissionen, at eftersom den aldrig har informeret Tyskland om, at sagen var afsluttet, er den i sin gode ret til at indlede en formel undersøgelse.

([36]) De berørte tredjeparter begrunder deres tvivl om dette punkt ved at hævde, at Airport Network B.V. havde vedvarende tab.
([37]) Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen, forenede sager C-183/02 P og C-187/02 P, EU:C:2004:701, præmis 52.

8.2. **Kriseramt virksomhed**

(135) I indledningsafgørelsen kunne Kommissionen ikke udelukke, at FN GmbH var en kriseramt virksomhed. På baggrund af Tysklands oplysninger er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at FN GmbH's finansielle situation med tiden er blevet bedre:

a) Selskabet skabte positive pengestrømme færre end fem år efter, at driften blev indledt (jf. tabel 5) og skabte overskud indtil udgangen af 2010, som er året for den seneste undersøgte støtteforanstaltning

b) Selskabet har altid nydt godt af dets private andelshaveres støtte (se betragtning 72) og havde adgang til kredit fra kommercielle banker (se betragtning 73)

c) FN GmbH's ledelse har aldrig overvejet at indgive konkursbegæring i denne periode.

(136) Kommissionen er derfor af den opfattelse, at selskabet aldrig var i den situation, der er beskrevet i punkt 9 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, hvorefter »virksomheden ikke med egne finansielle midler eller med de midler, som virksomheden kan opnå fra ejeren/aktionærer og kreditorer, er i stand til at standse de tab, som uden de offentlige myndigheders indgriben næsten med sikkerhed vil medføre virksomhedens ophør på kort eller mellemlang sigt.« Kommissionen konkluderer, at FN GmbH ikke kan betragtes som en kriseramt virksomhed.

8.3. **Forekomst af statsstøtte i forbindelse med lånene til FN GmbH (foranstaltning 1)**

8.3.1. *Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet*

(137) Indtil for nylig lå der ofte rent territorielle eller i visse tilfælde militære hensyn til grund for udviklingen af en lufthavn. Driften heraf blev organiseret som en del af den offentlige forvaltning og ikke som kommerciel virksomhed. Konkurrencen mellem lufthavne og lufthavnsoperatører var også begrænset og udviklede sig gradvist.

(138) Den situation har imidlertid ændret sig i de senere år. Selv om landsplanmæssige hensyn og administrative strukturer stadig kan forekomme i nogle tilfælde, er de fleste lufthavne blevet omdannet til private virksomheder for at gøre det muligt for dem at drive virksomhed på markedsvilkår i et stadig mere konkurrencepræget miljø. Overgangen til den private sektor er som regel sket i form af privatisering eller gradvis åbning for kapitaltilførsler. I de senere år har private equity-selskaber og investerings- og pensionsfonde vist stor interesse i at erhverve lufthavne, som det også er tilfældet i nærværende sag.

(139) Som anført i punkt 44 i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (»Luftfartsretningslinjerne 2014«) ([38]) er det i betragtning af den gradvise udvikling af markedskræfterne i lufthavnssektoren ikke muligt at fastsætte en præcis dato, fra hvilken driften af en lufthavn ubetvivleligt skal betragtes som økonomisk aktivitet. EU-domstolene har imidlertid anerkendt, at der er sket en udvikling i lufthavnsaktiviteternes karakter. I *Leipzig/Halle lufthavn*-dommen ([39]) fastslog Retten, at fra den dato, hvor dommen i Aéroports de Paris-sagen blev afsagt, kan det ikke længere udelukkes at anvende statsstøttereglerne på finansiering af lufthavnsinfrastruktur. Derfor falder drift og opførelse af lufthavnsinfrastruktur fra den dato, hvor der blev afsagt dom i Aéroports de Paris-sagen (12.12.2000), ind under statsstøttekontrollen.

(140) I nærværende sag blev EEL GmbH's forskellige lån til FN GmbH til finansiering af opførelsen af Niederrhein-Weeze lufthavn, der indgik i den formelle undersøgelsesprocedure, ydet fra 2003, dvs. efter Aéroports de Paris-dommen. Derfor konkluderer Kommissionen, at den har ret til at undersøge alle EEL GmbH's lån til FN GmbH.

([38]) Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).
([39]) Dom af 24. marts 2011, Mitteldeutsche Flughafen AG og Flughafen Leipzig-Halle GmbH mod Kommissionen, forenede sager T-443/08 og T-455/08,, EU:T:2011:117, særlig præmis 93 og 94, bekræftet af Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, sag C-288/11 P, EU:C:2012:821.

8.3.2. *Statsmidler og spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen kan tilregnes staten*

(141) Støttebegrebet omfatter enhver begunstigelse, som finansieres direkte eller indirekte af statsmidler og ydes af staten selv eller af organer, der optræder på vegne af staten.

(142) I nærværende sag er støttegiveren EEL GmbH fuldt ud ejet af offentlige organer, nemlig Landkreis Kleve og Weeze kommune. Derfor er EEL GmbH en offentlig virksomhed i henhold til artikel 2, litra b), i Kommissionens direktiv 2006/111/EF ([40]) om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemsigtighed i bestemte virksomheder.

(143) Landkreis Kleves og Weeze kommunes dominerende indflydelse på dette tidspunkt kan tydeligt aflæses af anpartsstrukturen, idet Landkreis Kleve (52 %) og Weeze kommune (48 %) er EEL GmbH's eneste anpartshavere. Desuden består EEL GmbH's bestyrelse af to repræsentanter for offentlige organer, nemlig borgmesteren i Weeze kommune og Land-borgmesteren (»Landrat«) i Landkreis Kleve.

(144) De offentlige myndigheder har også afgørende økonomisk indflydelse på EEL GmbH af den ovenfor nævnte grund, at EEL GmbH i årene 2004-2005 modtog forskellige tilskud (»likviditetsfordele« og kapitaltilførsler) fra sine andelshavere. Således har de offentlige myndigheder ydet direkte økonomisk støtte til EEL GmbH.

(145) Derfor finder Kommissionen, at EEL GmbH er en offentlig virksomhed, og at dens midler skal betragtes som statsmidler.

(146) Domstolen har imidlertid også fastslået, at selv om staten er i stand til at kontrollere en offentlig virksomhed og udøve en dominerende indflydelse på dennes transaktioner, kan det ikke uden videre antages, at den faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde. En offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre uafhængigt alt efter den grad af autonomi, staten giver den. Derfor er den omstændighed, at en offentlig virksomhed er undergivet statslig kontrol, ikke i sig selv tilstrækkelig til at tilregne staten virksomhedens foranstaltninger, herunder de undersøgte lån. Domstolen anførte, at en offentlig virksomheds støtteforanstaltning kan tilregnes staten på grundlag af en række indikatorer.

(147) Disse indikatorer kan være integrationen af selskabet i den offentlige forvaltnings strukturer, arten af dets aktiviteter og udøvelsen af disse på markedet på normale konkurrencevilkår sammen med private aktører, selskabets juridiske status (hvorvidt det er omfattet af forvaltningsret eller almindelig selskabsret), omfanget af det tilsyn, de offentlige myndigheder udøver over for selskabets ledelse, eller andre omstændigheder, der i det enkelte tilfælde viser, at de offentlige myndigheder er involveret i vedtagelsen af en foranstaltning eller manglende sandsynlighed for, at de ikke er involveret, idet der også tages hensyn til foranstaltningens omfang, indhold og de betingelser, der gælder for den.

(148) Det skal først bemærkes, at store investeringsprojekter, der påvirker en lufthavn, er af interesse for de lokale myndigheder, som ofte til en vis grad er involveret i sådanne projekter. Det skyldes, at en lufthavn kan spille en afgørende rolle på flere politikområder: Transport, regional og national økonomisk udvikling samt by- og landsplanlægning. I den foreliggende sag drives lufthavnen af et privat selskab. Imidlertid var det en politisk beslutning at omdanne den tidligere militære flyveplads til en civil lufthavn og sælge den til en privat investor. Desuden spillede Landkreis Kleve og Weeze kommune en afgørende rolle i ombygningen.

(149) Kommissionen bemærker, at EEL GmbH blev stiftet af de to regionale offentlige organer med henblik på at forberede lufthavnsejendommen til kommerciel anvendelse som civil lufthavn og at forvalte den, indtil en privat investor tog over som fastsat i artikel 2 i statutterne (*Gesellschaftsvertrag*) ([41]) af 16. december 1999. Som forklaret i betragtning 32 stod denne aktivitet stille, indtil virksomheden genoptog sine aktiviteter i april 2003. Siden da har EEL GmbH's aktiviteter været begrænset til at kanalisere nye investeringer ind i Niederrhein-Weeze lufthavn, hvilket er i overensstemmelse med selskabets oprindelige formål.

([40]) Kommissionens direktiv 2006/111/EF af 16. november 2006 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemsigtighed i bestemte virksomheder (EUT L 318 af 17.11.2006, s. 17).

([41]) »Selskabets formål er at udvikle og åbne den tidligere NATO-flyveplads Weeze-Laarbruch, hvilket omfatter den nødvendige infrastruktur og de nødvendige tekniske faciliteter samt vedligeholdelse og istandsættelse som forberedelse til erhvervsmæssig brug«.

(150) Desuden blev lufthavnen mellem 1999 og 2001 drevet af Landkreis Kleve og Weeze kommune (via det på det tidspunkt offentligt ejede FN GmbH), og EEL GmbH blev etableret specifikt med henblik på at sikre den fremtidige funktion af den civile lufthavn.

(151) Det følger af ovenstående, at EEL GmbH bør anses for at være et SPV-selskab, som Landkreis Kleve og Weeze kommune etablerede som beskrevet i betragtning 109 for at nå deres politiske målsætninger for Niederrhein-Weeze lufthavn, navnlig dens omdannelse fra en militær til en civil facilitet, som de undersøgte foranstaltninger havde til formål at finansiere. Det er et stærkt tegn på, at de undersøgte foranstaltninger kan tilregnes Landkreis Kleve og Weeze kommune.

(152) Desuden blev beslutningen om at yde lån til FN GmbH via EEL GmbH og at forlænge dem taget af EEL GmbH's andelshavere, som repræsenterer de offentlige myndigheder. Kommissionen bemærker også, at de to offentlige andelshavere har fastlagt formålet med, indholdet af og betingelserne for hver låneaftale, som EEL GmbH indgik med FN GmbH, som fremhævet i referatet af EEL GmbH's generalforsamling.

(153) Desuden blev alle de lån, som EEL GmbH ydede til lufthavnens driftsselskab FN GmbH, refinansieret af Landkreis Kleve ([42]). Dette er yderligere et tegn på, at beslutningerne om at yde lån til FN GmbH og om at forlænge lånene faktisk udsprang af en beslutning truffet af de offentlige myndigheder.

(154) Endvidere havde EEL GmbH ingen bestyrelse. Begge administrerende direktører er repræsentanter for de offentlige andelshavere. Selskabets ene administrerende direktør er Land-borgmesteren, som er øverste ansvarlige i Landkreis Kleve, og den anden er Weeze kommunes borgmester. Desuden har EEL GmbH intet fast personale og ledes af en enkelt tjenestemand fra Landkreis Kleve. Af disse forhold fremgår det, at enhver afgørelse, der træffes af EEL GmbH, i virkeligheden vedtages af repræsentanter for de offentlige andelshavere, der ud over at sidde i selskabets ledelsesorganer også står for dets daglige drift. Det bekræfter, at de undersøgte foranstaltninger kan tilregnes de offentlige andelshavere.

(155) Selv om selskabet retligt betragtet er en privat virksomhed, er EEL GmbH desuden underlagt offentlige regnskabsregler ([43]).

(156) Endelig planlægges det at opløse EEL GmbH, når FN GmbH har tilbagebetalt selskabet al sin gæld inklusive renter. Som Tyskland har hævdet, bør EEL GmbH derfor betragtes som et selskab, der er oprettet af dets to offentlige anpartshavere med det ene sigte at samle midler og kanalisere dem videre til FN GmbH til investeringsformål. Det bekræfter også, at foranstaltningerne kan tilregnes de offentlige andelshavere.

(157) Kommissionen finder derfor, at EEL GmbH's beslutninger om at yde lån til FN GmbH og forlænge tilbagebetalingsfristerne (foranstaltning 1) udgør en overførsel af statsmidler og kan tilregnes staten.

8.3.3. *Selektiv økonomisk fordel — princippet om den markedsøkonomiske aktør*

(158) For at afgøre om en virksomhed har haft en økonomisk fordel af et lån ydet på favorable vilkår, anvender Kommissionen princippet om den »markedsøkonomiske aktør«. I henhold til dette princip bør kapital, som staten direkte eller indirekte stiller til rådighed for en virksomhed under forhold, der svarer til de normale markedsbetingelser, ikke betragtes som statsstøtte ([44]).

(159) Kommissionen skal derfor først vurdere, om betingelserne for de fire lån, som EEL GmbH ydede til FN GmbH, og de to forlængelser giver FN GmbH en økonomisk fordel, som selskabet ikke ville have kunnet opnå under normale markedsvilkår. I den foreliggende sag har Tyskland som beskrevet ovenfor anført, at det på daværende tidspunkt (2003-2005) var meget usandsynligt, at kommercielle banker ville have givet FN GmbH tilsagn om de fire lån.

([42]) Weeze kommunes eneste økonomiske støtte bestod i den oprindelige tilførsel af kapital til EEL GmbH ved selskabets etablering, men kommunen støttede op om alle EEL GmbH's og Landkreis Kleves beslutninger.

([43]) I medfør af stk. 53 i Haushaltsgrundsätzegesetz, hvori der fastsættes budgetmæssige og regnskabsmæssige principper for offentlige enheder i Tyskland.

([44]) Meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne: Anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren (EFT C 307 af 13.11.1993, s. 3, stk. 11). Meddelelsen er rettet mod fremstillingssektoren, men finder også anvendelse på andre økonomiske sektorer. Se også sag T-16/96, Cityflyer, Sml. 1998 II, s. 757, præmis 51.

(160) Når foranstaltningernes støtteelement skal fastlægges, er det på grundlag af statsstøttebegrebet, og Domstolen har konsekvent fastslået, »at begrebet statsstøtte skal anvendes på en objektiv situation, der bedømmes på det tidspunkt, hvor Kommissionen træffer sin afgørelse«. For at vurdere om lån fra offentlige kilder er blevet ydet på markedsvilkår, eller om de indebærer en fordel for låntager, kan Kommissionen, hvis der ikke foreligger en sammenlignelig markedssats, tage udgangspunkt i referencesatser. Kommissionen finder således, at den passende metode til at bestemme støtteelementet er fastlagt i referencesatsmeddelelsen fra 2008 ([45]), som trådte i kraft den 1. juli 2008. Kommissionen har derfor undersøgt foranstaltningerne på grundlag af denne meddelelse ([46]).

(161) I henhold til referencesatsmeddelelsen fra 2008 afhænger rentemarginalen for et lån af graden af sikkerhedsstillelse og af låntagers kreditrating. For at fastlægge den passende rente på markedsvilkår skal Kommissionen derfor tage højde for FN GmbH's kreditrating og værdien af den sikkerhed, der blev stillet for lånet.

FN GmbH's kreditrating

(162) I den periode, hvor de første fire lån blev ydet, blev FN GmbH ikke vurderet af et kreditvurderingsbureau, og der forelå heller ikke en bankintern kreditvurdering. Derfor bad Tyskland konsulentfirmaet […] (»konsulenten«) om at anslå FN GmbH's kreditværdighed for hvert af de år, hvor lån 1-4 blev ydet. Konsulenten fremlagde en skønnet sandsynlighed for misligholdelse inden for et år og en kreditvurdering. Skønnene blev dernæst kontrolleret og bekræftet af revisionsfirmaet […].

(163) Konsulentens skøn er foretaget på grundlag af solvensforordningen fra 2006 ([47]), hvorved Basel II-reglerne er gennemført i Tyskland. I henhold til solvensforordningen skal bankerne beregne sandsynlighed for misligholdelse inden for et år inden for rammerne af den såkaldte interne ratingbaserede metode (IRB). Nogle typer finansiering, de såkaldte *Spezialfinanzierungen*, er undtaget fra forpligtelsen til at beregne sandsynligheden for misligholdelse. Ved sådanne typer finansiering foretages der i henhold til solvensforordningen i stedet en simpel risikovægtning. Konsulenten baserede sit skøn af sandsynligheden for misligholdelse og af ratingen på denne forenklede metode. Metoden medtager følgende fem faktorer: Låntagers finansielle styrke, politisk og juridisk kontekst, virksomhedens karakter, ejerens styrke og sikkerhedsstillelse.

(164) Sandsynligheden for misligholdelse inden for et år skønnes for hvert af lånene at være på mellem [0,5-3] % og [1-5] %. Ifølge konsulenten svarer denne sandsynlighed til en rating på […]. Det skal bemærkes, at denne skønnede vurdering hviler på et skøn af graden af sikkerhedsstillelse og dermed det tab givet misligholdelse (LGD), der er forbundet med de enkelte lån. Det betyder, at den rating, som konsulenten har beregnet, allerede omfatter en potentiel opjustering for sikkerhedsstillelsen og udgør udstedelsesratingen (i modsætning til udstederratingen). Konsulentens rapport indeholder imidlertid ikke oplysninger om værdien af de sikkerhedsstillelsen for de pågældende lån og indeholder heller ikke oplysninger om det faktiske LGD for hvert enkelt lån.

(165) Hvis man alene tager de første fire faktorer, som konsulenten vurderede, i betragtning (og ekskluderer »sikkerhedsstillelse«), bør konsulentens skøn give en rating, der ligger tættere på udstederratingen. F.eks. er gennemsnittet af de første fire faktorer [1-5], hvilket kan fortolkes som værende tæt på en rating på […]. Denne udstederrating finder anvendelse på lån 1, 2 og 3. For lån 4 er udstederratingen skønnet efter denne metode […].

(166) Kommissionen bemærker, at konsulentens rapport efterlader nogen tvivl om kvaliteten af den skønnede rating. Desuden skal den skønnede rating betragtes med en vis varsomhed, eftersom konsulenten ikke har udlån til låntager. Den skønnede rating ligger imidlertid forholdsvis lavt på kreditvurderingsbureauernes kreditvurderingsskala og synes ikke at være i strid med den skønnede kreditvurdering, som [bank] foretog for en senere periode.

([45]) Meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6).

([46]) I referencesatsmeddelelsen fra 2008 defineres en metode til fastsættelse af de referencesatser og kalkulationsrenter, som anvendes i stedet for markedssatserne. Kommissionens benytter en referencesats i stedet for markedssatserene, idet den ikke har andre oplysninger, som tillader den at bestemme den rentesats, som låneren kunne opnå på markedet.

([47]) Solvabilitätsverordnung — SolvV af 14. december 2006, offentliggjort 20. december 2006 i Bundesgesetzblatt (Del I, nr. 61, s. 2926).

(167) Tyskland har desuden fremlagt det skøn af FN GmbH's sandsynlighed for misligholdelse inden for et år, som [bank] anvendte for 2009 og 2010. I 2009 ydede [bank] et toårigt lån til FN GmbH på [4-10] mio. EUR. [bank] skønnede, at sandsynligheden for misligholdelse inden for et år var [1-5] % i 2009 og i 2010. Det fremgår af vurderinger af de gennemsnitlige sandsynligheder for misligholdelse, der er offentliggjort af kreditvurderingsbureauerne ([48]), at en sandsynlighed for misligholdelse inden for et år på [1-5] % svarer til en rating på mellem […] og […].

Sikkerhedsstillelse og tab givet misligholdelse ([49])

(168) Der blev stillet følgende sikkerhed for lån 1, da lånet blev ydet (11.4.2003):

a) Pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne (ca. 6,2 mio. m²). I 2002 købte FN GmbH jorden af den tyske stat til en pris af [5-20] mio. EUR. I september 2002 udarbejdede en uafhængig vurderingsmand en rapport, hvoraf det fremgår, at grundens markedsværdi var ca. [5-20] mio. EUR. Den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver var ved udgangen af 2002 (inkl. investeringer i grund og bygninger) ca. [5-20] mio. EUR. Da lån 1 blev udstedt, var der allerede givet højtprioriteret pant i grunden for [1-6] mio. EUR til […]

b) Hr. […]s personlige garanti; Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af garantens personlige ejendom

c) Sikkerhed i Airport Network (AV) B.V.s andele i Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele

d) Sikkerhed i ANH GmbH's andele i FN GmbH; Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele.

(169) Hvis den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver ([5-20] mio. EUR) tages i betragtning, og […]s prioritetspant trækkes fra ([1-6] mio. EUR), er der ca. [5-15] mio. EUR tilbage til at dække långivers fordringer ([5-15] mio. EUR). LGD anslås således til ca. […] % ([50]). Det er sandsynligvis et forsigtigt skøn, da værdien af den personlige garanti og sikkerheden i andelene, som der mangler oplysninger om, kunne sættes højere.

(170) Der blev stillet følgende sikkerhed for lån på det tidspunkt, hvor lånet blev ydet (17. juni 2004).

a) Pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne. Den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver var ved udgangen af 2003 (inkl. investeringer i grund og bygninger) ca. [20-40] mio. EUR. Da lån 2 blev udstedt, var der allerede givet højtprioriteret pant til […] for [1-6] mio. EUR og højprioriteret pant til EEL GmbH for lån 1 på [11-20] mio. EUR (se lån 1 ovenfor)

b) Sikkerhed i Airport Network (AV) B.V.s andele i Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH. Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele

c) Sikkerhed i ANH GmbH's andele i FN GmbH. Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele.

(171) Hvis den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver tages i betragtning ([20-40] mio. EUR), og […]s og EEL GmbH's to prioriterede fordringer trækkes fra ([1-6] mio. EUR og [11-20] mio. EUR), resterer der ca. [10-25] mio. EUR til dækning af EEL GmbH's fordringer for lån 2 ([1-5] mio. EUR). Den anslåede inddrivelsesrate ligger i dette tilfælde tæt på […] %. LGD anslås således til […].

([48]) Se Standard and Poors' »2012 Annual Global Corporate Default Study and Rating Transitions«, 18.3.2013, s. 29, og Moodys »Corporate Default and Recovery Rates 1920-2010«, 28.2.2011, s. 31.

([49]) Graden af sikkerhedsstillelse kan måles som LGD, som er det forventede tab i procent af långivers eksponering under hensyntagen til beløb, som kan inddrives fra sikkerhedsstillelsen og konkursmassen, hvorfor LGD er omvendt proportional med sikkerhedsstillelsens kvalitet.

([50]) LGD = 1 – inddrivelsesrate = 1 – […] mio. EUR/[…] mio. EUR = […] %.

(172) Der blev stillet følgende sikkerhed for lån 3 på det tidspunkt, hvor lånet blev ydet (28.7.2004):

a) Pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne. Ved udgangen af 2003 var den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver (inkl. investeringer i grund og bygninger) ca. [20-40] mio. EUR. Da lån 3 blev udstedt, var der allerede givet højtprioriteret pant til […] for [1-6] mio. EUR og højprioriteret pant til långiver for lån 1 og lån 2 på samlet [10-20] mio. EUR

b) Sikkerhed i Airport Network (AV) B.V.s andele i Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH. Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele

c) Sikkerhed i ANH GmbH's andele i FN GmbH. Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele

d) Sikkerhed i FN GmbH. Der foreligger ingen oplysninger om værdien af denne sikkerhed.

(173) Hvis den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver tages i betragtning ([20-40] mio. EUR), og […]s og EEL GmbH's to prioriterede fordringer trækkes fra ([1-6] mio. EUR og [10-20] mio. EUR), resterer der ca. [10-20] mio. EUR til dækning af långivers fordringer for lån 3 ([2-5] mio. EUR). Den anslåede inddrivelsesrate ligger i dette tilfælde tæt på […] %. LGD anslås således til […].

(174) Da lån 4 blev udstedt (1.7.2005), blev alle tidligere lån samt ubetalte og resterende renter for ca. [0,5-3] mio. EUR forlænget til samme forfaldsdato (31.12.2010). Det samlede lånebeløb udgjorde [20-30] mio. EUR plus [0,5-3] mio. EUR for ubetalte renter. Den aftale sikkerhedsstillelse for EEL GmbH's fordringer var følgende:

a) Pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne. Ved udgangen af 2004 var den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver (inkl. investeringer i grund og bygninger) ca. [20-40] mio. EUR. Da lån 4 blev udstedt, havde långiver allerede en højtprioriteret fordring for lån 1, 2 og 3 for et samlet beløb på [10-25] mio. EUR. Der fandtes ikke højt prioriterede fordringer for lånet ydet af […] ([51]).

b) Sikkerhed i Airport Network (AV) B.V.'s andele i Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele.

c) Sikkerhed i ANH GmbH's andele i FN GmbH; Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele.

d) Derudover stillede […] en personlig garanti den 1. juli 2005 som sikkerhed for alle EEL GmbH's fordringer. Med denne garanti blev en garanti, som tidligere var blevet stillet af […] i forbindelse med lån 1 den 8. juni 2003, forlænget. Tyskland har skønnet værdien af […]s personlige formue eksklusive værdien af hans anparter i Airport Niederrhein Holding GmbH og FN GmbH for at undgå at tælle sikkerhedsstillelsen med to gange. Garantens personlige formue blev skønnet til [20-40] mio. EUR ved udgangen af 2004 ([52]).

(175) Den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver ([20-40] mio. EUR) og […]s personlige garanti ([20-40] mio. EUR) dækker mere end 100 % af det samlede lånebeløb plus renter ([20-30] mio. EUR plus [0,5-3] mio. EUR). Inddrivelsesraten er således […] % og LGD […] %.

(176) Den 29. november 2010 blev alle lån for et samlet beløb på [20-30] mio. EUR plus akkumulerede og skyldige renter på [5-10] mio. EUR forlænget med yderligere seks år indtil den 31. december 2016. Der blev stillet følgende sikkerhed for det skyldige beløb:

a) Pant i lufthavnsgrunden og -bygningerne. Den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver (inkl. investeringer i grund og bygninger) ved udgangen af 2009 er ikke Kommissionen bekendt. De langsigtede aktivers senest kendte bogførte værdi er [20-40] mio. EUR ved udgangen af 2005. Tyskland angav den bogførte værdi af grund og bygninger til [30-70] mio. EUR ved udgangen af 2010 ([53]). Da denne værdi blev

([51]) Se s. 22 og 23 i låneaftalen af 1. juli 2005.
([52]) Se s. 2 i bilag 2 til Tysklands brev af 23. maj 2014.
([53]) Værdistigningen fra 2005 til 2010 skyldes primært […].

bogført kort efter den anden forlængelse af lånene, kan den benyttes som værdien af den sikkerhed, der var til rådighed. Der var på daværende tidspunkt givet førsteprioritetssikkerhed i grunden og bygningerne for [bank]s fordring på [0,5-3] mio. EUR.

b) Sikkerhed i Airport Network B.V.'s andele i Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele på tidspunktet for forlængelse 2.

c) Sikkerhed i ANH GmbH's andele i FN GmbH; Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele på tidspunktet for forlængelse 2.

d) Sikkerhed i FN GmbH's andele i FN Gewerbe GmbH og FN Grundbesitzgesellschaft; Tyskland har ikke fremlagt oplysninger om værdien af disse andele på tidspunktet for forlængelse 2.

e) Personlig garanti stillet af […] med en skønnet værdi på ca. [30-70] mio. EUR ([54]).

(177) Den bogførte værdi af lufthavnens langsigtede aktiver ([30-70] mio. EUR) og den personlige garanti med en skønnet værdi på ca. [30-70] mio. EUR) minus [bank]s førsteprioritetssikkerhed ([0,5-3 mio. EUR]) dækker ca. […] % af det samlede lånebeløb og skyldige renter ([20-30] mio. EUR plus [5-10] mio. EUR), hvilket giver et LGD på […].

(178) I nedenstående tabel sammenfattes oplysningerne om rating og sikkerhedsstillelse for hvert lån:

Tabel 6

Rating og sikkerhedsstillelse for hvert lån

Lån	Dato	Beløb i mio. EUR (lån + skyldige renter)	Udsteder-rating	Værdi af sikkerhed (grund og bygninger og personlig garanti)	Prioriteret fordring […]	Prioriteret fordring [bank]	Inddrivelsesrate	LGD
Lån 1	11.4.2003	[11-20]	[…]	[5-20]	[1-6]	[…]	[…]	[…]
Lån 2	17.6.2004	[2-5]	[…]	[20-40]	[1-6]	[…]	[…]	[…]
Lån 3	28.7.2004	[2-5]	[…]	[20-40]	[1-6]	[…]	[…]	[…]
Lån 4 og forlængelse 1	1.7.2005	[20-33]	[…]	[40-100]	[…]	[…]	[…]	[…]
Forlængelse 2	29.11.2010	[24-40]	[…]	[70-120]	[…]	[1-3]	[…]	[…]

(179) I henhold til referencesatsmeddelelsen fra 2008 fastsættes referencerentesatserne ved at lægge en passende risikopræmie til den etårige basissats. De passende risikopræmier er fastsat i tabellen i referencesatsmeddelelsen fra 2008 og tager hensyn til låntagers rating og sikkerhedsstillelsen for lånet. Forlængelse 2 blev f.eks. indrømmet med en høj grad af sikkerhedsstillelse, og FN GmbH's rating er mellem […] og […]. Kommissionen har fastlagt en konservativ rating på […]. Således hører FN GmbH til i ratinggruppen »([…])« ([55]) i tabellen i referencesatsmeddelelsen fra 2008. Det risikotillæg, der svarer til denne ratinggruppe og til en høj grad af sikkerhedsstillelse, er […] basispoint. Den gældende basissats på det tidspunkt, hvor lånet blev forlænget (29.11.2010) var 1,24 % ([56]).

([54]) Se s. 2 i bilag 2 til Tysklands brev af 23.5.2014.
([55]) Denne gruppe omfatter kreditvurderingerne […].
([56]) Kommissionen offentliggør en liste over de gældende basissatser på følgende websted: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf.

(180) I nedenstående tabel sammenfattes oplysningerne om de faktiske rentesatser og de relevante referencesatser, der gjaldt, da lånet blev ydet i henhold til referencesatsmeddelelsen fra 2008:

Tabel 7

Relevante rentesatser versus opkrævet rentesats

Lån	Dato	Varighed	Udsteder-rating	LGD	1-årig EURIBOR basisrente (3 måneders gennemsnit) (%)	Risiko-tillæg i henhold til reference-satsmedd-elelsen	Reference-rentesats i alt	Opkrævet rentesats
Lån 1	11.4.2003	[…]	[…]	[…]	2,50	[…]	[1-6]	[3-7]
Lån 2	17.6.2004	[…]	[…]	[…]	2,30	[…]	[1-6]	[3-7]
Lån 3	28.7.2004	[…]	[…]	[…]	2,35	[…]	[1-6]	[6-9]
Lån 4 og forlæn-gelse 1	1.7.2005	[…]	[…]	[…]	2,20	[…]	[1-6]	[1-5]
Forlæn-gelse 2	29.11.2010	[…]	[…]	[…]	2,20	[…]	[1-6]	[1-5]

(181) Ifølge ovennævnte skøn blev lån 1, 2 og 3 ydet til satser et godt stykke over referencesatserne. Kommissionen konkluderer derfor, at FN GmbH ikke har haft nogen økonomisk fordel af disse foranstaltninger.

(182) Ovennævnte oplysninger tyder også på, at forlængelse 2 blev givet på markedsvilkår, idet rentesatsen for denne forlængelse er højere end den skønnede referencerentesats. Imidlertid giver en række forhold anledning til tvivl om, hvorvidt forlængelse 2 ikke indeholder et statsstøtteelement, såsom den omstændighed, at støttemodtageren endnu ikke havde tilbagebetalt tidligere lån, forekomsten af støtte i lån 4 og forlængelse 1 og det korte tidsrum mellem tildelingen af forlængelse 2 og den foreløbige aftale mellem offentlige myndigheder og FN GmbH om ombytningen af gæld til andele, som omhandlet i betragtning 45. Under alle omstændigheder finder Kommissionen af de grunde, der er anført i afsnit 9.4 vedrørende foreneligheden af den støtte, der er indeholdt i forlængelse 1, at hvis forlængelse 2 udgør statsstøtte, kan denne støtte betragtes som forenelig med det indre marked.

(183) Lån 4 og forlængelse 1 blev ydet til en sats under referencesatsen med en forskel på […] basispoint. Kommissionen finder derfor, at FN GmbH har haft en økonomisk fordel af lån 4 og forlængelse 1, som selskabet ikke ville have haft under normale markedsvilkår ([57]).

8.3.4. *Selektivitet*

(184) I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at foranstaltning 1 (lån 4, forlængelse 1 og eventuelt forlængelse 2) er en individuel støtteforanstaltning, som alene blev tildelt FN GmbH, og som ikke er en generel foranstaltning.

(185) Derfor er den fordel, som FN GmbH har haft af foranstaltning 1 (lån 4, forlængelse 1 og eventuelt forlængelse 2) selektiv.

([57]) Rentesatsforskellen på […] basispoint udgør en fordel på ca. […] EUR for hele varigheden af lån 4 og forlængelse 1.

8.3.5. *Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen*

(186) Ifølge EU-Domstolens retspraksis fordrejer finansiel støtte konkurrencen, for så vidt som den styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder ([58]). Generelt er det sådan, at når en fordel, der er ydet af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med på et bestemt EU-marked, må det antages, at samhandelen i EU påvirkes af denne fordel ([59]).

(187) Der er på europæisk plan konkurrence lufthavnsoperatørerne imellem for at tiltrække luftfartsselskaber, så de åbner nye ruter eller tilføjer nye afgange. Når de vælger de lufthavne, som de åbner ruter fra, og når de føjer nye flyvninger til eksisterende ruter, sammenligner luftfartsselskaberne lufthavne på grundlag af faktorer som arten af de tilbudte lufthavnsydelser og af de berørte kunder, befolkningsgrundlaget eller den økonomiske aktivitet, overbelastning, adgang over land samt størrelsen af afgifterne og de overordnede forretningsmæssige vilkår for benyttelse af lufthavnsinfrastruktur og -ydelser ([60]). Ved at give FN GmbH finansiering på gunstigere vilkår end de normale markedsvilkår har Tyskland således gjort det muligt for selskabet at konkurrere mere aggressivt mod andre lufthavnsoperatører i konkurrencen om luftfartsselskaber, end det kunne have gjort, hvis det havde haft finansieringsomkostninger på linje med normale markedsbetingelser.

(188) Derfor har foranstaltning 1 (lån 4 og forlængelse 1 og eventuelt forlængelse 2) potentiale til at fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

8.3.6. *Konklusion*

(189) Sammenligningen af de faktiske rentesatser med referencesatserne afledt af referencesatsmeddelelsen fra 2008 viser, at alle lån og forlængelser, bortset fra lån 4 og forlængelse 1, blev ydet til rentesatser, der lå over referencesatserne.

(190) Kommissionen konkluderer derfor, at lån 1, 2 og 3 blev ydet på markedsvilkår, mens lån 4 og forlængelse 1 ikke blev ydet på markedsvilkår. Kommissionen lader det stå uafklaret, om forlængelse 2 blev ydet på markedsvilkår.

(191) Da de kumulative kriterier efter artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt, finder Kommissionen, at lån 4, forlængelse 1 og muligvis forlængelse 2 i foranstaltning 1 indebærer statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.4. **Forekomst af statsstøtte hvad angår lånene til Land Nordrhein-Westfalen (foranstaltning 2)**

8.4.1. *Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet*

(192) Her anvendes det samme ræsonnement som ved foranstaltning 1 (se afsnit 8.3.1 ovenfor), selv om Tyskland hævder, at der er tale om eksisterende støtte (se betragtning 102). I Leipzig/Halle-dommen slog Domstolen fast, at opførelse af lufthavnsinfrastruktur også bør falde ind under statsstøttereglerne fra år 2000, dvs. før datoen for tildeling af foranstaltning 2 den 15. oktober 2002. Kommissionen finder derfor, at foranstaltningen udgjorde støtte, da den blev gennemført. I modsætning til, hvad Tyskland hævder, påvirker det ikke vurderingen, at foranstaltningen blev vedtaget under 1993-dekretet. 1993-dekretet gav alene hjemmel til at tillade mulige støtteforanstaltninger til regionale lufthavne, som Land Nordrhein-Westfalen måtte planlægge at gennemføre, fra 1993. Men med dekretet gives der ikke noget uigenkaldeligt tilsagn til FN GmbH om at yde foranstaltning 2, ligesom dekretet heller ikke i sig selv giver modtageren et retskrav (som det udtrykkeligt er fastsat i artikel 1 i 1993-dekretet). Foranstaltning 2 er en individuel foranstaltning under den ordning, der er indført ved 1993-dekretet.

(193) Kommissionen konkluderer, at den har ret til at undersøge foranstaltning 2 inden for rammerne af statsstøttereglerne, idet det stod klart, da foranstaltningen blev gennemført, at FN GmbH var involveret i en økonomisk aktivitet.

([58]) Italien mod Kommissionen, C-99/02, EU:C:2004:207, præmis 65.
([59]) Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (»Altmark«-dommen), EU:C:2003:415.
([60]) Luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 43.

8.4.2. *Statsmidler og spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen kan tilregnes staten*

(194) Som nævnt i artikel 111 i indledningsafgørelsen blev der udbetalt offentlig støtte direkte fra Land Nordrhein-Westfalens budget som et direkte tilskud til FN GmbH. Støtten fra Land Nordrhein-Westfalen blev således finansieret via statsmidler og må tilskrives staten.

8.4.3. *Økonomisk fordel*

(195) For at vurdere om en statslig foranstaltning udgør støtte, skal det afgøres, om den virksomhed, som foranstaltningen er rettet til, får en økonomisk fordel, som den ikke ville have haft under sædvanlige markedsvilkår.

(196) I den undersøgte sag har Land Nordrhein-Westfalen ydet offentlige midler i form af et direkte tilskud til at støtte infrastrukturinvesteringer i lufthavnen. Disse midler blev modtaget af FN GmbH som lufthavnsoperatør til at finansiere investeringer i lufthavnen. Kommissionen bemærker, at ingen markedsinvestor ville yde et sådant tilskud uden vederlag og uden mulighed for forrentning.

(197) Derfor reducerer investeringstilskuddet de investeringsomkostninger, som lufthavnsoperatøren normalt skulle afholde, uden noget vederlag, og derfor giver det en økonomisk fordel for FN GmbH.

8.4.4. *Selektivitet*

(198) I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at foranstaltning 2 er en individuel foranstaltning under en ordning, som tjente til at give fordele ikke blot til Niederrhein-Weeze lufthavn, men også til flere andre lufthavne i Land Nordrhein-Westfalen. Den pågældende ordning er imidlertid ikke en generel foranstaltning for alle lufthavne i Nordrhein-Westfalen, idet de større lufthavne Düsseldorf og Köln/Bonn ikke er støtteberettigede. Selv hvis alle lufthavne i Land Nordrhein-Westfalen havde været støtteberettigede, ville en sådan sektorbestemt foranstaltning skulle have været anset for selektiv, idet den kun ville være til gavn for en bestemt sektor i en bestemt region.

(199) Derfor er den fordel, som FN GmbH har haft af foranstaltning 2, selektiv.

8.4.5. *Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen*

(200) Ifølge EU-Domstolens retspraksis fordrejer finansiel støtte konkurrencen, for så vidt som den styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder ([61]). Generelt er det sådan, at når en fordel, der er ydet af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med på et bestemt EU-marked, må det antages, at samhandelen i EU påvirkes af denne fordel ([62]).

(201) Der er på europæisk plan konkurrence lufthavnsoperatørerne imellem for at tiltrække luftfartsselskaber, så de åbner nye ruter eller tilføjer nye afgange. Når de vælger de lufthavne, som de åbner ruter fra, og når de føjer nye flyvninger til eksisterende ruter, sammenligner luftfartsselskaberne lufthavne på grundlag af faktorer som arten af de tilbudte lufthavnsydelser og af de berørte kunder, befolkningsgrundlaget eller den økonomiske aktivitet, overbelastning, adgang over land samt størrelsen af afgifterne og de overordnede forretningsmæssige vilkår for benyttelse af lufthavnsinfrastruktur og -ydelser ([63]). Ved at give FN GmbH finansiering på gunstigere vilkår end de normale markedsvilkår har Tyskland således gjort det muligt for selskabet at konkurrere mere aggressivt mod andre lufthavnsoperatører i konkurrencen om luftfartsselskaber, end det kunne have gjort, hvis det havde haft finansieringsomkostninger på linje med normale markedsbetingelser.

(202) Derfor havde foranstaltning 2 potentiale til at fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

8.4.6. *Konklusion*

(203) Foranstaltning 2 udgør statsstøtte til FN GmbH i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

([61]) Italien mod Kommissionen, EU:C:2004:207, præmis 65.
([62]) Altmark-dommen, EU:C:2003:415.
([63]) Luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 43.

8.5. **Forekomst af statsstøtte hvad angår støtten fra Landkreis Kleve (foranstaltning 3)**

8.5.1. *Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet*

(204) Her anvendes samme ræsonnement som for støttekarakteren af lån ydet af offentligt ejede EEL GmbH (se afsnit 8.3.1 ovenfor). Den række foranstaltninger, der udgør foranstaltning 3, blev truffet den 14. marts 2002, dvs. efter dommen i Aéroports de Paris-sagen blev afsagt. I henhold til stk. 1, nr. 4, i låneaftalen, blev foranstaltningen ydet på datoen, hvor modtageren indgik aftale med den tyske forbundsregering om køb af lufthavnsinfrastrukturen, dvs. den 14. marts 2002.

(205) Kommissionen konkluderer derfor, at den har ret til at undersøge foranstaltning 3 og vurdere dens forenelighed med statsstøttereglerne, idet det stod klart, da foranstaltningen blev ydet, at FN GmbH var involveret i en økonomisk aktivitet.

8.5.2. *Statsmidler og spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen kan tilregnes staten*

(206) Støtten blev givet direkte fra Landkreis Kleves budget til FN GmbH. Foranstaltning 3 blev således finansieret via statsmidler og skal tilregnes staten.

8.5.3. *Økonomisk fordel*

(207) For at vurdere, om en statslig foranstaltning udgør støtte, skal det afgøres, om den virksomhed, som foranstaltningen er rettet til, får en økonomisk fordel, som den ikke ville have haft under sædvanlige markedsvilkår. I den forbindelse skal Kommissionen undersøge, om Landkreis Kleve har handlet som en markedsøkonomisk investor, da den gav afkald på en rate af den mellemfinansiering, der tidligere var blevet tildelt FN GmbH.

(208) En privat investors adfærd under markedsøkonomiske vilkår ledes af rentabilitetsudsigter ([64]). Det markedsøkonomiske investorprincip anses normalt for at være opfyldt, når der på grundlag af strukturen og fremtidsperspektiverne for virksomheden inden for en rimelig periode kan forventes en normal forretning i form af udbytteudbetalinger eller kapitalgevinster set i forhold til en sammenlignelig privat virksomhed.

(209) I den foreliggende sag har Landkreis Kleve ydet et rentefrit lån til FN GmbH på [4-10] mio. EUR og givet afkald på tilbagebetaling af en rate på [2-5] mio. EUR uden at modtage nogle yderligere vederlag. Denne sidste beslutning udgjorde gennemførelsen af den klausul, der er fastsat i stk. 4, nr. 1, i låneaftalen, hvorefter den pågældende rate ikke skulle tilbagebetales, hvis målet om oprettelse af 350 jobs blev nået. Kommissionen bemærker, at ingen markedsinvestor ville have ydet et rentefrit lån og givet afkald på tilbagebetalingen af en væsentlig del af lånet uden nogen form for vederlag.

(210) Desuden bør vurderingen efter princippet om den markedsøkonomiske investor udelukke eventuelle positive virkninger for økonomien i den region, hvor lufthavnen er placeret, herunder hvad angår jobskabelse, idet Kommissionen vurderer, om den ydede foranstaltning udgør statsstøtte ved at vurdere, om »en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor« ([65]). I den foreliggende sag var den eneste modydelse til den bortfaldne forpligtelse til tilbagebetaling skabelsen af et bestemt antal jobs. Imidlertid bør der i forbindelse med det markedsøkonomiske investorprincip ses bort fra jobskabelse. En markedsøkonomisk investor ville med andre ord ikke have givet afkald på tilbagebetaling af [2-5] mio. EUR af hensyn til jobskabelsen i regionen.

([64]) Dom af 12. december 2000, Alitalia mod Kommissionen sag T-296/97, EU:T:2000:289, præmis 84; Italien mod Kommissionen, sag C-305/89, EU:C:1991:142, præmis 20.

([65]) Luftfartsretningslinjerne fra 2005, punkt 46.

(211) Derfor reducerer Landkreis Kleves rentefrie lån og den bortfaldne forpligtelse til tilbagebetaling af omkostninger de udgifter, som lufthavnsoperatøren normalt ville have haft, og giver således en fordel til FN GmbH, som selskabet ikke ville have haft under normale markedsvilkår.

8.5.4. *Selektivitet*

(212) Den pågældende fordel blev alene givet til FN GmbH. Da den offentlige finansiering var rettet mod en enkelt virksomhed, er den selektiv i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.5.5. *Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen*

(213) Her anvendes samme ræsonnement som for fordrejningen af konkurrencen og påvirkningen af samhandelen (se afsnit 8.4.5 ovenfor).

8.5.6. *Konklusion*

(214) Af de ovenfor anførte grunde er Kommissionen af den opfattelse, at de offentlige midler, som Landkreis Kleve har tildelt FN GmbH, for så vidt angår mellemfinansieringen af en del af omkostningerne til erhvervelse af lufthavnsejendommen, indebærer statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.6. **Forekomst af statsstøtte hvad angår støtten til EEL GmbH fra Landkreis Kleve og Weeze kommune (foranstaltning 4)**

8.6.1. *Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet*

(215) Tyskland hævder, at EEL GmbH er et instrument, som har til formål at gennemføre kanaliseringen af midler til FN GmbH på en effektiv og økonomisk måde.

(216) Som nævnt i betragtning 25 blev EEL GmbH oprettet af Landkreis Kleve og Weeze kommune til at forvalte lufthavnsejendommen før dens privatisering. Derefter ydede EEL GmbH lån til FN GmbH. Ydelse af lån til tredjeparter er i sig selv en økonomisk aktivitet. Da den række foranstaltninger, der udgør foranstaltning 4, blev ydet til EEL GmbH, var sidstnævnte derfor involveret i en økonomisk aktivitet.

(217) I henhold til artikel 101 i TEUF omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde. EEL GmbH fungerer alene som et instrument for offentlige myndigheder og udøver som sådan ikke økonomiske aktiviteter: Dens eneste formål er at samle de to offentlige myndigheders ressourcer med henblik på at finansiere udviklingen af lufthavnene.

(218) Da de kumulative kriterier i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF ikke er opfyldt, finder Kommissionen, at foranstaltning 4 ikke omfatter statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(219) Selv hvis EEL GmbH skulle betragtes som en virksomhed, der er omfattet af EU's konkurrenceregler i hele den periode, hvor de foranstaltninger, der udgør foranstaltning 4, blev ydet (hvilket selskabet ikke skal), ville Kommissionens vurdering føre til samme konklusion, nemlig at foranstaltning 4 ikke udgør statsstøtte, som vist nedenfor.

8.6.2. *Statsmidler og spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen kan tilregnes staten*

(220) EEL GmbH har modtaget al den kapital og alle de likviditetsfordele og kapitaltilførsler, der er omfattet af foranstaltning 4 fra sine andelshavere, som finansierede disse foranstaltninger via deres respektive budgetter. Foranstaltning 4 omfatter også en garanti på 100 %, ydet af Weeze kommune, som eksponerede kommunens budget. Alle de foranstaltninger, der udgør foranstaltning 4, blev således finansieret via budgetterne for to lokale myndigheder, som desuden besluttede at yde denne række af foranstaltninger.

(221) Foranstaltning 4 blev således finansieret via statsmidler og skal tilregnes staten.

8.6.3. *Økonomisk fordel*

(222) For at vurdere om en statslig foranstaltning udgør støtte, skal det afgøres, om den virksomhed, som foranstaltningen er rettet til, får en økonomisk fordel, som den ikke ville have haft under sædvanlige markedsvilkår.

(223) I den forbindelse skal Kommissionen undersøge, om Landkreis Kleve og Weeze kommune handlede som forsigtige markedsøkonomiske aktører med profit for øje ([66]) ville have gjort under de samme omstændigheder ved at yde de kapitalforanstaltninger, garantier, lån og forlængelser af tilbagebetalingsfrister, som foranstaltning 4 omfatter.

(224) Det er for det første vigtigt at erindre, som konkluderet i afsnit 8.3.2, at EEL GmbH er et SPV-selskab, der blev oprettet af virksomhedens to offentlige andelshavere med henblik på at forvalte Niederrhein-Weeze lufthavns faste ejendom, og som fra 2003 alene blev benyttet til at finansiere lufthavnen. Dette bekræftes af den omstændighed, at de to offentlige andelshavere på deres (skriftlige) generalforsamling den 10. og 11. april 2003 nøje afgrænsede EEL GmbH's nye finansieringsaktivitet til investeringer i Niederrhein-Weeze lufthavn. Det stemmer overens med EEL GmbH's mål som fastsat i artikel 2 i selskabets statutter (*Gesellschaftsvertrag*) af 16. december 1999 ([67]). Endvidere har EEL GmbH, som forklaret i betragtning 153, ingen bestyrelse. Begge administrerende direktører er repræsentanter for de offentlige organer. Selskabets ene administrerende direktør er Land-borgmesteren, som er øverste ansvarlige i Landkreis Kleve, og den anden er Weeze kommunes borgmester. Desuden har EEL GmbH intet fast personale og ledes af en enkelt tjenestemand fra Landkreis Kleve. Disse forhold betyder, at enhver beslutning, der træffes af EEL GmbH, i virkeligheden tages af repræsentanter for de offentlige andelshavere, der ud over at sidde i selskabets ledelsesorganer også står for dets daglige drift. Det bekræfter, at de undersøgte foranstaltninger kan tilregnes de offentlige andelshavere.

(225) Ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på foranstaltning 4 er det nødvendigt at tage behørigt hensyn til det faktum, at modtageren af disse finansielle foranstaltninger er et SPV-selskab, der er oprettet og ejes af enheder, som har taget initiativ til foranstaltning 4, og som alene benyttes til et veldefineret formål, der forfølges med selvsamme enheder. Hertil kommer, at det i denne forbindelse er nødvendigt at tage behørigt hensyn til det formål, med henblik på hvilket SPV-selskabet anvendes og holdes i drift.

(226) SPV-selskaber oprettes og anvendes normalt af private virksomheder under forskellige omstændigheder. En situation, hvor SPV-selskaber kan anvendes, er tilfælde, hvor to uafhængige virksomheder etablerer et joint venture med henblik på at udvikle et specifikt projekt eller udføre en bestemt aktivitet eller funktion (f.eks. forskning og udvikling, produktion eller distribution) ([68]) til gavn for hver enkelt virksomhed. Et SPV-selskab er derfor en retlig struktur, hvortil begge virksomheder afsætter de ressourcer (i form af finansiering, personale, aktiver …), som er nødvendige for gennemførelse af deres fælles projekt, funktion eller aktivitet, og gennem hvilket de iværksætter dette fælles projekt eller udfører den fælles funktion eller aktivitet. I visse situationer, f.eks. når SPV-selskabet kun har en produktions- eller forsknings- og udviklingsfunktion, kan det modtage finansiering på vegne af sine moderselskaber uden i sig selv at skabe overskud, som kan omfordeles til aktionærerne/andelshaverne, f.eks. i form af udbytte. I stedet for at skabe en sådan fortjeneste bidrager det til at gennemføre transaktioner, som dets moderselskaber finder nødvendige i lyset af deres mål.

([66]) Se fodnote 65.
([67]) Se fodnote 49.
([68]) Se Kommissionens konsoliderede meddelelse om jurisdiktion efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT C 95 af 16.4.2008, s. 1, punkt 95).

(227) Det står derfor klart, at når to uafhængige private virksomheder opretter og benytter et SPV-selskab med henblik på et veldefineret mål og giver det finansiering, yder de ikke nødvendigvis finansieringen med henblik på at opnå et finansielt afkast i form af udbytte eller renter, som en investor eller en bank ville gøre. De yder derimod finansieringen med henblik på at nå SPV-selskabets mål.

(228) På baggrund af ovenstående bør Landkreis Kleves og Weeze kommunes dispositioner over for EEL GmbH analyseres under hensyntagen til, at disse to offentlige myndigheder er de eneste andelshavere i EEL GmbH, og at fra 2003 er EEL GmbH's eneste formål at give FN GmbH de forskellige lån og forlængelser af fristen for tilbagebetaling, der udgør foranstaltning 1. Kommissionen minder om, at den række af foranstaltninger, der udgør foranstaltning 1, som angivet i afsnit 8.3.2, utvetydigt kan tilregnes Landkreis Kleve og Weeze kommune. Med andre ord udformede de to offentlige myndigheder foranstaltning 1, som de besluttede at gennemføre via EEL GmbH.

(229) Udgangspunktet for anvendelse af princippet om den markedsøkonomiske aktør på foranstaltning 4 bør derfor være Landkreis Kleves og Weeze kommunes beslutning om at gennemføre foranstaltning 1 og benytte EEL GmbH til det formål. Det relevante spørgsmål, som Kommissionen skal besvare, er følgende: Hvis to hypotetiske markedsøkonomiske aktører havde besluttet at gennemføre foranstaltninger som dem, der udgør foranstaltning 1, ville de så have benyttet et SPV-selskab som EEL GmbH og givet det finansiering svarende til finansieringen fra foranstaltning 4 for at nå dette mål?

(230) På denne baggrund ville den omstændighed, at EEL GmbH kan have modtaget visse lån fra sine andelshavere til rentesatser under de normale markedssatser, at garantien blev stillet gratis, og at kapitalen blev tilført uden nogen klar udsigt til økonomisk afkast, ikke nødvendigvis føre til den konklusion, at Landkreis Kleve og Weeze kommune ikke handlede over for EEL GmbH, som markedsøkonomiske aktører ville have gjort. Det relevante spørgsmål er snarere, hvorvidt den finansiering, der blev ydet til EEL GmbH under foranstaltning 4, fra en markedsøkonomisk aktørs perspektiv er rimelig i lyset af det mål, som EEL GmbH's andelshavere forfulgte, nemlig gennemførelsen af foranstaltning 1.

(231) To forsigtige markedsøkonomiske aktører med samme mål som EEL GmbH's offentlige andelshavere ville i al væsentlighed have haft to muligheder: oprette et SPV-selskab som EEL GmbH (model 1) eller yde lån direkte til FN GmbH uden et særligt organ (model 2). En rationel markedsøkonomisk aktør ville ikke have taget andre muligheder i betragtning som f.eks. brugen af private finansielle formidlere, som ville have taget sig betalt for at levere en sådan tjenesteydelse. På grund af gebyrerne ville denne mulighed have forøget omkostningerne ved at kanalisere midler til FN GmbH.

(232) Kommissionen bemærker, at når de offentlige andelshavere i stedet for at anvende finansielle formidlere besluttede selv at finansiere EEL GmbH, begrænsede de deres finansielle eksponering til, hvad der var strengt nødvendigt for at finansiere FN GmbH under foranstaltning 1:

a) Det finansieringsniveau, der blev leveret direkte af EEL GmbH's offentlige andelshavere indtil 2010 ([20-40] mio. EUR ([69])) var proportionalt med det beløb, som FN GmbH lånte af EEL GmbH ([20-40] mio. EUR ([70]))

b) Betingelserne for EEL GmbH's finansiering (tidspunkt, beløb og forfaldsdato) blev tilpasset EEL GmbH's finansiering af FN GmbH:

Volumen (mio. EUR)	Dato for EEL GmbH's lån til FN GmbH	Dato for Tysklands offentlige foranstaltninger til fordel for EEL GmbH	Volumen (mio. EUR)
11-20]	11.4.2003	11.4.2003	[5-15] (+ [2-5] modtaget som et banklån den 2. maj 2003)
[2-5]	17.6.2004	16.6.2004	[2-5]

([69]) Se betragtning 53.
([70]) Se tabel 3.

Volumen (mio. EUR)	Dato for EEL GmbH's lån til FN GmbH	Dato for Tysklands offentlige foranstaltninger til fordel for EEL GmbH	Volumen (mio. EUR)
[2-5]	28.7.2004	28.7.2004	[2-5]
Forlængelse af lån til 31.12.2010	1.7.2005	1.7.2005	Forlængelse af lån til 31.12.2010 og gældsomlægning
Forlængelse af lån til 31.12.2016	29.11.2010	29.11.2010	Forlængelse af lån til 31.12.2016

c) EEL GmbH har ikke andre materielle aktiver i sin balance end dets fordringer over for FN GmbH. De (små) overskud, som finansieringen af FN GmbH genererer, optræder godt nok i EEL GmbH's regnskaber, men de modsvares ikke af en egentlig kontantbeholdning eller likviditet, idet FN GmbH ikke har tilbagebetalt sin gæld til EEL GmbH

d) Det fremgår af referaterne af EEL GmbH's generalforsamlinger, at renteindtægterne som følge af EEL GmbH's strategi om at finansiere FN GmbH alene har til formål at skabe balance i EEL GmbH's regnskab og betale renterne på de forlængede lån, som de offentlige andelshavere og [bank] har ydet

e) EEL GmbH er derfor ikke i stand til at betale dets to andelshavere og [bank] tilbage, så længe FN GmbH ikke har betalt lån og renter tilbage til EEL GmbH. Det betyder, at EEL GmbH, som Tyskland påpeger, ikke kan udøve nogen anden økonomisk virksomhed.

(233) Kommissionen er af den opfattelse, at de to andelshaveres valg af model 1 derfor var i overensstemmelse med sidstnævntes erklærede mål at hellige EEL GmbH's ressourcer til finansieringen af FN GmbH.

(234) Kommissionen finder desuden, at administrations- og forvaltningsudgifterne ved et SPV-selskab som EEL GmbH under model 1 reduceres til et absolut minimum (der immobiliseres ingen andre aktiver end fordringerne over for FN GmbH, der er intet fast personale eller ledelse, næsten ingen driftsudgifter og ingen finansielle omkostninger ud over tilbagebetalingen af det lån, som [bank] ydede). Det gælder navnlig, idet EEL GmbH allerede fandtes som en hvilende struktur, da de to offentlige andelshavere besluttede at gennemføre foranstaltning 1, og ikke skulle oprettes *ex nihilo*. Et SPV-selskab gør det også lettere at forvalte de finansielle transaktioner med tredjeparter (som FN GmbH eller en privat bank), og samtidig minimeres transaktionsomkostningerne mellem de to andelshavere. Hvis model 2 var blevet gennemført, ville det have medført en fordobling af støttemekanismerne til fordel for FN GmbH, hvilket ville have øget de administrative omkostninger og retsomkostningerne ved at kanalisere midler til FN GmbH (f.eks. en fordobling af antallet af retlige kontrakter) og muligvis have påvirket kvaliteten af tilsynet og koordineringen af projektet.

(235) Derfor ville det have været rationelt for to forsigtige markedsøkonomiske aktører med profit for øje på mellemlangt til langt sigt, og som handlede på vegne af EEL GmbH's offentlige andelshavere, at vælge model 1 frem for model 2. Kommissionen er af den opfattelse, at markedsinvestortesten er bestået, og at der ikke er nogen økonomisk fordel for EEL GmbH.

8.6.4. *Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen*

(236) Fra 2003 var EEL GmbH's aktiviteter strengt begrænset til finansiering af FN GmbH. EEL GmbH kunne ikke udøve anden virksomhed. Selskabet kunne eksempelvis ikke yde lån til en anden enhed.

(237) Derfor er den eneste aktivitet, som kan have bevirket, at foranstaltning 4 har påvirket den konkurrencemæssige dynamik, tilvejebringelsen af finansiering til FN GmbH. En sådan konkurrencemæssig virkning ville have forekommet, hvis foranstaltning 4 ikke var blevet gennemført, og andre udbydere af finansieringsydelser end EEL GmbH såsom banker eller andre investorer ville have haft større mulighed for at yde støtte til FN GmbH med profit for øje.

(238) Som anført i afsnit 8.5.3 var det imidlertid Landkreis Kleves og Weeze kommunes klare intention selv at gennemføre foranstaltning 1 for at yde finansiering til FN GmbH. Foranstaltning 4 blev alene gennemført for at gennemføre foranstaltning 1.

(239) Hvis foranstaltning 4 ikke var blevet gennemført, ville EEL GmbH ikke have været i stand til selv at gennemføre foranstaltning 1. I så fald ville Landkreis Kleve og Weeze kommune imidlertid blot have besluttet at gennemføre foranstaltning 1 uden at benytte sig af EEL GmbH, f.eks. ved at etablere et direkte retligt forhold til FN GmbH. Hvis foranstaltning 4 ikke var blevet gennemført, ville banker og andre investorer derfor ikke have haft bedre mulighed for at skabe profit, idet Landkreis Kleve og Weeze kommune under alle omstændigheder ville have leveret den nødvendige finansiering.

(240) Hvis det antages, at foranstaltning 4 indebar en økonomisk fordel for EEL GmbH (hvilket ikke er tilfældet), ville denne fordel derfor ikke have haft nogen virkning på konkurrencen og samhandelen, hvorfor den ikke ville indebære statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.6.5. *Konklusion*

(241) Af ovennævnte årsager indebærer foranstaltning 4 ikke statsstøtte til EEL GmbH i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.7. **Ny støtte eller eksisterende støtte?**

(242) Der findes en udtømmende fortegnelse over de situationer, hvor en foranstaltning udgør eksisterende støtte, i artikel 1 i forordning (EF) nr. 659/1999 ([71]).

(243) Det er ubestrideligt, at de pågældende foranstaltninger ikke blev iværksat inden Tysklands tiltrædelse af EU (litra b), nr. i), i ovennævnte artikel), at de ikke kan anses for at være godkendt, fordi Kommissionen ikke har truffet en afgørelse inden for de proceduremæssige frister (litra b), nr. iii)), og at de ikke kan anses for eksisterende støtte, fordi forældelsesfristen er udløbet (litra b), nr. iv)). Foranstaltningerne blev ikke støttet på grund af fællesmarkedets udvikling og uden at være blevet ændret af medlemsstaten (litra b), nr. v), første punktum) ([72]).

(244) Denne vurdering er navnlig gyldig for foranstaltning 2, selv om Tyskland hævder, at der er tale om eksisterende støtte (se betragtning 102). I Leipzig/Halle-dommen slog Domstolen fast, at opførelse af lufthavnsinfrastruktur også bør falde ind under statsstøttereglerne fra år 2000 ([73]), dvs. før datoen for tildeling af foranstaltning 2 den 15. oktober 2002 (se betragtning 46). Kommissionen finder derfor, at foranstaltningen udgjorde støtte, da den blev gennemført. I modsætning til, hvad Tyskland har hævdet, påvirker det ikke vurderingen, at foranstaltningen blev vedtaget under 1993-dekretet. 1993-dekretet gav alene hjemmel til at tillade mulige støtteforanstaltninger til regionale lufthavne, som Land Nordrhein-Westfalen måtte planlægge at gennemføre fra 1993, men skaber ikke i sig selv et retskrav for disse lufthavne, hvilket udtrykkeligt er fastsat i artikel 1 i 1993-dekretet.

(245) Foranstaltning 2 blev ydet den 15. oktober 2002, dvs. efter dommen i Aéroports de Paris-sagen blev afsagt. Derfor indebar foranstaltning 2 allerede statsstøtte, da den blev ydet, som vist i afsnit 8.4.6, og blev ikke efterfølgende til statsstøtte som følge af fællesmarkedets udvikling. Endvidere blev foranstaltning 2 ydet, færre end ti år før Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure om den, hvorfor den ikke blev eksisterende støtte efter udløbet af forældelsesfristen. Således betragtes foranstaltning 2 ikke som eksisterende støtte.

([71]) Artikel 1, litra b), nr. v), andet punktum, i forordning (EF) nr. 659/1999 lyder: »Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen«.

([72]) »Støtten anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på† grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer. Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen«.

([73]) Betragtning 38 og 39.

8.8. **Støtteforanstaltningens lovlighed**

(246) I henhold til EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, før Kommissionen har truffet en endelig afgørelse derom.

(247) Da Tyskland ikke har anmeldt alle de undersøgte offentlige foranstaltninger, udgør foranstaltning 1, 2 og 3 ulovlig støtte.

9. **FORENELIGHED**

9.1. **Anvendelse af luftfartsretningslinjerne fra 2014 og 2005**

(248) De undersøgte foranstaltninger bør vurderes på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvoraf det fremgår, at: »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, kan betragtes som forenelige med det indre marked.

(249) Luftfartsretningslinjerne fra 2014 udgør et grundlag til vurdering af, om støtte til lufthavne kan erklæres forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(250) Kommissionen finder i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2014, at bestemmelserne i dens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte ikke bør finde anvendelse på igangværende sager om ulovlig driftsstøtte til lufthavne, som blev ydet før den 4. april 2014. Kommissionen anvender i stedet principperne i luftfartsretningslinjerne fra 2014 på alle sager vedrørende driftsstøtte (anmeldelser, der ikke er færdigbehandlede, og støtte, der ikke er anmeldt) til lufthavne, selv hvis støtten blev ydet før den 4. april 2014 og begyndelsen af overgangsperioden ([74]).

(251) Med hensyn til investeringsstøtte anvender Kommissionen i overensstemmelse med sin meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte de regler, der var i kraft, da støtten blev ydet, på ulovlig investeringsstøtte til lufthavne. Følgelig vil den anvende de principper, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2005, på ulovlig investeringsstøtte til lufthavne, som blev ydet før den 4. april 2014 ([75]).

(252) Kommissionen har allerede konkluderet, at foranstaltning 2 og 3 udgør ulovlig statsstøtte ydet før den 4. april 2014, mens foranstaltning 1 og 4 ikke indebærer statsstøtte.

(253) På baggrund af bestemmelserne i 2014-rammebestemmelserne, der er nævnt i betragtning 250 og 251, er Kommissionen derfor forpligtet til at vurdere, om de pågældende foranstaltninger udgør ulovlig driftsstøtte eller investeringsstøtte.

9.2. **Investeringsstøtte eller driftsstøtte?**

9.2.1. *Foranstaltning 1*

(254) Som konkluderet i afsnit 8.3.6 har FN GmbH nydt godt af den statsstøtte, som er indeholdt i lån 4 og forlængelse 1 og eventuelt forlængelse 2, der udgør en del af foranstaltning 1. Kommissionen vil vurdere karakteren af hver enkelt delforanstaltning særskilt.

(255) Kommissionen bemærker, at lån 4 blev ydet til finansiering af investeringer foretaget af FN GmbH: Som nævnt i betragtning 39, blev det i stk. 1, nr. 2, i låneaftalen, som blev underskrevet den 1. juli 2005, fastsat, at lånet var øremærket investeringer. Kommissionen bemærker, at EEL GmbH har etableret kontrolmekanismer, der er fastsat i låneaftalens stk. 2, hvorefter FN GmbH (og EEL GmbH, såfremt selskabet måtte ønske det) skal kontrollere, at fakturaerne er snævert forbundet med færdiggørelsen af lufthavnen, og at EEL GmbH (og ikke FN GmbH) betalte

([74]) Punkt 172 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([75]) Punkt 173 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

låneudgifterne. Disse mekanismer har vist sig at være effektive, idet Tyskland har kunnet påvise, at de rater, der blev udbetalt fra lånet, udelukkende blev anvendt til dækning af investeringsomkostninger. Derfor er det Kommissionens opfattelse, at lån 4 udgør ulovlig driftsstøtte ydet før den 4. april 2014, og at dens forenelighed skal vurderes efter luftfartsretningslinjerne fra 2005.

(256) For så vidt angår forlængelse 1, bemærker Kommissionen, at den udgør en forlængelse af lån 1, 2 og 3. Forlængelsen er ikke i sig selv målrettet finansiering af nye investeringer, hvilket Tyskland da heller ikke har kunnet påvise. Kommissionen mener derimod, at denne forlængelse alene blev ydet for at løsne FN GmbH fra sin kortfristede forpligtelse til at tilbagebetale alle akkumulerede lån og renter. Derved ønskede EEL GmbH og dets offentlige andelshavere at sikre, at FN GmbH ikke ville løbe tør for likvide midler, hvilket kunne have medført, at støttemodtageren ville have reduceret sine investeringer eller have bragt virksomheden i krise. Af disse årsager er det Kommissionens opfattelse, at forlængelse 1 udgør ulovlig driftsstøtte ydet før den 4. april 2014, og at dens forenelighed skal vurderes efter luftfartsretningslinjerne fra 2014.

(257) Tilsvarende betragtninger ville gøre sig gældende for forlængelse 2, hvis den skulle betragtes som statsstøtte.

9.2.2. *Foranstaltning 2*

(258) FN GmbH har nydt godt af foranstaltning 2 som kompensation for omkostningerne til anskaffelse og installation af de anlægsaktiver, som beskrives i betragtning 46. I henhold til punkt 25 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 forstås der ved investeringsstøtte »støtte til finansiering af anlægsaktiver, især med henblik på at dække behovet for finansiering af kapitalomkostninger«. Derfor udgør alle udgifter under foranstaltning 2 investeringsomkostninger. Foranstaltning 2 udgør således ulovlig investeringsstøtte, der er ydet før den 4. april 2014, og dens forenelighed skal vurderes efter luftfartsretningslinjerne fra 2005.

9.2.3. *Foranstaltning 3*

(259) Som beskrevet i afsnit 3.3 blev foranstaltning 3 ydet med henblik på at mellemfinansiere en del af FN GmbH's udgifter til erhvervelse af lufthavnsejendommen (615 ha og ca. 650 bygninger af forskellige typer til ombygning til en civil lufthavn). Som anført i punkt 3 i præamblen og i stk. 1 i låneaftalen af 14. marts 2002 blev mellemfinansieringen ydet i form af et rentefrit lån, som udtrykkeligt var øremærket til finansiering af de investeringsudgifter, der var nødvendige for gennemførelsen af EuZZLG (se betragtning 21).

(260) Mellemfinansieringen udgør derfor ulovlig statsstøtte i form af investeringsstøtte ydet før den 4. april 2014, og dens forenelighed skal vurderes efter luftfartsretningslinjerne fra 2005.

9.2.4. *Konklusion*

(261) Som forklaret ovenfor finder Kommissionen, at lån 4 i foranstaltning 1, foranstaltning 2 og foranstaltning 3 udgør statsstøtte i form af investeringsstøtte, mens forlængelse 1 og muligvis forlængelse 2 af foranstaltning 1 skal betragtes som driftsstøtte.

9.3. **Investeringsstøttens forenelighed**

(262) I henhold til punkt 61 i retningslinjerne fra 2005 skal Kommissionen undersøge, hvorvidt:

a) opførelsen og driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almen interesse (regionaludvikling, adgangsmulighed osv.)

b) infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål

c) der på mellemlangt sigt er tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, navnlig hvad angår anvendelsen af den eksisterende infrastruktur

d) alle potentielle brugere på lige vilkår og uden forskelsbehandling har adgang til infrastrukturen

e) udviklingen i samhandelen ikke påvirkes i et omfang, der strider mod EU's interesse.

(263) Ud over kravet om at opfylde de specifikke forenelighedskriterier, der er angivet i luftfartsretningslinjerne fra 2005, bør statsstøtte til lufthavne, som enhver anden statsstøtteforanstaltning, være nødvendig og stå i et rimeligt forhold til det tilstræbte legitime mål for at blive godkendt som forenelig støtte ([76]).

9.3.1. *Opførelsen og driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almen interesse (regionaludvikling, adgangsmulighed osv.)*

(264) De undersøgte investeringsstøtteforanstaltninger er målrettet finansieringen af omdannelsen af den tidligere britiske militærbase i Weeze til en civil lufthavn og en væsentlig opgradering af lufthavnen. Disse foranstaltninger har leveret et væsentligt bidrag til den regionale udvikling og skabt nye jobs i et område, der er økonomisk ramt af lukningen af den britiske militærbase. Som Tyskland har påpeget, medførte lukningen af den britiske militærfacilitet, at ca. 6 300 personer forlod området, hvilket udløste et tab af 400 civile jobs med direkte tilknytning til driften af militærbasen og et tab på ca. 102 mio. EUR i indtægter for ca. 80 virksomheder. De britiske troppers afgang efterlod desuden 1 600 boligenheder tomme, dvs. over 30 % af den samlede boligmasse alene i Weeze kommune.

(265) Kommissionen bemærker, at etableringen og udviklingen af den civile lufthavn ifølge Tyskland har ført til skabelsen af over 1 200 jobs i Landkreis Kleve, ligesom servicevirksomheder har klynget sig sammen i lufthavnens erhvervspark.

(266) Som Tyskland har påpeget, er dette projekts bidrag til regional økonomisk udvikling — og dermed til den økonomiske samhørighed, som er et vigtigt mål for EU — til en vis grad allerede blevet anerkendt af Kommissionen. Kommissionen har faktisk givet strukturfondsmidler til Nordrhein-Westfalen under Konver II-programmet, som netop var målrettet finansiering af omdannelsen af tidligere militære anlæg i Kleve.

(267) De undersøgte investeringsstøtteforanstaltninger bidrog også til at gøre området lettere tilgængeligt. De lufthavne, der ligger tættest på Niederrhein-Weeze lufthavn, er Düsseldorf lufthavn (76 km, 51 minutters rejse i bil) og Eindhoven, Nederlandene (88 km, 1 time og 12 minutters rejse i bil) ([77]).

(268) Lufthavnene i Düsseldorf og Eindhoven har siden 2003 haft en støt stigende trafikudvikling: I Düsseldorf voksede trafikken fra 14,3 mio. passagerer i 2003 til ca. 21 mio. i 2013, mens trafikken i Eindhoven lufthavn steg fra 0,4 mio. passagerer i 2003 til 3,4 mio. i 2013. I perioden har der kun været udsving i deres konstante vækst pga. trængsels- og kapacitetsproblemer (navnlig det utilstrækkelige antal disponible slots i Düsseldorf). Düsseldorf lufthavn nåede sin kapacitetsgrænse på 22 mio. passagerer i 2013, mens Eindhoven lufthavn kun kunne betjene 2,5 mio. passagerer i 2012. Trods trafikvæksten i Niederrhein-Weeze lufthavn bemærker Kommissionen, at der siden 2012 er indledt og afsluttet udvidelsesarbejde med henblik på at udvide kapaciteten i de to lufthavne ([78]).

(269) Derfor konkluderer Kommissionen, at investeringen i Niederrhein-Weeze ikke overlapper med eksisterende urentabel infrastruktur. Niederrhein-Weeze lufthavn har tværtimod spillet en vigtig rolle i aflastningen af Düsseldorf lufthavn uden at begrænse planerne om at udvide lufthavnene i Düsseldorf og Eindhoven. Uden det undersøgte projekt var der risiko for, at regionen ville være underbetjent.

(270) Kommissionen kan derfor konkludere, at opførelsen og driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almen interesse, nemlig regional økonomisk udvikling og forbedring af regionens tilgængelighed.

([76]) Se f.eks. sag SA. 34586 (12/N) — Grækenland — Modernisering af Chania lufthavn, punkt 49.

([77]) Selv om Maastricht lufthavn ligger færre end 100 km (98 km) fra Niederrhein-Weeze, tager det 1 time og 14 minutter at nå dertil i bil. Kommissionen er af den opfattelse, at denne lufthavn ikke bør betragtes som beliggende i oplandet til Niederrhein-Weeze lufthavn.

([78]) Efter udvidelserne i 2012-2013 er Eindhoven lufthavns kapacitet blevet øget til 5 mio. passagerer, og det forventes, at der indledes udvidelsesarbejde i Düsseldorf lufthavn i løbet af sommeren 2014.

9.3.2. *Infrastrukturen er nødvendig og står i et rimeligt forhold til det fastlagte mål*

(271) Ifølge Tyskland var den planlagte modernisering af Niederrhein-Weeze lufthavn nødvendig for at færdiggøre ombygningen af den forhenværende militærflyveplads til en civil lufthavn. Det var nødvendigt at opføre og modernisere rullebaner og forpladser, før der kunne indledes civile flyvninger.

(272) Infrastrukturprojektet er, som Tyskland har hævdet, kun blevet gennemført i det omfang, det var nødvendigt for at nå de opstillede mål: Infrastrukturen blev bygget til højst 3,5 mio. passagerer, mens trafikstatistikken i tabel 1 viser, at trafikken voksede støt indtil 2010, hvor den nåede op på et rekordniveau på 2,9 mio. passagerer, før den faldt til 2,2 mio. i 2012. Det betyder, at den forventede trafikefterspørgsel i vid udstrækning svarede til den faktiske efterspørgsel, og at projektet ikke er uforholdsmæssigt stort eller omfattende.

(273) Kommissionen kan derfor konkludere, at infrastrukturen er nødvendig og står i et rimeligt forhold til det fastlagte mål.

9.3.3. *Infrastrukturen har på mellemlangt sigt tilfredsstillende udsigter hvad angår anvendelsen af den eksisterende infrastruktur*

(274) Som forklaret ovenfor nåede Niederrhein-Weeze lufthavn i 2010 et passagertal (2,9 mio.) tæt på dens kapacitetsgrænse (3,5 mio.). Den trafik er skabt efter kun seks års drift, hvilket er langt hurtigere end andre tyske lufthavne med samme lavprisstrategi (som Kassel eller Hahn). Niederrhein-Weeze lufthavns betydelige vækst skyldes lufthavnens vigtige rolle i aflastningen af lufthavnene i Düsseldorf og Eindhoven samt befolkningstætheden i oplandet (over 35 mio. indbyggere).

(275) På grundlag af ovennævnte passagertal havde udviklingsprojektet for Niederrhein-Weeze lufthavn gode anvendelsesudsigter på mellemlangt sigt, navnlig under hensyntagen til, at lufthavnens infrastruktur oprindeligt var af militær karakter, og at investeringerne har bidraget til at omdanne den til civilt brug.

9.3.4. *Alle potentielle brugere har på lige vilkår og uden forskelsbehandling adgang til infrastrukturen*

(276) Kommissionen bemærker, at de civile infrastrukturer altid har været åbne for alle potentielle brugere uden forskelsbehandling.

9.3.5. *Udviklingen i samhandelen påvirkes ikke i et omfang, der strider mod EU's interesse*

(277) Da støtten blev ydet den 15. oktober 2002, betjente Niederrhein-Weeze lufthavn færre end 1 mio. passagerer pr. år, hvilket i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005 gjorde den til en lille regional lufthavn (kategori D) ([79]).

(278) Oplandet til Niederrhein-Weeze lufthavn er Tysklands vestlige regioner og Nederlandenes østlige regioner. Som forklaret ovenfor har Niederrhein-Weeze lufthavn ikke været til væsentlig skade for konkurrencen i oplandsområdet — lufthavnene i Düsseldorf og Eindhoven — som havde alvorlige trængselsproblemer og et utilstrækkeligt antal slots (se betragtning 268).

(279) Desuden betjenes Niederrhein-Weeze lufthavn i modsætning til de to konkurrenter hverken af en tog- eller motorvejsforbindelse.

(280) Kommissionen bemærker endvidere, at forretningsrejsesegmentet har en betydelig markedsandel på 40 % i Düsseldorf lufthavn, mens det kun udgør 7 % i Niederrhein-Weeze lufthavn.

(281) Kommissionen bemærker, at Eindhoven lufthavn er udgangspunkt for både civil og militær flydrift, og at finansieringen af infrastrukturomkostningerne derfor afholdes af både de civile lufthavnsforvaltere og af det nederlandske militær. I 2010 og 2011 betalte Eindhoven lufthavn ca. 1 mio. EUR om året til det nederlandske militær, hovedsagelig for vedligeholdelse af infrastruktur, sikkerhed og flyvekontrol, men den afholdt ikke de oprindelige investeringsomkostninger, som Niederrhein-Weeze (delvist) måtte afholde.

([79]) Se punkt 15.

(282) Støtteintensiteten til det samlede projekt (se afsnittet om støttens nødvendighed og proportionalitet nedenfor) er desuden begrænset til at dække projektets finansieringsbehov. Lufthavnsoperatørens andelshavere vil finansiere over 50 % af investeringsomkostningerne.

(283) På grundlag heraf kan Kommissionen derfor konkludere, at udviklingen i samhandelen ikke påvirkes i et omfang, der strider mod EU's interesse.

9.3.6. *Støttens nødvendighed og proportionalitet*

(284) Kommissionen skal fastslå, om den statsstøtte, der er ydet til FN GmbH, har ændret den støttemodtagende virksomheds adfærd på en sådan måde, at den iværksætter en aktivitet, der bidrager til at opfylde et mål af offentlig interesse, som i) den ikke ville gennemføre uden støtte, eller ii) som den ville have iværksat på mere begrænset eller anden måde. Støtte kan desuden kun betragtes som proportional, hvis samme resultat ikke kunne opnås med mindre støtte og mindre fordrejning. Støttens størrelse og intensitet skal derfor begrænses til det strengt nødvendige for, at den støttede aktivitet kan finde sted.

(285) Ifølge Tyskland var støtten nødvendig, fordi udviklingen af lufthavnen ville være blevet bragt i fare på grund af den stramme finansielle situation i FN GmbH, da støtten blev tildelt. Tyskland tilføjer også, at hvis projektet var blevet gennemført direkte af de offentlige myndigheder, ville disse myndigheder have skullet dække anlægsomkostninger og indledende driftstab. Kommissionen deler denne opfattelse og bemærker, at den offentlige støtte blev ydet i en periode, hvor FN GmbH's private andelshavere foretog meget betydelige investeringer i infrastrukturen i projektets opstartsfase ([20-60] mio. EUR i perioden 2002-2003) og samtidig skulle dække lufthavnens indledende driftstab. Det er tvivlsomt, om lokale myndigheder med begrænsede finansielle ressourcer som Landkreis Kleve og Weeze kommune på egen hånd kunne have båret den økonomiske byrde for så storstilet et projekt, men de kunne nå samme resultat med begrænset egeneksponering ved at støtte et privat initiativ. I betragtning af den risiko der er forbundet med projektet, som er blandt de meget få private lufthavne i Europa, synes begrænset offentlig støtte derfor velbegrundet i opstartsfasen.

(286) Ifølge Tyskland kunne investeringen ikke være blevet gennemført i samme omfang uden foranstaltning 1, 2 og 3. Som Tyskland med rette anfører, ville kun et begrænset antal investeringer kunne blive gennemført, f.eks. udvidelsen af start- og landingsbanen. Det ville have været nødvendigt at udskyde visse investeringer betydeligt, hvorfor lufthavnen ville have haft betydelige driftsvanskeligheder eller have været forhindret i at leve op til den forventede efterspørgsel fra luftfartsselskaber og passagerer i oplandet. Det kan derfor konkluderes, at støtteforanstaltning 1, 2 og 3 har en tilskyndelsesvirkning, eftersom de gjorde det muligt for støttemodtageren at foretage investeringen.

(287) Med hensyn til vurderingen af proportionaliteten af foranstaltning 2 blev der ydet offentlig finansiering til lufthavnen for [2-5] mio. EUR. Som forklaret i betragtning 46 svarer denne støtteforanstaltning til finansiering af 50 % af de støtteberettigede omkostninger under 1993-dekretet. Det resterende beløb ([2-5] mio. EUR) blev finansieret af FN GmbH. Derfor er støtteintensiteten på 50 %.

(288) Da luftfartsretningslinjerne fra 2005 lader spørgsmålet om støtteintensitet stå uafklaret, skal det maksimalt tilladte støttebeløb begrænses til det, der er strengt nødvendigt. Kommissionen bemærker, at de investeringer, der støttes via foranstaltning 2, blev finansieret under *pari passu*-vilkår. Derfor synes støtteintensiteten på 50 % berettiget i det foreliggende tilfælde.

(289) For så vidt angår proportionaliteten af lån 4 i foranstaltning 1 og foranstaltning 3, bemærker Kommissionen, at tildelingen af et lavrentelån eller rentefrit lån udgør en mindre konkurrencefordrejende foranstaltning end et direkte tilskud. Eftersom de offentlige myndigheder opnåede fuld sikkerhed for deres lån, var deres økonomiske engagement desuden meget begrænset. For så vidt angår proportionaliteten af at give afkald på tilbagebetalingen af halvdelen af mellemfinansieringen, er Kommissionen er enig med Tyskland i, at betingelsen om oprettelse af 350 jobs udgør et incitament for private ejere af lufthavnen til at færdiggøre opførelsen og udviklingen af lufthavnens infrastruktur. Kommissionen bemærker, at ordningen var effektiv, idet der var blevet skabt 445 jobs, da der blev givet afkald på tilbagebetalingen (i 2004) i god tid inden den kontraktlige frist udløb (ved udgangen af 2007).

9.3.7. *Konklusion vedrørende foranstaltning 1 (lån 4), 2 og 3*

(290) På baggrund af ovenstående vurdering konkluderer Kommissionen, at foranstaltning 1 (lån 4), 2 og 3 er forenelige med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten.

9.4. **Driftsstøtteforanstaltningens forenelighed**

(291) I afsnit 5.1.2 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 fastlægges de betingelser, som Kommissionen anvender, når den vurderer foreneligheden af driftsstøtte med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. I medfør af punkt 172 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 anvender Kommissionen navnlig disse betingelser på alle sager om driftsstøtte til lufthavne, herunder anmeldelser, der ikke er færdigbehandlede, og støtte, der ikke er anmeldt, selv hvis støtten blev ydet før den 4. april 2014, dvs. før luftfartsretningslinjerne fra 2014 trådte i kraft. Foreneligheds betingelserne for driftsstøtte, som kan ydes i en overgangsperiode på 10 år fra datoen for offentliggørelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2014, er:

a) *Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse*: Denne betingelse er opfyldt, bl.a. hvis støtten forbedrer EU-borgernes mobilitet og forbindelsen mellem regioner og fremmer regional udvikling ([80])

b) *Behov for statslig indgriben*: Der bør alene ydes støtte i de situationer, hvor en sådan støtte kan føre til en væsentlig forbedring, som markedet ikke selv kan levere ([81])

c) *Støttens tilskyndelsesvirkning*: Betingelsen er opfyldt, hvis det er sandsynligt, at den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn ville have været væsentligt lavere uden driftsstøtte, dog under hensyntagen til eventuel ydelse af investeringsstøtte, samt trafikniveauet ([82])

d) *Støttebeløbets proportionalitet (begrænsning af støtten til det nødvendige minimum)*: Driftsstøtte til lufthavne skal for at være proportional være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for, at den støttemodtagende aktivitet bliver gennemført ([83])

e) *Undgåelse af uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen* ([84]).

(292) I betragtning af at den driftsstøtte, som forlængelse 1 og muligvis forlængelse 2 i foranstaltning 1 indebar, blev ydet i sin helhed, før luftfartsretningslinjerne fra 2014 trådte i kraft, anvendes disse foreneligheds betingelser under hensyn til punkt 137 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 (dvs., at nogle betingelser ikke finder anvendelse).

9.4.1. *Driftsstøttens bidrag til et veldefineret mål af almen interesse*

(293) Den undersøgte driftsstøtte havde til formål at opretholde et passende driftsniveau i Niederrhein-Weeze lufthavn.

(294) I henhold til punkt 113 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 anses driftsstøtte til lufthavne for at bidrage til opnåelsen af et mål af almen interesse, hvis den øger EU-borgernes mobilitet og forbindelsen mellem regionerne, modvirker trafiktætheden i store hovedlufthavne, der er knudepunkter i EU, eller fremmer regional udvikling.

(295) Som konkluderet i betragtning 270 svarer opførelsen og driften af Niederrhein-Weeze lufthavn til en klart defineret almen interesse, nemlig regional økonomisk udvikling og forbedring af regionens tilgængelighed.

9.4.2. *Behov for statslig indgriben*

(296) I henhold til punkt 116 ff. i luftfartsretningslinjerne fra 2014 anses driftsstøtte til lufthavne for nødvendig alene i de situationer, hvor støtten kan føre til en væsentlig forbedring, som markedet ikke selv kan levere. I retningslinjerne anerkendes det desuden, at behovet for offentlig finansiering af driftsomkostninger normalt vil være proportionalt større for små lufthavne på grund af de store faste omkostninger, og at lufthavne med en årlig passagertrafik på mellem 200 000 og 700 000 passagerer i væsentligt omfang muligvis ikke er i stand til at dække deres driftsomkostninger.

([80]) Punkt 137 og 113 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([81]) Punkt 137 og 116 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([82]) Punkt 137 og 124 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([83]) Punkt 137 og 125 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([84]) Punkt 137 og 131 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

(297) Siden idriftsættelsen af den nye terminal i 2003 er det årlige antal passagerer i lufthavnen Niederrhein-Weeze steget til 207 992 i 2003, 796 745 i 2004 og 591 744 i 2005 (se tabel 1). Kommissionen bemærker, at der har været betydelige udsving i passagertrafikken i opstartsfasen, navnlig et betydeligt fald på 34 % fra 2004 til 2005. Kommissionen konstaterer derfor, at passagertrafikken i løbet af disse tre år i gennemsnit har ligget på mellem 200 000 og 700 000. Samtidig bemærker Kommissionen, at FN GmbH havde tab i hele perioden (se tabel 5) og ikke en gang kunne dække sine driftsomkostninger (det justerede EBITDA var negativt i 2004 og i 2005), hvilket i luftfartsretningslinjerne fra 2014 anføres som typisk for lufthavne af den størrelse.

(298) Kommissionen konkluderer derfor, at driftsstøtten til Niederrhein-Weeze lufthavn er nødvendig.

9.4.3. *Statsstøtte skal være et velegnet politisk instrument*

(299) I henhold til punkt 120 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 bør driftsstøtte være et velegnet politisk instrument til at opnå det ønskede mål eller løse det pågældende problem. Da Niederrhein-Weeze lufthavn giver driftstab, er det eneste egnede instrument driftsstøtte, der gør det muligt for lufthavnen at videreføre driften for at sikre forbindelserne til Niederrhein-området. Andre instrumenter som investeringsstøtte eller regulerende foranstaltninger forekommer ikke at være egnede til at tackle de finansielle problemer i Niederrhein-Weeze lufthavn på driftsniveau. Kommissionen konkluderer derfor, at driftsstøtten til Niederrhein-Weeze lufthavn er et velegnet instrument.

9.4.4. *Forekomst af tilskyndelsesvirkning og støttebeløbets proportionalitet (begrænsning af støtten til det nødvendige minimum)*

(300) I henhold til punkt 124 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 har driftsstøtte tilskyndelsesvirkning, hvis det er sandsynligt, at lufthavnens økonomiske aktivitet ville have været væsentligt mindre uden driftsstøtten, dog under hensyntagen til eventuel ydelse af investeringsstøtte, samt trafikniveauet.

(301) Niederrhein-Weeze lufthavn modtog investeringsstøtte til at opføre en ny terminal og leve op til nye sikkerhedskrav. Det gjorde det muligt for lufthavnen at opfylde Niederrhein-regionens behov for transport og forbundethed, som udtrykt i passagertallet er steget i løbet af de seneste år. Til trods for det stigende antal passagerer er lufthavnen ikke i stand til at dække sine driftsomkostninger. Uden statslig driftsstøtte ville lufthavnen ikke kunne opretholde det nuværende niveau for trafik og investeringer, og dens økonomiske aktivitet ville skulle reduceres. Samtidig oversteg støtten ikke det beløb, der var nødvendigt for at dække driftstabene, hvorfor støttebeløbet er begrænset til det nødvendige minimum.

(302) Kommissionen finder derfor, at driftsstøtten til Niederrhein-Weeze lufthavn har en tilskyndelsesvirkning og er proportional.

9.4.5. *Undgåelse af uberettigede negative påvirkninger af konkurrence og samhandel*

(303) I henhold til punkt 131 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 tager Kommissionen konkurrencefordrejningerne og påvirkningen af samhandelen i betragtning, når den vurderer foreneligheden af driftsstøtte til en lufthavn. Det kan være en indikation af potentielle konkurrencefordrejninger eller påvirkning af samhandelen, at lufthavnen er placeret i samme opland som en anden lufthavn med overskydende kapacitet.

(304) I betragtning 276 ff. har Kommissionen allerede konkluderet, at udviklingen i samhandelen ikke påvirkes i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

9.5. **Konklusion vedrørende støtteforanstaltningernes forenelighed**

(305) Alle de foranstaltninger, der er genstand for nærværende undersøgelse, og som indebærer statsstøtte, er forenelige med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten. Denne konklusion berører på ingen måde vurderingen af andre statsstøtteforanstaltninger, som de offentlige myndigheder kan have ydet FN GmbH, og som Kommissionen måtte undersøge i fremtiden.

10. **SPROG**

(306) Ved brev af 18. juni 2014 accepterede Tyskland, at denne afgørelse vedtages på engelsk. Derfor er kun den engelske udgave autentisk —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE

Artikel 1

De lån, som EEL GmbH ydede til FN GmbH den 11. april 2004, den 17. juni 2004 og den 28. juli 2004, og Landkreis Kleves og Weeze kommunes støtteforanstaltninger til fordel for EEL GmbH indebærer ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

1. Det lån, som EEL GmbH ydede til FN GmbH den 1. juli 2005, forlængelsen af 1. juli 2005 af alle EEL GmbH's eksisterende lån til FN GmbH, Land Nordrhein-Westfalens støtteforanstaltning til fordel for FN GmbH og Landkreis Kleves direkte støtteforanstaltning til fordel for FN GmbH vedrørende erhvervelsen af Niederrhein-Weeze lufthavns faste ejendom udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

2. Hvis forlængelsen af alle EEL GmbH's eksisterende lån til FN GmbH den 29. november 2010 udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er den forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. juli 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand