

II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/1944

af 23. juli 2014

om foranstaltningerne SA.22030 — 2007/C, SA.29404 og SA.32091 — 2012/C — Tyskland — Finansierungsordninger vedrørende Flughafen Dortmund GmbH og NERES- og NEO-ordningerne for lufthavnsafgifter

(meddelt under nummer C(2014) 5060)

(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 i overensstemmelse med nævnte artikler at fremsætte bemærkninger, under hensyntagen til disse bemærkninger ⁽²⁾, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

1.1. SAGSFORLØB SA.22030 (NERES)

- (1) Ved brev af 27. november 2006 modtog Kommissionen en klage fra en borger med påstand om statsstøtte i forbindelse med NERES (»New and Existing Routes Expansion Scheme«) og en aftale om overførsel af over- og underskud mellem Flughafen Dortmund GmbH (herefter »FD«) og forsyningsvirksomheden Dortmunder Stadtwerke AG (herefter »DSW21«).
- (2) Ved brev af 10. juli 2007 underrettede Kommissionen Tyskland om, at den havde besluttet at indlede proceduren efter traktatens artikel 108, stk. 2, vedrørende NERES og finansieringen af FD (herefter »2007-åbningsafgørelsen«).
- (3) Tyskland fremsendte sine bemærkninger til 2007-åbningsafgørelsen den 5. oktober 2007.

⁽¹⁾ Med virkning fra den 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF eller traktaten). De to sæt artikler er indholdsmæssigt identiske. I nærværende afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. I TEUF blev der også foretaget visse terminologiske ændringer, bl.a. blev »Fællesskabet« erstattet af »Unionen«, og »fællesmarkedet« af »det indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive benyttet i hele denne afgørelse.

⁽²⁾ EUT C 217 af 15.9.2007, s. 25, og EUT C 268 af 5.9.2012, s. 1.

- (4) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽³⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til foranstaltningen.
- (5) Kommissionen modtog bemærkninger fra 11 interesserede parter. Den videresendte disse til Tyskland den 11. januar 2008, som fik mulighed for at reagere herpå. Kommissionen modtog Tysklands bemærkninger hertil ved brev af 28. februar 2008.
- (6) Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger den 10. november 2008 og den 26. oktober 2009, som Tyskland indgav den 19. december 2008 og den 12. november 2009.

1.2. SAGSFORLØB SA.29404 OG SA.32091 (NEO)

- (7) Ved fax af 14. september 2009 modtog Kommissionen en klage fra en borger med påstand om, at rabatordningen NEO (»Neue Entgeltordnung« = »ny ordning for lufthavnsafgifter«) udgør ulovlig og uforenelig statsstøtte til fordel for luftfartsselskaber, der benytter FD. Klageren hævdede desuden, at der også blev ydet ulovlig og uforenelig statsstøtte til den offentligt ejede lufthavnsoperatør FD. Klagen blev registreret med statsstøttesagsnummer SA.29404 (CP 284/2009).
- (8) Ved brev af 13. juli 2010 videresendte Kommissionen denne klage til Tyskland og anmodede om yderligere oplysninger. Tysklands svar blev fremsendt ved brev af 14. oktober 2010.
- (9) Den 14. december 2010 modtog Kommissionen en klage fra området Paderborn (herefter »Kreis Paderborn«). Denne klage blev registreret med statsstøttesagsnummer SA.32091.
- (10) Kommissionen videresendte denne klage til Tyskland og anmodede om oplysninger ved brev af 20. december 2011. De tyske myndigheder indgav deres bemærkninger den 1. februar 2012.
- (11) Kommissionen anmodede om supplerende oplysninger den 21. februar 2012 og 4. marts 2012. Tyskland indgav sit svar henholdsvis den 12. april 2012 og den 24. april 2012.
- (12) Ved brev af 21. marts 2012 meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede proceduren efter traktatens artikel 108, stk. 2 (herefter »2012-åbningsafgørelsen«). Tyskland fremsendte sine bemærkninger til 2012-åbningsafgørelsen den 23. april 2012.
- (13) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽⁴⁾. Kommissionen opfordrede de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger om de pågældende foranstaltninger inden en måned efter offentliggørelsen.
- (14) Kommissionen modtog bemærkninger fra syv interesserede parter. Kommissionen videresendte den 6. marts 2013 disse bemærkninger til Tyskland, som fik lejlighed til at reagere herpå. Tyskland fremsatte sine bemærkninger hertil ved brev af 8. april 2013.

1.3. FÆLLES SAGSFORLØB FOR SA.22030, SA.29404 OG SA.32091 (NERES OG NEO)

- (15) Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger den 10. december 2013. Tyskland svarede ved brev af 9. januar 2014 og 17. februar 2014.
- (16) Ved brev af 22. februar 2014 informerede Kommissionen Tyskland om vedtagelsen af retningslinjerne for luftfart fra 2014 ⁽⁵⁾ og oplyste, at disse retningslinjer fra tidspunktet for deres offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* ville finde anvendelse på den foreliggende sag. Endelig opfordrede Kommissionen Tyskland til at indgive sine bemærkninger.

⁽³⁾ EUT C 217 af 15.9.2007, s. 25.

⁽⁴⁾ EUT C 268 af 5.9.2012, s. 1.

⁽⁵⁾ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).

- (17) Retningslinjerne for luftfart fra 2014 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 4. april 2014 ⁽⁶⁾. De erstattede retningslinjerne for luftfart fra 2005 ⁽⁷⁾, ⁽⁸⁾.
- (18) Den 15. april 2014 blev der offentliggjort en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* med opfordring til medlemsstaterne og interesserede parter til at fremsende bemærkninger om anvendelsen af retningslinjerne for luftfart fra 2014 i dette tilfælde senest 20 arbejdsdage efter offentliggørelsen af denne meddelelse ⁽⁹⁾.
- (19) Kommissionen modtog bemærkninger fra seks interesserede parter. Kommissionen videresendte den 28. maj 2014 disse bemærkninger til Tyskland, som fik lejlighed til at reagere herpå. Tyskland indgav sine bemærkninger ved brev af 13. juni 2014.
- (20) Ved brev af 17. juni 2014 accepterede Tyskland, at denne afgørelse træffes på engelsk på grund af den påtrængende nødvendighed af at vedtage og meddele en afgørelse.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

2.1. BAGGRUNDEN FOR UNDERSØGELSERNE

2.1.1. OPLYSNINGER OM LUFTHAVNEN

- (21) Dortmund lufthavn er beliggende ca. 14 km fra byen Dortmund i Nordrhein-Westfalen, som har ca. 17,6 millioner indbyggere. Lufthavnen betjener Ruhrområdet, som har 5,2 millioner indbyggere og omfatter byen Dortmund.
- (22) I tabel 1 gives en oversigt over lufthavne med ruteflyvninger, som er beliggende i nærheden af Dortmund lufthavn.

Tabel 1

Oversigt over lufthavne beliggende i nærheden af Dortmund lufthavn

Lufthavn	Afstand	Rejsetid med bil	Rejsetid med tog
Dortmund lufthavn			
Paderborn/Lippstadt lufthavn	74,1 km	44 min.	1 t 44 min.
Düsseldorf lufthavn	76,8 km	56 min.	2 t 15 min.
Münster/Osnabrück lufthavn	77,9 km	51 min.	1 t 27 min.
Köln-Bonn lufthavn	104 km	1 t 3 min.	2 t 23 min.
Niederrhein-Weeze lufthavn	123 km	1 t 30 min.	2 t 57 min.
Kassel-Calden lufthavn	138 km	1 t 23 min.	2 t 56 min.

⁽⁶⁾ Se fodnote 5.

⁽⁷⁾ EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1).

⁽⁸⁾ Punkt 171 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁹⁾ EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.

- (23) Dortmund lufthavn ejes og drives af FD, som er 100 % offentligt ejet ⁽¹⁰⁾.

2.1.2. HISTORISK SAMMENHÆNG OG TRAFIKUDVIKLINGEN

- (24) Allerede i 1969 vedtog byrådet i Dortmund den generelle udviklingsplan for Dortmund lufthavn ⁽¹¹⁾. På denne baggrund blev der gennemført en række infrastrukturudviklingsprogrammer (f.eks. anlæggelsen af en ny start- og landingsbane 1983 og udvidelse heraf i 1987).
- (25) På baggrund af de strukturelle og politiske forandringer i Tyskland (f.eks. afindustrialiseringen af Rhein-Ruhrområdet, Tysklands genforening og åbningen af grænserne i Central- og Østeuropa) iværksatte FD i 1992/93 en række undersøgelser af potentialet for passagervækst i regionen ⁽¹²⁾. Ifølge disse undersøgelser anvendte 90 % af passagererne Dortmund lufthavn til forretningsrejser i stedet for private rejser. Charterflyvninger til turistdestinationer har spillet en mindre rolle. I henhold til prognoserne ville lufthavnens passagertrafik stige fra 196 000 i 1991 til mindst 664 000-731 000 i 2000 og 1,1 mio. passagerer om året i 2010.
- (26) På denne baggrund besluttede FD's offentlige aktionærer i 1993 at opgradere og udvide den eksisterende infrastruktur. Som følge deraf blev opførelsen af den nye terminal i Dortmund lufthavn og udvidelsen af start- og landingsbanen afsluttet i 2000. Siden da har Dortmund lufthavn haft kapacitet til at håndtere omkring 2,5 mio. passagerer om året. Kun omkring 30 % af lufthavnens maksimale kapacitet blev udnyttet i perioden 2001-2003.
- (27) Efter terrorangrebene den 11. september 2001 mistede lufthavnen forretningspassagerer. Lufthansa og Eurowings reducerede antallet af flyvninger og ruter betydeligt. Air Berlin erstattede midlertidigt disse to luftfartsselskaber, men i 2003 besluttede det at samle dets aktiviteter i Düsseldorf lufthavn.
- (28) Tabel 2 viser lufthavnens udvikling med hensyn til antal passagerer fra 1999-2013.

Tabel 2

Udvikling i passagertal i Dortmund lufthavn 1999-2013

År	Passagertrafik
1999	677 400
2000	719 365
2001	1 064 153
2002	994 508
2003	1 023 339
2004	1 179 278
2005	1 742 891
2006	2 019 666
2007	2 155 064
2008	2 329 455

⁽¹⁰⁾ Aktionærer i Flughafen Dortmund GmbH er byen Dortmund (26 %) og DSW21 (74 %). Eneaktionæren i DSW21 (100 %) er byen Dortmund. DSW21 er et holdingselskab tilhørende byen Dortmund, som forvalter byens forsyningsselskaber og infrastrukturforvaltere.

⁽¹¹⁾ Dortmund lufthavn blev på det tidspunkt kaldt »Dortmund-Wickede« flyveplads.

⁽¹²⁾ Tysklands svar af 13.10.2010, punkt 58.

År	Passagertrafik
2009	1 716 519
2010	1 747 731
2011	1 822 117
2012	1 902 747
2013	1 924 313

- (29) I 2003 arbejdede der 1 338 personer i Dortmund lufthavn: 274 direkte for lufthavnsoperatøren, 614 for luftfartsselskaber med flyvninger fra lufthavnen, 365 for virksomheder med aktiviteter i lufthavnen og de resterende 85 for offentlige myndigheder (eksempelvis politi, toldvæsen og brandvæsen).
- (30) For at øge udnyttelsesgraden besluttede FD's aktionærer i 2004 at skifte strategi og søge at tiltrække lavprisluftfartsselskaber, som tilbød forbindelser til turistdestinationer samt Central- og Østeuropa. Den 1. juli 2004 blev en ordning med lavere lufthavnsafgifter med betegnelsen NERES (»New and Existing Routes Expansion Scheme«) indført. Den 1. juli 2009 blev en ny ordning for lufthavnsafgifter med betegnelsen NEO (»Neue Entgeldordnung«) indført.
- (31) Kommissionen har undersøgt følgende fire foranstaltninger: en fuld statsgaranti for lån til FD, en aftale om overførsel af over- og underskud mellem FD og forsyningsvirksomheden DSW21 og to foranstaltninger vedrørende nedsættelsen af lufthavnsafgifter for visse luftfartsselskaber, NERES og NEO.

2.2. FORANSTALTNING 1: DEN FULDE STATSGARANTI TIL FORDEL FOR FD

- (32) Infrastrukturudviklingsprogrammerne i Dortmund lufthavn blev finansieret direkte af FD gennem lån, der var sikret af fulde statsgarantier udstedt i 1987 indtil 2000.

2.3. FORANSTALTNING 2: AFTALEN OM OVERFØRSEL AF OVER- OG UNDERSKUD 1991

- (33) Den 20. december 1991 besluttede FD's aktionærer (byen Dortmund og DSW21) at indgå en aftale om overførsel af over- og underskud (herefter: »aftalen om overførsel af over- og underskud 1991«) mellem lufthavnen og DSW21 ⁽¹³⁾. I henhold til denne aftale dækker DSW21 alle FD's underskud. Aftalen trådte i kraft den 1. januar 1992.
- (34) Aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 indeholder følgende bestemmelser:
- Integration af FD i DSW21-koncernen i skattemæssig henseende (afsnit 2)
 - DSW21's dækning af FD's samlede årlige underskud (afsnit 3(3))
 - Aftalens løbetid blev fastsat til mindst fem år. Den blev derefter automatisk fornyet for endnu et år (afsnit 4(3)). Ifølge Tyskland er dækningen af underskud derfor for et ikke nærmere fastsat tidsrum, fordi den årlige automatiske fornyelse blev valgt af skattemæssige årsager.
- (35) For at overholde skattelovgivningen blev et tillæg vedtaget i 1999. Aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 blev ændret den 12. december 2008 med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2008 med henblik på at garantere den skattemæssige virkning af underskudsdekningen. Der blev følgelig indsat en henvisning til den gældende version af AktG (Aktiengesetz — selskabsloven) vedrørende underskudsdekningen, og en minimumsløbetid for aftalen på fem år med automatisk årlig fornyelse (i overensstemmelse med den originale version) blev indsat af hensyn til retssikkerheden.

⁽¹³⁾ Med navnet Dortmunder Stadtwerke AG på daværende tidspunkt.

- (36) I tabellerne nedenfor (tabel 3, tabel 4 og tabel 5) vises de investerings- og driftsomkostninger, der blev finansieret under aftalen om overførsel af over- og underskud 1991, samt omkostningerne vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde.

Tabel 3

Investering vedtaget efter Aéroports de Paris-dommen og finansieret under aftalen om overførsel af over- og underskud

(EUR)

Jahr	Investition inkl Nachaktivierungen	Entschieden	Betrag	Abschreibungen zum 31.12.2013	Betrag finanziert durch Verlustübernahme
2002	Erschließung Infrastruktur West	2001	1 276 584	— 978 183	1 276 584
	Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	2001	964 529	— 735 373	964 529
	Enteignung von Land	2001	853 382		853 382
	Skidatasystem gebührenpflichtiges Parken West	2001	306 469	306 469	306 469
	Summe:		3 400 964	— 1 407 087	3 400 964
2006	Ausbau Parkplatz West 6, Pr 45	2006	941 215	— 474 310	941 215
	Summe:		941 215	— 474 310	941 215
2008	Erweiterung West, Bauteil C	2008	3 694 700	— 1 148 720	3 694 700
	F — Gepäckförderanlage Umrüstung	2008	2 004 069	— 1 246 012	2 004 069
	G Parkplatz Ost -P3	2008	1 077 466	— 321 267	1 077 466
	Entwässerungsanlagen, G-P3	2008	664 420	— 188 252	664 420
	G — Erschließungsstr/Kreisverkehr	2008	519 789	— 155 023	519 789
	G — P3 2 Bauabschnitt	2008	229 058	— 144 223	229 058
	G-P3 Beleuchtungsanlagen	2008	195 237	— 58 230	195 237
	G-P3 Lärmschutzwall	2008	152 812	— 34 637	152 812
	Skidata, Erweiterung Parksystem P3	2008	150 078	— 109 432	150 078
	3 Wartehäuser P3	2008	18 833	— 13 340	18 833
	Summe:		8 706 462	— 3 419 136	8 706 462

(EUR)

Jahr	Investition inkl Nachaktivierungen	Entschieden	Betrag	Abschreibungen zum 31.12.2013	Betrag finanziert durch Verlustübernahme
2009	B — Umbau Mitte-West	2009	1 082 791	— 170 520	1 082 791
	Summe:		1 082 791	— 170 520	1 082 791
	Summe:		14 131 432	— 5 471 053	14 131 432

Tabel 4

Driftsomkostninger, herunder aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde finansieret under aftalen om overførsel af over- og underskud 1991

(1 000 EUR)

Jahr	Operative Betriebskosten nach Rn 25 22) der LL		Operative Einnahmen	Operatives Ergebnis	Betrag
2007			26 116		
	Materialaufwand	11 980			
	Personal	11 242			
	sonstige betr. Aufwendungen	6 824			
	sonstige Steuern	295			
	— hoheitliche Aufgaben nach Tabelle 3	– 6 173	– 4 179		
	Summe	24 168	21 937	– 2 231	2 231
2008			26 561		
	Materialaufwand	12 932			
	Personal	10 727			
	sonstige betr. Aufwendungen	7 675			
	sonstige Steuern	316			
	— hoheitliche Aufgaben nach Tabelle 3	– 7 078	– 4 047		
	Summe	24 572	22 514	– 2 058	2 058

(1 000 EUR)

Jahr	Operative Betriebskosten nach Rn 25 22) der LL		Operative Einnahmen	Operatives Ergebnis	Betrag
2009			21 577		
	Materialaufwand	13 343			
	Personal	10 860			
	sonstige betr. Aufwendungen	5 848			
	sonstige Steuern	266			
	— hoheitliche Aufgaben nach Tabelle 3	– 7 475	- 3 396		
	Summe	22 842	18 181	– 4 661	4 661
			[...] (*)		
2010	Materialaufwand	[...]			
	Personal	[...]			
	sonstige betr. Aufwendungen	[...]			
	sonstige Steuern	[...]			
	— hoheitliche Aufgaben nach Tabelle 3	[...]	[...]		
	Summe	22 808	20 035	– 2 773	2 773
2011			[...]		
	Materialaufwand	[...]			
	Personal	[...]			
	sonstige betr. Aufwendungen	[...]			
	sonstige Steuern	[...]			
	— hoheitliche Aufgaben nach Tabelle 3	[...]	[...]		
	Summe	22 642	20 176	– 2 466	2 466

(1 000 EUR)

Jahr	Operative Betriebskosten nach Rn 25 22) der LL		Operative Einnahmen	Operatives Ergebnis	Betrag
2012			[...]		
	Materialaufwand	[...]			
	Personal	[...]			
	sonstige betr. Aufwendungen	[...]			
	sonstige Steuern	[...]			
	— hoheitliche Aufgaben nach Tabelle 3	[...]	[...]		
	Summe	23 908	21 396	– 2 512	2 512
2013			[...]		
	Materialaufwand	[...]			
	Personal	[...]			
	sonstige betr. Aufwendungen	[...]			
	sonstige Steuern	[...]			
	— hoheitliche Aufgaben nach Tabelle 3	[...]	[...]		
	Summe	27 148	24 254	– 2 894	2 894
2014			[...]		
Jan-Mar	Materialaufwand	[...]			
	Personal	[...]			
	sonstige betr. Aufwendungen	[...]			
	sonstige Steuern	[...]			
	— hoheitliche Aufgaben nach Tabelle 3	[...]	[...]		
	Summe	5 842	3 937	– 1 905	1 905

(*) Fortrolige oplysninger.

Tabel 5

Omkostninger til aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde finansieret under aftalen om overførsel af over- og underskud 1991

Jahr	Hoheitliche Aufgabe	Investitionen inkl. Nachaktivierungen (EUR)	Abschreibungen kum 31.12.2013 (EUR)	Betriebskosten finanziert durch Verlustübernahme (1 000 EUR)
2007	Flugsicherung/Wetterdienst	61 300	– 61 300	
	Brandbekämpfung/Rettungsdienst	13 631	– 10 366	
	Summe	74 931	– 71 666	1 994
2008	Flugsicherung/Wetterdienst			1 530
	Brandbekämpfung/Rettungsdienst	616 032	– 343 950	1 501
	Summe	616 032	– 343 950	3 031
2009	Flugsicherung/Wetterdienst	—	—	1 697
	Brandbekämpfung/Rettungsdienst	—	—	2 160
	Eigensicherung EU-VO 300/2008	—	—	222
	Summe	—	—	4 079
2010	Flugsicherung/Wetterdienst	[...]	[...]	[...]
	Brandbekämpfung/Rettungsdienst	[...]	[...]	[...]
	Eigensicherung EU-VO 300/2008	[...]	[...]	[...]
	Summe	40 455	– 26 970	4 487
2011	Flugsicherung/Wetterdienst	[...]	[...]	[...]
	Brandbekämpfung/Rettungsdienst	[...]	[...]	[...]
	Eigensicherung EU-VO 300/2008	[...]	[...]	[...]
	Summe	446 856	– 149 248	5 163

Jahr	Hoheitliche Aufgabe	Investitionen inkl. Nachaktivierungen (EUR)	Abschreibungen kum 31.12.2013 (EUR)	Betriebskosten finanziert durch Verlustübernahme (1 000 EUR)
2012	Flugsicherung/Wetterdienst	[...]	[...]	[...]
	Brandbekämpfung/Rettungsdienst	[...]	[...]	[...]
	Eigensicherung EU-VO 300/2008	[...]	[...]	[...]
	Summe	8 400	– 2 012	4 874
2013	Flugsicherung/Wetterdienst	[...]	[...]	[...]
	Brandbekämpfung/Rettungsdienst	[...]	[...]	[...]
	Eigensicherung EU-VO 300/2008	[...]	[...]	[...]
	Summe	118 678	– 6 674	4 650
2014	Flugsicherung/Wetterdienst	[...]	[...]	[...]
Jan-Mar	Brandbekämpfung/Rettungsdienst	[...]	[...]	[...]
	Eigensicherung EU-VO 300/2008	[...]	[...]	[...]
	Summe	—	—	1 212

(37) I sin sidste indgivelse forklarede Tyskland, at aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde efter dets opfattelse omfattede følgende aktiviteter, som var dækket af aftalen om overførsel af over- og underskud 1991:

- a) flyvekontrol, kontroltårn og teknisk udstyr, som f.eks. landingssystemer
- b) meteorologiske tjenester
- c) brand- og redningsvæsen
- d) sikkerhed omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008 ⁽¹⁴⁾ og § 8 i Luftsicherheitsgesetz ⁽¹⁵⁾.

(38) Tyskland fremlagde endvidere de omkostninger vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde, som dækkes af delstaten Nordrhein-Westfalen:

- a) sikkerhed, for så vidt angår passager- og bagagekontrol i henhold til § 5 i Luftsicherheitsgesetz
- b) politi (lokaleomkostninger)
- c) toldvæsen og grænsekontrol (lokale omkostninger).

⁽¹⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008 af 11. marts 2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2320/2002 (EUT L 97 af 9.4.2008, s. 72).

⁽¹⁵⁾ Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) af 11.1.2005 (BGBl I, s. 78).

2.4. FORANSTALTNING 3: NERES-ORDNINGEN FOR LUFTHAVNSAFGIFTER

- (39) For at øge indtægterne (fra lufthavnsafgifter og andre aktiviteter end luftfart) og for at optimere udnyttelsen af infrastruktur introducerede FD NERES-ordningen den 1. juli 2004. Denne plan var gældende indtil den 30. juni 2009. Luftfartsselskaber kunne ansøge om de lavere lufthavnsafgifter for hver ny forbindelse og for alle eksisterende forbindelser. Ansøgningen skulle være lufthavnen i hænde mellem den 1. juli 2004 og den 30. juni 2009 og skulle indgives tre måneder inden åbningen af en ny forbindelse.
- (40) For forbindelser, der allerede var i drift den 1. juli 2004, fandt rabatten kun anvendelse for alle efterfølgende passagerer. Et luftfartsselskab kunne ikke anvende NERES, når det åbnede en ny forbindelse, hvis forbindelsen erstattede en eksisterende forbindelse, som allerede var genstand for en støtteforanstaltning. Godkendelsen af støtte var kun begrænset af kapaciteten i Dortmund lufthavn.
- (41) Hvis et luftfartsselskab opfyldte NERES-ordningens kriterier, modtog selskabet et markedsføringsbidrag for hver passager og en rabat på den almindelige lufthavnsafgift pr. fly, afhængigt af luftfartsselskabets samlede årlige passagertrafik.
- (42) I henhold til afgiftsordningen blev lufthavnsafgifter i princippet fastsat på grundlag af det samlede antal flyvninger og ikke på grundlag af antallet af passagerer. Afgifterne omfattede: landingsafgift, parkeringsafgift, afgifter for infrastruktur tjenester (check-in-, bagagehåndterings- og flyparkeringsafgifter) og afgifter for groundhandling tjenester (check-in af passagerer, bagageudlevering, lastning og losning og groundhandling).
- (43) Ordningen blev anvendt samtidig med FD's daværende afgiftsordning, som havde været i kraft siden den 1. november 2000 (»2000-ordningen«) i overensstemmelse med godkendelse fra Nordrhein-Westfalens transportministerium. For forbindelser, der var tilknyttet NERES, erstattede NERES-ordningen 2000-ordningen. I stedet for de forskellige afgifter, der er fastsat i 2000-ordningen, betalte de pågældende luftfartsselskaber den samme almindelige lufthavnsafgift pr. passager. Denne afgift omfattede afgifter for alle lufthavnstjenester med undtagelse af flysikkerhedsafgiften.
- (44) Niveauet for den almindelige lufthavnsafgift afhang af antallet af sæder i det enkelte fly. Der blev skelnet mellem følgende fem kategorier på grundlag af antallet af sæder (tabel 6 og 7):

Tabel 6

De fem sædekategorier

Kategori 1	Mindst 140 sæder
Kategori 2	Mindst 100 sæder
Kategori 3	Mindst 70 sæder
Kategori 4	Mindst 40 sæder
Kategori 5	Under 40 sæder

Tabel 7

Almindelig lufthavnsafgift opdelt efter kategori

1. juli 2004-30. juni 2005	5,00 EUR	kategori 1
	8,00 EUR	kategori 2
	11,00 EUR	kategori 3
	20,00 EUR	kategori 4
	25,00 EUR	kategori 5

1. juli 2005-3. juni 2006	6,75 EUR	kategori 1
	9,00 EUR	kategori 2
	11,75 EUR	kategori 3
	20,00 EUR	kategori 4
	25,00 EUR	kategori 5
1. juli 2006-30. juni 2007	6,75 EUR	kategori 1
	9,00 EUR	kategori 2
	11,75 EUR	kategori 3
	20,00 EUR	kategori 4
	25,00 EUR	kategori 5
1. juli 2007-30. juni 2008	7,50 EUR	kategori 1
	9,75 EUR	kategori 2
	12,25 EUR	kategori 3
	20,00 EUR	kategori 4
	25,00 EUR	kategori 5
1. juli 2008-30. juni 2009	7,50 EUR	kategori 1
	9,75 EUR	kategori 2
	12,25 EUR	kategori 3
	20,00 EUR	kategori 4
	25,00 EUR	kategori 5

- (45) Bortset fra rabatterne på den almindelige lufthavnsafgift ydede lufthavnen også et markedsføringsbidrag pr. passager ved åbningen af en ny forbindelse. Dette bidrag afhang af frekvensen for den nye forbindelse og af antallet af sæder på forbindelsen.

Tabel 8

Markedsføringsbidrag

Frekvens af nye assisterede flyvninger	Markedsføringsbidrag pr. passager pr. flyvning
Tre flyforbindelser med en kapacitet på mindst 100 000 sæder om året	0,30 EUR
Fire flyforbindelser med en kapacitet på mindst 175 000 sæder om året	0,50 EUR
Fem flyforbindelser med en kapacitet på mindst 225 000 sæder om året	1,00 EUR

- (46) Den 1. juli 2005 trådte en yderligere rabat, som var afhængig af det samlede antal afrejsende passagerer pr. luftfartsselskab om året, i kraft. Rabatten blev ydet i tillæg til den almindelige lufthavnsafgift, som luftfartsselskaberne skulle betale. Når rabatten i medfør af markedsføringsbidraget blev medregnet, skulle brugerafgifterne imidlertid være mindst 5 EUR.

Tabel 9

Rabatter for samlet antal afrejsende passagerer

Antal afrejsende passagerer om året	500 000 til 1 000 000	1 000 001 til 1 500 000	1 500 001 til 2 000 000	Over 2 000 000
Rabat på almindelig lufthavnsafgift pr. afrejsende passager	1,00 EUR	1,50 EUR	2,00 EUR	3,00 EUR

2.5. FORANSTALTNING 4: NEO-ORDNINGEN FOR LUFTHAVNSAFGIFTER

- (47) NEO blev indført den 1. juli 2009 og erstattede både den tidligere rabatordning NERES ⁽¹⁶⁾ og den afgiftsordning, der blev indført den 1. november 2000. NEO var i begyndelsen ikke tidsmæssigt begrænset, og beslutningen om at indføre NEO var baseret på den forretningsplan, der blev godkendt i 2008, og som indeholdt prognoser frem til 2019. NEO blev ændret den 1. november 2011, da nogle af afgifterne blev forhøjet.

2.5.1. START- OG LANDINGSAFGIFTER

- (48) For ruteflyvninger omfattede NEO en almindelig start- og landingsafgift ⁽¹⁷⁾. Startafgiften (herunder landingsafgifter) afhang af antallet af passagerer på flyet, det samlede antal transporterede passagerer om året og flyets størrelse. Minimumsafgiften var fastsat til 100 EUR. Afgifterne var opdelt i tre kategorier afhængigt af flytype og antal tilgængelige sæder.
- (49) I tabel 10 gives en oversigt over de gældende startafgifter for ruteflyvninger, som blev indført den 1. juli 2009.

Tabel 10

NEO-startafgifter (inkl. landingsafgifter) for ruteflyvninger i Dortmund lufthavn i perioden juli 2009 til november 2011

Startafgifter for kategori 1 — Fly med over 120 sæder		
Samlet antal passagerer pr. kalenderår	Startafgift pr. passager (EUR)	Reduktion i %
Over 500 000	2,50	68,75
250 001 til 500 000	4,00	50,00
0 til 250 000	8,00	0
Startafgifter for kategori 2 — Fly med 50-120 sæder		
Samlet antal passagerer pr. kalenderår	Startafgift pr. passager (EUR)	Reduktion i %
Over 100 000	3,75	68,75
50 001 til 100 000	6,00	50,00
0 til 50 000	12,00	0

⁽¹⁶⁾ NERES er genstand for Kommissionens formelle undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtte SA.22030 (ex C-6/07 og NN 28/07) — NERES — Flughafen Dortmund (EUT C 217 af 15.9.2007, s. 25).

⁽¹⁷⁾ Landingsafgiften var medregnet i startafgiften.

Startafgifter for kategori 3 — Fly med op til 50 sæder

Samlet antal passagerer pr. kalenderår	Startafgift pr. passager (EUR)	Reduktion i %
Over 50 000	6,00	62,50
25 001 til 50 000	8,00	50,00
0 til 25 000	16,00	0

- (50) For ikke-ruteflyvninger skelnedes der i NEO mellem startafgifter og landingsafgifter. Landingsafgiften var 2,23 EUR pr. 1 000 kg MTOW (maksimal tilladt startvægt). Startafgiften var bl.a. afhængig af flyets MTOW og støjniveau.
- (51) Der var desuden en parkeringsafgift for fly, der befandt sig i lufthavnen i mere end tre timer. Parkeringsafgiftens størrelse var afhængig af flyets MTOW. Denne afgift blev sædvanligvis ikke opkrævet, da lavprislufthavnselskaber sørgede for at have så kort ekspeditionstid som muligt.
- (52) Sikkerhedsafgiften var 0,30 EUR pr. afrejsende passager. PRM-afgiften ⁽¹⁸⁾ var 0,36 EUR pr. afrejsende passager.

2.5.2. GROUNDHANDLINGAFGIFTER

- (53) Afgifter for groundhandling i forbindelse med ruteflyvninger blev fastsat i individuelle aftaler mellem luftfartsselskaberne og lufthavnen, som var baseret på omfanget af leverede tjenester. Der blev ydet en mængdebaseret rabat afhængigt af antallet af transporterede passagerer.
- (54) I 2010 var der indgået individuelle aftaler med Wizz Air, EasyJet, Air Berlin, Germanwings, Sky Airlines og Sun Express. Den 1. november 2011 var der desuden indgået aftaler med Corendon, Tailwind, Germania, Pegasus, Freebird, Air Arabia, Bulgarian Air Charter og Air Via.
- (55) For ikke-ruteflyvninger afhang afgifterne for groundhandling af flyets størrelse. Passagertjenester var beregnet på grundlag af individuelle aftaler. Prisen for afisning var baseret på MTOW.
- (56) I tabel 11 vises omkostningsdækningen for groundhandlingafgifter i Dortmund lufthavn 2009-2019. Groundhandlingafgifterne i tabel 11 er de gennemsnitlige afgifter for Dortmund lufthavns største kunder. De laveste handlingafgifter på [...] EUR (for [...]) i 2009 dækkede omkostningerne til tjenesterne, der beløb sig til ca. [...] EUR.

Tabel 11

Omkostningsdækning for groundhandlingafgifter

(EUR)											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indtægter fra groundhandling	[5,8-6,2]	[5,8-6,2]	[5,8-6,2]	[5,8-6,2]	[5,8-6,2]	[6,2-6,5]	[6,2-6,5]	[6,2-6,5]	[6,5-6,8]	[6,5-6,8]	[6,5-6,8]
Groundhandlingomkostninger	[4,0-4,4]	[4,0-4,4]	[4,0-4,4]	[4,0-4,4]	[4,0-4,4]	[4,5-4,9]	[4,5-4,9]	[4,5-4,9]	[4,5-4,9]	[5,0-5,2]	[5,0-5,2]

⁽¹⁸⁾ Passagerrelateret afgift for bistand i lufthavne til handicappede og bevægelseshæmmede personer (herefter »PRM«) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2006 af 5. juli 2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 1).

2.5.3. DE SAMLEDE AFGIFTER BETALT AF LUFTFARTSSELSKABER MED FRADRAG AF MARKEDSFØRINGSSTØTTE

- (57) Tyskland fremlagde tabel 12 med henblik på at dokumentere de faktiske lufthavnsindtægter pr. passager fra startafgifter og fra alle andre afgifter efter fradrag af markedsføringsstøtte til luftfartsselskaberne pr. 1. november 2011. Startafgifterne er steget mellem indførelsen af NEO i 2009 og 2011.

Tabel 12

Indtægter pr. afrejsende passager pr. 1. november 2011

(EUR)

Luftfartsselskab	Startafgift	Samlede afgifter fastsat i henhold til individuelle aftaler (groundhandling)	I alt
Wizz Air	3,00	[...]	[5-10]
Germanwings	5,00	[...]	[5-10]
EasyJet	5,00	[...]	[5-10]
Air Berlin/Fly Niki	10,00	[...]	[15-20]
Sun Express	10,00	[...]	[15-20]
Sky Airlines	10,00	[...]	[15-20]
Corendon	10,00	[...]	[15-20]
Tailwind	10,00	[...]	[20-25]
Germania	10,00	[...]	[20-25]
Pegasus	10,00	[...]	[20-25]
Freebird	10,00	[...]	[20-25]
Air Arabia	10,00	[...]	[20-25]
Bulgarian Air Charter	10,00	[...]	[20-25]
Air Via	10,00	[...]	[25-30]

3. ÅRSAGERNE TIL AT INDLEDE PROCEDUREN OG KOMMISSIONENS UNDERSØGELSE

- (58) Med 2007- og 2012-åbningsafgørelserne indledte Kommissionen undersøgelserne af de fulde statsgarantier, aftalen om overførsel af over- og underskud 1991, NERES-afgiftsordningen og NEO-afgiftsordningen, herunder de tilknyttede rabatter.

3.1. FORANSTALTNING 1: DEN FULDE STATSGARANTI

- (59) Med hensyn til den fulde statsgaranti satte Kommissionen spørgsmålstegn ved, om en markedsøkonomisk operatør under normale markedsvilkår også ville have ydet fuld garanti for lånene til finansiering af infrastrukturprogrammerne i Dortmund lufthavn. Hvis det bør konkluderes, at dette ikke var tilfældet, tvivlede Kommissionen også på, at sådan støtte kunne anses for forenelig med det indre marked.

3.2. FORANSTALTNING 2: AFTALEN OM OVERFØRSEL AF OVER- OG UNDERSKUD 1991

- (60) I 2012-åbningsafgørelsen udtrykte Kommissionen navnlig tvivl om, hvorvidt ændringerne i 1999 og 2008 førte til en væsentlig ændring af aftalen om overførsel af over- og underskud 1991. Kommissionen spurgte derfor, om den ændrede aftale om overførsel af over- og underskud 1991 skulle vurderes som en ny foranstaltning.
- (61) Kommissionen var desuden i tvivl om, hvorvidt visse underskud vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde, som f.eks. told, flyvekontrol og brandvæsen, var omfattet af anvendelsesområdet for statsstøttekontrol.
- (62) Kommissionen satte desuden spørgsmålstegn ved, hvorvidt DSW21 optrådte som en markedsøkonomisk operatør ved at indgå og ændre aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 med FD. Kommissionen var derfor i tvivl om, hvorvidt FD's dækning af årlige underskud udgjorde statsstøtte, og hvorvidt sådan støtte kunne anses for forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c). Navnlig FD's dækning af driftsunderskud forekom at indebære driftsstøtte, som sandsynligvis ikke opfyldte de krav til undtagelser, der er fastsat i traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

3.3. FORANSTALTNING 3: NERES-ORDNINGEN

- (63) Med hensyn til NERES var Kommissionen ikke forvisset om, at en markedsøkonomisk operatør ville have indført NERES og indgået tilsvarende aftaler på dette grundlag med luftfartsselskaber, der benyttede Dortmund lufthavn. Hvis ordningen og aftalen blev anset for statsstøtte, var Kommissionen desuden i tvivl om, hvorvidt disse foranstaltninger kunne anses for forenelige med det indre marked.

3.4. FORANSTALTNING 4: NEO-ORDNINGEN

- (64) Med hensyn til NEO var Kommissionen ikke forvisset om, at en markedsøkonomisk operatør ville have indført NEO og indgået tilsvarende aftaler på dette grundlag med luftfartsselskaber, der benyttede Dortmund lufthavn. Hvis dette ikke var tilfældet, var Kommissionen igen i tvivl om, hvorvidt den støtte, der var indeholdt i ordningen og aftalerne, kunne anses for forenelig med det indre marked.

4. BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND

4.1. FORANSTALTNING 1: DEN FULDE STATSGARANTI TIL FORDEL FOR FD

- (65) Ifølge Tyskland tog Kommissionen ikke hensyn til, at garantierne er en del af infrastrukturudviklingsprogrammet for Dortmund lufthavn. Tyskland anførte i denne henseende, at Dortmund lufthavn efter 1991 spillede en vigtig rolle i Nordrhein-Westfalens transportkoncept.
- (66) Tyskland præciserede, at den fulde statsgaranti blev ydet af byen Dortmund og af DSW21 med henblik på at stille sikkerhed for lån til finansiering af infrastrukturudviklingen i Dortmund lufthavn.
- (67) Tyskland fremlagde en omfattende oversigt over alle (fulde) statsgarantier, der blev ydet til fordel for FD i perioden 1987-2000, som opsummeret i tabel 13 ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ De undersøgte garantier beløb sig til 74,182 mio. EUR, det lånebeløb fra tabel 13, der stadig var udestående ved udgangen af 2008.

Tabel 13

Oversigt over fulde statsgarantier til sikkerhed for FD's lån 1987-2000

Nr.	Infrastrukturforanstaltning	Beløb (EUR)	Låneoptagelsesår	Lånegaranti
A. Gamle infrastrukturprojekter 1987-1992				
1	Udvidelse af start- og landingsbane A, omledning af højspændingsledning	1 278 230	1987	Byen Dortmund
2	Udvidelse af start- og landingsbane A, omledning af højspændingsledning	1 278 230	1987	Byen Dortmund
3	Udvidelse af start- og landingsbane A, omledning af højspændingsledning	1 022 584	1988	Byen Dortmund
4	Udvidelse af start- og landingsbane A, omledning af højspændingsledning	1 278 230	1989	Byen Dortmund
5	Andre foranstaltninger	1 022 584	1992	DSW21
B. Historiske investeringer 1993-2003				
6	Støjsolering, kloaksystem øst, taxiområde øst, drænsystem	2 812 105	1995	DSW21
7	Ejendom [...]	4 090 335	1996	Byen Dortmund
8	Ejendom [...]	2 045 168	1996	DSW21
9	Udvidelse af start- og landingsbane 1 450 m	3 988 077	1997	Byen Dortmund
10	Kontroltårn, terminal/parkeringsplads 1, taxiområde osv.	17 383 924	1997	Byen Dortmund
11	Kontroltårn, terminal/parkeringsplads 1, taxiområde osv.	17 383 924	1997	Byen Dortmund
12	Ombygning af terminal A, fragtcen-ter	1 482 747	1998	DSW21
13	Kontroltårn, terminal/parkeringsplads 1, taxiområde osv.	6 876 876	1998	Byen Dortmund
14	Vejforbindelse nord, flytning af gas-og vandør	2 172 991	1999	DSW21
15	Mekanisering af taxiområde	6 237 761	1999	DSW21
16	Kontroltårn, terminal, taxiområde og andre infrastrukturforanstaltninger	6 736 782	1999	Byen Dortmund

Nr.	Infrastrukturforanstaltning	Beløb (EUR)	Låneoptagelsesår	Lånegaranti
17	Udvidelse af start- og landingsbane, omorganisering, generel luftfart osv.	3 195 574	2000	Byen Dortmund
18	Udvidelse af start- og landingsbane, omorganisering, generel luftfart osv.	33 795 393	2000	Byen Dortmund
19	Kontroltårn, terminal/parkeringsplads 1, taxiområde osv.	11 120 598	2000	Byen Dortmund
20	Kontroltårn, terminal/parkeringsplads 1, taxiområde osv.	13 484 812	2000	Byen Dortmund
21	Udvidelse af start- og landingsbane, omorganisering, generel luftfart osv.	21 781 034	2000	Byen Dortmund

Kilde: Tysk indgivelse af 23. april 2012.

- (68) Disse garantier blev ifølge Tyskland uigenkaldeligt ydet i perioden 1987-2000, altså inden det var blevet fastslået, at lufthavne var underlagt statsstøtteregele. Tyskland hævdede videre, at garantierne derfor uigenkaldeligt blev ydet inden Aéroports de Paris-dommen og ikke siden blev ændret. Tyskland understregede desuden, at disse garantier ikke blev udvidet eller på anden måde ændret.
- (69) Tyskland gjorde endvidere gældende, at lufthavnsoperatøren betalte et markedsbaseret gebyr for disse garantier.

4.2. FORANSTALTNING 2: AFTALEN OM OVERFØRSEL AF OVER- OG UNDERSKUD 1991

- (70) Med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af traktatens artikel 107, stk. 1, på aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 var det Tysklands opfattelse, at denne aftale uigenkaldeligt var indgået inden Rettens dom i Aéroports de Paris-sagen ⁽²⁰⁾. Tyskland bekræftede, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 allerede var blevet uigenkaldeligt indgået i 1991 og trådte i kraft den 1. januar 1992, og at DSW21's dækning af de årlige underskud alene var baseret på denne aftale. Det er således Tysklands opfattelse, at statsstøtteregele ikke finder anvendelse på aftalen.
- (71) Retningslinjerne for luftfart fra 2005 kunne ifølge Tyskland ikke anvendes i dette tilfælde, da aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 var indgået som en del af de infrastrukturforanstaltninger, der blev gennemført i begyndelsen af 1990'erne, inden retningslinjerne blev vedtaget og offentliggjort. Tyskland anførte desuden, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 var nødvendig for at udvide lufthavnen. Tyskland præciserede derfor, at byrådet i Dortmund godkendte aftalen som et alternativ til direkte støtte til finansiering af lufthavnsudvidelsen. Tyskland anførte, at den nye infrastruktur ville være tilgængelig for enhver potentiel bruger uden nogen form for forskelsbehandling. Det var hensigten, at Dortmund lufthavn skulle være en offentlig lufthavn, hvilket efter Tysklands opfattelse var af fælles interesse.
- (72) Tyskland fremlagde undersøgelser, som præsenterede mulighederne og perspektiverne for udviklingen af den tidligere flyveplads Dortmund-Wickede ⁽²¹⁾. De viste, at udvikling af flyvepladsen til en lufthavn ville have ført til en stigning på op til 196 000 passagerer i 1991, op til mellem 664 000 og 731 000 passagerer i 2001 og endda op til 1,1 mio. i 2010. Tyskland hævdede, at lufthavnens kapacitet inden udvidelsen kun lå på omkring 750 000 passagerer, og at en udvidelse derfor var nødvendig. Tyskland bekræftede i denne forbindelse, at undersøgelseernes prognoser havde været korrekte. Allerede i 2000 benyttede 719 365 passagerer Dortmund lufthavn, og de forudsagte tal for 2010 blev nået allerede i 2001 med 1 064 153 passagerer.

⁽²⁰⁾ Sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3929, stadfæstet ved dom i sag C-82/01, Sml. 2002 I, s. 9297.

⁽²¹⁾ Se fodnote 11.

- (73) Tyskland anførte, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 ikke blev udvidet eller ændret på anden måde, at den ikke er blevet opsagt, og at den ikke var tidsbegrænset. Tyskland påpegede, at tillægget fra 1999 og ændringen i 2008 alene blev gennemført for at overholde kravene i den tyske skattelovgivning og ikke berørte princippet om dækning af årlige underskud i et ikke nærmere fastsat tidsrum. Ændringen af aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 mellem FD og DSW21 i 2008 var derfor ifølge Tyskland ikke en ny foranstaltning, men vedrørte den samme aftale, som blev undersøgt i 2007-åbningsafgørelsen.
- (74) Det er endvidere Tysklands opfattelse, at det markedsøkonomiske princip kun kan anvendes inden for rammerne af situationen på daværende tidspunkt. Tyskland hævdede videre, at drift og opførelse af lufthavnen dengang ikke blev anset for en økonomi aktivitet, da lufthavne ikke hørte ind under anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (75) Tyskland præciserede videre, at visse drifts- og kapitalomkostninger (afskrivning og finansieringsomkostninger) var knyttet til aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde og ikke var omfattet af anvendelsesområdet for statsstøttereglerne. Efter Tysklands opfattelse omfattede disse omkostninger til politi, toldvæsen og flyvekontrol.
- (76) Tyskland påpegede, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 opfyldte kravene i Altmark ⁽²²⁾-dommen fra 24. juli 2003. I sin indgivelse oplyste Tyskland, at FD af byrådet i Dortmund officielt fik til opgave at videreudvikle infrastrukturen i Dortmund lufthavn, og at den ikke blev overkompenseret. Selv om driften af lufthavnen ikke var udliciteret, var FD ifølge Tyskland generelt en veldrevet virksomhed.
- (77) Tyskland anførte videre, at lufthavnens underskud omfattede omkostninger vedrørende investeringer, som var blevet besluttet inden Aéroports de Paris-dommen fra 2000, og omkostninger vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde.
- (78) I denne sammenhæng fremlagde Tyskland ved flere lejligheder lister over aktiviteter, der blev anset for aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde. Oversigten fra den seneste indgivelse er opsummeret i tabel 4 og 5.
- (79) Efter Tysklands opfattelse falder disse foranstaltninger uden for anvendelsesområdet for statsstøttekontrol, jf. Leipzig/Halle-dommen. Hvis disse omkostninger blev fratrukket omkostningsgrundlaget, ville FD ifølge Tyskland have et positivt EBITDA.
- (80) Tyskland påpegede, at foranstaltningen under ingen omstændigheder kan anses for driftsstøtte, men for investeringsstøtte, som kan være forenelig med traktaten i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b) og c). Tyskland anerkendte imidlertid, at projekter af fælleseuropæisk interesse som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), burde have været gennemført af mere end én medlemsstat. Tyskland hævdede imidlertid, at den generelle strukturforandring, hvoraf udviklingen af lufthavnsinfrastrukturen var en del, var i Unionens fælles interesser og derfor var forenelig med det indre marked.

4.3. FORANSTALTNING 3: NERES

- (81) Foranstaltningerne under NERES-ordningen kunne ifølge Tyskland ikke anses for statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1. NERES var efter Tysklands opfattelse et program, der støttede udvidelsen af Dortmund lufthavn, som ethvert luftfartsselskab kunne benytte, og var følgelig ikke diskriminerende. NERES blev under alle omstændigheder ifølge Tyskland anvendt på mindst tre luftfartsselskaber og kunne derfor ikke anses for de facto-forskelsbehandling til fordel for EasyJet. Tyskland understregede desuden, at programmet var tidsbegrænset og kun omfattede luftfartsselskaber, der etablerede eller udvidede deres aktiviteter i Dortmund lufthavn i løbet af denne periode. Foranstaltningerne under NERES-programmet var efter Tysklands opfattelse ikke selektive, fordi de ikke kun gav visse luftfartsselskaber en fordel.
- (82) Ifølge Tyskland kunne NERES ikke tilregnes staten, fordi FD's ledelse fastsatte programmet på eget initiativ og ansvar. Tyskland bekræftede, at hverken FD's tilsynsråd, DSW21's aktionærer eller byen Dortmund var involveret i udviklingen af NERES.

⁽²²⁾ Sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, Sml. 2003 I, s. 7747.

- (83) Tyskland fremlagde alternative scenarier med og uden NERES og konkluderede, at en markedsøkonomisk operatør ville have handlet på samme måde. Ifølge disse scenarier ville overskuddene blive højere med NERES-ordningen end uden, eftersom den sigtede mod højere passagertal. Med NERES-ordningen forventedes det, at lufthavnen ville blive rentabel fra 2008. Tyskland mindede Kommissionen om, at en lukning af lufthavnen også ville have medført omkostninger, og påpegede, at en lufthavn i henhold til § 45 i Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (bekendtgørelsen om godkendelsesordninger i forbindelse med luftfart, herefter »LuftVZO«) skal drives og vedligeholdes effektivt snarere end lukkes.
- (84) Efter terrorangrebene den 11. september 2001 faldt antallet af passagerer, og markedsbetingelserne ændrede sig ifølge Tyskland. Det var følgelig nødvendigt at introducere NERES for at øge passagertallet og igen forbedre udnyttelsen af infrastrukturen. Tyskland hævdede, at FD som følge af NERES kunne fastholde passagertallet i modsætning til andre lufthavnene i den pågældende periode.
- (85) På daværende tidspunkt var efterspørgslen i hele Europa ifølge Tyskland desuden rettet mod lavprisluftfarts-selskaber. Tyskland hævdede, at FD var tvunget til at indføre incitamentsordninger, såsom NERES, efter at Air Berlin var begyndt at flytte sine flyvninger til andre lufthavne. Tyskland forklarede, at NERES ikke kun var målrettet mod lavprisluftfartsselskaber. FD ønskede også at etablere luftfartsselskaber med fokus på forretningskunder i Dortmund lufthavn, men at Lufthansa ikke reagerede positivt på FD's henvendelse.
- (86) Tyskland anførte, at FD med NERES ikke tog nogen risiko, men i stedet fastlagde en strategi for genskabelse af rentabilitet. En markedsøkonomisk operatør ville også have handlet på denne måde, især fordi lufthavnen nemt kunne vinde EasyJet med indførelsen af NERES-incitamenterne. Tyskland fremlagde den forretningsplan, der blev anvendt til indførelsen af NERES. Forretningsplanen omfattede en sammenligning af best case-scenariet, basisscenariet og worst case-scenariet for FD med og uden indførelsen af NERES. I hvert scenarie forventedes en årlig passagervækst på 4-7 %. Denne forventning var baseret på de europæiske og globale prognoser i »Luftverkehrsinitiative«. Ifølge forretningsplanen ville FD i hvert scenarie også kunne øge indtægterne fra andre aktiviteter end luftfart med 5 % om året. Disse forventninger var baseret på udviklingen i perioden 1999-2003, hvor antallet af passagerer steg med 14,39 % i gennemsnit, og parkeringsindtægterne samtidig steg med 27,64 % i gennemsnit som følge af en gennemsnitlig årlig stigning i parkeringsafgifterne på 13,25 %.
- (87) Scenarierne var desuden baseret på den antagelse, at FD ville kunne spare omkostninger gennem outsourcing. I alle scenarier forventedes det, at Dortmund lufthavn under hensyntagen til incitamenterne ville kunne øge parkeringsafgifterne med endnu 10 % som følge af stigningen i passagertallet. I best case-scenariet forventedes det, at lufthavnen ville være fuldt rentabel i 2015. I worst case-scenariet forventedes det, at denne stigning kun ville være mulig i den periode, hvor EasyJet stadig benyttede lufthavnen. Tyskland påpegede, at selv i worst case-scenariet ville FD's resultat være bedre med indførelsen af incitamenterne end uden. Det forventedes ifølge Tyskland også, at så mange luftfartsselskaber ville etablere sig i Dortmund lufthavn, at stigningen i passagertallet endda ville overstige prognoserne og forventningerne. Tyskland anførte, at lufthavne ville være mere rentabel, hvis NERES-incitamenterne blev indført, takket være højere passagertal og bedre kapacitetsudnyttelse. Tyskland fremlagde alle scenarier i detaljer. Uden indførelsen af incitamenten ville Dortmund lufthavn udnytte 60 % af sin kapacitet i best case-scenariet, dvs. 1,7 mio. passagerer. Under worst case-scenarier ville den udnytte 44 % af kapaciteten. Selv i best case-scenariet ville FD fortsat have driftsunderskud, og genopretning kunne ikke forventes inden for de kommende år. I worst case-scenariet ville driftsunderskuddet først stige og derefter falde let hen imod 2014, men det ville stadig være betydeligt højere end i 2003.
- (88) Tyskland anførte, at indførelsen af NERES var den mest rentable mulighed for FD, også sammenlignet med lukningen af Dortmund lufthavn. Det ville navnlig være mere rentabelt end alternativet, hvor den oprindelige ordning for lufthavnsafgifter, som blev indført den 1. november 2000, blev anvendt. Tyskland præciserede videre, at den gennemførte vurdering viste, at FD med NERES ville kunne maksimere antallet af passagerer, indtægterne fra luftfart og andre aktiviteter samt dets resultat før renter, skat og af- og nedskrivninger (»EBITDA«).
- (89) I tabel 14 opsummeres den gradvist stigende rentabilitet af NERES. I tabellen vises de forventede forskelle med hensyn til antallet af passagerer, omkostninger, indtægter og resultater for FD sammenlignet med alternative scenarier. Disse resultater skyldes specifikt indførelsen af NERES.

Tabel 14

Meromkostninger ved NERES sammenlignet med 2000-afgiftsordningen

	Prognose						I alt
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Passagerer	340 000	940 000	1 210 000	1 550 000	1 830 000	2 110 000	7 980 000
Indtægter							
Landingsafgifter	366	1 464	1 425	1 936	1 943	1 263	8 397
Levering af tjenester	625	1 938	2 201	2 830	3 326	3 234	14 154
Indtægter fra infrastruktur	110	401	389	507	586	355	2 348
Forsyninger	432	1 194	1 537	1 969	2 324	2 680	10 136
Udlejning	0	200	500	800	1 700	1 750	4 950
Parkering	876	2 586	3 710	5 252	6 879	8 786	28 089
Omfordelinger	0	50	50	100	100	100	400
Andet	0	50	50	100	100	100	400
Driftsindtægter i alt	2 409	7 882	9 861	13 493	16 958	18 268	68 871
Andre indtægter	845	2 336	3 007	3 852	4 546	5 243	19 829
Renter og udbytte	0	0	0	0	0	0	0
Indtægter i alt	3 254	10 218	12 868	17 345	21 505	23 511	88 701
Omkostninger							
Lønninger	411	5 920	7 545	9 568	11 183	12 766	47 393
Materialer	300	941	1 229	1 591	1 880	2 169	8 110
Afskrivninger	0	0	0	0	1 500	1 450	2 950
Renter	0	0	0	1 500	1 485	1 470	4 455
Driftsomkostninger	1 253	1 629	2 102	2 693	3 158	3 623	14 458
Andet	0	0	0	0	0	0	0

	Prognose						I alt
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Markedsføringsbidrag	155	426	546	695	825	503	3 150
Omkostninger i alt	2 119	8 916	11 422	16 047	20 031	21 980	80 515
Bidrag i alt	1 135	1 303	1 446	1 298	1 474	1 531	8 186
Bidrag til EBITDA	1 135	1 303	1 446	2 798	4 459	4 451	15 592

- (90) Tyskland oplyste, at det overordnede formål med foranstaltningerne var at genere det højest mulige overskud på mellemlang til lang sigt og sikre, at de kortsigtede underskud ville blive udlignet af de fremtidige overskud, idet man forventede, at indførelsen af NERES ville føre til et positivt EBITDA (ekskl. omkostninger til aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde) fra og med 2015.
- (91) Tyskland fremlagde også prognoser baseret på beregningerne af samlede omkostninger og indtægter som opsummeret i tabel 15.

Tabel 15

Prognosticeret resultat under NERES-scenariet

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	I alt
Passagerer (mio.)	1,24	1,87	2,16	2,53	2,86	3,19	13,85
Indtægter (1 000 EUR)	22 548	28 778	31 921	37 080	42 246	45 298	207 871
Omkostninger (1 000 EUR)	46 029	50 487	53 165	58 095	62 649	65 160	335 585
Resultat (1 000 EUR)	- 23 481	- 21 709	- 21 244	- 21 015	- 20 403	- 19 862	- 127 714
EBITDA (1 000 EUR)	- 2 881	- 1 159	- 744	936	2 982	3 408	2 541

- (92) Tyskland hævdede videre, at positive virkninger allerede kunne ses i andet halvår 2004 efter indførelsen af NERES. I 2005 var Dortmund lufthavns underskud allerede blevet reduceret med 8,5 % sammenlignet med 2004. Tyskland fremlagde en ajourført forretningsplan for FD, hvori der forventedes en positiv udvikling for de kommende år og en tilbagevenden til rentabilitet målt som EBITDA i 2011.
- (93) Tyskland anførte, at en lukning af lufthavnen ville have medført omkostninger på 170 mio. EUR. Ved overvejsen af en lukning af lufthavnen skulle følgende ifølge Tyskland tages i betragtning: den hurtigere afskrivning af aktiver (187 mio. EUR), nedrivninger (8,5 mio. EUR) og kompensation for personalenedskæringer (14 mio. EUR). Salget af ejendom, bygninger og udstyr ville højst give en indtægt på 38,75 mio. EUR. En lukning ville også have krævet overvågning af bygningerne (450 000 EUR om året) og overtagelse af medarbejdere med livslang ansættelse (1,3 mio. EUR). I forhold til lukningen af lufthavnen i ovennævnte scenarier var en fortsættelse af FD's aktiviteter ifølge Tyskland det bedste alternativ ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Se Kommissionens beslutning 2007/C-217/09 om at indlede proceduren (EUT C 217 af 15.9.2007, s. 25).

[illegible]

[illegible]

	Prognose											I alt
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Indtægter												
Luftfart	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	72 276
Andre aktiviteter end luftfart	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	67 797
Indtægter i alt	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	140 074
Andre indtægter	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	25 710
Renter og udbytte	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	0
Indtægter i alt	0	11 899	12 406	13 324	14 219	15 408	16 661	18 167	19 508	21 177	23 014	165 783
Omkostninger												
Lønninger	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	20 160
Anskaffelser	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	80 788
Afskrivninger	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	155
Rentesats	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	3 125
Driftsomkostninger	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 308
Andre omkostninger	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	0
Omkostninger i alt	0	10 103	10 376	10 671	10 983	11 247	11 543	11 806	12 110	14 007	15 856	118 703
Bidrag i alt	0	1 796	2 030	2 652	3 235	4 161	5 118	6 362	7 398	7 170	7 159	47 081
Bidrag til EBITDA	0	1 716	1 950	2 572	3 155	4 081	5 038	6 282	7 318	8 665	10 179	50 956

(102) Tyskland oplyste, at det overordnede formål med foranstaltningerne var at genere det højest mulige overskud på mellemlang til lang sigt. Tyskland præciserede i denne henseende, at de kortsigtede underskud ville blive udlignet af de fremtidige overskud, idet man forventede, at indførelsen af NEO ville føre til et positivt EBITDA (ekskl. omkostninger til aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde) fra og med 2016.

(103) Tyskland fremlagde også prognoser baseret på beregningerne af samlede omkostninger og indtægter som opsummeret i tabel 18 og 19.

Tabel 18

Prognosticeret resultat under NEO-scenariet

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Passagerer (mio.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Indtægter (1 000 EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udgifter (1 000 EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultat (1 000 EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
EBITDA (1 000 EUR)	[− 9 000 til − 11 000]	[− 9 000 til − 11 000]	[− 8 000 til − 10 000]	[− 8 000 til − 10 000]	[− 8 000 til − 10 000]	[− 6 000 til − 8 000]	[− 6 000 til − 8 000]	[− 4 000 til − 6 000]	[− 4 000 til − 6 000]	[− 2 000 til − 4 000]	[2 000 til − 4 000]

Tabel 19

Prognosticeret justeret resultat under NEO-scenariet

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Passagerer (mio.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Indtægter (1 000 EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udgifter (1 000 EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultat (1 000 EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
EBITDA (1 000 EUR)	[− 4 000 til − 6 000]	[− 2 000 til − 4 000]	[− 2 000 til − 4 000]	[− 2 000 til − 4 000]	[− 2 000 til − 4 000]	[0 til − 2 000]	[0 til − 2 000]	[0 til 2 000]	[0 til 2 000]	[2 000 til 4 000]	[2 000 til 4 000]

- ¹ Justeret for landingsafgifter pålagt af FD med henblik på (delvist) at dække omkostningerne til flyvekontrol. Dette ansvar, som normalt varetages direkte af DFS, blev overdraget til FD, som direkte opkrævede afgift herfor.
- ² Justeret (først) for public service-omkostninger, herunder lønninger i forbindelse med public service og forordning (EF) nr. 300/2008, materialeomkostninger til DFS/TTC/flyveledere/kontroltårn og brandvæsen og (dernæst) for afskrivninger og renter af historiske infrastrukturforanstaltninger, inkl. morarenter for forsinket betaling af fakturaer for bygge- og anlægsarbejder, og andre omkostninger vedrørende historiske investeringer, navnlig ejendomsafgifter for infrastruktur, ejendomsskat og materialeudgifter, herunder pro rata-udgifter til historiske infrastrukturinvesteringer.

- (104) Tyskland anførte desuden, at de indledende prognoser for NEO blev bekræftet af de faktiske resultater, som fremgår af tabel 20.

Tabel 20

NEO's faktiske resultater

	2009 ^a	2010	2011	2012
Antal passagerer	1 716 519	1 747 731	1 822 117	1 902 747
1000 EUR				
Indtægter	23 110	25 043	25 132	26 637
Omkostninger	47 644	44 820	44 625	45 136
Resultat i alt	– 24 534	– 19 777	– 19 493	– 18 499
EBITDA	[– 7 000 til – 9 000]	[– 7 000 til – 9 000]	[– 7 000 til – 9 000]	[– 7 000 til – 9 000]

Kilde: Dr. Bergmann, Kauffmann und Partner GmbH & Co.KG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Flughafen Dortmund GmbH — Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes zum 31.12.2012, indgivet af Tyskland.

- (105) Tyskland fremlagde desuden den almindelige startafgift, som blev indført med NEO, og som var baseret på antallet af passagerer, der rejste med luftfartsselskabet. Tyskland hævdede i denne forbindelse, at et højere passagertal ville føre til højere indtægter fra luftfart og navnlig fra andre aktiviteter, og at dette begrundede de højere rabatter.
- (106) Tyskland hævdede, at alle afgifter var baseret på NEO, også når FD indgik individuelle aftaler med luftfartsselskaber. Det er følgende Tysklands opfattelse, at NEO er en gennemsnitlig ordning.
- (107) Tyskland præciserede videre, at det ikke er relevant at sammenligne de afgifter, der blev betalt til FD, med de afgifter, der blev betalt i andre lufthavne i nærheden. Kommissionen havde efter Tysklands opfattelse ikke undersøgt, hvordan afgifterne i disse lufthavne var blevet fastsat. Ifølge Tyskland skal afgifterne ses ud fra de forskellige forretningsmodeller, der benyttes af lufthavnene (f.eks. direkte flyvninger i forhold til »hub and spoke«-flyvninger eller lavprisleflyvninger), samt regionale forskelle.
- (108) Tyskland anførte videre, at afgifterne for groundhandling blev forhandlet individuelt for at tage højde for det serviceniveau, som de forskellige luftfartsselskaber krævede. Ifølge Tyskland dækker groundhandlingafgifterne i alle tilfælde de underliggende omkostninger (se tabel 11).

5. BEMÆRKNINGER FRA TREDJEPARTER

5.1. 2007-ÅBNINGSAFGØRELSEN

5.1.1. FD

- (109) FD understregede betydningen af Dortmund lufthavn for befolkningens mobilitet, for økonomien i den østlige del af delstaten Nordrhein-Westfalen og for regionerne omkring Dortmund. Dortmund lufthavn yder derfor ifølge FD et vigtigt bidrag til den økonomiske udvikling i regionen, som var stagneret som følge af de strukturforandringer, der blev indledt i slutningen af 1980'erne. FD påpegede også betydningen af lufthavnen med henvisning til udvidelserne i den østlige del af Unionen.

- (110) FD fremlagde desuden en analyse udarbejdet af Airport Council International, hvorefter lufthavne i gennemsnit skaber 950 arbejdspladser pr. en million transporterede passagerer. FD oplyste, at antallet af skabte arbejdspladser er endnu højere for regionale lufthavne. Ifølge denne analyse fører lufthavne — ud over disse arbejdspladser — også til højere beskæftigelsesniveauer på regionalt og lokalt plan.
- (111) Efter FD's opfattelse var prognoserne for FD's udvikling positive. FD anførte, at prognoserne fra 1992 for 2000 havde været nøjagtige, og at prognoserne for de efterfølgende år ikke var blevet opfyldt som følge af begivenhederne den 11. september 2001, som det ikke havde været muligt at forudsige. Dette betød, at passagertallet kun steg langsomt og især inden for lavprissegmentet. FD anvendte derfor NERES til at tiltrække Easyjet og andre luftfartsselskaber. I denne forbindelse understregede FD igen, at virkningen af incitamenterne i form af lave lufthavnsafgifter og markedsføringsbidrag.
- (112) FD anførte, at man med de lave afgifter under NERES fik etableret nye ruter og dermed opnåede en stigning i passagertallet, hvilket sikrede en bedre udnyttelse af infrastrukturen og tilbagevenden til rentabilitet på driftsniveau.
- (113) Fordelen blev ifølge FD ikke ydet af offentlige midler og kunne derfor ikke anses for ulovlig statsstøtte. FD anførte, at selskabet traf beslutninger uden høring af lufthavnens tilsynsråd, som kunne fremsætte indvendinger mod NERES, men ikke kunne pålægge et alternativ. NERES kunne derfor ifølge FD ikke tilregnes offentlige myndigheder. FD hævdede desuden, at en privat investor også ville have indført NERES. FD påpegede, at selskabet havde indledt forhandlinger med Virgin Express og Ryanair, som mislykkedes, fordi de to selskaber begge krævede lavere afgifter, end NERES tillod. FD bemærkede videre, at selskabet også havde forhandlet med Germanwings, og at Germanwings i sidste ende indgik aftaler med Köln/Bonn lufthavn. Ifølge FD tilbød Köln/Bonn lufthavn sandsynligvis afgifter, der svarede til eller var lavere end Dortmund lufthavns afgifter.
- (114) Med henvisning til den indledende forretningsplan, som blev udarbejdet i forbindelse med indførelsen af NERES, er FD overbevist om, at en privat investor ville have gjort det samme, eftersom kun indførelsen af NERES og den gunstige behandling af lavprisluftfartsselskaber kunne have sikret tilbagevenden til rentabilitet på driftsniveau. FD anførte videre, at afgifterne under NERES var gennemsigtige, og at alle luftfartsselskaber kunne have anmodet om den. NERES var derfor ikke selektiv. FD hævdede videre, at foranstaltningen var begrænset til fem år, og at den ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, i overensstemmelse med den måde, hvorpå kriterierne anvendes i Kommissionens afgørelser i hhv. Manchester- og Charleroi-sagen.

5.1.2. DSW21

- (115) DSW21 erklærede, at den havde til opgave at forvalte og drive infrastrukturen i byen Dortmund, og at driften af lufthavnen derfor er én af forsyningsvirksomhedens opgaver. Aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 blev indgået som et skatteeffektivt alternativ til finansiering af anlægget og driften af lufthavnen sammenlignet med et direkte tilskud. Hensigten med udvidelsen af lufthavnen var at matche regionens strukturelle overgang fra kul- og stålindustrien til en moderne, tjenesteydelsesbaseret økonomi.
- (116) DSW21 anførte, at den støttede lufthavnens beslutning om at indføre NERES. NERES var ifølge DSW21 den bedste løsning til at forbedre lufthavnens rentabilitet og vækst. Andre strategier, som f.eks. lukning eller en anden positionering på markedet, var økonomisk mindre fordelagtige. DSW21 anførte, at NERES' succes kunne ses af stigningen i antallet af ruter, antallet af luftfartsselskaber og en bedre økonomisk situation i lufthavnen i forhold til en situation uden NERES.

5.1.3. BYEN DORTMUND

- (117) Byen Dortmund anførte, at den ikke deltog hverken direkte eller indirekte i den beslutningsproces, der førte til indførelsen af NERES. Byen Dortmund forklarede også, at FD siden underskrivelsen af aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 var integreret i DSW21, hvis ledelsesorganer og tilsynsråd bestod af repræsentanter for byen Dortmund ⁽²⁴⁾, som er bundet af byrådets beslutninger og anvisninger. Repræsentanter for byen skal desuden varetage i byens interesser ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Gemeindeordnung NRW, § 108, stk. 5, og § 113.

⁽²⁵⁾ Gemeindeordnung NRW, § 113.

- (118) Byen Dortmund hævdede, at lufthavnen varetager en opgave af almindelig økonomisk interesse. Ifølge en undersøgelse udarbejdet af universitetet i Münster/Osnabrück i 2006 var der 1 550 personer beskæftiget i lufthavnen af FD og omkring 70 andre virksomheder. Den indirekte beskæftigelse, som blev skabt af disse virksomheder, udgjorde 2 100 ansatte, og den afledte beskæftigelse, som blev skabt ved disse virksomheders aktiviteter, udgjorde 630 ansatte. Byen Dortmund anførte desuden, at lufthavnen er vigtig for regionens turistindustri og konkurrenceevne, navnlig for moderne virksomheder, der leverer tjenesteydelser til hele Europa.

5.1.4. EASYJET

- (119) EasyJet anførte, at retningslinjerne for luftfart fra 2005 ikke kunne anvendes, fordi NERES var blevet etableret allerede i 2004, inden retningslinjerne blev vedtaget og offentliggjort. Efter EasyJets opfattelse skal Kommissionen derfor træffe sin afgørelse på grundlag af dens tidligere afgørelse, som f.eks. i sagen Ryanair/Charleroi. EasyJet bemærkede også, at NERES opfyldte kravene i traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), og derfor var forenelig med det indre marked.
- (120) EasyJet anførte videre, at selskabet ikke havde opnået fordele ved de lavere afgifter, fordi det havde forladt lufthavnen, inden den opnåede rentabilitet. EasyJet påpegede, at selskabets forretningsmodel ikke var baseret på udnyttelse af gunstige aftaler, men at det i stedet ønskede at forpligte sig og dele risikoen med lufthavnen, hvilket underbygges af det forhold, at EasyJet ikke havde lukket en base siden 1995.
- (121) En markedsøkonomisk operatør ville efter EasyJets opfattelse også have udtænkt og anvendt NERES. EasyJet anførte, at antallet af flyvninger igen begyndte at stige i perioden 2002-2004 under NERES. EasyJet påpegede, at en markedsøkonomisk operatør ikke nødvendigvis skal vælge den mest rentable investering på kort sigt og heller ikke skal opnå overskud på kort sigt. Hvis en eksisterende investering senere giver afkast, ville investoren ifølge luftfartsselskabet være mere fristet til midlertidigt at acceptere lavere afkast, som det var tilfældet i Dortmund. EasyJet fremhævede eksempler på lufthavne, som f.eks. Liverpool, Glasgow Prestwick og London Stansted, hvor privat kapital og ikke statsmidler var involveret, og hvor incitamenter blev anvendt til at øge antallet af passagerer og forbedre rentabiliteten.
- (122) I sin indgivelse af 6. maj 2014 understregede EasyJet, at retningslinjerne for luftfart fra 2014 kun præciserede, at meromkostninger skal tages i betragtning, når markedsøkonomiprincippet anvendes. EasyJet hævdede, at dette krævede en forudgående rentabilitetsanalyse på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlangt sigt, som FD havde gennemført i markedsundersøgelserne vedrørende de to scenarier for den fremtidige udvikling, dvs. indførelse af NERES og fastholdelse af den allerede eksisterende afgiftsplan uden NERES. Ifølge disse scenarier ville indtægterne fra andre aktiviteter end luftfart være højere, hvis NERES blev anvendt. Ifølge EasyJet tog FD højde for omkostninger, der overstiger meromkostningerne i den første forretningsplan for NERES.
- (123) EasyJet påpegede, at lufthavnsafgifterne sammen med indtægterne fra andre aktiviteter end luftfart kunne dække alle omkostninger, der fulgte af aftaler mellem luftfartsselskaber og lufthavnen med en rimelig fortjenstmargen på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlangt sigt. NERES ville derfor ifølge EasyJet med sandsynlighed sikre en betydelig stigning i passagertallet og dermed i indtægterne fra andre aktiviteter end luftfart. EasyJet påpegede desuden, at den forventede stigning i passagertallet inden 2014 var realistisk, fordi erfaringerne viste, at lufthavnens passagertal i perioden 2004-2007 var steget betydeligt som følge af indførelsen af NERES.

Tabel 21

Stigning i passagertallet siden indførelsen af NERES (fremlagt af EasyJet)

År	Antal passagerer i alt	Antal passagerer (EasyJet)
2004	1 179 278	336 455
2005	1 742 891	891 057
2006	2 019 666	1 052 288
2007	2 155 064	ca. 1 050 000

- (124) EasyJet hævdede, at operatøren i 2004 ikke havde grund til at være pessimistisk med hensyn til potentialet for stigning i passagertallet, eftersom lufthavnen havde et betydeligt opland, Ruhrområdet med over 10 mio. indbyggere, og EasyJet ønskede at åbne en base i lufthavnen. Den række af begivenheder, der er indtrådt siden 2008, dvs. olieprisernes stigning, finanskrisen og de lokale myndigheders forbud mod natflyvninger, kunne ikke have været forudset. EasyJet anførte, at disse begivenheder var årsagen til, at selskabet måtte reducere dets aktiviteter på trods af den indledningsvis optimisme. EasyJet hævdede dog, at disse omstændigheder ikke kunne have været forudset, og at en markedsøkonomisk operatør med den viden, der var tilgængelig i 2004, ikke ville have haft grund til at være mindre optimistisk, end lufthavnen havde været med hensyn til perspektiverne for stigning i passagertallet.
- (125) I lyset af lavprispassagerers følsomhed over for en stigning i parkeringsafgifterne kunne EasyJet ikke tilslutte sig Kommissionens tvivl. Ifølge EasyJet var der ingen grund til at antage, at en passager, som sparer på flybilletprisen, er så følsom over for moderate stigninger i parkeringsafgifter, at han automatisk begynder udelukkende at benytte offentlige transportmidler.
- (126) Endelig anførte EasyJet, at man i lyset af retningslinjerne for luftfart fra 2014 burde fokusere på, om lufthavnsafgifterne og de tilknyttede yderligere indtægter fra andre aktiviteter end luftfart, som blev genereret som følge af anvendelsen af NERES, var tilstrækkelige til at dække meromkostningerne med en rimelig fortjenstmargen. Omkostninger til aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde burde derfor udelukkes, og den relevante tidsramme for beregningen burde være ti år. EasyJet konkluderede, at NERES-incitamenterne opfylder kriterierne for det markedsøkonomiske princip.

5.1.5. KREIS PADERBORN

- (127) Sammen med Soest, som nu er Kreis Lippstadt, etablerede Kreis Paderborn Paderborn/Lippstadt lufthavn. I sine bemærkninger fokuserede Kreis Paderborn primært på det forhold, at Dortmund lufthavn fordrejede konkurrencen, idet den var beliggende kun 95 km fra Paderborn/Lippstadt lufthavn. Kreis Paderborn anførte, at Paderborn/Lippstadt lufthavn er den eneste tyske regionale lufthavn, som har en positiv balance, og som er rentabel. Den lider imidlertid under det forhold, at Dortmund lufthavn og Kassel Calden lufthavn finansieres primært ved hjælp af statsstøtte. Kreis Paderborn hævdede videre, at startafgifterne og afgifterne for groundhandling kun dækkede [...] % af FD's omkostninger.

5.1.6. AIR FRANCE

- (128) Air France hævdede, at NERES var diskriminerende til fordel for lavprisluftfartsselskaber, og at foranstaltningerne ikke var begrænsede. Air France hævdede, at NERES ikke kan anses for forenelig med det indre marked som startstøtte til udvikling af nye ruter, idet ordningen gavner ruter, som ligner og konkurrerer med ruter, der drives fra den nærtliggende Düsseldorf lufthavn (f.eks. Alicante, Barcelona, Budapest, London, Malaga, Nice, Palma, Prag, Rom og Thessaloniki).

5.1.7. SAMMENSLUTNINGEN AF EUROPÆISKE LUFTFARTSSELSKABER

- (129) Ifølge Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber begunstigede NERES tilsyneladende bestemte luftfartsselskaber og lavprisforretningsmodeller, og ordningen opfyldte ikke betingelserne for startstøtte.

5.1.8. INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER ZU DORTMUND (HEREFTER »IHK«)

- (130) IHK understregede nødvendigheden af at indføre lavprisluftfartsselskaber i Dortmund lufthavn, eftersom regionen var nødt til at fokusere på luftfartsindustrien efter den strukturelle overgang fra stål- til serviceindustri. Ifølge IHK opstod der først vanskeligheder, da Lufthansa blev aktionær i Eurowings AG og flyttede flyruter fra Dortmund lufthavn, som derfor mistede sin største kunde.
- (131) IHK hævdede, at Dortmund lufthavn var den eneste lufthavn, der var specialiseret i lavpristrafik i regionen omkring byen Dortmund, og at dens afgifter ikke var usædvanligt lave inden for dette segment. Ifølge IHK påvirkede NERES således ikke konkurrencen i denne region. IHK hævdede desuden, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 mellem FD og DSW21 var legitim, fordi lufthavnens udvikling under regionens strukturelle forandring havde haft positiv indvirkning på økonomien og befolkningen. Aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 tjente derfor regionens almindelige økonomiske interesser.

5.1.9. VERKEHRSVERBAND WESTFALEN E.V. (HEREFTER »VWV«)

- (132) Ifølge VWV ville en markedsøkonomisk operatør også have gennemført investeringerne i Dortmund lufthavn, fordi den indledende periode med underskud var forventet og kunne accepteres i forbindelse med forvaltning af lufthavnsinfrastruktur. VWV hævdede videre, at det på tidspunktet for investeringsbeslutningen almindeligvis blev antaget, at finansieringen af lufthavnsinfrastruktur ikke udgør statsstøtte, og at den mulige støtte derfor ikke kan betegnes som ulovlig. FD konkurrerede desuden ifølge VWV ikke med de omkringliggende lufthavne Düsseldorf (som end ikke har ekstra kapacitet til EasyJet), Münster/Osnabrück og Paderborn/Lippstadt (som ikke betjente lavprisluftfartsselskaber). Ifølge VWV blev det indre marked derfor ikke berørt af NERES.

5.1.10. BEMÆRKNINGER FRA PRIVATE PARTER

- (133) Private parter indgav også bemærkninger under statsstøtteproceduren vedrørende Dortmund lufthavn og NERES. De hævdede, at en markedsøkonomisk operatør ikke ville have gennemført foranstaltningerne i Dortmund lufthavn, fordi den økonomiske situation ikke blev forbedret. De anførte videre, at den forelagte vurdering af markedsøkonomiprincippet var utilstrækkelig, fordi den fejlagtigt betegnede Dortmund lufthavn som en international lufthavn, og fordi lufthavnen ikke var beliggende så langt fra byen som anført i vurderingen. Disse private parter anslog også, at finansieringen dækkede mere end omkostningerne til aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde, som f.eks. brand- og redningsvæsen.
- (134) De private parter hævdede desuden, at der blev ydet statsstøtte i form af byen Dortmunds statsgarantier for lån.
- (135) De private parter afviste desuden argumentet om, at tilsynsrådet ikke deltog i udviklingen af NERES. Som dokumentation for det modsatte fremlagde de referat af et møde, hvor ledelsen forelagde NERES for tilsynsrådet.

5.2. 2012-ÅBNINGSAFGØRELSEN

5.2.1. DSW21 OG FD

- (136) Bemærkningerne fra DSW21 og FD var helt på linje med Tysklands bemærkninger. DSW21 og FD anførte desuden, at en markedsøkonomisk operatør også ville have indgået aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 under hensyntagen til navnlig omkostningerne til lukning af lufthavnen.

5.2.2. EASYJET

- (137) EasyJet anførte, at NEO er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip og derfor ikke udgør statsstøtte. Efter EasyJets opfattelse var indførelsen af NEO fra et økonomisk perspektiv den mest farbare vej fremad for operatøren af Dortmund lufthavn.
- (138) EasyJet anførte videre, at incitamentsordninger baseret på vækst i passagertallet som i denne sag hjælper lufthavne med at opnå stordriftsfordele. EasyJet anførte, at lignende incitamentsordninger var blevet indført i Sverige, f.eks. i Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma og Göteborg Landvetter. EasyJet understregede, at undersøgelsen vedrørende NEO ifølge retningslinjerne for luftfart fra 2014 alene burde vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt en profitdrevet lufthavnsoperatør ville have tilbudt de samme betingelser. EasyJet anførte videre, at den forudgående rentabilitetsvurdering, som er foretaget på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlangt sigt for NEO, er anført i forretningsplanen og i sammenligningen af de forskellige scenarier, og at markedsøkonomiprincippet derfor var opfyldt. EasyJet understregede, at vurderingen af markedsøkonomiprincippet alene burde have fokus på meromkostninger og -indtægter. EasyJet påpegede desuden, at det er muligt at dække meromkostningerne med en rimelig fortjenstmargen på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlangt sigt, når en individuel aftale indgås med et luftfartsselskab, eller når der fastlægges en generel ordning for lufthavnsafgifter.
- (139) EasyJet hævdede i denne henseende, at FD i forretningsplanen for NEO tog hensyn til omkostninger ud over meromkostninger. EasyJet konkluderede derfor, at NEO's rentabilitet ville have været endnu bedre, hvis disse omkostninger ikke blev medregnet i rentabilitetsvurderingen. Det var endvidere EasyJets opfattelse, at også omkostningerne vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde og omkostninger vedrørende historiske investeringer ikke burde tages i betragtning ved vurderingen af markedsøkonomiprincippet.

- (140) EasyJet anførte, at de lavere afgifter som følge af NEO var tilgængelige for alle luftfartsselskaber med aktiviteter i lufthavnen. Individuelle aftaler mellem EasyJet og lufthavnen overskred ikke anvendelsesområdet for NEO.

5.2.3. GERMANWINGS

- (141) Germanwings præciserede, at dets endelige afgifter, inkl. afgifter for afrejsende passager og groundhandlingafgifter, i gennemsnit lå mellem [...] og [...] EUR pr. afrejsende passager.
- (142) Germanwings oplyste desuden, at det relevante marked for sammenligning af afgifter ville være de afgifter, der blev betalt i lavprislufthavne. Germanwings præciserede yderligere, at afgifterne i Dortmund lufthavn ikke ville have adskilt sig fra afgifterne i Graz eller Maastricht.
- (143) Germanwings anførte desuden, at en markedsøkonomisk operatør også ville være nødt til at acceptere underskud i de første par år af et nyt projekt.

5.2.4. WIZZ AIR

- (144) Wizz Air anførte, at NEO er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip og derfor ikke udgør statsstøtte. Wizz Air var enig i, at NEO var mere økonomisk end en lukning af lufthavnen. Ifølge Wizz Air burde Kommissionen med hensyn til lukningen af lufthavnen medregne de høje omkostninger til lukning, som byen Dortmund ville have pådraget sig.
- (145) Wizz Air hævdede, at lufthavnsafgifers overensstemmelse med markedet skal sammenlignes med de afgifter, som lavprisluftfartsselskaber betaler i forskellige europæiske regionale lufthavne, fordi et lavprisluftfartsselskab ikke vælger dets destinationer efter princippet om »ét opland«, men på tværs af hele Europa.
- (146) Endelig anførte Wizz Air, at selskabets aftale med FD også var i overensstemmelse med markedet, fordi den i stigende grad er rentabel for lufthavnen. En sådan vurdering burde også omfatte netværksvirkninger.
- (147) Til støtte for sin vurdering af markedsoverensstemmelsen fremlagde Wizz Air Oxera-undersøgelsen.
- (148) Oxera sammenlignede først de afgifter, som Wizz Air betalte i Dortmund lufthavn, med de afgifter, der blev betalt i Doncaster, Liverpool, Memmingen, Prestwick og Stockholm-Skavsta lufthavnene. Disse lufthavne ligner angiveligt Dortmund lufthavn med hensyn til trafikmængde, type af lufthavnstrafik og opland. Ifølge Oxera var disse lufthavne privatejede. De modtog offentlig støtte, som dog var relativt beskeden sammenlignet med deres samlede anlægsaktiv.
- (149) Oxera anførte, at de afgifter, som Wizz Air betalte i Dortmund lufthavn, i gennemsnit er betydeligt højere end de afgifter, som Wizz Air betalte i de andre lufthavne, der anvendes i sammenligningen, hvis også den obligatoriske sikkerhedsafgift medregnes. Oxera anførte videre, at de afgifter (fratrullet sikkerhedsafgiften), som Wizz Air betalte, er sammenlignelige med de lufthavnsafgifter, der betales i de andre lufthavne, som anvendes i sammenligningen. Oxera konkluderede følgelig, at Wizz Air betalte en markedspris i Dortmund lufthavn, og at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip.
- (150) Oxera foretog derefter en analyse af den gradvist stigende rentabilitet af Wizz Airs bidrag til FD's rentabilitet i perioden 2009-2014. Oxera fremlagde en metode til beregning af meromkostninger og -indtægter, der er forskellig fra den metode, som Tyskland præsenterede. Oxera medtog i sin analyse merindtægter fra luftfart og andre aktiviteter samt meromkostninger pr. passager.
- (151) Oxera medregnede luftfartsindtægterne fra lufthavnsafgifterne fratrullet de relevante rabatter på grundlag af følgende aftaler mellem Wizz Air og FD):
- a) Aftalen om lufthavnstjenester mellem FD og Wizz Air af 1. juli 2009: Aftalen om lufthavnstjenester omhandler de lufthavnsafgifter, som Wizz Air skulle betale. Afgifterne omfattede en [...] afgift pr. afrejsende passager, en afgift for [...] pr. afrejsende passager ([...] afgift), en [...] afgift pr. afrejsende passager, [...] pr. afrejsende passager og en [...] afgift pr. afrejsende passager.

- b) Standardaftalen om groundhandling af 1. juli 2009: I denne aftale fastsættes handlingafgiften (som allerede er omfattet af aftalen om lufthavnstjenester) og handlingstjenesterne.
 - c) Tillæg til lufthavns- og groundhandlingafgifter af 1. juli 2009: I dette tillæg angives en [...] afgift pr. afrejsende passager. [...].
 - d) Aftale om yderligere flyvninger og markedsføringsstøtte af 10. december 2009: FD og Wizz Air indgik aftale om, at FD skulle medfinansiere yderligere flyvninger gennem et markedsføringsbidrag.
 - e) Tillæg vedrørende vinterlikviditetsstøtte af 1. juli 2010: Dette tillæg vedrørte støtte til Wizz Air med forbehold af en stigning på [...] % i antallet af passagerer i vintersæsonen 2010 fra år til år.
 - f) Incitamentssystemet for passagerudvikling (tillæg 6) af 1. oktober 2010: Dette tillæg etablerede en rabat for hver passager i perioden mellem den 1. oktober 2010 og den 30. september 2011, som oversteg antallet af afrejsende passagerer [...] og stigningen i [...] afgiften i samme periode.
 - g) Tillæg vedrørende lufthavnsafgifter af 6. juni 2011: I henhold til dette tillæg skal FD godtgøre Wizz Air forskellen mellem [...]. Incitamentssystemet i litra f) ophørte den 31. maj 2011.
 - h) Ændring af aftalen om lufthavnstjenester af 1. oktober 2011: Heri ændres visse afgifter, men ændringen berører ikke den samlede afgift, der er fastsat ovenfor.
- (152) Oxera anslog indtægterne fra andre aktiviteter end luftfart (f.eks. vedrørende bilparkering, biludlejning og anden udlejning vedrørende genoprettelse) på grundlag af FD's forretningsplan.
- (153) På grundlag af FD's forretningsplan medtog Oxera meromkostningerne til markedsføring samt incitament- og likviditetsstøtte, der følger af de aftaler, der er anført i betragtning 151, litra a)-h), i analysen. Oxera medtog desuden et estimat af de yderligere omkostninger, der fremgik af forretningsplanen for lufthavnen, f.eks. omkostninger til personale, materialeomkostninger og andre driftsomkostninger, der er specifikke for Wizz Air.
- (154) Ifølge Oxera er der udført en regressionsanalyse for at vurdere den andel af de samlede omkostninger, der kan tilskrives aftalen. På dette grundlag kan det ifølge Oxera afgøres, hvilken andel af omkostningerne der er fast, og hvilken andel der varierer afhængigt af passagertallet. Oxera anslog, at følgende omkostninger varierer med passagertallet:
- a) personaleomkostningerne stiger med ca. [...] EUR for hver yderligere afrejsende passager
 - b) materialeomkostningerne stiger med ca. [...] EUR for hver yderligere afrejsende passager
 - c) andre driftsomkostninger ⁽²⁶⁾ stiger med ca. [...] EUR for hver yderligere afrejsende passager.
- (155) Disse omkostninger er gennemsnit på tværs af hele lufthavnen og alle dens luftfartsselskaber, og Oxera fordelte dem efterfølgende til Wizz Air på grundlag af dette selskabs andel af passagerafgangene.
- (156) Oxera anslog desuden meromkostninger til investeringer baseret på en investeringsplan for perioden 2009-2019 samt de faktiske investeringer fra 2004-2008, hvor også Wizz Air havde aktiviteter i Dortmund lufthavn. Investeringer inden Wizz Airs etablering i lufthavnen blev anset for irreversible omkostninger (»sunk costs«), som derfor ikke var tilknyttet aftalen. Ifølge Oxera kan investeringsomkostningerne ikke tildeles kunderne i investeringsåret, men skal spredes over investeringsens levetid. Oxera medregnede derfor de årlige afskrivningsomkostninger og omkostninger til finansiering af den omhandlede investering. De samlede årlige omkostninger til nye investeringer blev tildelt Wizz Airs passagerandel af lufthavnens passagerkapacitet på 2,5 mio. passagerer som anført af FD. Dette var ifølge Oxera et meget konservativt estimat, eftersom ikke alle de omhandlede investeringer skyldtes Wizz Airs tilstedeværelse, som f.eks. udvidelsen af landingsbanen, som oprindeligt var planlagt for 2014.

⁽²⁶⁾ Dette omfatter omkostninger såsom ejendomsskat, arealanvendelsesomkostninger, forsikringsafgifter, vedligeholdelse og reparationer og udgifter til køretøjer.

Tabel 22

Forventede merindtægter og -omkostninger ved Wizz Airs tilstedeværelse (mio. EUR)

	2009 ^a	2010	2011	2012	2013	2014 ^a
Luftfartsindtægter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Meromkostninger til drift	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Meromkostninger til investeringer	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Markedsføringsstøtte (engangsbeløb)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bidrag til gradvist stigende rentabilitet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Kilde: Oxera på grundlag af FD's data.

Bemærk: Tallene for 2009 og 2014 står i forhold til aftalernes løbetid.

- (157) Oxera beregnede det gradvist stigende bidrag af Wizz Airs tilstedeværelse som forskellen mellem merindtægterne og meromkostningerne. Endelig konkluderede Oxera, at aftalerne mellem Wizz Air og FD og NEO-ordningen bidrog til lufthavnens rentabilitet ud fra en forhåndsvurdering.
- (158) Ifølge Oxera førte aftalerne til en anslået positiv nettonutidsværdi på ca. [300 000-400 000] EUR over deres løbetid (2009-2014), og en privat investor ville derfor have været villig til at indgå lignende aftaler med Wizz Air.

5.2.5. KREIS PADERBORN

- (159) Kreis Paderborn, ejeren af Paderborn lufthavn, anførte, at muligheden i retningslinjerne for luftfart fra 2014 for at yde yderligere driftsstøtte til underskudsgivende lufthavne i endnu ti år giver disse lufthavne en uberettiget fordel sammenlignet med rentable lufthavne.

5.2.6. PRIVATE PARTER

- (160) Flere privatpersoner indgav deres bemærkninger i forbindelse med proceduren og anførte, at den offentlige støtte til lufthavnen udgjorde statsstøtte, og at NEO ikke opfyldte markedsbetingelserne.

6. KOMMENTARER FRA TYSKLAND TIL BEMÆRKNINGERNE FRA TREDJEPARTER

6.1. 2007-ÅBNINGSAFGØRELSEN

- (161) I sine kommentarer til bemærkningerne fra tredjeparter anførte Tyskland, at bemærkningerne i de fleste tilfælde støttede landets opfattelse, og Tyskland understregede derfor det faktum, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 ikke kunne betegnes som statsstøtte. Tyskland påpegede igen, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 svarede til historisk investeringsstøtte til infrastrukturen og under alle omstændigheder var forenelig med det indre marked. Dette blev støttet af FD, Verkehrsverband Westfalen e.V., IHK Dortmund, DSW21 og byen Dortmund.

- (162) Ligesom FD anførte Tyskland, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 mellem DSW21 og FD — såfremt Kommissionen konkluderede, at den skal anses for ulovlig statsstøtte — kun kan vurderes efter retningslinjerne for luftfart fra 2005 fra deres anvendelsesdato. Tyskland understregede desuden, at DSW21's finansiering skal anses for finansiering af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse (SGEI), for hvilke Kommissionen sædvanligvis indrømmede medlemsstaterne en bred skønsmargen. Tyskland fremlagde det argument, at det er billigere for byen Dortmund at finansiere investeringerne i lufthavnen gennem aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 end gennem direkte støtte, eftersom underskuddene i perioden 1998-2008 generelt var lavere, end afskrivninger og renter ville have været. I enighed med Verkehrsverband Westfalen e.V. og W21 anførte Tyskland, at en lukning ville have været endnu mindre omkostningseffektiv, fordi FD i det mindste kunne betale en del af virksomhedens egne faste omkostninger og havde positive fremtidsudsigter med hensyn til øgede passagertal. En markedsøkonomisk operatør ville have handlet som byen og DSW21 og ville i det mindste have investeret i en begrænset periode. Tyskland var navnlig enig med tredjeparterne i det forhold, at lufthavne har lang økonomisk levetid, og at en periode med underskud kan accepteres.
- (163) Tyskland hævdede derefter, at NERES-ordningen var tilgængelig for alle luftfartsselskaber på grundlag af objektive kriterier. Som tredjeparterne havde bekræftet, opfyldte Wizz Air, GermanWings, Sterling, AirBerlin og EasyJet disse kriterier. Ifølge Tyskland samt EasyJet og FD kunne en stigning i antallet af passagerer og en stigning i afkastet forventes som følge af NERES.
- (164) Med hensyn til bemærkningerne fra IHK og Verkehrsverband Westfalen e.V. om, at NERES ikke påvirkede konkurrencen og det indre marked, var Tyskland enig og anførte, at nabolufthavnene, Münster/Osnabrück, Paderborn, Köln/Bonn og Düsseldorf, ikke betjente lavprisluftfartsselskaber.
- (165) Tyskland præciserede, at NERES blev indført efter udvidelsen af Dortmund lufthavn. Det skete som reaktion på faldet i passagerer efter den 11. september 2001 med det formål at øge udnyttelsen af lufthavnens underudnyttede kapacitet.
- (166) Tyskland anførte, at landet ikke kan tilslutte sig bemærkningerne fra Air France og Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber, fordi de tydeligvis var udokumenterede og grundløse.
- (167) Tyskland bemærkede, at retningslinjerne for luftfart fra 2005 først kunne anvendes fra den 1. juni 2007. Hvis retningslinjerne for luftfart fra 2005 skulle anvendes, var NERES ifølge Tyskland forenelig med det indre marked.

6.2. 2012-ÅBNINGSAFGØRELSEN

- (168) Generelt kunne Tyskland tilslutte sig bemærkningerne fra EasyJet, Germanwings, Wizz Air, DSW21 og FD. Tyskland hævdede, at NEO samt enhver individuel aftale indgået med de luftfartsselskaber, der benyttede lufthavnen, var ikke-diskriminerende, fordi den fandt anvendelse for alle luftfartsselskaber, der ønskede at betjene lufthavnen.
- (169) Tyskland fandt også, at NEO overholdt det markedsøkonomiske princip, og at de forskellige scenarier har vist, at afgifter, som oversteg niveauet for NEO, ville føre til et fald i passagertallet, og at dette som følge af lufthavnens faste omkostninger ville føre til højere underskud. Tyskland anførte, at en privat investor ville have accepteret underskud i en vis periode. Ifølge Tyskland er en forhåndsvurdering afgørende i denne sammenhæng, eftersom NEO var det bedste økonomiske alternativ ud fra en forhåndsvurdering. Tyskland påpegede klart, at NEO var baseret på en forretningsplan.
- (170) Tyskland var desuden enig i, at det relevante marked, når det skal afgøres, om konkurrencen påvirkes, er bredere end direkte forbindelser, og at sammenlignelige konkurrerende lufthavne ikke bør være beliggende inden for en radius af 100 km fra Dortmund lufthavn. Tyskland glædede sig over konklusionerne i den sammenlignende undersøgelse af afgifter i andre lufthavne, som Oxera har udarbejdet, og Wizz Air har indgivet.
- (171) Tyskland afviste bemærkningerne fra private parter, der ifølge Tyskland delvist er baseret på ukorrekte tal. Tyskland præciserede, at den årlige kompensation af underskud ikke automatisk kunne anses for støtte, fordi driftsresultater — i modsætning til de private parters antagelser — også omfatter omkostninger til aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde, og fordi markedsføringsstøtten var en del af afgifterne.

7. VURDERING

- (172) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, 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«.
- (173) En foranstaltning udgør således statsstøtte efter denne bestemmelse, hvis følgende betingelser alle er opfyldt:
- a) foranstaltningen finansieres med statsmidler og kan tilregnes staten
 - b) foranstaltningen begunstiger bestemte virksomheder eller produktioner
 - c) foranstaltningen er selektiv
 - d) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen.

7.1. FORANSTALTNING 1 — ANVENDELSE AF STATSSTØTTEREGLER PÅ FULDE STATSGARANTIER TIL FORDEL FOR FD

- (174) Kommissionen minder om, at en støtteforanstaltning udgør eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), nr. v), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ⁽²⁷⁾, hvis det kan godtgøres, at der ikke var tale om statsstøtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på det indre marked, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer.
- (175) Tyskland har anført, at de fulde statsgarantier ydet til fordel for Dortmund lufthavn udgør, hvis nogen, eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), nr. v), i forordning (EF) nr. 659/1999, da de blev ydet, da offentlig finansiering af lufthavne endnu ikke blev anset for at udgøre statsstøtte, og ikke er blevet ændret siden.
- (176) Indtil for nylig lå der ofte rent territoriale eller i visse tilfælde militære hensyn til grund for udviklingen af en lufthavn. Driften af disse var organiseret som en del af den offentlige administration og ikke som en virksomhed. Konkurrencen mellem lufthavne og mellem lufthavnsoperatører var begrænset og udviklede sig gradvist. På denne baggrund anså Kommissionen selv tidligere statens finansiering af lufthavne og lufthavnsinfrastruktur for at være en generel økonomisk-politisk foranstaltning, der ikke faldt ind under traktatens statsstøtteregler.
- (177) Denne situation har imidlertid ændret sig. Domstolen fastslog i Aéroports de Paris-dommen, at drift af en lufthavn bestående i levering af lufthavnstjenester til luftfartsselskaber og til de forskellige leverandører af tjenesteydelser også udgør en økonomisk aktivitet ⁽²⁸⁾. Efter afsigelsen af denne dom (12. december 2000) kan drift og anlæg af lufthavne derfor ikke længere anses for at være en opgave henhørende under det offentlige myndighedsområde, som ligger uden for anvendelsesområdet for statsstøttekontrol.
- (178) Retten stadfæstede i Leipzig/Halle-dommen, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at lufthavne falder ind under anvendelsesområdet for statsstøttereglerne, da driften og opførelsen af en lufthavn er en økonomisk aktivitet ⁽²⁹⁾. Når en lufthavnsoperatør udøver økonomiske aktiviteter, uanset dens juridiske status og finansieringsform, betragtes den som en virksomhed i henhold til betydningen i traktatens artikel 107, stk. 1, og traktatens bestemmelser om statsstøtte finder derfor anvendelse ⁽³⁰⁾.

⁽²⁷⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

⁽²⁸⁾ Sag T-128/89, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3929, stadfæstet ved dom i sag C-82/01, Sml. 2002 I, s. 9297, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis.

⁽²⁹⁾ Sag T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2011:117, navnlig præmis 105 og 106.

⁽³⁰⁾ Se navnlig Kommissionens afgørelse af 17. juni 2008 i sag C-29/08 Frankfurt Hahn lufthavn — Potentiel statsstøtte til lufthavnen og aftalen med Ryanair (EUT C 12 af 17.1.2009, s. 6), betragtning 204-208, og Kommissionens afgørelse af 21. marts 2012 i sag C 76/2002 Charleroi lufthavn — Potentiel statsstøtte til lufthavnen og til Ryanair (EUT C 248 af 17.8.2012, s. 1).

- (179) I lyset af betragtning 176-178 finder Kommissionen, at offentlige myndigheder inden Rettens dom i sagen *Aéroports de Paris* med rette kunne antage, at finansieringsforanstaltninger, som blev endelig vedtaget inden *Aéroports de Paris*-dommen, ikke udgjorde statsstøtte og derfor ikke skulle anmeldes til Kommissionen. Det følger, at Kommissionen derfor ikke på grundlag af Unionens statsstøtteregler kan rejse tvivl om individuelle finansieringsforanstaltninger, som ikke blev tildelt på grundlag af en støtteordning ⁽³¹⁾, som blev endelig vedtaget inden *Aéroports de Paris*-dommen.
- (180) Kommissionen skal følgelig først vurdere, om de fulde statsgarantier blev indført inden *Aéroports de Paris*-dommen (12. december 2000), og dernæst, om denne foranstaltning senere blev ændret. Kommissionen skal for det tredje vurdere, om de pågældende foranstaltninger udgør »individuel støtte« i henhold til artikel 1, litra e), i forordning (EF) nr. 659/1999 eller en »støtteordning« i henhold til artikel 1, litra d), i forordning (EF) nr. 659/1999. Kun med hensyn til sidstnævnte kan Kommissionen foreslå passende foranstaltninger i henhold til traktatens artikel 108, stk. 1, og artikel 17 i forordning (EF) nr. 659/1999.
- (181) Med hensyn til de omhandlede fulde statsgarantier udstedt i 1987 og indtil 2000 (se tabel 13) bemærker Kommissionen, at de uigenkaldeligt blev ydet inden *Aéroports de Paris*-dommen.
- (182) Som Tyskland præciserede under den formelle undersøgelse, er de fulde statsgarantier ikke blevet ændret siden. De er imidlertid udløbet nu. De fulde statsgarantier var desuden begrænsede med hensyn til både tid og beløb. Formålet med disse fulde garantier var også at stille sikkerhed for specifikke lån til finansiering af infrastrukturudviklingen i Dortmund lufthavn. De skal derfor anses for individuelle foranstaltninger.
- (183) Da disse garantier, som ved udgangen af 2008 havde en værdi af 74,182 mio. EUR, uigenkaldeligt blev ydet, anså Kommissionen derfor ikke finansiering af lufthavne for statsstøtte. Selv om de udgjorde statsstøtte, ville de have været individuel støtte og kan ikke drages i tvivl på nuværende tidspunkt. På denne baggrund er det ikke nødvendigt yderligere at undersøge, om de fulde statsgarantier udgjorde statsstøtte.

7.2. FORANSTALTNING 2 — KARAKTEREN AF STATSSTØTTE FOR SÅ VIDT ANGÅR AFTALEN OM OVERFØRSEL AF OVER- OG UNDERSKUD 1991

7.2.1. ØKONOMISK AKTIVITET OG BEGREBET VIRKSOMHED

- (184) Ifølge fast retspraksis skal Kommissionen først fastslå, om FD er en virksomhed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1. Virksomhedsbegrebet omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde. Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenester på et givet marked, betragtes som en økonomisk aktivitet.
- (185) I sin dom i sagen om Leipzig-Halle-lufthavnen bekræftede Domstolen, at driften af en lufthavn med kommercielt sigte og etablering af lufthavnens infrastruktur udgør en økonomisk aktivitet. Når en lufthavnsoperatør udøver økonomiske aktiviteter ved at tilbyde lufthavnstjenester mod betaling, uanset dens juridiske status og finansieringsform, betragtes den som en virksomhed i henhold til betydningen i traktatens artikel 107, stk. 1, og traktatens bestemmelser om statsstøtte kan derfor medføre fordele for den pågældende lufthavnsoperatør, der indrømmes af staten eller med statsmidler.

Begrebet virksomhed

- (186) FD beskæftiger sig med opførelse, vedligeholdelse og drift af Dortmund lufthavn. FD tilbyder lufthavnstjenester og pålægger brugerne afgifter for anvendelsen af lufthavnens infrastruktur og udnytter dermed infrastrukturen kommercielt. I lyset af betragtning 184 og 185 må det følgelig konkluderes, at FD har udført en økonomisk aktivitet fra og med datoen for *Aéroports de Paris*-dommen (12. december 2000) og udgør en virksomhed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

⁽³¹⁾ I henhold til artikel 1, litra d), i forordning (EF) nr. 659/1999 forstås ved »støtteordning« enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt, og enhver retsakt på grundlag af hvilken støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat.

- (187) Det følger, at Kommissionen ikke vil sætte spørgsmålstegn ved kompensation af omkostninger til investeringer i infrastrukturprojekter, der uigenkaldeligt blev besluttet inden den 12. december 2000.
- (188) Med hensyn til den foreliggende sag indgav Tyskland data anført i tabel 23 vedrørende kapitalomkostningerne i forbindelse med investeringer, der uigenkaldeligt blev besluttet inden Aéroports de Paris-dommen, og andre investeringsomkostninger i perioden 2000-2012.

Tabel 23

Kapitalomkostninger til investeringer i infrastruktur besluttet inden Aéroports de Paris (1 000 EUR)

År	Afskrivninger for investeringer inden Aéroports de Paris	Andre afskrivninger	Afskrivninger i alt 1 + 2	Renter for investeringer inden Aéroports de Paris	Andre renter	Renter i alt 4 + 5	Kapitalomkostninger vedrørende investeringer inden Aéroports de Paris 1 + 4
2007	9 430	2 066	11 496	4 513	10	4 523	13 943
2008	8 947	2 957	11 904	4 009	4	4 013	12 956
2009	8 097	2 169	10 266	3 750	439	4 189	11 847
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (189) Kommissionen konkluderer følgelig, at den ikke har ret til at undersøge og sætte spørgsmålstegn ved overførsler af underskud, som dækkede de beløb, der er anført i kolonne 7 i tabel 23.

Det offentlige myndighedsområde

- (190) Mens FD må anses for en virksomhed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, må det erindres, at ikke alle en lufthavnsejers og -operatørs aktiviteter nødvendigvis er af økonomisk art ⁽³²⁾.
- (191) I henhold til retningslinjerne for luftfart fra 2014 og Domstolens ⁽³³⁾ praksis er aktiviteter, der normalt hører under statens ansvarsområde i forbindelse med udøvelsen af dens officielle beføjelser som offentlig myndighed, ikke af økonomisk karakter og falder ikke inden for rammerne af reglerne om statsstøtte. Sådanne aktiviteter omfatter f.eks. sikkerhed, flyvekontrol, politi og toldvæsen. Finansieringen skal nøje begrænses til at godtgøre de omkostninger, som de giver anledning til, og må ikke i stedet anvendes til at finansiere andre økonomiske aktiviteter ⁽³⁴⁾.
- (192) Finansiering af aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde eller af infrastruktur, der hænger direkte sammen med disse aktiviteter, udgør derfor normalt ikke statsstøtte ⁽³⁵⁾. I en lufthavn anses aktiviteter, såsom flyvekontrol, politi, toldvæsen og brandbekæmpelse, aktiviteter, der er nødvendige for at beskytte den civile luftfart imod handlinger, der udgør ulovlig indgriben, og investeringer vedrørende infrastrukturen og udstyr, der er nødvendige for udførelsen af disse aktiviteter, normalt for at være af ikke-økonomisk art ⁽³⁶⁾.

⁽³²⁾ Punkt 34 2 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 og sag C-364/92 SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43.

⁽³³⁾ Punkt 35 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 og Kommissionens beslutning N 309/02 af 19.3.2003 om sikkerhedsforanstaltninger for luftfarten — kompensation for omkostninger som følge af terroristangrebene den 11. september 2001.

⁽³⁴⁾ Sag C-343/95 Cali & Figli mod Servizi ecologici porto di Genova, Sml. 1997 I, s. 1547, Kommissionens beslutning N309/2002 af 19.3.2003 og Kommissionens beslutning N438/2002 af 16.10.2002 om subsidier til havnemyndighederne for udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

⁽³⁵⁾ Punkt 36 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 og Kommissionens beslutning N309/2002 af 19.3.2003.

⁽³⁶⁾ Punkt 36 i retningslinjerne for luftfart fra 2014, sag C-364/92, SAT/Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 30, og sag C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mod Kommissionen, Sml. 2009 I, s. 2207, præmis 71.

- (193) Imidlertid må offentlig finansiering af ikke-økonomiske aktiviteter, der har tæt sammenhæng med udøvelsen af en økonomisk aktivitet, ikke føre til upassende forskelsbehandling af flyselskaber og lufthavnsselskaber. Det er fast retspraksis, at der foreligger en fordel, når offentlige myndigheder fritager virksomheder for omkostninger i tilknytning til deres økonomiske aktiviteter ⁽³⁷⁾. Hvis det derfor i et givet retssystem er almindeligt, at flyselskaber eller lufthavnsselskaber afholder omkostningerne til bestemte tjenester, mens nogle flyselskaber eller lufthavnsselskaber, der leverer de samme tjenester på vegne af de samme offentlige myndigheder ikke skal afholde disse omkostninger, kan sidstnævnte opnå en fordel, selv om disse tjenester i sig selv anses for at være af ikke-økonomisk karakter. Der skal følgelig foretages en analyse af den gældende juridiske ramme for lufthavnsoperatøren for at vurdere, hvorvidt lufthavnsselskaberne eller flyselskaberne under den pågældende juridiske ramme skal dække omkostningerne ved leveringen af visse aktiviteter, der i sig selv kan være ikke-økonomiske, men som hænger sammen med udøvelsen af deres økonomiske aktiviteter.
- (194) Tysklands synspunkt med hensyn til omfanget af det offentlige myndighedsområde udviklede sig i løbet af proceduren. På et tidspunkt medtog Tyskland også omkostninger vedrørende lønninger til embedsmænd, der arbejdede for lufthavnen, i det offentlige myndighedsområde. Mens de ekstra omkostninger til embedsmænd, der er ansat i en nyliberaliseret sektor, kan anses for irreversible omkostninger (»sunk costs«) tilknyttet liberaliseringen, er lufthavnene i Tyskland ikke juridisk forpligtede til at ansætte sådanne embedsmænd. Dette punkt udgør derfor ikke en omkostning henhørende under det offentlige myndighedsområde.
- (195) Ifølge Tyskland henhører omkostningerne til følgende aktiviteter (både som investeringsomkostninger og driftsomkostninger) under det offentlige myndighedsområde: sikkerhedsforanstaltninger i lufthavnen i henhold til § 8 i Luftsicherheitsgesetz (lov om luftfartssikkerhed), foranstaltninger vedrørende driftssikkerhed, flyvekontrol og luftfartssikkerhed i henhold til § 27c, stk. 2, i Luftverkehrsgesetz (lov om luftfart), meteorologiske tjenester og brandvæsen.
- (196) Kommissionen finder, at foranstaltninger i henhold til § 8 i Luftsicherheitsgesetz, foranstaltninger i henhold til § 27c, stk. 2, i Luftverkehrsgesetz (herunder også meteorologiske tjenester) og brandvæsen i princippet og i henhold til analysen nedenfor udgør aktiviteter, der henhører under det offentlige myndighedsområde.
- (197) Med hensyn til foranstaltninger, som udelukkende vedrører driftssikkerhed, mener Kommissionen dog, at det er en normal del af den økonomiske virksomhed, det er at drive en lufthavn, at sørge for operationssikkerhed i lufthavnen ⁽³⁸⁾. Med forbehold af en mere detaljeret gennemgang af de enkelte aktiviteter og omkostninger finder Kommissionen, at foranstaltninger, som har til formål at garantere lufthavnens driftssikkerhed, ikke udgør aktiviteter, der henhører under det offentlige myndighedsområde. Enhver virksomhed, som ønsker at drive en lufthavn, skal sikre anlæggenes sikkerhed, f.eks. for så vidt angår start- og landingsbane og forpladser.
- (198) Med hensyn til de juridiske rammer har Tyskland påpeget, at der for brandvæsenet ikke findes nogen retsregler, der utvetydigt pålægger lufthavnsoperatøren disse omkostninger. Endvidere bemærker Kommissionen, at dækningen af omkostninger til brandvæsenet er et regionalt ansvar, og at disse omkostninger normalt dækkes af de relevante regionale myndigheder. Dækningen af disse omkostninger er begrænset til det, der er nødvendigt for at dække omkostningerne.
- (199) For så vidt angår flyvekontrol og meteorologiske tjenester, bemærker Kommissionen, at det fastsættes i § 27d og § 27f i Luftverkehrsgesetz, at omkostningerne i forbindelse med foranstaltningerne i § 27c i Luftverkehrsgesetz dækkes af staten for en række specifikke lufthavne. Kommissionen skal i denne sag ikke afgøre, om bestemmelsen kan indebære en fordel for de lufthavne, der modtager statslig finansiering i henhold til § 27d og § 27f i Luftverkehrsgesetz, men det er klart, at alle andre lufthavne i henhold til loven selv skal afholde de relevante omkostninger. På denne baggrund må omkostninger vedrørende flyvekontrol og meteorologiske tjenester anses for normale driftsomkostninger for i hvert tilfælde de lufthavne, der ikke er omhandlet i § 27d og § 27f i Luftverkehrsgesetz.
- (200) Med hensyn til foranstaltninger i henhold til § 8 i Luftsicherheitsgesetz fremgår det, at Tyskland finder, at alle omkostninger i forbindelse med de deri foreskrevne foranstaltninger kan afholdes af de relevante offentlige myndigheder. Kommissionen bemærker imidlertid, at det i henhold til § 8, stk. 3, i Luftsicherheitsgesetz kun er

⁽³⁷⁾ Punkt 37 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 og sag C-172/03 Wolfgang Heiser mod Finanzamt Innsbruck, Sml. 2005 I, s. 01627, præmis 36, og den nævnte retspraksis.

⁽³⁸⁾ Kommissionens afgørelse af 20.2.2014 i statsstøttesag SA.35847 (2012/N) — Den Tjekkiske Republik — Ostrava Lufthavn (endnu ikke offentliggjort i EUT, betragtning 16).

omkostninger til anlæg og vedligeholdelse af de nødvendige områder og lokaler til gennemførelse af foranstaltningerne, der kan dækkes. Alle øvrige omkostninger skal afholdes af lufthavnsoperatøren. I det omfang offentlig finansiering ydet til FD har fritaget den pågældende virksomhed for omkostninger, den skulle afholde i henhold til § 8, stk. 3, i Luftsicherheitsgesetz, er den offentlige finansiering ikke fritaget for kontrol ifølge EU's statsstøtteregele.

Konklusioner vedrørende det offentlige myndighedsområde

- (201) I lyset af ovennævnte betragtninger finder Kommissionen det passende at drage mere specifikke konklusioner vedrørende investeringsomkostninger og driftsudgifter, der angiveligt henhører under det offentlige myndighedsområde.
- (202) Med hensyn til investeringsomkostninger og driftsudgifter vedrørende brandvæsenet accepterer Kommissionen, at disse omkostninger betegnes som omkostninger vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde, for så vidt som dækningen af disse omkostninger er strengt begrænset til det, der er nødvendigt for at forfølge disse aktiviteter.
- (203) Med hensyn til investerings- og driftsomkostninger til foranstaltninger, der træffes i henhold til § 8 i Luftsicherheitsgesetz, finder Kommissionen, at kun de omkostninger, som lufthavnsoperatøren har ret til at få dækket i henhold til § 8, stk. 3, i Luftsicherheitsgesetz, kan betegnes som omkostninger vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde.
- (204) Med hensyn til foranstaltninger vedrørende flyvekontrol og luftfartssikkerhed i henhold til § 27c, stk. 2, i Luftverkehrs-gesetz og i betragtning af, at Dortmund lufthavn ikke er en af de lufthavne, for hvilke forbundsregeringen i henhold til § 27d, stk. 1, og § 27f, stk. 1, i Luftverkehrs-gesetz har anerkendt et tilsvarende behov, finder Kommissionen, at driftsomkostningerne i forbindelse med foranstaltninger vedrørende flyvekontrol og luftfartssikkerhed samt meteorologiske tjenester ikke kan betegnes som omkostninger vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde.
- (205) Uanset om de pågældende omkostninger juridisk klassificeres som henhørende under det offentlige myndighedsområde eller ej, er det under alle omstændigheder påvist, at de skal afholdes af lufthavnsoperatøren i henhold til den gældende lovgivning. Hvis staten altså betalte disse omkostninger, ville lufthavnsoperatøren blive fritaget for omkostninger, som denne normalt skulle have båret.
- (206) Driftsomkostninger til sikring af lufthavnens driftssikkerhed kan heller ikke betegnes som omkostninger vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde.
- (207) Investeringer i sikring af lufthavnens driftssikkerhed kan heller ikke betegnes som omkostninger vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde. Kommissionen bemærker, at forbedring af sikkerheden i forbindelse med lufthavnsdriften svarer til sædvanlige omkostninger til en økonomisk aktivitet, der ikke henhører under det offentlige myndighedsområde⁽³⁹⁾. Det betyder navnlig, at investeringerne i start- og landingsbanelys, afmærkning osv. ikke kan betegnes som investeringer henhørende under det offentlige myndighedsområde.

7.2.2. STATSMIDLER OG TILREGNELSE TIL STATEN

- (208) Enhver fordel, der tildeles ved hjælp af statsmidler af staten selv eller gennem ethvert mellemliggende organ, som handler i henhold til de beføjelser, det har fået overdraget, kan være statsstøtte⁽⁴⁰⁾. Lokale myndigheders midler er med henblik på anvendelse af traktatens artikel 107 statsmidler⁽⁴¹⁾.
- (209) Aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 til fordel for FD blev indgået af DSW21. DSW21 er et holdingselskab, som forvalter byen Dortmunds forsyningsselskaber og infrastrukturforvaltere. Det ejes 100 % af byen Dortmund. DSW21 er derfor uden tvivl en offentlig virksomhed som defineret i artikel 2, litra b), i Kommissionens direktiv 2006/111/EF⁽⁴²⁾. Aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 var en del af byen Dortmunds beslutning om at overføre FD fra byens direkte ejerskab til DSW21's holdingsstruktur. Dette blev besluttet og gennemført af byen Dortmund.
- (210) Aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 kan følgelig tilregnes staten og involverer statsmidler.

⁽³⁹⁾ Se Kommissionens afgørelse i sag SA.35847 (2012/N) — Den Tjekkiske Republik — Ostrava lufthavn, s. 16, endnu ikke offentliggjort i EUT.

⁽⁴⁰⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), Sml. 2002 I, s. 4397.

⁽⁴¹⁾ Rettens dom af 12. maj 2011, Région Nord-Pas-de-Calais mod Kommissionen, forenede sager T-267/08 og T-279/08, ECLI:EU:T:2011:209, præmis 108.

⁽⁴²⁾ Kommissionens direktiv 2006/111/EF af 16. november 2006 om gennemsueligheden 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).

7.2.3. ØKONOMISK FORDEL

- (211) En fordel i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, er en økonomisk fordel, som en virksomhed ikke ville have opnået under normale markedsvilkår, dvs. uden statslig indgriben ⁽⁴³⁾. Det er kun foranstaltningens indvirkning på virksomheden, der er relevant, ikke årsagen til eller formålet med statens indgriben ⁽⁴⁴⁾. Hver gang en virksomheds finansielle situation forbedres som følge af statslig indgriben, er der tale om en fordel.
- (212) Kommissionen erindrer videre om, at »den kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte« ⁽⁴⁵⁾. Med henblik på at fastslå, om aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 giver FD en fordel, som den ikke ville have fået under normale markedsvilkår, skal Kommissionen i denne sag sammenligne den adfærd, der udvises af de offentlige myndigheder, som yder den direkte investeringsstøtte og indskyder kapital, med den adfærd, der udvises af en erhvervsdrivende under markedsøkonomiske forhold, som styres af udsigterne til rentabilitet på lang sigt ⁽⁴⁶⁾.
- (213) Ved vurderingen skal der ses bort fra eventuelle positive virkninger på økonomien i den region, hvor lufthavnen ligger, eftersom Domstolen har præciseret, at det relevante spørgsmål ved anvendelse af det markedsøkonomiske princip er, om »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« ⁽⁴⁷⁾.
- (214) I sagen Stardust Marine fastslog Domstolen, at »[...] der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen« ⁽⁴⁸⁾.
- (215) I EDF-sagen fastslog Domstolen endvidere, at »[...] økonomiske vurderinger foretaget efter tildelingen af nævnte fordel, den efterfølgende konstatering af, at den af den pågældende medlemsstat foretagne investering reelt var rentabel, eller efterfølgende begrundelser for valget af den fremgangsmåde, som blev fulgt, ikke [er] tilstrækkelige til at godtgøre, at denne medlemsstat forud for eller samtidigt med denne tildeling har truffet en sådan beslutning i sin egenskab af aktionær« ⁽⁴⁹⁾.
- (216) For at kunne anvende det markedsøkonomiske princip må Kommissionen gå tilbage til det tidspunkt, hvor beslutningen om at indgå om aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 mellem DSW21 og FD blev truffet. Kommissionen må også basere sin vurdering på de oplysninger og antagelser, som byen Dortmund havde adgang til på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev vedtaget.
- (217) Kommissionen bemærker, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 ifølge Tyskland blev indgået som et alternativt redskab til at finansiere anlægget af FD's infrastruktur. Aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 har stadig denne funktion. Senere blev den også et redskab til at finansiere FD's driftstab. Tyskland har ikke hævdet, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 forventedes at sikre afkast af investeringerne eller driftsudgifterne. De finansielle prognoser, der blev fremlagt for NERES (tabel 15) og NEO (tabel 18), viser også, at DSW21 ikke forventede, at FD ville blive rentabel, når alle omkostninger og indtægter blev taget i betragtning.
- (218) DSW21's kompensation for underskud fritog FD for byrden med at dække virksomhedens egne underskud. DSW21 forventede ikke, at de fremtidige indtægter fra finansieringen af lufthavnens underskud ville opveje disse underskud med en passende fortjenstmargen.
- (219) Kommissionen konkluderer følgelig, at lufthavnen ikke ville have opnået en sådan økonomisk fordel under normale markedsvilkår.

⁽⁴³⁾ Sag C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl., Sml. 1996 I, s. 3547, præmis 60, og sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 2459, præmis 41.

⁽⁴⁴⁾ Sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 709, præmis 13.

⁽⁴⁵⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), Sml. 2002 I, s. 4397, præmis 69.

⁽⁴⁶⁾ Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«), Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 23, og sag T-296/97, Alitalia mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3871, præmis 84.

⁽⁴⁷⁾ Sag 40/85, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1986 I, s. 2321.

⁽⁴⁸⁾ Stardust Marine-dommen (se fodnote 45), præmis 71.

⁽⁴⁹⁾ Sag C-124/10 P, Europa-Kommissionen mod Electricité de France (EDF), ECLI:EU:C:2012:318, præmis 85.

7.2.4. SELEKTIVITET

- (220) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning, for at den kan betegnes som statsstøtte, begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«.
- (221) Kommissionen bemærker, at denne finansiering af kapitalomkostninger kun blev ydet til FD. Foranstaltningen er derfor selektiv efter traktatens artikel 107, stk. 1.

7.2.5. KONKURRENCEFORDREJNING OG PÅVIRKNING AF SAMHANDELEN

- (222) Når støtte, der ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen på det indre marked, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten. Ifølge fast retspraksis ⁽⁵⁰⁾ foreligger der allerede en konkurrencefordrejende foranstaltning, når støttemodtageren konkurrerer med andre virksomheder på konkurrenceudsatte markeder.
- (223) Som nævnt i betragtning 184-186 udgør driften af en lufthavn en økonomisk aktivitet, og lufthavnene konkurrerer indbyrdes om at tiltrække passagerer og luftfartsselskaber. FD konkurrerer derfor med andre virksomheder på et marked, der er åbent for konkurrence. Den økonomiske fordel, som FD modtog, styrker dens stilling i forhold til konkurrenterne på det europæiske marked for leverandører af lufthavnstjenester.
- (224) Dortmund lufthavn betjener i øjeblikket ca. 1,9 mio. passagerer om året. Som det fremgår af tabel 1, ligger Dortmund lufthavn inden for en times kørsel og under 100 km fra Düsseldorf lufthavn, Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn og inden for to timers kørsel fra tre andre lufthavne. Der er internationale flyvninger fra Dortmund lufthavn, herunder også til destinationer, som betjenes af Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn (Palma de Mallorca, München og Antalya).
- (225) På den baggrund må det konstateres, at den offentlige finansiering, som FD er blevet tildelt, fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og i det mindste har potentiale til at påvirke samhandelen.

7.2.6. EKSISTERENDE STØTTE OG NY STØTTE

- (226) I lyset af betragtning 176-178 er det Kommissionens opfattelse, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 uigenkaldeligt blev undertegnet i 1991 inden Rettens dom i Aéroports de Paris-sagen, således at de offentlige myndigheder med rette kunne antage, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 ikke udgør statsstøtte.
- (227) Under den formelle undersøgelsesprocedure præciserede Tyskland, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 var tidsbegrænset og ikke senere var blevet ændret i det væsentlige. Kommissionen bemærker, at ændringerne af aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 i 1999 og 2008 ikke førte til ændring af ordningen for underskudsdekning eller karakteren af aftalen om overførsel af over- og underskud 1991.
- (228) Kommissionen kan sædvanligvis ikke rejse tvivl om individuelle finansieringsforanstaltninger, som blev endelig vedtaget inden Aéroports de Paris-dommen. I denne sag dækker aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 imidlertid FD's årlige underskud i en ubegrænset periode og for et ubegrænset beløb, og den er således en støtteordning som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning (EF) nr. 659/1999.
- (229) I henhold til traktatens artikel 108, stk. 1, og artikel 17 i forordning (EF) nr. 659/1999 kan Kommissionen foreslå passende foranstaltninger vedrørende eksisterende støtteordninger. I henhold til punkt 83 i retningslinjerne for luftfart fra 2005 ⁽⁵¹⁾ opfordrede Kommissionen desuden medlemsstaterne til at ændre deres eksisterende ordninger vedrørende statsstøtte til lufthavne for at efterleve disse retningslinjer inden den 1. juni 2007. Medlemsstaterne blev anmodet om at bekræfte deres accept skriftligt. Hvis en medlemsstat undlader at handle i overensstemmelse med sit tilsagn, bliver den eksisterende støtte ulovlig støtte efter den dato, der er fastsat i de passende foranstaltninger, og skal tilbagesøges.

⁽⁵⁰⁾ Sag T-214/95 Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.

⁽⁵¹⁾ Se fodnote 7.

- (230) Tyskland accepterede de passende foranstaltninger ved brev af 30. maj 2006. Tyskland skulle derfor sikre, at støtteordningen var i overensstemmelse med retningslinjerne fra 2005 senest den 1. juni 2007. Fra og med denne dato udgjorde den offentlige finansiering, som FD modtog i henhold til aftalen om overførsel af over- og underskud 1991, ikke længere eksisterende støtte.
- (231) Kommissionen vil derfor begrænse sin vurdering til perioden efter den 1. juni 2007.

7.2.7. FORELØBIG KONKLUSION

- (232) Af de grunde, der er anført i betragtning 184-231, konkluderer Kommissionen, at DSW21's bidrag til kapitalomkostningerne til investeringer i Dortmund lufthavn, som blev besluttet efter Aéroports de Paris-dommen, og som opstod efter den 1. juni 2007, udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1.

7.2.8. STØTTENS LOVLIGHED

- (233) I henhold til traktatens artikel 108, stk. 3, skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, og de må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til en endelig afgørelse.
- (234) Eftersom de omhandlede bidrag blev ydet uden Kommissionens forudgående godkendelse, har Tyskland ikke overholdt forbuddet i traktatens artikel 108, stk. 3.

7.3. FORANSTALTNING 3 — KARAKTEREN AF STATSSTØTTE FOR SÅ VIDT ANGÅR NERES

7.3.1. ØKONOMISK FORDEL OG ANVENDELSE AF DET MARKEDSØKONOMISKE PRINCIP

- (235) Med henblik på at afgøre, om FD gav en fordel til de luftfartsselskaber, der var tilknyttet NERES-ordningen, skal Kommissionen undersøge, om en lufthavn, der drives under normale markedsvilkår, og som er styret af udsigterne til rentabilitet på længere sigt, ville have indgået den samme eller lignende kommercielle aftale som FD. Forekomsten af en fordel kan normalt udelukkes, hvis a) den pris, der opkræves for lufthavnstjenesterne, svarer til markedsprisen, eller b) det kan dokumenteres med en forhåndsanalyse, at afgiftsplanen forventes gradvist at bidrage til lufthavnens rentabilitet og indgår i en samlet strategi, som fører til rentabilitet på lang sigt. Lufthavnens infrastruktur skal desuden være åben for alle luftfartsselskaber (herunder infrastruktur, som med større sandsynlighed vil blive anvendt af bestemte kategorier af luftfartsselskaber, som f.eks. lavprisluftfartsselskaber eller charterselskaber).
- (236) I overensstemmelse med Charleroi-dommen⁽⁵²⁾ skal Kommissionen i sin vurdering af de omhandlede foranstaltninger tage hensyn til samtlige relevante karakteristika ved foranstaltningerne samt deres kontekst. Kommissionen skal med andre ord vurdere den forventede virkning af NERES for FD under hensyntagen til alle relevante karakteristika i forbindelse med den pågældende foranstaltning.
- (237) Domstolen fastslog i dommen i Stardust Marine-sagen følgende: »[...] ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal der foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, hvorved der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen«⁽⁵³⁾.
- (238) For at kunne vurdere, om det markedsøkonomiske princip er efterlevet, må Kommissionen sætte sig ind i situationen det tidspunkt, hvor NERES blev vedtaget. Kommissionen må også basere sin vurdering på de oplysninger og antagelser, der var tilgængelige, da NERES blev vedtaget.

⁽⁵²⁾ Sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen (»Charleroi-dommen«), Sml. 2008 II, s. 3643, præmis 59.

⁽⁵³⁾ Stardust Marine (se fodnote 45), præmis 71.

7.3.2. RENTABILITETSANALYSE AF NERES

- (239) På nuværende tidspunkt finder Kommissionen, at en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber.
- (240) I den forbindelse vurderer Kommissionen, at prisdifferentiering er standardforretningspraksis i det omfang, den er i overensstemmelse med al relevant konkurrence- og sektorlovgivning. Sådanne differentierede prisfastsættelsespolitikker bør imidlertid være forretningsmæssigt berettigede for at efterleve markedsøkonomiprincippet.
- (241) Kommissionen er af den opfattelse, at aftaler indgået mellem luftfartsselskaber og en lufthavn kan anses for at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip, hvis de ud fra en forhåndsvurdering bidrager til gradvist at øge lufthavnens rentabilitet. Lufthavnen bør godtgøre, at den, når den indgår en aftale med et luftfartsselskab (f.eks. en enkelt aftale eller en generel ordning for lufthavnsafgifter), er i stand til at dække alle omkostninger hidrørende fra aftalen, i aftalens løbetid med et rimeligt afkast på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlangt sigt.
- (242) For at vurdere, om en aftale indgået af en lufthavn med et luftfartsselskab efterlever markedsøkonomiprincippet, skal forventede indtægter fra ikkeluftfartsrelaterede aktiviteter, som hidrører fra luftfartsselskabets aktiviteter, medregnes sammen med lufthavnsafgifter minus eventuelle prisnedslag, markedsføringsstøtte og incitamentsordninger. Endvidere skal alle forventede meromkostninger, som lufthavnen afholder i forbindelse med luftfartsselskabets aktiviteter i lufthavnen, også medregnes. Disse meromkostninger kan omfatte alle typer udgifter eller investeringer, som f.eks. yderligere omkostninger til personale og udstyr eller investeringsomkostninger, som skyldes luftfartsselskabets tilstedeværelse i lufthavnen. Hvis lufthavnen f.eks. har behov for at udvide eller bygge en ny terminal eller andre faciliteter primært for at kunne opfylde et bestemt luftfartsselskabs behov, skal disse omkostninger medtages, når meromkostningerne beregnes. Derimod skal de omkostninger, som lufthavnen ville være nødt til at afholde under alle omstændigheder uafhængigt af aftalen med luftfartsselskabet, ikke tages i betragtning, når det vurderes om markedsøkonomiprincippet er overholdt.
- (243) Når Kommissionen vurderer aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber, vil den også tage hensyn til, i hvilket omfang de aftaler, som vurderes, kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt.
- (244) NERES var tilgængelig for alle luftfartsselskaber, der benyttede lufthavnen, og som opfyldte de fastsatte betingelser med hensyn til passagertal og indførelse af nye ruter. Det er ikke en ordning, som er specifik for et bestemt luftfartsselskab eller en bestemt gruppe luftfartsselskaber. Det er derfor en generel ordning for lufthavnsafgifter som omhandlet i punkt 63 i retningslinjerne for luftfart fra 2014. De relevante meromkostninger og -indtægter, der skyldes NERES, er de omkostninger og indtægter, som FD forventede som resultat af anvendelsen af NERES sammenlignet med en anden alternativ afgiftsordning. Indtil indførelsen af NERES fandt 2000-afgiftsordningen generelt anvendelse. På tidspunktet for indførelsen af NERES havde FD derfor følgende valgmuligheder: i) at beholde 2000-ordningen med højere lufthavnsafgifter som en generel ordning for alle brugere, ii) at indføre NERES med lavere lufthavnsafgifter end afgifterne i 2000-ordningen.
- (245) Som følge af den omfattende udbygning af infrastrukturen inden 2000 er FD kendetegnet ved et højt niveau af faste omkostninger, herunder både faste investeringsomkostninger og driftsomkostninger. Den avancerede og omfattende infrastruktur kræver en stor andel af driftsomkostningerne, som ikke varierer, selv om antallet af luftfartsselskaber eller passagerer ændres.
- (246) Inden FD besluttede at indføre NERES, udarbejdede virksomheden en finansiell og trafikmæssig prognose for løsningerne med og uden NERES, hvori den anvendte forskellige sæt af forudsætninger som basis-, worst case- og best case-scenarier. I alle disse scenarier måtte FD regne med et skarpt fald i antallet af passagerer og kapacitetsudnyttelsen, hvis 2000-afgiftsordningen skulle anvendes. Konsekvensen ville have været fortsatte driftsunderskud i hele den prognosticerede periode. Den løbende virkning af NERES som en generel lufthavnsafgiftsordning er blevet sammenlignet med disse alternative scenarier.
- (247) FD anslog den positive finansielle virkning af indførelsen af NERES. I tabel 24 opsummeres den gradvist stigende rentabilitet af NERES. I tabellen vises de forventede forskelle med hensyn til antallet af passagerer, omkostninger, indtægter og resultater for FD sammenlignet med alternative scenarier. Disse resultater skyldes specifikt indførelsen af NERES.

Tabel 24

Gradvist stigende rentabilitet af NERES 2004-2009 (1 000 EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Meromkostninger	2 119	8 916	11 422	16 047	20 031	21 980
Merindtægter	3 254	10 218	12 868	17 345	21 505	23 511
Merfortjeneste	1 135	1 303	1 446	2 278	4 459	4 451
Nettonutidsværdi ⁽¹⁾	10,7 mio. EUR					

⁽¹⁾ Den nominelle diskonteringsats er fastsat i ECORYS-undersøgelsen iværksat af Kommissionen til 8,4 %.

- (248) Nettonutidsværdien af den gradvist stigende rentabilitet af NERES i 2004-2009 forventedes at beløbe sig til 10,7 mio. EUR.
- (249) Det fremgår af tabel 24, at NERES fra ordningens første indførelsesår og gennem hele anvendelsen forventedes at bidrage positivt til FD's rentabilitet. Merindtægterne som følge af indførelsen af NERES forventedes hvert år at være højere end meromkostningerne. Et positivt gradvist stigende bidrag forventedes uafhængigt af basis-, worst case- og best case-scenarierne.
- (250) I lyset af de høje faste omkostninger og meget begrænsede meromkostninger, der er knyttet til leveringen af tjenester under NERES, var disse prognoser efter Kommissionens opfattelse ikke afhængige af antagelserne vedrørende den generelle trafikudvikling.
- (251) Tyskland fremlagde også efterfølgende data (se tabel 25 og tabel 26) vedrørende de omkostninger og indtægter, der efter dets opfattelse kan tilskrives luftfartsselskabers tilstedeværelse i Dortmund lufthavn i perioden 2000-2011 (herunder perioden inden indførelsen af NERES). Tyskland medregnede kun markedsføringsudgifter (som anført i tabel 25) som driftsomkostninger, der direkte kunne tilskrives luftfartsselskaber. Ifølge Tyskland kan ingen investeringer og dermed ingen kapitalomkostninger (afskrivninger og renter vedrørende investeringerne) tilskrives nogen af de luftfartsselskaber, der er til stede i lufthavnen.
- (252) Disse data (indtil 2004) var tilgængelige, da beslutningen om at indføre NERES og tilknytte luftfartsselskaber til ordningen blev truffet. På grundlag af disse merindtægter og det forhold, at der ikke var nogen meromkostninger, kunne lufthavnen tilbyde rabatter og andre incitamenter til luftfartsselskaberne med henblik på at fastholde eller øge antallet af passagerer i lufthavnen. For så vidt som de indtægter, der genereres af luftfartsselskaberne, også dækker lufthavnens meromkostninger, herunder også omkostninger såsom rabatter og incitamenter, bidrager de positivt til lufthavnens samlede rentabilitet.
- (253) Kommissionen bemærker, at de opnåede merindtægter og meromkostningerne faktisk resulterede i et positivt bidrag fra aftalerne til lufthavnens rentabilitet i den periode fra 2004 til 2009, hvor NERES blev anvendt.
- (254) Kommissionen bemærker yderligere, at det ved vurdering af aftaler mellem en lufthavn og luftfartsselskab også bør vurderes, i hvilken grad disse aftaler kan betragtes som en del af gennemførelsen af en overordnet strategi for lufthavnen, der i hvert fald på længere sigt kan føre til rentabilitet. Kommissionen skal i den forbindelse tage hensyn til de faktuelle oplysninger, der var tilgængelige, og der skal tages hensyn til den udvikling, som med rimelighed kunne forventes på det tidspunkt, hvor NERES-afgiftsordningen blev vedtaget. Der skal navnlig tages hensyn til de herskende markedsbetingelser, bl.a. de markedsændringer, der fulgte af liberaliseringen på lufttransportmarkedet, hvor lavprisflyselskaber og andre luftfartsselskaber, der tilbyder direkte flyvninger, kom ind på markedet, ændringer i lufthavnssektorens organisatoriske og økonomiske struktur samt graden af diversificering og kompleksitet i de funktioner, der varetages af lufthavne, styrkelsen af konkurrencen mellem luftfartsselskaber og lufthavne, det usikre økonomiske klima på grund af ændringerne i de herskende markedsvilkår eller enhver anden usikkerhed i det økonomiske klima.

- (255) I tabel 15 vises det forventede driftsresultat (ved hjælp af EBITDA), som var en del af de prognosticerede scenarier, der blev udarbejdet med henblik på beslutningen vedrørende vedtagelsen af NERES. Det tog højde for full service-selskabernes tilbagetrækning fra Dortmund lufthavn og videreudviklingen af lavprisluftfartsselskaberne, som var den primære vækstgenerator i denne region.
- (256) Det fremgår også af tabel 15, at FD forventedes at vende tilbage til rentabilitet på EBITDA-niveau tre år efter indførelsen af NERES.
- (257) Ordningen forventedes at give et positivt resultat fra og med det første år, også selv om lufthavnen tiltrak færre passagerer end forventet. ECORYS-undersøgelsen, som Kommissionen havde iværksat, bekræftede desuden, at det rimeligvis kunne forventes, at en markedsøkonomisk operatør også ville vælge at indføre NERES-ordningen. Ifølge ECORYS ville en lukning af lufthavnen medføre højere omkostninger. På baggrund af det positive bidrag til lufthavnens rentabilitet bemærker Kommissionen desuden, at NERES blev indført som et led i en strategi om at opnå rentabilitet på lang sigt. Ordningen er følgelig i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip.
- (258) Endelig bemærker Kommissionen, at anvendelsen af lufthavnsinfrastrukturen og NERES-afgiftsordningen var tilgængelig for alle interesserede luftfartsselskaber uden ugrundet forskelsbehandling.

7.3.3. KONKLUSION

- (259) På baggrund af beregningen af den gradvist stigende rentabilitet konkluderer Kommissionen, at indførelsen af NERES-ordningen var i overensstemmelse med markedsøkonomiprincippet, da den ud fra en forhåndsregning bidrog til lufthavnens rentabilitet. Alle lufthavnens omkostninger, der er opstået som følge af indførelsen af NERES, var dækket af indtægterne (fra både luftfartsaktiviteter og andre aktiviteter) hidrørende fra indførelsen af denne plan med en rimelig fortjenstmargen. Det forventedes desuden med rimelighed, at de omkostninger, der direkte kunne tilskrives individuelle aftaler med specifikke luftfartsselskaber, ville være lavere end de indtægter, der kunne tilskrives tilstedeværelsen af disse luftfartsselskaber. NERES blev desuden anset for at være en del af en overordnet strategi fra lufthavnens side for at opnå rentabilitet i det mindste på lang sigt. Endelig er infrastrukturen og afgiftsordningen åben for alle interesserede luftfartsselskaber.
- (260) Kommissionen konkluderer derfor, at NERES-ordningen ikke giver luftfartsselskaberne en økonomisk fordel, som de ikke ville have opnået under normale markedsvilkår. NERES udgør ikke statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk.1.

7.4. FORANSTALTNING 4 — KARAKTEREN AF STATSSTØTTE FOR SÅ VIDT ANGÅR NEO

7.4.1. ØKONOMISK FORDEL OG ANVENDELSE AF DET MARKEDSØKONOMISKE PRINCIP

- (261) Med henblik på i lyset af betragtningerne i afsnit 7.3.1 at afgøre, om NEO gav en fordel til de luftfartsselskaber, der var tilknyttet ordningen, skal Kommissionen undersøge, om en lufthavn, der drives under normale markedsvilkår, og som er styret af udsigterne til rentabilitet på længere sigt, ville have indgået den samme eller lignende kommercielle aftale som FD. På nuværende tidspunkt finder Kommissionen, at en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber.
- (262) I henhold til Charleroi-dommen ⁽⁵⁴⁾ skal Kommissionen desuden vurdere den forventede virkning af NEO for FD under hensyntagen til alle relevante karakteristika i forbindelse med den pågældende foranstaltning.
- (263) For at kunne vurdere, om det markedsøkonomiske princip er efterlevet, må Kommissionen sætte sig ind i situationen det tidspunkt, hvor NEO blev vedtaget. Kommissionen må også basere sin vurdering på de oplysninger og antagelser, der var tilgængelige, da NEO blev vedtaget.

⁽⁵⁴⁾ Se fodnote 52.

7.4.2. RENTABILITETSANALYSE AF NEO

- (264) Med hensyn til den forudgående rentabilitetsanalyse af NEO er det Kommissionens opfattelse, at prisdifferentiering er standardforretningspraksis i det omfang, den er i overensstemmelse med al relevant konkurrence- og sektorlovgivning. Sådanne differentierede prisfastsættelsespolitikker bør imidlertid være forretningsmæssigt berettigede for at efterleve markedsøkonomiprincippet.
- (265) Kommissionen er af den opfattelse, at aftaler indgået mellem luftfartsselskaber og en lufthavn kan anses for at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip, hvis de ud fra en forhåndsvurdering bidrager til gradvist at øge lufthavnens rentabilitet. Lufthavnen bør godtgøre, at den, når den indgår en aftale med et luftfartsselskab (f.eks. en enkelt aftale eller en generel ordning for lufthavnsafgifter), er i stand til at dække alle omkostninger hidrørende fra aftalen, i aftalens løbetid med et rimeligt afkast på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlangt sigt.
- (266) For at vurdere, om en aftale indgået af en lufthavn med et luftfartsselskab efterlever markedsøkonomiprincippet, skal forventede indtægter fra ikkeluftfartsrelaterede aktiviteter, som hidrører fra luftfartsselskabets aktiviteter, medregnes sammen med lufthavnsafgifter minus eventuelle prisnedslag, markedsføringsstøtte og incitamentsordninger. Endvidere skal alle forventede meromkostninger, som lufthavnen afholder i forbindelse med luftfartsselskabets aktiviteter i lufthavnen, også medregnes. Disse meromkostninger kan omfatte alle typer udgifter eller investeringer, som f.eks. yderligere omkostninger til personale og udstyr eller investeringsomkostninger, som skyldes luftfartsselskabets tilstedeværelse i lufthavnen. Hvis lufthavnen f.eks. har behov for at udvide eller bygge en ny terminal eller andre faciliteter primært for at kunne opfylde et bestemt luftfartsselskabs behov, skal disse omkostninger medtages, når meromkostningerne beregnes. Derimod skal de omkostninger, som lufthavnen ville være nødt til at afholde under alle omstændigheder uafhængigt af aftalen med luftfartsselskabet, ikke tages i betragtning, når det vurderes om markedsøkonomiprincippet er overholdt.
- (267) Når Kommissionen vurderer aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber, vil den også tage hensyn til, i hvilket omfang de aftaler, som vurderes, kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt.
- (268) NEO gælder for alle luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen. Det er ikke en ordning, som er specifik for et bestemt luftfartsselskab eller en bestemt gruppe luftfartsselskaber. Dette understreges af det forhold, at luftfartsselskaber under anvendelsen af NEO kunne indlede og standse aktiviteter i lufthavnen, uden at NEO blev ændret. Det er derfor en generel ordning for lufthavnsafgifter som omhandlet i punkt 63 i retningslinjerne for luftfart fra 2014. De relevante meromkostninger og -indtægter, der skyldes NEO, er de omkostninger og indtægter, som FD forventede som resultat af anvendelsen af NEO sammenlignet med en anden alternativ afgiftsordning. Efter udløbet af den foregående ordning, NERES, ville 2000-afgiftsordningen træde i kraft. På tidspunktet for indførelsen af NERES havde FD derfor følgende valgmuligheder: i) at indføre 2000-ordningen med højere lufthavnsafgifter, ii) at indføre NEO med lavere lufthavnsafgifter end afgifterne i 2000-ordningen eller iii) at indføre en blanding af de to ordninger («en blandet afgiftsordning»).
- (269) Efter den omfattende udbygning af infrastrukturen inden 2000 er FD kendetegnet ved et højt niveau af faste omkostninger, herunder både faste investeringsomkostninger og driftsomkostninger. Den avancerede og omfattende infrastruktur kræver en stor andel af driftsomkostningerne, som ikke varierer, selv om antallet af luftfartsselskaber eller passagerer ændres.
- (270) Inden FD besluttede at indføre NEO, udarbejdede virksomheden en finansiell og trafikmæssig prognose for de forskellige valgmuligheder i betragtning 268, hvori den anvendte forskellige sæt af forudsætninger som basis-, worst case- og best case-scenarier. I alle disse scenarier måtte FD regne med et skarpt fald i antallet af passagerer og kapacitetsudnyttelsen, hvis 2000-afgiftsordningen eller en blandet afgiftsordning skulle anvendes. Konsekvensen ville have været fortsatte driftsunderskud i hele den prognosticerede periode. Den løbende virkning af NEO som en generel lufthavnsafgiftsordning er blevet sammenlignet med disse alternative scenarier.
- (271) FD anslog den positive finansielle virkning af indførelsen af NEO (se tabel 16 og 17). I tabel 16 og 17 opsummeres den gradvist stigende rentabilitet af NEO. I tabellerne vises de forventede forskelle med hensyn til antallet af passagerer, omkostninger, indtægter og resultater for FD sammenlignet med alternative scenarier. Disse resultater skyldes specifikt indførelsen af NEO.

- (272) Det fremgår af tabel 16 og 17, at NEO fra ordningens første indførelsesår og gennem hele anvendelsen forventedes at bidrage positivt til lufthavns rentabilitet. Merindtægterne som følge af indførelsen af NEO forventedes hvert år at være højere end meromkostningerne. Et positivt gradvist stigende bidrag forventedes uafhængigt af basis-, worst case- og best case-scenarierne.
- (273) I lyset af de høje faste omkostninger og meget begrænsede meromkostninger, der er knyttet til leveringen af tjenester under NEO, var disse prognoser efter Kommissionens opfattelse ikke afhængige af antagelserne vedrørende den generelle trafikudvikling.
- (274) Tyskland fremlagde også efterfølgende data (se tabel 25 og 26) vedrørende de omkostninger og indtægter, der efter dets opfattelse kan tilskrives luftfartsselskabers tilstedeværelse i Dortmund lufthavn i perioden 2000-2011 (herunder perioden inden indførelsen af NEO). Tyskland medregnede kun markedsføringsudgifter (som anført i tabel 25) som driftsomkostninger, der direkte kunne tilskrives luftfartsselskaber. Ifølge Tyskland kan ingen investeringer og dermed ingen kapitalomkostninger (afskrivninger og renter vedrørende investeringerne) tilskrives nogen af de luftfartsselskaber, der er til stede i lufthavnen.
- (275) Disse data (indtil 2008) var tilgængelige, da beslutningen om at indføre NEO og indgå specifikke aftaler med luftfartsselskaber blev truffet. På grundlag af disse merindtægter kunne lufthavnen forvente, at de indtægter, som luftfartsselskaberne genererede, ville have dækket deres meromkostninger og dermed ydet et positivt bidrag til lufthavns samlede rentabilitet.
- (276) Kommissionen bemærker, at de opnåede merindtægter og meromkostningerne faktisk resulterede i et positivt bidrag fra aftalerne til lufthavns rentabilitet.

Tabel 25

Omkostninger, der direkte kan tilskrives luftfartsselskaber

År	Driftsomkostninger, der direkte kan tilskrives et luftfartsselskab			Kapitalomkostninger, der direkte kan tilskrives et luftfartsselskab		
	Luftfartsselskab A [...]	Luftfartsselskab C [...]	Luftfartsselskab E [...]	Luftfartsselskab A	Luftfartsselskab B	Luftfartsselskab C
2000	0	0	0	0	0	0
2001	0	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0
2005	200	0	0	0	0	0
2006	265	246	0	0	0	0
2007	668	369	597	0	0	0
2008	215	621	0	0	0	0
2009	349	951	233	0	0	0
2010	296	1 119	406	0	0	0
2011	337	962	334	0	0	0

Tabel 26

Indtægter, der direkte kan tilskrives luftfartsselskaber

(1 000 EUR)

År	Indtægter fra luftfart efter luftfartsselskab							Andre
	Luftfartsselskab A [...]	Luftfartsselskab B [...]	Luftfartsselskab C [...]	Luftfartsselskab D [...]	Luftfartsselskab E [...]	Luftfartsselskab F [...]	Luftfartsselskab G [...]	
2000	—	241	—	5 519	—	—	—	1 844
2001	—	3 732	—	7 540	—	—	122	3 299
2002	—	4 247	—	5 884	—	77	178	3 200
2003	—	7 651	—	2 169	—	105	168	3 120
2004	1 128	3 858	180	1 679	—	176	241	2 423
2005	2 954	1 928	707	558	—	195	202	1 912
2006	3 941	2 057	1 331	623	—	137	259	2 034
2007	3 756	1 882	1 574	502	542	246	265	1 152
2008	2 941	1 968	2 071	134	1 586	353	401	1 300
2009	1 864	2 089	2 801	—	1 272	373	474	561
2010	2 195	2 184	3 505	—	1 664	502	687	933
2011	2 162	1 926	3 629	—	1 408	732	391	1 047

(1 000 EUR)

Indtægterne fra andre aktiviteter end luftfart efter luftfartsselskab							
Luftfartsselskab A [...]	Luftfartsselskab B [...]	Luftfartsselskab C [...]	Luftfartsselskab D [...]	Luftfartsselskab E [...]	Luftfartsselskab F [...]	Luftfartsselskab G [...]	Andre
—	26	—	2 307	29	—	—	354
—	631	—	2 951	—	—	19	507
—	903	—	2 640	—	15	36	540
—	1 623	—	1 931	—	22	37	531
844	1 260	116	1 234	—	45	68	560
2 429	1 225	527	801	—	55	78	540
3 004	1 138	1 056	762	—	38	85	526
3 160	1 146	1 356	688	554	77	94	429
2 542	1 239	1 868	435	1 624	111	143	393
1 179	1 048	2 194	252	920	123	163	215

Primære luftfartsselskaber: [...]

- (277) Kommissionen bemærker videre, at Wizz Air modtog de højeste gennemsnitlige markedsføringsbidrag pr. passager af alle selskaberne. Oxera-undersøgelsen indeholder en meget omfattende analyse af meromkostningerne, som omfatter flere omkostningskategorier, der kan tilskrives tilstedeværelsen af Wizz Air i lufthavnen. Kommissionen er enig i, at nogle af de medtagne omkostninger, herunder investeringsomkostninger, sandsynligvis ikke kan tilskrives tilstedeværelsen af Wizz Air i Dortmund lufthavn. Kommissionen bemærker imidlertid, at undersøgelsen også påviser, at tilstedeværelsen af Wizz Air i lufthavnen yder et positivt bidrag til lufthavnens rentabilitet.
- (278) Da Oxeras metode også kan anvendes på de øvrige luftfartsselskaber, og da deres specifikke fordele pr. passager er lavere end Wizz Airs fordele, kan det konkluderes, at de øvrige luftfartsselskaber også ydede positivt bidrag til lufthavnens rentabilitet.
- (279) Kommissionen bemærker yderligere, at det ved vurdering af lufthavns-/luftfartsselskabsaftaler også bør vurderes, i hvilken grad disse aftaler kan betragtes som en del af gennemførelsen af en overordnet strategi for lufthavnen, der i hvert fald på længere sigt kan føre til rentabilitet. Kommissionen skal i den forbindelse tage hensyn til de faktuelle oplysninger, der var tilgængelige, og der skal tages hensyn til den udvikling, som med rimelighed kunne forventes på det tidspunkt, hvor NEO-afgiftsordningen blev vedtaget. Der skal navnlig tages hensyn til de herskende markedsbetingelser, bl.a. de markedsændringer, der fulgte af liberaliseringen på lufttransportmarkedet, hvor lavprislejerselskaber og andre luftfartsselskaber, der tilbyder direkte flyvninger, kom ind på markedet, ændringer i lufthavnssektorens organisatoriske og økonomiske struktur samt graden af diversificering og kompleksitet i de funktioner, der varetages af lufthavne, styrkelsen af konkurrencen mellem luftfartsselskaber og lufthavne, det usikre økonomiske klima på grund af ændringerne i de herskende markedsvilkår eller enhver anden usikkerhed i det økonomiske klima.
- (280) I tabel 15 og tabel 19 vises det forventede driftsresultat (ved hjælp af EBITDA) med og uden justeringer for omkostninger til aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde for de omkostninger, der vedrører de historiske investeringer. Den tabel, der indeholder aktiviteterne henhørende under det offentlige myndighedsområde, var en del af de forudgående prognoser, som blev udarbejdet med henblik på vedtagelsen af NEO. Den justerede tabel 10 blev opstillet igen, således at den omfattede omkostninger og indtægter vedrørende aktiviteterne henhørende under det offentlige myndighedsområde. NEO blev udarbejdet som en fortsættelse af strategien for satsning på lavprislejerselskaber, som blev indledt med NERES. Denne tog højde for full service-selskabernes tilbagetrækning fra Dortmund lufthavn og videreudviklingen af lavprislejerselskaberne, som var den primære vækstgenerator i den europæiske region.
- (281) Ifølge tabel 15 forventedes det, at NEO ville reducere lufthavnens driftsunderskud på EBITDA-niveau på mellemlang sigt, også når de rapporterede omkostninger omfattede omkostninger vedrørende aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde. I tabel 19 vises endvidere det prognosticerede driftsresultat på EBITDA-niveau, hvor omkostninger og indtægter er fratrukket de elementer, som efter Tyskland opfattelse var uden for anvendelsesområdet for statsstøttekontrol, fordi omkostningerne vedrørte aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde. Tyskland senere bekræftede, at nogle af de omkostninger, der er fratrukket i tabel 19, ikke vedrører aktiviteter henhørende under det offentlige myndighedsområde. Kommissionen er imidlertid enig i, at indførelsen af NEO kunne anses for at være en del af en overordnet strategi fra lufthavnens side for at opnå rentabilitet i det mindste på lang sigt.
- (282) Endelig bemærker Kommissionen, at anvendelsen af lufthavnsinfrastrukturen og NEO-afgiftsordningen var tilgængelig for alle interesserede luftfartsselskaber.

7.4.3. KONKLUSION

- (283) På baggrund af beregningen af den gradvist stigende rentabilitet konkluderer Kommissionen, at indførelsen af NEO-ordningen var i overensstemmelse med markedsøkonomiprincippet, da den ud fra en forhåndsregning bidrog til lufthavnens rentabilitet. Alle lufthavnens omkostninger, der er opstået som følge af indførelsen af NEO, var dækket af indtægterne (fra både luftfartsaktiviteter og andre aktiviteter) hidrørende fra indførelse af denne plan med en rimelig fortjenstmargen. Det forventedes desuden med rimelighed, at de omkostninger, der direkte kunne tilskrives individuelle aftaler med specifikke luftfartsselskaber, ville være lavere end de indtægter, der kunne tilskrives tilstedeværelsen af disse luftfartsselskaber. NEO blev desuden anset for at være en del af en overordnet strategi fra lufthavnens side for at opnå rentabilitet i det mindste på lang sigt. Endelig er infrastrukturen og afgiftsordningen åben for alle interesserede luftfartsselskaber.
- (284) Kommissionen konkluderer derfor, at NEO-ordningen ikke giver luftfartsselskaberne en økonomisk fordel, som de ikke ville have opnået under normale markedsvilkår. NEO udgør ikke statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk.1.

7.5. FORENELIGHED

7.5.1. ANVENDELSE AF RETNINGSLINJERNE FOR LUFTEART FRA 2005 OG 2014

- (285) Der fastsættes i traktatens artikel 107, stk. 3, visse undtagelser fra den generelle regel i traktatens artikel 107, stk. 1, om, at statsstøtte ikke er forenelig med det indre marked. Den pågældende støtte kan kun vurderes på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), hvori det hedder, 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 anses for at være forenelig med det indre marked.
- (286) I denne henseende udgør 2014-retningslinjerne for luftfart et grundlag, hvorpå støtte til lufthavne kan erklæres forenelig i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).
- (287) Ifølge retningslinjerne for luftfart fra 2014 finder Kommissionen, at Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte ⁽⁵⁵⁾ gælder for ulovlig investeringsstøtte til lufthavne. Hvis der blev bevilget ulovlig investeringsstøtte før den 4. april 2014, vil Kommissionen i den forbindelse anvende de forenelighedsbestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, investeringsstøtten blev ydet. I overensstemmelse hermed vil Kommissionen anvende de principper, der er fastlagt i retningslinjerne for luftfart fra 2005, i tilfælde af at der er ydet ulovlig investeringsstøtte til lufthavne før den 4. april 2014 ⁽⁵⁶⁾.
- (288) Ifølge 2014-retningslinjerne for luftfart mener Kommissionen, at bestemmelserne i meddelelsen om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte ikke bør gælde for verserende sager om ulovlig driftsstøtte til lufthavne bevilget før den 4. april 2014. Kommissionen vil i stedet anvende principperne i retningslinjerne for luftfart fra 2014 på alle sager om driftsstøtte (udestående anmeldelser og ulovligt uanmeldt støtte) til lufthavne, selv hvor støtten blev ydet før den 4. april 2014 og overgangsperiodens begyndelse ⁽⁵⁷⁾.
- (289) Kommissionen har konkluderet, at aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 er en ulovlig statsstøtteordning. Kommissionen vil derfor anvende retningslinjerne for luftfart fra 2005 på investeringsstøtte ydet inden den 4. april 2014 og retningslinjerne for luftfart fra 2014 på investeringsstøtte ydet inden den 4. april 2014.

7.5.2. SONDRING MELLEM INVESTERINGSSTØTTE OG DRIFTSSTØTTE

- (290) På baggrund af bestemmelserne i retningslinjerne for luftfart fra 2014 skal Kommissionen fastslå, om den pågældende foranstaltning udgør ulovlig investerings- eller driftsstøtte.
- (291) Ifølge punkt 25, nr. 18), i retningslinjerne for luftfart fra 2014 defineres investeringsstøtte som »støtte til finansiering af anlægsaktiver, især med henblik på at dække behovet for finansiering af kapitalomkostninger«. I henhold til punkt 25 i retningslinjerne kan investeringsstøtte både omfatte et beløb, som i sin helhed udbetales som forhåndsudbetalinger (til dækning af de første investeringsomkostninger) og støtte udbetalt i periodiske rater (til dækning af kapitalomkostninger vedrørende årlige afskrivninger og finansieringsomkostninger).
- (292) Driftsstøtte vedrører derimod dækning af alle eller dele af en lufthavns driftsomkostninger defineret som »de underliggende omkostninger ved en lufthavns levering af lufthavnsydelser, herunder udgiftsposter som personaleomkostninger, udliciterede tjenesteydelser, kommunikationsydelser, affaldshåndtering, energi, vedligeholdelse, husleje og administration, men ikke kapitalomkostninger, markedsføringsstøtte eller andre incitamenter, som en lufthavn yder luftfartsselskaber, eller omkostninger, der kan betragtes som offentlige, falder ind under det offentlige myndighedsområde« ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁵⁾ EFT C 119 af 22.5.2002, s. 22.

⁽⁵⁶⁾ Punkt 173 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁵⁷⁾ Punkt 172 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁵⁸⁾ Punkt 25, nr. 22), i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

- (293) På grundlag af definitionerne nævnt i betragtning 291 og 292 kan det konstateres, at de overførsler af underskud, der dækkede beløbene i kolonne 7 i tabel 23, som alle var tilknyttet bestemte investeringsstøtteprojekter, udgør investeringsstøtte til FD.
- (294) Den del af de årlige overførsler af underskud, som blev brugt til at dække FD's årlige driftsunderskud ⁽⁵⁹⁾, minus de omkostninger, som falder ind under det offentlige myndighedsområde, jf. betragtning 190-207, udgør derimod driftsstøtte til FD.
- (295) Den del af underskudskompensationen, der dækker FD's underskud, som ikke allerede er medregnet i EBITDA, minus de omkostninger, som falder ind under det offentlige myndighedsområde, jf. betragtning 190-207, udgør investeringsstøtte. Investeringsstøtten omfatter navnlig den årlige afskrivning af aktiver og finansieringsomkostninger.

7.5.3. INVESTERINGSSTØTTENS FORENELIGHED

- (296) I henhold til punkt 61 i luftfartsretningslinjerne fra 2005 skal Kommissionen undersøge, om følgende kumulative betingelser er opfyldt:
- a) Opførelsen eller driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almindelig interesse (regionaludvikling, tilgængelighed osv.).
 - b) Infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det opstillede mål.
 - c) Der er på mellemlang sigt tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, bl.a. i betragtning af anvendelsen af den eksisterende infrastruktur.
 - d) Alle potentielle brugere har på lige vilkår og uden forskelsbehandling adgang til infrastrukturen.
 - e) Udviklingen af samhandelen påvirkes ikke i en udstrækning, der strider imod Unionens interesse.
- (297) Ud over at være forenelig med det indre marked skal statsstøtte til lufthavne i lighed med alle andre statsstøtteforanstaltninger have en tilskyndelsesvirkning og være nødvendig og stå i rimeligt forhold til målene.
- (298) Investeringsstøtten til FD opfylder ifølge Tyskland alle forenelighedskriterierne i luftfartsretningslinjerne fra 2005.

a) Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse

- (299) Finansieringen af FD's infrastruktur har primært til formål at finansiere færdiggørelsen af eksisterende infrastruktur med henblik på at sikre en bedre trafikstrøm i lufthavnen uden at øge den overordnede kapacitet. Investeringsstøtten bidrog til stabile lufttrafikstrømme, som ifølge undersøgelse udarbejdet af universitetet i Münster bidrog til udviklingen af den omkringliggende region og navnlig af Ruhrområdet. Lufthavnen tilvejebringer desuden et betydeligt antal direkte og indirekte arbejdsplaser som nævnt i betragtning 118.
- (300) Finansieringen af investeringen medvirkede også til at forbedre regionens tilgængelighed. Dortmund lufthavn er beliggende i Rhein-Ruhrområdet, som er et af de tættest befolkede områder i Europa. De fleste passagerer, der afrejser fra Dortmund lufthavn, kommer fra Ruhrområdet, som har 5,2 mio. indbyggere. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der er tre andre lufthavne med almindelig trafik inden for en radius af 100 km fra Dortmund lufthavn: Düsseldorf lufthavn, Paderborn/Lippstadt lufthavn og Münster/Osnabrück lufthavn.
- (301) FD forfølger imidlertid en anden strategi end disse nabolufthavne. Den koncentrerer sine aktiviteter omkring lavprisforbindelser. FD satser desuden på destinationer i det østlige Europa (som f.eks. Tyrkiet, Makedonien, Bulgarien, Serbien, Rumænien, Ukraine, Ungarn, Bosnien, Kroatien, Polen, Litauen og Letland). Disse destinationer tegner sig for næsten tre fjerdedele af alle flyvninger fra Dortmund lufthavn. Ingen af nabolufthavnene tilbyder disse ruter med samme frekvens som FD. Der er kun fire overlappende destinationer mellem Dortmund lufthavn på den ene side og Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn på den anden (Palma de Mallorca, München, Antalya og Burgas) i sommerperioden.

⁽⁵⁹⁾ Udtrykt i resultat før renter, skat og af- og nedskrivninger (herefter EBITDA).

- (302) Dette viser, at Dortmund lufthavn betjener et andet markedssegment end nabolufthavnene med hensyn til trafiktype (direkte forbindelser i forhold til lavprisforbindelser) og destinationer (det østlige og sydøstlige Europa).
- (303) Selv om der findes tre andre lufthavne inden for en radius af 100 km, styrkede de finansierede investeringer i Dortmund lufthavn de specifikke forbindelsesmuligheder i regionen og den regionale udvikling, som er mål af fælles interesse.
- (304) Kommissionen konkluderer, at investeringsstøtten havde til formål at styrke den regionale udvikling og tilgængelighed, og at infrastrukturen opfylder et veldefineret mål af fælles interesse.

b) Infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til målet

- (305) De finansierede investeringer førte ikke til en stigning i kapaciteten i Dortmund lufthavn. Den opførte infrastruktur var nødvendig for lufthavnen for at sikre regionens forbindelsesmuligheder og udvikling.
- (306) Kommissionen finder derfor, at den pågældende infrastruktur var nødvendig og stod i forhold til målet.

c) Tilfredsstillende udsigter for anvendelse af infrastrukturen på mellemlang sigt

- (307) I 2008 blev lufthavnens kapacitet på 2,5 mio. passagerer om året udnyttet 93 %. Efter faldet i 2009 som følge af den økonomiske krise og visse luftfartsselskabers delvise indstilling af aktiviteterne fra lufthavnen begyndte antallet af passagerer igen at stige, og i 2013 blev den nuværende infrastruktur udnyttet 77 %.
- (308) Ifølge de prognoser, der blev udarbejdet i 2008, ville lufthavnens kapacitetsgrænse blive nået allerede i 2017/2018.
- (309) Kommissionen finder derfor, at der på mellemlang sigt var tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen.

d) Adgang til infrastrukturen på lige vilkår og uden forskelsbehandling

- (310) Kommissionen undersøgte, om alle potentielle brugere har adgang til infrastrukturen på lige vilkår og uden forskelsbehandling. Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at differentieringen af lufthavnsafgifter under NERES og NEO samt under de individuelle aftaler er kommercielt begrundet (se afsnit 7.3 og 7.4).
- (311) Kommissionen konkluderer følgelig, at infrastrukturen er åben for alle brugere på lige vilkår og uden forskelsbehandling.

e) Samhandelen berøres ikke i et omfang, der strider mod den fælles interesse

- (312) Inden for det almindelige opland til Dortmund lufthavn (en times kørsel eller 100 km) findes også Düsseldorf lufthavn, Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn. Denne region er et af de tættest befolkede områder og en af de rigeste regioner i Unionen.
- (313) Kommissionen bemærker, at det samlede antal flypassagerer siden 2004 er steget i denne region, dog ikke i 2009 i kølvandet på finanskrisen.

- (314) Siden 2004 (dvs. det år, hvor NERES blev indført) har Dortmund lufthavn i endnu højere grad satset på lavprislejvninger, mens de andre lufthavne i området forfulgte en anden strategi. Düsseldorf lufthavn er et internationalt og interkontinentalt knudepunkt, mens Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn har fokus på feeder-trafik til tyske hovedlufthavne som Frankfurt og München. Luftfartsselskaber, der betjener alle tre lufthavne Dortmund, Münster/Osnabrück og Paderborn/Lippstadt, tegner sig for mindre end 20 % af passagererne i Dortmund.
- (315) Omkring tre fjerdele af destinationerne fra Dortmund lufthavn ligger i det østlige eller sydøstlige Europa. Der er kun tre overlappende destinationer mellem Dortmund lufthavn på den ene side og Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn på den anden. Dortmund lufthavn adskiller sig derfor betydeligt fra nabolufthavnene med hensyn til de luftfartsselskaber og destinationer, de satser på.
- (316) De investeringer, der modtog støtte og blev uigenkaldeligt besluttet efter 2000, førte desuden ikke til en udvidelse af kapaciteten i Dortmund lufthavn, men havde i stedet til formål at optimere lufthavnens eksisterende infrastruktur og tilgængelighed (se tabel 3).
- (317) I lyset af disse overvejelser mener Kommissionen, at ordningen ikke skader samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

f) Støttens tilskyndelsesvirkning, nødvendighed og proportionalitet

- (318) Uden investeringsstøtte ville niveauet af økonomisk aktivitet i lufthavnen være betydeligt lavere, da netop investeringerne gav lufthavnen mulighed for at øge antallet af passagerer og indtægterne. Støtten var nødvendig, da den kun vedrørte de faktiske omkostninger, og da et lavere beløb ville føre til et lavere investeringsniveau.

Konklusion

- (319) Kommissionen konkluderer endelig, at investeringsstøtten efter aftalen om overførsel af over- og underskud 1991 er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3.

7.5.4. FORENELIGHED IFØLGE REGLERNE OM TJENESTEYDELSER AF ALMINDELIG ØKONOMISK INTERESSE

- (320) Offentlig finansiering af driftsstøtte til FD skal ifølge Tyskland og andre interesserede parter anses for forenelig med det indre marked som kompensation for leveringen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2.
- (321) Traktatens artikel 106, stk. 2, fastsætter følgende: »Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet traktaternes bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse«.
- (322) Denne bestemmelse tillader en undtagelse fra det generelle forbud mod statsstøtte i traktatens artikel 107, stk. 1, i det omfang støtten er nødvendig og proportional med hensyn til at sikre udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse under acceptable økonomiske forhold.
- (323) Inden den 31. januar 2012 repræsenterede Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (»rammebestemmelserne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2005«) ⁽⁶⁰⁾ og beslutningen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2005 ⁽⁶¹⁾ Kommissionens politik med hensyn til anvendelsen af undtagelsen i traktatens artikel 106, stk. 2.

⁽⁶⁰⁾ Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (EUT C 297 af 29.11.2005, s. 4).

⁽⁶¹⁾ Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67).

- (324) Kommissionen bemærker, at begge disse instrumenter kræver, at virksomheden får overdraget at udføre en egentlig tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Overdragelsen til lufthavnsoperatøren af forpligtelser til offentlig tjeneste skal være »omfattet af en eller flere officielle akter«, der bl.a. angiver »den nøjagtige art af forpligtelsen til offentlig tjeneste«⁽⁶²⁾.

Egentlig tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse

- (325) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt driften af Dortmund lufthavn udgør en egentlig tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, minder Kommissionen for det første om, at en aktivitet for at udgøre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse skal være kendetegnet ved visse elementer sammenlignet med almindelige økonomiske aktiviteter, og at det mål af almindelig interesse, der forfølges, ikke blot kan være udvikling af bestemte økonomiske aktiviteter eller økonomiske områder som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 3, litra c)⁽⁶³⁾. På denne baggrund er det Kommissionens opfattelse, at dette kun kan være tilfældet, hvis en del af det område, som lufthavnen kan betjene, uden denne lufthavn ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke områdets sociale og økonomiske udvikling negativt⁽⁶⁴⁾.
- (326) Området omkring Dortmund lufthavn og navnlig Ruhrområdet er efter Kommissionens opfattelse et af de tættest befolkede områder i Unionen. Bortset fra Dortmund lufthavn betjenes området af flere lufthavne beliggende inden for en radius af 100 km fra Dortmund lufthavn. Området har desuden gode forbindelser i form af et tæt motorvejs- og jernbanelinje til resten af Tyskland og til Unionen. Dortmund lufthavn betjener derfor ikke et område, som ellers ville være isoleret fra resten af Unionen.
- (327) Driften af Dortmund lufthavn udgør derfor ikke en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse efter Kommissionens opfattelse. For så vidt som Tyskland finder, at driften af Dortmund lufthavn udgør en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, har det derfor begået en grundlæggende fejl i definitionen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen finder derfor, at offentlig finansiering ydet til FD, som udgør driftsstøtte, ikke kan anses for kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er forenelig med det indre marked.

7.5.5. FORENELIGHED AF DRIFTSSTØTTE I HENHOLD TIL RETNINGSLINJERNE FOR LUFTFART FRA 2014

- (328) I afsnit 5.2 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 fastlægges de kriterier, Kommissionen vil anvende ved vurdering af driftsstøttens forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c). I overensstemmelse med punkt 172 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 vil Kommissionen anvende disse kriterier på alle sager vedrørende driftsstøtte, herunder udestående anmeldelser og ulovlige, uanmeldte støttesager.
- (329) For at driftsstøtte ydet før offentliggørelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2014 kan erklæres for forenelig med det indre marked, skal de kumulative betingelser i afsnit 5.1.2 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 i henhold til retningslinjernes punkt 137 være opfyldt, bortset fra punkt 115, 119, 121, 122, 123, 126-130, 132, 133 og 134.
- (330) Ulovlig driftsstøtte ydet før offentliggørelsen af retningslinjerne for luftfart fra 2014 kan erklæres for forenelig for hele det beløb, der svarer til de udækkede driftsomkostninger, hvis følgende betingelser er opfyldt:
- a) Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse: Denne betingelse er bl.a. opfyldt, hvis støtten øger unionsborgernes mobilitet og forbindelserne til og fra regionerne eller fremmer regional udvikling⁽⁶⁵⁾.
 - b) Behov for statslig indgriben: Støtten skal kun ydes i de situationer, hvor denne støtte kan føre til en væsentlig forbedring, som markedet ikke selv kan levere⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶²⁾ Retningslinjerne for luftfart fra 2005, punkt 66. Se også artikel 4 i beslutningen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2005.

⁽⁶³⁾ Se beslutning N 381/04 — Frankrig, Projekt vedrørende højhastigheds-telekommunikationsnet i Pyrénées-Atlantiques (DORSAL) (EUT C 162 af 2.7.2005, s. 5).

⁽⁶⁴⁾ Se retningslinjerne for luftfart fra 2014, punkt 72.

⁽⁶⁵⁾ Punkt 137, 113 og 114 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁶⁶⁾ Punkt 137 og 116 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

- c) Statsstøtte skal være et velegnet politisk instrument: Støtten skal være egnet til at nå målet og være mindre fordrejende end andre politikinstrumenter eller støtteinstrumenter, der kunne opfylde målet ⁽⁶⁷⁾.
- d) Støttens virkning som incitament: Denne betingelse er opfyldt, hvis det er sandsynligt, at den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn ville være væsentligt lavere uden driftsstøtten, idet der derved tages hensyn til eventuel ydelse af investeringsstøtte og trafikniveauet ⁽⁶⁸⁾.
- e) Støttebeløbets proportionalitet (begrænsning af støtten til det minimum, der er nødvendigt): For at være proportional skal driftsstøtte til lufthavne være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at frembringe den støttemodtagende aktivitet ⁽⁶⁹⁾.
- f) Undgåelse af uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen ⁽⁷⁰⁾.

a) Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse

- (331) For at give lufthavne tid til at tilpasse sig nye markedsvilkår og undgå forstyrrelser i lufttrafikken og forbindelserne til regionerne anses driftsstøtte til lufthavne i henhold til afsnit 5.1.2, litra a), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 for at bidrage til et mål af fælles interesse, hvis støtten: i) øger unionsborgernes mobilitet og forbindelserne til og fra regionerne ved at etablere et adgangspunkt for flyvninger inden for Unionen, ii) modvirker trafiktætheden i Unionens store hovedlufthavne eller iii) fremmer regional udvikling.
- (332) Den fortsatte drift af Dortmund lufthavn øger efter Kommissionens opfattelse unionsborgernes mobilitet og forbindelserne til og fra regionerne ved at etablere et adgangspunkt for flyvninger inden for Unionen mellem Ruhrområdet og andre dele af Europa, primært Østeuropa. Den fortsatte drift af Dortmund lufthavn fremmer desuden den regionale udvikling i Ruhrområdet. Endelig forventes det, at driften og udviklingen af Dortmund lufthavn vil medvirke til at aflaste Düsseldorf lufthavn, når den når sine kapacitetsgrænser.
- (333) Den sandsynlige indvirkning på trafikken i lufthavnene i samme opland skal desuden fastlægges for at undgå duplikering af urentable lufthavne.
- (334) I retningslinjerne for luftfart fra 2014 defineres oplandet som en geografisk markedsafgrænsning, som normalt fastsættes til 100 km eller 60 minutters rejse med bil, bus, tog eller højhastighedstog. I henhold til retningslinjerne for luftfart fra 2014 kan der afviges fra standarddefinitionen af opland for en bestemt lufthavn med henblik på at tage højde for de særlige forhold omkring hver enkelt lufthavn. Oplandets størrelse og form kan variere fra lufthavn til lufthavn og afhænger af lufthavnens karakteristika, herunder dens forretningsmodel og beliggenhed og de destinationer, den betjener.
- (335) Inden for standardoplandet for Dortmund lufthavn (en times kørsel eller en afstand på 100 km) findes følgende lufthavne med ruteflyvninger:

Tabel 27

Lufthavne, der betjener samme opland som Dortmund lufthavn

Lufthavn	Afstand	Rejsetid med bil	Seneste pax (mio.)
Münster/Osnabrück lufthavn	77,9 km	51 min.	0,86
Düsseldorf lufthavn	76,8 km	56 min.	21,2
Paderborn/Lippstadt lufthavn	74,1 km	44 min.	0,79

⁽⁶⁷⁾ Punkt 137 og 120 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁶⁸⁾ Punkt 137 og 124 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁶⁹⁾ Punkt 137 og 125 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁷⁰⁾ Punkt 137 og 131 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

- (336) Alle disse fire lufthavne er beliggende i Rhein-Ruhrområdet med 11,4 mio. indbyggere. Dette er et af de tættest befolkede områder i Europa med en generel befolkningstæthed på over 300 indbyggere/km² og 2 000 indbyggere/km² i visse områder. Dortmund lufthavn ligger midt i delområdet Ruhr, som har 5,2 mio. indbyggere. En sådan bymæssig koncentration har sædvanligvis flere lufthavne.
- (337) BNP pr. indbygger (PPP) i oplandet varierer mellem 111 % og 137 % af unionsgennemsnittet, og den disponible årlige husstandsindkomst er omkring 20 000 EUR. Oplandet er derfor en af de rigeste regioner i Unionen. Trafikken i alle fire lufthavne er primært udadgående med en blanding af ferie- og forretningsrejser.
- (338) Ifølge Tyskland svarer det faktiske opland for Dortmund lufthavn ikke til standardoplandet (en time eller 100 km). De fleste passagerer, der afrejser fra Dortmund lufthavn, kommer fra Ruhrområdet, som har 5,2 mio. indbyggere. Dette er området umiddelbart omkring Dortmund samt områderne øst og nord for byen. Lufthavnen har derfor mindre konkurrencemæssig indflydelse på Düsseldorf lufthavn. På grundlag af trafikprognoserne og undersøgelserne af markedspotentialet gennemført i 2006 forventedes Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn også at vokse betydeligt på mellemlang sigt. Trafikudviklingen i disse lufthavne blev også sat i stå som følge af den finansielle og økonomiske krise, der begyndte i 2008. I lyset af det positive økonomiske klima i Tyskland forventes de mellemlangsigtede trafikprognoser at blive opfyldt.
- (339) Med hensyn til trafikniveauet og -udviklingen steg passagertrafikken i oplandet i perioden 2002-2008. Siden har den været stagnerende. I Dortmund lufthavn steg trafikken fra omkring 1 mio. til 2,3 mio. passagerer i 2008, hvorefter den i 2009 faldt til 1,7 mio. passagerer. Siden 2010 er den steget progressivt til 1,9 mio. passagerer. En lignende udvikling ses i Düsseldorf lufthavn, som er den lufthavn, der ligger tættest på Dortmund. Trafikken i Düsseldorf lufthavn er steget konstant fra ca. 16 mio. passagerer i 2000 til omkring 22 mio. i 2013. Der var kun tale om et mindre fald i 2009 på grund af den finansielle og økonomiske krise. Trafikken i Paderborn/Lippstadt lufthavn stagnerede omkring 1,3-1,2 mio. passagerer om året i perioden 2000-2007. Siden 2008 (hvor den finansielle og økonomiske krise begyndte) er trafikken faldet progressivt fra 1,14 mio. passagerer i 2008 til omkring 800 000 i 2013. En lignende udvikling sås også i Münster/Osnabrück lufthavn. Trafikken i Münster/Osnabrück lufthavn stagnerede omkring 1,6 mio. passagerer i perioden 1999-2008, hvorefter den faldt progressivt til omkring 900 000 i 2013. Faldet i passagertallet i Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn i 2012 og 2013 kan delvist forklares ved omstruktureringen af Air Berlins net og dette selskabs koncentration af dets aktiviteter i Düsseldorf lufthavn.

Tabel 28

Trafikudvikling i lufthavnene i oplandet eller Dortmund lufthavn

Ændringer i mio. passagerer pr. år	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Pax i 2013- Pax i 2001
Dortmund	- 0,07	0,03	0,16	0,56	0,28	0,14	0,17	- 0,61	0,03	0,06	0,09	0,02	0,86
Münster/ Osnabrück	- 0,10	0,00	0,00	0,00	0,05	0,05	- 0,02	- 0,19	- 0,06	- 0,01	- 0,32	- 0,14	- 0,74
Paderborn/ Lippstadt	- 0,04	0,03	0,03	0,03	- 0,07	- 0,03	- 0,10	- 0,16	0,02	- 0,03	- 0,14	- 0,04	- 0,5
Düsseldorf	- 0,65	- 0,45	0,96	0,25	1,08	1,24	0,32	- 0,36	1,19	1,36	0,49	0,40	5,83

- (340) Det fremgår af forretningsmodellerne og profilerne for lufthavnene, at FD siden indførelsen af NERES i 2004 har satset på lavprislufartsselskaber. I dag flyver 13 luftfartsselskaber fra Dortmund lufthavn. Düsseldorf er en hovedlufthavn med lang- og mellemdistanceforbindelser. Den har ikke fokus på lavprissegmentet og betjenes primært af mellemprissegmentet (Air Berlin) og full service-luftfartsselskaber. Düsseldorf lufthavn tilbyder 190 destinationer i 50 lande og blev betjent af 60 luftfartsselskaber i sommeren 2014. Mange af disse ruter går til oversøiske destinationer, herunder Afrika, Asien, Vestindien, USA og Mellemøsten.

- (341) Paderborn/Lippstadt lufthavn og Münster/Osnabrück lufthavn har primært haft fokus på forbindelser til hovedlufthavne og feriedestinationer ved Middelhavet. Kun Air Berlin, SunExpress, Germania og Tailwind betjener både Dortmund, Paderborn/Lippstadt og Münster/Osnabrück. Deres bidrag til det samlede antal passagerer i Dortmund ligger under 20 %.
- (342) Med hensyn til graden af duplikering af ruter bemærker Kommissionen, at Dortmund lufthavn har fokus på destinationer i Østeuropa (Tyrkiet, Makedonien, Bulgarien, Serbien, Rumænien, Ukraine, Ungarn, Bosnien, Kroatien, Polen, Litauen og Letland), og at disse destinationer tegner sig for næsten tre fjerdedele af alle flyvninger fra Dortmund lufthavn. Dette svarer ifølge Tyskland til den specifikke efterspørgsel fra området omkring Dortmund. Ingen af lufthavnene i Dortmund lufthavns opland tilbyder regelmæssige ruter til flere af disse destinationer i Østeuropa.
- (343) Overlappende destinationer mellem Dortmund lufthavn, Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn er Palma de Mallorca, München, Antalya og Burgas (som kun tilbydes fra Dortmund lufthavn i sommerperioden).

Tabel 29

Overlappende destinationer mellem Dortmund lufthavn, Münster/Osnabrück lufthavn og Paderborn/Lippstadt lufthavn

Flyvninger pr. dag (gennemsnit)	Dortmund	Münster/Osnabrück	Paderborn/Lippstadt
Palma de Mallorca	2	1 (5 om søndagen)	3 (hub)
München	3	5 (færre i weekenden)	4 (hub)
Antalya	1	1	3

- (344) Destinationerne i tabel 29 betjenes af alle de regionale lufthavne som følge af den høje lokale efterspørgsel i Rhein-Ruhrregionen.

Med hensyn til kapacitetsudnyttelsen har Dortmund lufthavn i øjeblikket omkring 1,9 mio. passagerer om året og en kapacitet på 2,5 mio. passagerer. Lufthavnen udnytter i dag 76 % af kapaciteten. Siden 2010 er lufthavnens passagertrafik ifølge Tyskland steget med omkring 10 %. Driftsstøtten førte ikke til en udvidelse af kapaciteten, men sikrede opretholdelsen af den eksisterende kapacitet. Den nærmeste lufthavn, Düsseldorf, er desuden en af de mest trafikerede lufthavne i Europa og forventes på mellemlang sigt at nå dens absolutte grænser (omkring 2020). Dortmund lufthavn bør derfor fungere som en sekundær lufthavn i forhold til Düsseldorf.

- (345) Med hensyn til rentabiliteten af lufthavnene i oplandet bemærker Kommissionen, at alle de øvrige lufthavne i Dortmunds opland, bortset fra Dortmund lufthavn, er rentable på driftsniveau. Støtten vil således ikke føre til duplikering af urentable lufthavne.
- (346) Kommissionen konkluderer derfor, at kompensationen for driftsunderskud bidrager til et veldefineret mål af fælles interesse uden at føre til duplikering af urentable lufthavne i det samme opland.

b) Behov for statslig indgriben

- (347) For at vurdere, om statsstøtte effektivt opfylder et mål af fælles interesse, skal det problem, der skal løses, udpeges i henhold til afsnit 5.1.2, litra b), i retningslinjerne for luftfart fra 2014. Statsstøtte til en lufthavn bør i denne henseende kun ydes i en situation, hvor støtten kan føre til en væsentlig forbedring, som markedet ikke i sig selv kan give.
- (348) Kommissionen bemærker, at Dortmund lufthavn er en regional lufthavn med ca. 1,9 mio. passagerer om året. Den har høje faste driftsomkostninger og kan under de nuværende markedsforhold ikke dække sine egne driftsomkostninger. Statslig indgriben er derfor nødvendig.

c) Støtteforanstaltningernes egnethed

- (349) I henhold til afsnit 5.1.2, litra c), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 skal en støtteforanstaltning til en lufthavn være et egnet politikinstrument til at opnå målet af fælles interesse. Medlemsstaten skal derfor godtgøre, at ingen andre, mindre fordrejende politikinstrumenter eller støtteinstrumenter kunne have gjort det muligt at opnå det samme mål.
- (350) De omhandlede støtteforanstaltninger er ifølge Tyskland egnede til at opnå det fastsatte mål af fælles interesse, som man ikke havde kunnet opnå med andre mindre fordrejende politikinstrumenter.
- (351) I dette tilfælde var støttebeløbet begrænset til det beløb, der svarer til de udækkede driftsunderskud, og var begrænset til det nødvendige minimum, da det kun dækkede de faktisk afholdte omkostninger. Ingen anden politikforanstaltning ville have givet lufthavnen mulighed for at fortsætte driften. Kompensationen for underskud er således begrænset til et minimum og giver ikke overskud.
- (352) Kommissionen mener af disse årsager, at støtten var egnet til at opnå det ønskede mål af fælles interesse.

d) Tilskyndelsesvirkning

- (353) I henhold til afsnit 5.1.2, litra d), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 har driftsstøtte en tilskyndelsesvirkning, hvis det er sandsynligt, at den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn ville være væsentligt lavere uden driftsstøtten. Ved denne vurdering skal der tages hensyn til tilstedeværelsen af investeringsstøtte og trafikniveaue i lufthavnen.
- (354) Den driftsstøtte, som blev ydet, havde til formål at opretholde lufthavnens drift. Uden støtten havde lufthavnen været nødt til at lukke eller reducere dens aktiviteter betydeligt, og den kunne ikke bidrage til forbedringen af den regionale udvikling og tilgængelighed. Støttebeløbet var begrænset til det beløb, der svarer til de faktiske driftsunderskud, da det kun dækkede de faktisk afholdte udækkede driftsomkostninger.
- (355) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den pågældende støtteforanstaltning havde en tilskyndelsesvirkning.

e) Støttebeløbets proportionalitet (begrænsning af støtten til det minimum, der er nødvendigt)

- (356) I henhold til afsnit 5.1.2, litra e), i retningslinjerne for luftfart fra 2014 skal driftsstøtte til lufthavne være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at frembringe den støttemodtagende aktivitet, for at være proportional.
- (357) I dette tilfælde var støttebeløbet begrænset til det beløb, der svarer til de udækkede driftsunderskud, da det kun dækkede de faktisk afholdte udækkede driftsomkostninger.
- (358) Kommissionen finder derfor, at driftsstøttebeløbet i dette tilfælde var proportionalt og begrænset til det strengt nødvendige for, at den støttede aktivitet kunne finde sted.

f) Undgåelse af uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen

- (359) I henhold til afsnit 5.1.2, litra f), i luftfartsretningslinjerne fra 2014 tages der i forbindelse med vurderingen af driftsstøttes forenelighed hensyn til konkurrenceforvridningen og påvirkningen af samhandelen.
- (360) Stigningen i trafikken i Dortmund lufthavn kommer primært fra udnyttelsen af lokal efterspørgsel og består ikke i trafik overtaget fra andre lufthavne i oplandet. Yderligere argumenter vedrørende niveauet for trafikudviklingen, differentieringen mellem lufthavnene og grad af duplikering mellem ruter er anført i betragtning 334-346.

- (361) I lyset af ovennævnte finder Kommissionen, at en uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne er begrænset til et minimum.

7.5.6. KONKLUSION

- (362) Kommissionen finder, at den driftsstøtte, der blev ydet til FD fra 2007 til den 4. april 2014, ikke fører til duplikering af urentable lufthavne i oplandet. Da de øvrige forenelighedskriterier for driftsstøtte er opfyldt, anses støtten for forenelig med det indre marked.
- (363) I lyset af ovennævnte konkluderer Kommissionen, at kompensationen for driftsunderskud fra den 1. juni 2007 til den 4. april 2014 er forenelig med det indre marked på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).
- (364) Kommissionen bemærker, at Tyskland har accepteret, at denne afgørelse vedtages på engelsk.

8. KONKLUSION

- (365) Kommissionen finder, at Tyskland ulovligt har gennemført aftalen om overførsel af over- og underskud mellem den 1. juni 2007 og den 4. april 2014 i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Den investerings- og driftsstøtte, der blev ydet gennem denne aftale, er imidlertid forenelig med det indre marked på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c) —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

Investerings- og driftsstøtten ydet til Flughafen Dortmund GmbH gennem aftalen om overførsel af over- og underskud indgået med DWS21 i perioden mellem den 1. juni 2007 og den 4. april 2014 er forenelig med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

NERES-ordningen for lufthavnsafgifter udgør ikke statsstøtte som defineret i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 3

NEO-ordningen for lufthavnsafgifter udgør ikke statsstøtte som defineret i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. juli 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand