II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2017/2336

af 7. februar 2017

om sag SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) og SA.31149 (2012/C) — Tysklands påståede statsstøtte til Flughafen Lübeck GmbH, Infratil Limited, Ryanair og andre luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen

(meddelt under nummer C(2017) 602)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til denne bestemmelse ([1]) og under hensyntagen til deres bemærkninger,

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til denne artikel ([2]) og under hensyntagen til deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

1.1. *SAG SA.21877*

(1) I 2002, 2003, 2004, 2005 og 2006 modtog Kommissionen flere klager fra luftfartsselskabet Air Berlin, en miljø-NGO (Bund Umwelt und Naturschutz) samt private borgere om påstået statsstøtte til Flughafen Lübeck GmbH (»FLG«), Infratil Limited (»Infratil«) ([3]) og luftfartsselskabet Ryanair ([4]).

(2) Den 7. november 2005 bad Kommissionen Tyskland om oplysninger, som Tyskland fremsendte den 7. februar 2006. Der blev anmodet om yderligere oplysninger ved brev af 22. marts 2006, som Tyskland besvarede den 12. juni 2006. Der blev den 14. oktober og den 4. december 2006 afholdt møder mellem Kommissionens tjenestegrene, Infratil, majoritetsaktionæren i det selskab, der driver lufthavnen, og Hansestad Lübeck (»Hansestadt Lübeck«). Efter disse møder fremsendte Infratil yderligere oplysninger pr. e-mail og fax dateret den 16. og 31. oktober 2006, den 6. november 2006 samt den 4., den 6. og den 21. december 2006.

([1]) EUT C 287 af 29.11.2007, s. 27.
([2]) EUT C 295 af 7.12.2007, s. 29, og EUT C 241 af 10.8.2012, s. 56.
([3]) *Infratil* er et infrastrukturinvesteringsselskab med hovedsæde i New Zealand, som investerer i energisektoren, i lufthavne og i transportsektoren. Det ejede og drev navnlig følgende lufthavne: Wellington International airport, New Zealand; Glasgow Prestwick Airport og Kent International Airport, Det Forenede Kongerige. Det har i mellemtiden frasolgt sine investeringer i europæiske lufthavne.
([4]) *Ryanair* er et irsk luftfartsselskab og medlem af European Low Fares Airlines Association. Luftfartsselskabets virksomhed er baseret på sekundære, regionale lufthavne. Luftfartsselskabet beflyver i øjeblikket omkring 160 europæiske destinationer. Ryanair har en homogen flåde, der består af 272 Boeing 737-800-fly med 189 sæder. Da beslutningen om at indlede proceduren blev truffet i 2007, udførte Ryanair 23 flyvninger om ugen fra Lübeck lufthavn til 5 europæiske destinationer: London-Stansted, Det Forenede Kongerige, Milano-Bergamo og Pisa, Italien, Palma de Mallorca, Spanien, og Stockholm-Skavsta, Sverige.

(3) Ved brev af 18. januar 2007 anmodede Tyskland Kommissionen om at suspendere den indledende undersøgelse af sagen. Ved brev af 2. maj 2007 afviste Kommissionen anmodningen.

(4) Den 24. april 2007 fremsendte Tyskland yderligere bemærkninger til Kommissionen. Den 21. juni 2007 blev der afholdt et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og Tyskland.

(5) Ved brev af 10. juli 2007 meddelte Kommissionen Tyskland sin beslutning om at indlede proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEFU med hensyn til finansiering af Lübeck lufthavn, de økonomiske forbindelser mellem Hansestadt Lübeck og Infratil samt lufthavnens økonomiske forbindelser med Ryanair (»åbningsafgørelsen fra 2007«). Den formelle undersøgelsesprocedure blev registreret under sagsnummer SA.21877 (C 24/2007).

(6) Der blev den 24. oktober 2007 vedtaget en berigtigelse af indledningsbeslutningen af 2007.

(7) Beslutningen af 2007 om at indlede proceduren blev offentliggjort den 29. november 2007 i *Den Europæiske Unions Tidende* ([1]). Berigtigelsen blev offentliggjort den 7. december 2007 ([2]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsende deres bemærkninger senest en måned efter meddelelsen af beslutningen.

(8) Kommissionen modtog bemærkninger fra Ryanair, Air Berlin, Infratil, FLG, to NGO'er ([3]), industri- og handelskammeret i Lübeck (»IHK Lübeck«) ([4]), den tyske sammenslutning af luftfartsselskaber (Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften, »BDF«) og enkeltpersoner ([5]). Tyskland besvarede disse bemærkninger den 17. april 2008.

(9) Kommissionens uafhængige konsulent Ecorys anmodede den 24. juli 2008 om oplysninger fra Tyskland for at udarbejde en rapport om spørgsmålet. Den 1. august 2008 henvendte Tyskland sig til Kommissionen for at anfægte Ecorys' ret til at indhente oplysninger og dokumenter. Kommissionen svarede den 8. august 2008 med en bekræftelse af, at Kommissionens kompetencer i forbindelse med dette spørgsmål også omfatter Ecorys. De oplysninger, der blev anmodet om, blev fremsendt den 18. september 2008.

(10) Den 16. april 2009 anmodede Kommissionen Tyskland om yderligere oplysninger. Tyskland anmodede den 21. april 2009 og igen den 7. juli 2009 om en udskydelse af fristen. De oplysninger, der blev anmodet om, blev fremsendt 30. oktober 2009. Den 29. oktober 2009 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som Tyskland fremsendte den 16. december 2009.

(11) Den 17. oktober 2010 modtog Kommissionen oplysninger fra Air Berlin.

(12) Ved brev af 28. marts 2011 anmodede Kommissionen Tyskland om supplerende oplysninger. Den 15. april 2011 anmodede Tyskland om forlængelse af fristen. Den 20. april 2011 imødekom Kommissionen Tysklands anmodning om forlængelse. Den 21. april 2011 anmodede Tyskland om endnu en forlængelse, som Kommissionen imødekom den 27. april 2011. Tyskland fremsendte den 16. maj 2011 første del af de krævede oplysninger. I brev af 20. maj 2011 tilkendegav Kommissionen, at den fandt de tilsendte oplysninger ufuldstændige og anmodede om de resterende oplysninger. Tyskland anfægtede dette i et brev af 7. juni 2011. Kommissionen svarede den 15. juni 2011 og anmodede om de manglende oplysninger.

(13) Den 8. april 2011 sendte Kommissionen et spørgeskema til Ryanair. Besvarelserne returneredes til Kommissionen den 4. juli 2011. Kommissionen videresendte den 18. juli 2011 disse svar til Tyskland, som blev opfordret til at fremsende bemærkninger inden den 18. august 2011. Den 8. august 2011 sendte Kommissionen en oversat udgave af Ryanairs svar til Tyskland og forlængede samtidig Tysklands frist til at indsende bemærkninger til den 9. september 2011. Tysklands bemærkninger blev endelig sendt til Kommissionen den 8. september 2011. Den 7. februar 2012 anmodede Kommissionen Ryanair om yderligere oplysninger vedrørende Oxera-undersøgelsen, som Ryanair fremsendte den 4. juli 2011. Den 13. februar 2012 anmodede Ryanair om en forlængelse af svarfristen. Den 16. februar 2012 anmodede Oxera Kommissionen om en afklaring af et af de stillede spørgsmål. Kommissionen fremsendte afklaringen den 17. februar 2012. Ryanair sendte sine bemærkninger den 13. april 2012. Kommissionen sendte den 27. juni 2012 disse bemærkninger til Tyskland. Tyskland kommenterede Ryanairs indlæg i et brev af 10. september 2012.

([1]) EUT C 287 af 29.11.2007, s. 27.
([2]) EUT C 295 af 7.12.2007, s. 29.
([3]) Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung Groß Grönau eV and Check-in Lübeck e.V.
([4]) Industrie- und Handelskammer zu Lübeck (IHK).
([5]) Peter C. Klanowski og Horst Conrad.

(14) Den endelige rapport fra Ecorys af 29. marts 2011 blev sendt til Tyskland den 29. juni 2011 med en opfordring til at kommentere den. Den 24. august 2011 blev en oversat udgave af rapporten sendt til Tyskland med en opfordring til at kommentere den inden den 26. september 2011. Tyskland fremsendte sine bemærkninger den 10. oktober 2011.

(15) Den 30. juni 2011 sendte Tyskland anden del af de oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om. Den 29. juni 2011 besvarede Tyskland Kommissionens brev af 15. juni 2011. Den 5. juli 2011 anmodede Kommissionen Tyskland om at fremsende de manglende oplysninger. Den 15. juli 2011 fremsendte Tyskland de manglende oplysninger.

(16) Den 4. juli 2011 sendte Ryanair sine bemærkninger til Kommissionen, som videresendte dem til Tyskland den 8. august 2011. Tyskland fremsatte bemærkninger hertil den 8. oktober 2011.

(17) Den 20. februar 2012 anmodede Kommissionen Tyskland om yderligere oplysninger. Den 19. marts 2012 anmodede Tyskland om en forlængelse af fristen til at fremsende oplysninger indtil den 17. april 2012. Kommissionen imødekom denne forlængelse den 21. marts 2012. I brev af 17. april 2012 besvarede Tyskland Kommissionens spørgsmål af 24. februar 2012. Den 18. april 2012 anmodede Kommissionen Tyskland om at fremsende de manglende oplysninger inden den 28. april 2012, uden mulighed for forlængelse. Kommissionen fremførte desuden, at hvis anmodningen ikke blev imødekommet, ville der blive udstedt et påbud om oplysninger i henhold til artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([1]). Der blev afholdt et møde mellem Kommissionen og Tyskland den 2. maj 2012. Den 3. maj 2012 indrømmede Kommissionen en forlængelse frem til den 11. maj 2012. I brev af 7. maj 2012 påpegede Tyskland procedurefejl begået af Kommissionen og afviste at indsende yderligere oplysninger.

(18) I brev af 10. april 2013 sendte Ryanair en rapport om Oxeras anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip til Kommissionen. Rapporten blev sendt til Tyskland den 3. maj 2013. Den 20. december 2013 fremsendte Ryanair yderligere oplysninger til Kommissionen.

(19) I brev af 24. februar 2014 opfordrede Kommissionen Ryanair til at fremsætte bemærkninger til anvendelsen af luftfartsretningslinjerne af 2014 ([2]). Den 21. marts 2014 opfordrede Kommissionen Infratil til at kommentere luftfartsretningslinjerne af 2014. Den 15. april 2014 blev der offentliggjort en formel opfordring til alle parter om at fremsætte bemærkninger til luftfartsretningslinjerne fra 2014 ([3]). Tyskland fremsendte sine bemærkninger den 12. maj 2014. Air Berlin, Infratil og *Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung eV* (»SGF«) ([4]) fremsendte yderligere bemærkninger.

1.2. *SAG SA.27585 OG SA.31149*

(20) Den 28. januar 2009 fremsendte SGF en klage vedrørende sag SA.21877. Den blev registreret under statsstøttesag nummer CP 31/2009 (SA.27585).

(21) Ved brev af 5. februar 2009 anmodede Kommissionen om oplysninger fra Tyskland vedrørende meddelelser i pressen om Lübeck lufthavn. Tyskland svarede ved brev af 5. marts 2009 og 12. marts 2009.

(22) Ved brev af 16. april 2009 anmodede Kommissionen Tyskland om yderligere oplysninger. Tyskland svarede den 9. juli 2009.

(23) Den 22. juni 2010 og den 30. juni 2010 fremsendte SGF endnu en klage med påstand om, at Tyskland havde ydet FLG og Infratil yderligere ulovlig statsstøtte. Klagen blev registreret under statsstøttesag nummer CP 162/2010 (SA.31149).

(24) Ved brev af 7. juli 2010 sendte Kommissionen klagen til Tyskland og anmodede om oplysninger. Ved brev af 13. juli 2010 anmodede Tyskland om en udskydelse af fristen. Kommissionen imødekom anmodningen ved brev af 14. oktober 2010.

([1]) 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).

([2]) Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).

([3]) EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.

([4]) Dette er en ikkestatslig organisation, der er registreret i henhold til bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT L 156 af 25.6.2003, s. 17).

(25) Ved brev af 28. marts 2011 anmodede Kommissionen Tyskland om yderligere oplysninger. Ved brev af 8. april 2011 anmodede Kommissionen Ryanair om oplysninger vedrørende selskabets aftale med FLG.

(26) Tyskland anmodede den 15. juli 2011 om en udskydelse af fristen. Ved brev af 20. april 2011 opfordrede Kommissionen Tyskland til at svare på spørgsmålene vedrørende klagerne inden den 28. april 2011. Ved brev af 21. april 2011 anmodede Tyskland om en yderligere forlængelse af fristen. Ved brev af 27. april 2011 accepterede Kommissionen en forlængelse af fristen indtil den 16. maj 2011. Tyskland fremsendte oplysninger den 16. maj 2011.

(27) Den 20. maj 2011 sendte Kommissionen en rykkerskrivelse i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999, idet den gjorde gældende, at de fremsendte oplysninger var ufuldstændige. Svarfristen var den 7. juni 2011. Tyskland svarede i et brev af 7. juni 2011 og afviste, at brevet af 20. maj 2011 var en rykkerskrivelse i medfør af forordning (EF) nr. 659/1999, idet to af spørgsmålene tilsyneladende var blevet omformuleret, og fordi spørgsmålene efter landets opfattelse var nye.

(28) Ved brev af 15. juni 2011 sendte Kommissionen endnu en rykkerskrivelse i medfør af artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999 til Tyskland, hvori Tyskland fik en frist frem til den 29. juni 2011 til at fremsende oplysninger. Hvis denne rykkerskrivelse ikke blev efterkommet, ville Kommissionen overveje at udstede et påbud om oplysninger. Tyskland svarede i brev af 29. juni 2011 på nogle af spørgsmålene og informerede Kommissionen om, at svar på de resterende spørgsmål ville blive indsendt i juli 2011.

(29) Ved brev af 4. juli 2011 modtog Kommissionen yderligere oplysninger fra Ryanair.

(30) Ved brev af 5. juli 2011 sendte Kommissionen en tredje rykkerskrivelse i medfør af artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999, hvori Tyskland fik en frist frem til den 15. juli 2011 til at fremsende oplysninger om de resterende spørgsmål. Tyskland svarede ved brev af 15. juli 2011.

(31) Ved brev af 18. juli 2011 sendte Kommissionen Ryanairs oplysninger af 4. juli 2011 til Tyskland med en opfordring til at fremsætte bemærkninger. Tyskland anmodede om en oversættelse af Ryanairs oplysninger til tysk. Kommissionen sendte den tyske udgave af oplysningerne til Tyskland ved brev af 8. august 2011.

(32) Ved brev af 8. september 2011 fremsatte Tyskland bemærkninger til Ryanairs indlæg. Den 7. februar 2012 anmodede Kommissionen Ryanair om yderligere oplysninger om Oxera-undersøgelsen. Den 13. februar 2012 anmodede Ryanair om en forlængelse af svarfristen. Den 16. februar 2012 blev Kommissionen anmodet om en afklaring af et af spørgsmålene. Kommissionen sendte afklaringen den 17. februar 2012.

(33) Ved brev af 22. februar 2012 informerede Kommissionen Tyskland om sin beslutning om at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i TEUF om potentiel statsstøtte til Infratil, FLG, Ryanair og andre luftfartsselskaber, som driver virksomhed fra Lübeck lufthavn (»beslutning af 2012 om at indlede proceduren«) ([1]). Som svar anmodede Tyskland i et brev af 14. marts 2012 Kommissionen om at udstrege visse oplysninger med sort i beslutningen af 2012 om at indlede proceduren. Kommissionen imødekom delvist anmodningen i brev af 20. marts 2012, hvor den forklarede, at den ikke kunne gå med til at overstrege visse oplysninger med sort. Tyskland anfægtede Kommissionens holdning om fortrolighed yderligere i et brev af 3. april 2012. Kommissionen sendte i denne forbindelse et brev til Tyskland den 25. april 2012 med en anden udgave af beslutningen af 2012 om at indlede proceduren og fremførte yderligere argumenter.

(34) Den 2. marts 2012 fremsendte Ryanair en anmodning til Kommissionen om at måtte gennemgå beslutningen af 2012 om at indlede proceduren inden offentliggørelse for at undgå offentliggørelse af fortrolige oplysninger. Den 6. marts 2012 svarede Kommissionen og fremførte, at det er op til medlemsstaten at fremsende disse oplysninger til Ryanair. Efter flere udvekslinger mellem Ryanair, Kommissionen og Tyskland fremsendte Ryanair den 27. april 2012 en liste med anmodninger om at fjerne fortrolige oplysninger og kritiserede desuden nogle proceduremæssige forhold. Tyskland fremsendte desuden den 30. april 2012 flere anmodninger fra Ryanair til Kommissionen om at overstrege visse oplysninger. Den 29. juni 2012 blev den overstregede version af beslutningen af 2012 om at indlede proceduren sendt til Ryanair.

(35) Som ønsket af Kommissionen den 7. februar 2012 fremsendte Ryanair sine bemærkninger i et brev af 13. april 2012. Kommissionen sendte disse bemærkninger til Tyskland den 27. juni 2012. Tyskland fremsatte bemærkninger til Ryanairs indlæg i brev af 10. september 2012.

([1]) Forud for indledningen blev foranstaltningerne undersøgt i sag CP 31/2009 (SA.27585) og CP 162/2010 (SA.31149).

(36) I brev af 24. februar 2012 anmodede Kommissionen Tyskland om inden for 20 dage at fremskaffe flere oplysninger om sagerne. Den 19. marts 2012 anmodede Tyskland om en forlængelse af fristen til den 20. april 2012. Kommissionen accepterede i et brev af 21. marts 2012 en forlængelse af fristen til den 17. april 2012. Tyskland fremsendte de ønskede oplysninger den 17. april 2012. I brev af 18. april 2012 fremførte Kommissionen, at de oplysninger, Tyskland havde fremsendt, var ufuldstændige og anmodede om fremsendelse af de manglende oplysninger inden den 28. april 2012. Kommissionen tilføjede, at hvis anmodningen ikke blev imødekommet, ville der blive udstedt et påbud om oplysninger i overensstemmelse med artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999. Den 3. maj 2012 tilstillede Kommissionen Tyskland endnu et brev med en kraftig opfordring til at fremsende de manglende oplysninger inden den 11. maj 2012.

(37) Den 14. maj 2012 fremsendte Tyskland sine bemærkninger til Kommissionen om beslutningen af 2012 om at indlede proceduren.

(38) Beslutningen af 2012 om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 10. august 2012. ([1]) Alle interesserede parter fik en frist på én måned til at fremsætte bemærkninger til afgørelsen. Ved to breve af 16. august 2012 og 22. august 2012 anmodede Ryanair om en forlængelse af fristen frem til den 24. september 2012. Wizz Air anmodede den 24. august 2012 om en forlængelse frem til den 24. september 2012. Den 31. august 2012 anmodede Infratil om en forlængelse frem til den 10. oktober 2012. Hansestadt Lübeck og FLG anmodede den 5. september 2012 Kommissionen om en forlængelse af fristen frem til den 10. oktober 2012. Den 7. september 2012 anmodede Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen (»ADV«) ([2]) om en forlængelse af fristen til den 10. oktober 2012. Samme dag imødekom Kommissionen anmodningerne fra Ryanair, Wizz Air, ADV, Hansestadt Lübeck, FLG og Infratil om en forlængelse af fristen.

(39) Den 9. september 2012 fremsendte Pro Airport Lübeck e.V. sine bemærkninger.

(40) Den 10. september 2012 anmodede Flughafen Hamburg GmbH og delstatsregeringen i Schleswig-Holstein Kommissionen om tilladelse til at forlænge fristen for fremsendelse af bemærkninger til den 10. oktober 2012. Kommissionen accepterede forlængelsen den følgende dag. Den 10. september 2012 fremsendte SGF sine bemærkninger til Kommissionen.

(41) Ryanair fremsendte sine bemærkninger til Kommissionen den 24. september 2012, herunder en rapport udarbejdet af Oxera. Ved brev af 8. oktober 2012 fremsendte Hansestadt Lübeck sine bemærkninger til Kommissionen. Den 10. oktober 2012 fremsendte ADV, FLG, Infratil og Wizz Air deres bemærkninger til Kommissionen, herunder en rapport fra Oxera. Samme dag fremsendte Ryanair yderligere rapporter udarbejdet af Oxera.

(42) Den 3. maj 2014 sendte Tyskland de ikke-fortrolige versioner af Oxera-rapporterne til Tyskland med anmodning om at fremsætte bemærkninger.

(43) Den 15. maj 2013, den 17. januar 2014 og den 31. januar 2014 fremsendte Ryanair yderligere oplysninger.

(44) Ved brev af 11. februar 2013 anmodede Kommissionen Tyskland om inden for 20 dage at fremsende alle kontrakter vedrørende privatiseringen af Lübeck lufthavn. Denne offentliggørelse blev afvist over for Kommissionen i brev af 28. februar 2014, idet privatiseringen af Lübeck lufthavn ikke indgik i den aktuelle procedure. Efter høringer mellem Kommissionen og Tyskland sendte Tyskland oplysninger om privatiseringen af Lübeck lufthavn i brev af 13. marts 2014.

(45) Den 24. februar 2013 og den 17. marts 2014 informerede Kommissionen Tyskland om indførelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2014 og om betydningen heraf for de nuværende procedurer og opfordrede Tyskland til at fremsætte bemærkninger. Som svar herpå fremsendte Tyskland oplysninger den 27. marts 2014. Wizz Air fremsendte yderligere oplysninger i brev af 30. april 2014, og Tyskland den 12. maj 2014.

(46) Ved brev af 2. september 2014, 12. september 2014 og 26. september 2014 fremsendte Ryanair yderligere rapporter udarbejdet af Oxera om Kommissionens seneste tilgang til det markedsøkonomiske investorprincip.

1.3. *FÆLLES SAGSFORLØB FOR SA.21877, SA.27585 OG SA.31149*

(47) Kommissionen forenede sag SA.21877, SA.27585 og SA.31149 i 2014.

(48) Ved brev af 30. september 2014 anmodede Kommissionen Tyskland om yderligere oplysninger.

([1]) EUT C 241 af 10.8.2012, s. 56.
([2]) Den føderale sammenslutning af tyske kommercielle lufthavne (Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen).

(49) Den 6. oktober 2014 anmodede Tyskland Kommissionen om tilladelse til at forlænge fristen for fremsendelse af de ønskede oplysninger til den 30. november 2014. Kommissionen forlængede fristen frem til den 17. november 2014. Den 21. november 2014 sendte Kommissionen en rykkerskrivelse til Tyskland med anmodning om at fremsende de ønskede oplysninger senest den 3. december 2014. Kommissionen fremførte, at hvis rykkerskrivelsen ikke blev imødekommet, ville der blive udstedt et påbud om oplysninger i overensstemmelse med artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999. Tyskland fremsendte de ønskede oplysninger den 3. december 2014. Efter en telekonference den 18. december 2014 fremsendte Tyskland yderligere oplysninger den 12. januar 2015 og den 14. januar 2015.

(50) Kommissionen modtog via e-mail den 26. januar 2015, 9. februar 2015 og 27. februar 2015 oplysninger fra Ryanair.

(51) Den 30. januar 2015 gav Air Berlin udtryk for sin interesse i Kommissionens beslutning vedrørende den påståede statsstøtte til Ryanair.

(52) I brev af 23. marts 2015 fremsendte Kommissionen yderligere bemærkninger fra tredjeparter, og opfordrede Tyskland til at fremsætte bemærkninger hertil. Tyskland svarede den 9. april 2015 og fremsatte sine bemærkninger til indlæg fra tredjeparter.

(53) I e-mail af 20. april 2015 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger vedrørende Yasmina Flughafenmanagement GmbH (»Yasmina«) ([1]), operatøren af Lübeck lufthavn i 2013 og 2014. Den 4. maj 2015 blev der sendt yderligere spørgsmål om den pris, som Infratil betalte for put-optionen.

(54) Hansestadt Lübeck svarede den 5. maj 2015 på spørgsmål om Yasmina. I brev af 11. maj 2015 svarede Tyskland på Kommissionens anmodning om flere oplysninger vedrørende prisen på put-optionen.

(55) Den 13. maj 2015 stillede Kommissionen Oxera et spørgsmål om den påståede statsstøtte til afgifter for afisning. Som svar indsendte Oxera en rapport om afisning den 18. maj 2015.

(56) I e-mail af 22. maj 2015 bad Kommissionen Oxera om præcisering i forbindelse med dens rapporter fra september 2014 og februar 2015 om rentabiliteten af tillægskontrakter fra 2010, der var indgået mellem Ryanair og FLG. Kommissionen modtog svar den 28. maj 2015.

(57) Den 23. juni 2015 stillede Kommissionen Tyskland yderligere spørgsmål. Svarene blev modtaget den 25. juni 2015 og den 3. juli 2015. Kommissionen sendte yderligere spørgsmål til Tyskland den 29. juni 2015, og den modtog svar på spørgsmålene i brev af 24. juli 2015.

(58) Ryanair sendte den 3. juli 2015 en forklarende bemærkning om Oxera til Kommissionen.

(59) Den 4. august 2015 stillede Kommissionen Tyskland yderligere spørgsmål. Svarene blev modtaget den 10. september 2015.

(60) Den 30. november 2015 fremsendte Ryanair endnu en bemærkning til Kommissionen om Oxera vedrørende de markedsøkonomiske investorvurderinger af aftalerne mellem lufthavnen og luftfartsselskabet i forbindelse med lufthavnens samlede rentabilitet. Hansestadt Lübeck fremsendte yderligere oplysninger den 20. januar 2016, og Tyskland den 19. februar 2016.

1.4. *KLAGE OVER BESLUTNINGEN AF 2012 OM AT INDLEDE PROCEDUREN VEDRØRENDE ORDNINGEN FOR LUFTHAVNSAFGIFTER*

(61) Hansestadt Lübeck anmodede om en delvis annullation af beslutningen af 2012 om at indlede proceduren. Retten annullerede beslutningen af 2012 om at indlede proceduren vedrørende ordningen for lufthavnsafgifter for Lübeck lufthavn, der blev vedtaget i 2006 (»afgiftsordningen af 2006«) ([2]). Kommissionen appellerede denne afgørelse til Domstolen, som stadfæstede Rettens dom ([3]). Beslutningen af 2012 om at indlede proceduren blev derfor endegyldigt annulleret, for så vidt angår afgiftsordningen af 2006. Afgiftsordningen af 2006 bliver derfor ikke behandlet i denne afgørelse.

([1]) Yasmina var et 100 %-ejet datterselskab af 3 Y Logistic und Projektbetreuung GmbH (»3Y«), som er et investeringsselskab ejet af en fysisk person, Saudi Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina blev oprettet med henblik på at købe og drive Lübeck lufthavn.
([2]) Rettens dom af 9. september 2014, Hansestadt Lübeck mod Europa-Kommissionen, T-461/12, ECLI:EU:T:2014:758.
([3]) Rettens dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

2.1. *BAGGRUND FOR UNDERSØGELSEN OG RAMMER FOR FORANSTALTNINGERNE*

2.1.1. ***Opland, udvikling i passagertal og luftfartsselskaber, der betjener lufthavnen***

(62) Lübeck lufthavn er beliggende ca. 73 kilometer fra Hamborg i delstaten Schleswig-Holstein, Tyskland.

(63) Lufthavnen selv betegner sit opland som storbyområdet omkring Hamborg og Øresund (Storkøbenhavn/Malmö). Denne region kan betjenes af følgende lufthavne:

— lufthavnen i Hamborg (~ 78 kilometer fra Lübeck lufthavn, ~ 65 minutters transporttid i bil)

— lufthavnen i Rostock (~ 134 kilometer fra Lübeck lufthavn, ~ 1 time og 19 minutters transporttid i bil)

— lufthavnen i Bremen (~ 185 kilometer fra Lübeck lufthavn, ~ 1 time og 56 minutters transporttid i bil)

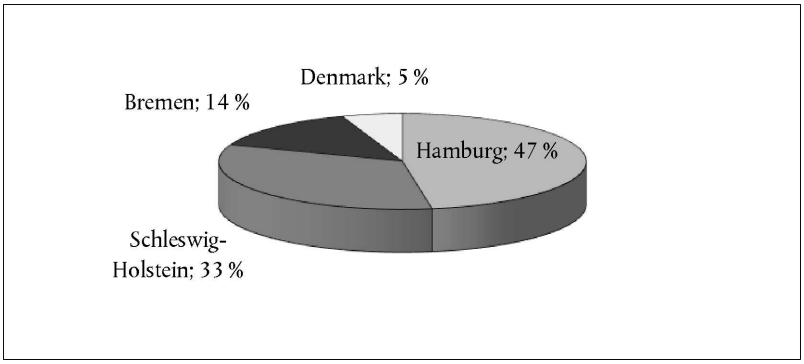
— lufthavnen i Hannover (~ 208 kilometer fra Lübeck lufthavn, ~ 2 timer og 8 minutters transporttid i bil)

— Københavns Lufthavn (~ 280 kilometer fra Lübeck lufthavn, ~ 3 timers transporttid med bil og færge).

(64) Ifølge en markedsundersøgelse udført af lufthavnen i 2009 kom de fleste af de (udrejsende) passagerer i Lübeck lufthavn fra Hamborg (dvs. ca. 47,20 %). Lufthavnen forventede en stigning i antallet af danske udrejsende passagerer efter færdiggørelsen af den faste forbindelse over Femern Bælt mellem Tyskland og Danmark. Figur 1 viser en oversigt over, hvor passagerer i Lübeck lufthavn kommer fra.

Figur 1

Hvor udrejsende passagerer i Lübeck lufthavn kommer fra (markedsundersøgelse, 2009)



(65) Lufthavnens passagertrafik er steget fra 48 652 i 1999 til 546 146 i 2010 (se tabel 1). Lufthavnen forventede, at dette antal ville stige til 2,2 mio. inden 2015. Dette var imidlertid ikke tilfældet.

Tabel 1

Passagerudviklingen i Lübeck lufthavn fra 1999 til 2013 [1]

År	Antal passagerer
1999	48 652
2000	142 586
2001	192 726
2002	244 768
2003	514 560

År	Antal passagerer
2004	578 475
2005	710 788
2006	677 638
2007	612 858
2008	544 339
2009	697 559
2010	546 146
2011	344 068
2012	359 974
2013	367 252

([1]) Se Lübeck lufthavns websted: http://www.flughafen-luebeck.de/images/02-unternehmen/06-zahlen_fakten_daten/02-monatsstatistik/ab2000.pdf (Status: 22. maj 2015).

(66) På datoen for denne afgørelse er der ikke noget luftfartsselskab, der opererer fra Lübeck. Der er hverken rutefly eller charterfly.

2.1.2. ***Lufthavnens ejerskab***

(67) Lübeck lufthavn blev oprindeligt drevet af *FLG*, som var et selskab med begrænset ansvar. Hansestadt Lübeck havde stadig ejerskabet over en del af lufthavnens infrastruktur og jorden. FLG kunne benytte lufthavnens infrastruktur i henhold til en lejekontrakt. FLG's ejerskab er ændret flere gange i løbet af de senere år. Indtil den 30. november 2005 var den eneste aktionær af FLG Hansestadt Lübeck, som ejede 100 % af aktierne. I henhold til »deltagelsesaftalen fra 2005« (Beteiligungsvertrag) solgte Hansestadt Lübeck med virkning den 1. december 2005 90 % af sine aktier i FLG til Infratil. Hansestadt Lübeck beholdt de resterende 10 % af aktierne som en minoritetsandel. Deltagelsesaftalen fra 2005 indeholdt en række betingelser samt put-/call-optioner for begge parter (se afsnit 2.3.1 for yderligere oplysninger).

(68) For at afholde Infratil fra at udøve sin put-option blev der i 2009 indgået en tillægsaftale (Ergänzungsvereinbarung 2009) mellem Hansestadt Lübeck og Infratil. I henhold til tillægsaftalen fra 2009 skulle Infratil fortsætte med at drive lufthavnen frem til oktober 2009, og selskabet ville til gengæld blive kompenseret for visse omkostninger (jf. tabel 3).

(69) Ved udgangen af 2009 udøvede Infratil sin put-option og solgte sine aktier tilbage til Hansestadt Lübeck.

(70) Fra november 2009 var Hansestadt Lübeck igen eneejer (100 % af aktierne) af FLG. I november 2009 vedtog byrådet i Lübeck (»Bürgerschaft«) ([1]), at der skulle findes en ny privat investor til FLG inden udgangen af februar 2010, og at lufthavnen ikke skulle modtage yderligere støtte.

(71) Den 25. april 2010 vedtog borgerne i Hansestadt Lübeck ved en offentlig afstemning at sikre Lübeck lufthavns overlevelse. Hansestadt Lübeck anså yderligere investeringer i forbedring af lufthavnens infrastruktur for nødvendige med henblik på at privatisere lufthavnen.

(72) Den 16. august 2012 offentliggjorde Hansestadt Lübeck en udbudsbekendtgørelse i tillægget til *Den Europæiske Unions Tidende* ([2]) om salget af Lübeck lufthavn. Der indkom syv interessetilkendegivelser frem til den 24. september 2012. Pr. 15. oktober 2012 havde fem interesserede parter afgivet vejledende, ikke-bindende bud. Pr. 20. november 2012 havde tre interesserede parter afgivet bindende og endelige bud. Der blev gennemført en

([1]) *Bürgerschaft* i Hansestadt Lübeck består af repræsentanter for borgerne i byen.
([2]) EUT 2012/S 156-261107 af 16. august 2012 (http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:261107-2012:TEXT:EN:HTML&tabId=1).

sammenligning af de tre bud. Den omfattede et system til fordeling af point, hvor der blev taget højde for både det finansielle bud samt de respektive forretnings- og udviklingsplaner. Buddet fra 3Y Logistic und Projektbetreuung GmbH, Frankfurt (»3Y«), som indeholdt en *asset deal*, var klart det mest fordelagtige. 3Y var Yasminas holdingselskab. Yasmina var et selskab med begrænset ansvar, der blev oprettet med henblik på at købe og drive Lübeck lufthavn. Den 29. november 2012 godkendte *Bürgerschaft* i Lübeck vilkårene og salget. Købsaftalen blev underskrevet den 14. december 2012, og den trådte i kraft den 1. januar 2013. Yasmina erhvervede nogle af FLG's aktiver. De aktiver, der ikke blev solgt til Yasmina, blev overført til Hansestadt Lübeck ved at fusionere FLG med Hansestadt Lübeck (tysk »Verschmelzung«). FLG eksisterede dermed ikke længere som en uafhængig juridisk enhed.

(73) Som følge af lufthavnens løbende underskud erklærede Yasmina lufthavnen for insolvent i april 2014, og der blev derfor indledt insolvensbehandling den 23. april 2014. Den 1. august 2014 blev Lübeck lufthavn overtaget af en kinesisk investor PuRen Germany GmbH (»PuRen«). PuRen erklærede lufthavnen insolvent i september 2015, og der blev derfor indledt insolvensbehandling den 30. september 2015. Den 1. juli 2016 blev lufthavnen overtaget af Stöcker Flughafen GmbH & Co. KG (»Stöcker«).

(74) Kommissionen undersøgte følgende foranstaltninger, der eventuelt var statsstøtte til fordel for FLG, Infratil, Ryanair og andre luftfartsselskaber, der benyttede lufthavnen.

2.2. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR FLG*

(75) Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure af følgende foranstaltninger til fordel for FLG:

— overtagelse af alle underskud i perioden 1978 til 2004

— lejeaftale for jord og lufthavnens infrastruktur (forud for den 1. januar 2006) til en pris, der lå under markedsprisen

— overtagelse af udestående passiver, der stammede fra flere lån, som FLG havde indgået med kommercielle banker

— investeringsstøtte til FLG i medfør af beslutningen af 2005 om regionale lufthavne ([1]) og den påståede overtrædelse heraf

— kompensation for FLG's tab siden november 2009

— finansiering af Hansestadt Lübeck og delstaten Schleswig Holsteins investeringer i infrastruktur i årene 2010-2015

— Hansestadt Lübecks efterstillede aktionærlån til FLG.

2.3. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR INFRATIL*

2.3.1. ***Salg af aktier i FLG***

(76) På baggrund af de løbende driftsunderskud i FLG besluttede Hansestadt Lübeck at sælge sine aktier i FLG. Med henblik på at finde den bedste køber blev der indledt en udbudsrunde, der blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions* Tidende den 21. marts 2003.

(77) Hansestadt Lübeck modtog tilkendegivelser fra fem interesserede selskaber. Den sendte en pakke med mere detaljerede oplysninger til de første fire selskaber. Et selskab havde afgivet sit vejledende bud den 17. juni 2003, efter fristens udløb.

(78) Kun ét selskab, nemlig Infratil, indsendte et formelt bud. Hansestadt Lübeck indledte derfor forhandlinger med Infratil. I marts 2005 blev der indgået en første salgsaftale. Den var dog betinget af at indhente endelig byggetilladelse (Planfeststellungsbeschluss) af en forlængelse af lufthavnens start- og landingsbane inden for en fastsat tidshorisont. I henhold til en afgørelse fra Oberverwaltungsgericht Schleswig (»den højere forvaltningsdomstol«) af 18. juli 2005 ([2]) kunne denne betingelse ikke længere opfyldes.

([1]) Kommissionens beslutning af 19. januar 2005, N644i/2002 — Tyskland — Udvikling af fælles økonomisk infrastruktur (Ausbau der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur nach Teil II Ziffer 7 des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (i) Errichtung oder Ausbau von Regionalflughäfen (EUT C 126 af 12.5.2005, s. 10).

([2]) Afgørelsen om byggetilladelsen, der gav tilladelse til at udvikle Lübeck lufthavn, blev truffet den 20. januar 2005 og omfattede flere infrastrukturforanstaltninger. Den er blevet anfægtet af flere parter i retten. I interimsproceduren er der truffet to afgørelser ved højere retsinstanser, der har retskraft: Der er tale om afgørelse 4 MR 1/05 af 18. juli 2005 fra Oberverwaltungsgericht Schleswig (OVG) og afgørelse 101/05 af 21. oktober 2005 fra Oberverwaltungsgericht Schleswig (OVG). På baggrund af disse afgørelser blev godkendelsen af byggetilladelsen afvist.

(79) Afgørelsen ændrede grundlæggende begge parters forhandlingsposition. Eftersom resultatet af den tidligere udbudsprocedure kun var ét formelt bud, anså Hansestadt Lübeck det for usandsynligt, at der ville være flere interesserede parter efter suspensionen af lufthavnens udvidelse. Det blev derfor besluttet ikke at offentliggøre et nyt udbud. Hansestadt Lübeck og Infratil genoptog i stedet forhandlingerne baseret på de nye kendsgerninger og indgik en betinget privatiseringsaftale. Der blev indgået en deltagelsesaftale den 24. oktober 2005 (»deltagelsesaftalen af 2005«). Den trådte i kraft den 1. december 2005.

(80) I henhold til deltagelsesaftalen af 2005 skulle 90 % af aktierne i FLG overføres fra Hansestadt Lübeck til Infratil den 1. december 2005. For dette betalte Infratil den såkaldte »købspris I« på […] EUR (*) samt yderligere […] EUR til Hansestadt Lübeck, hvilket svarer til en kassekredit, som Hansestadt Lübeck tidligere havde ydet FLG til finansiering af driftsomkostninger og nye investeringer. Infratil skulle desuden overtage driftsunderskuddet i lufthavnen for 2005.

(81) Deltagelsesaftalen af 2005 indeholdt desuden bestemmelser om, at Infratil på et senere tidspunkt skulle betale »købspris II« på […] EUR, såfremt følgende to betingelser var opfyldt:

a) at lufthavnen fik meddelt en ubetinget og endelig byggetilladelse, der omfatter et kontraktligt bestemt indhold (jf. betragtning 82), som ikke pålægger aktive foranstaltninger til støjstyring, såsom at pålægge FLG et forbud mod natflyvninger eller støjkvoter (Lärmkontingent), eller at FLG havde indgået aftale om byggearbejde i forbindelse med kontraktligt bestemte foranstaltninger af en vis værdi

b) at der i 2008 blev transporteret mindst […] passagerer, eller hvis den første betingelse blev opfyldt allerede i 2006 eller 2007, at der i 2006 blev transporteret […] passagerer eller […] passagerer i 2007.

(82) Det kontraktligt bestemte indhold i byggetilladelsen omfattede følgende:

— udvidelse af start-/landingsbane

— indførelse af et instrumentlandingssystem i kategori II eller III (»ILS CAT II« eller »ILS CAT III«)

— udvidelse af parkeringsareal

— det eksisterende lufthavnsområde

— udvidelse af forpladsen.

(83) Følgende poster skal fratrækkes købspris II:

— købspris I ([…] EUR)

— lufthavnens driftsunderskud for 2005-2008 på i alt højst […] EUR

— omkostningerne i forbindelse med retssag om statsstøtte, som Air Berlin havde anlagt ved tyske civile domstole, og som ifølge Tyskland udgør […] EUR

— hvis byggetilladelsen udstedes med det kontraktligt bestemte indhold (jf. betragtning 82), forskellen mellem omkostninger til byggetilladelse, undtagen omkostninger til kompensationsforanstaltninger, samt et fast beløb på […] EUR. Ifølge Tyskland vurderes denne difference at udgøre […] EUR

— hvis byggetilladelsen ikke udstedes med det kontraktligt bestemte indhold (jf. betragtning 82), udgifter til byggetilladelse.

(84) Ifølge deltagelsesaftalen af 2005 dækker omkostninger til byggetilladelse alle omkostninger, der påvirker likviditeten (liquiditätswirksam). Disse omfatter omkostninger til kompensationsforanstaltninger (Aufwendungen für Ausgleichsmaßnahmen) i forbindelse med proceduren for byggetilladelsen, der opstod mellem 1. oktober 2005 og 31. december 2008.

(85) Deltagelsesaftalen af 2005 indeholdt desuden en put-option, der gav Infratil mulighed for at tilbagerulle det oprindelige køb af aktier i FLG og godtgøre nogle af de aftalte omkostninger, såfremt:

— byggetilladelsen ikke blev opnået, eller hvis der ikke var indgået aftale om byggearbejdet, for så vidt angår foranstaltningerne i betragtning 82 før den 31. december 2008, og

— et bestemt passagertal ikke er nået.

(*) Fortrolige oplysninger.

(86) Hvis put-optionen blev udøvet, var Hansestadt Lübeck forpligtet til at godtgøre købspris I og kompensere visse tab. I henhold til deltagelsesaftalen af 2005 skulle Hansestadt Lübeck betale […] EUR til Infratil, såfremt sidstnævnte udøvede put-optionen. Beløbet blev beregnet som beskrevet i det følgende:

Tabel 2

Prisen på put-optionen pr. 31. december 2008 i EUR

Aktionærlån 2005	[…]
+ Saldo af aktionærlån udstedt til:	
reelt godkendte driftsunderskud	[…]
reelt godkendte investeringsomkostninger	[…]
– offentlig finansiering	[…]
omkostninger til godkendelsesproceduren for planlægningen	[…]
Retsomkostninger i forbindelse med Air Berlin	[…]
= saldo af godkendte aktionærlån	**[…]**
+ 5 % rente på aktionærlån p.a.	[…]
+ købspris I	[…]
I alt	**[…]**

2.3.2. ***Tillægsaftalen af 2009 og genforhandlingen af put-optionen — overtagelse af yderligere underskud, investeringer og andre omkostninger***

(87) I 2008 meddelte Infratil, at selskabet ville gøre put-optionen gældende, idet der ikke var opnået byggetilladelse, antallet af kunder ikke var steget til det niveau, der var angivet i deltagelsesaftalen af 2005, og idet FLG's driftsunderskud var højere end forventet. For at Infratil fortsat skulle drive lufthavnen, accepterede Hansestadt Lübeck at genforhandle visse vilkår i deltagelsesaftalen af 2005 vedrørende put-optionen. Resultatet var deltagelsesaftalen af 2009, der blev underskrevet den 12. november 2008, og som tilføjede yderligere tab, investeringer og andre omkostninger i forbindelse med driften af lufthavnen i 2009 til prisen for put-optionen, som Hansestadt Lübeck i henhold til deltagelsesaftalen af 2005 skulle have betalt til Infratil.

(88) I henhold til tillægsaftalen af 2009 blev den nye pris på put-optionen beregnet som følger:

Tabel 3

Pris for put-option i oktober 2009 i EUR

Pris for put-optionen (pr. 31. december 2008)	[…]
+ […] % rente af prisen for put-optionen i 2008 for 2009	[…]
+ Saldo af aktionærlån udstedt til:	
Reelt godkendte driftsunderskud 2009	[…]
Reelt godkendte investeringsomkostninger i 2009	[…]
Omkostninger til planlægningsgodkendelsesprocessen i 2009	[…]
Andre omkostninger i 2009	[…]
Sagsomkostninger i forbindelse med Air Berlin afholdt i 2009	[…]

= saldo af godkendte aktionærlån	**[…]**
+ […] % rente på aktionærlån for 2009	[…]
– Omkostninger i 2009, der ikke er dækket af lån	[…]
+ erstatning fra koncernens forsikringsydelser (dvs. Infratils andel af koncernens forsikringspræmier, der kan henføres til FLG)	[…]
I alt	**[…]**

(89) Hansestadt Lübeck skulle i forbindelse med et aktionærlån, som Infratil havde givet FLG, betale gruppeforsikringsydelser. Forsikringspolicen dækkede alle lufthavne, som blev drevet af Infratil. Den del af omkostningerne, der kunne henføres til FLG, beløb sig til […] EUR.

(90) Forskellen mellem prisen på put-optionen i henhold til tillægsaftalen fra 2009 og prisen på put-optionen, som Hansestadt Lübeck skulle have betalt i henhold til deltagelsesaftalen af 2005, udgør således [....] EUR.

(91) Til gengæld gav Infratil afkald på sin ret til at udøve put-optionen før den 22. oktober 2009, og selskabet gav Hansestadt Lübeck yderligere deltagelsesrettigheder. Derudover gav Infratil Hansestadt Lübeck en skriftlig hensigtserklæring mellem FLG og Ryanair, hvor begge parter bekræftede deres intention om at øge passagertallet og samarbejde om at oprette en Ryanair-base i Lübeck lufthavn.

2.4. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR RYANAIR*

2.4.1. ***2000-aftale***

(92) Indtil 2000 var FLG en lufthavn, der var afhængig af indtægter fra charterflyvninger og almindelig flytrafik. I 2000 ændrede lufthavnen sin forretningsmodel til en lufthavn for lavprisselskaber, hvor indtægterne genereres gennem en kombination af luftfartsrelaterede og ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter.

(93) FLG indgik den 29. maj 2000 en lufttrafikaftale med Ryanair (»2000-aftalen«). 2000-aftalen med Ryanair omfattede en specifikation af de lufthavnsafgifter, som Ryanair skulle betale, samt initiativer til støtte af markedsføring, som lufthavnen skulle betale. 2000-aftalen skulle efter planen træde i kraft den 1. juni 2000 og løbe frem til den 31. maj 2010.

(94) For ruten til Stansted har lufthavnen vurderet omkostninger og indtægter som følger:

Tabel 4

Omkostninger og indtægter omfattet af 2000-aftalen set fra FLG's synspunkt

Elementer i aftalen med Ryanair	< 18 turnarounds om ugen	≥ 18 turnarounds om ugen
FLG's omkostninger i EUR		
Markedsføringsstøtte — omkostninger pr. ankommende passager	[…]	[…]
	Indtil den 31. maj 2005	Fra den 1. juni 2005
FLG's indtægter i EUR		
Afgifter, som Ryanair skal betale pr. fly	[…]	[…]
Afgifter, som Ryanair skal betale pr. ankommende passager	[…]	[…]
Nettoafgifter, som Ryanair skal betale pr. ankommende passager (afgifter minus markedsføringsstøtte)	*[…]*	*[…]*

Elementer i aftalen med Ryanair	< 18 turnarounds om ugen	≥ 18 turnarounds om ugen
Andet:		
Gebyr for omsætning pr. billet solgt af FLG	[…] %	[…] %
Provision af omsætning af biludlejninger, som er booket af FLG	[…] %	[…] %
Sikkerhedsgebyr (der betales af Ryanair til det relevante statslige organ) i EUR	[…]	[…]

2.4.2. ***2010-aftaler***

(95) Den 29. marts 2010 underskrev Ryanair og Lübeck lufthavn tillægsskrivelse nr. 1 til 2000-aftalen, der omfatter perioden fra 28. marts 2010 til 30. oktober 2010. Denne tillægsskrivelse forlængede 2000-aftalen til 30. oktober 2010 og indførte et nyt incitament pr. passager på […] EUR, som FLG skal betale til Ryanair, foruden betaling for markedsføringsydelser i henhold til 2000-aftalen på […] EUR pr. passager (under 18 turnarounds om ugen) eller […] EUR pr. passager (over 18 turnarounds om ugen). Eftersom Ryanair havde mere end 18 turnarounds om ugen, skulle FLG betale i alt […] EUR pr. passager til Ryanair. Eftersom alle andre betingelser fra 2000-aftalen blev bevaret, var passagerserviceafgiften pr. afrejsende passager, der skulle betales til FLG, på […] EUR, afgifter for forpladshandling pr. ophold var på […] EUR, handlingafgifter pr. passager var på […] EUR og sikkerhedsafgifter pr. passager var på […] EUR.

(96) I oktober 2010 blev tillægsskrivelse nr. 2 underskrevet. Den bevarede ikke betingelserne fra tillægsskrivelsen af marts 2010, men gik tilbage til ordningen med betaling for markedsføring i henhold til den originale 2000-aftale. Tillægsskrivelsen fra oktober 2010 forlængede vilkårene i 2000-aftalen i yderligere 3 år frem til den 1. november 2013.

(97) Den dag tillægsskrivelse nr. 1 blev underskrevet, dvs. den 29. marts 2010, underskrev FLG også en markedsføringsaftale med Airport Marketing Services Limited (»AMS«), et helejet datterselskab af Ryanair. Markedsføringsaftalen dækkede også perioden fra den 29. marts 2010 til den 30. oktober 2010 og fastsatte de reklameydelser, som AMS skulle yde på hjemmesiden www.ryanair.com, til gengæld for et beløb på […] EUR, som skulle betales af FLG.

2.5. *AFGIFTER FOR AFISNING AF FLY I LUFTHAVNEN*

(98) Afgifter for afisning er fastlagt i en særlig afgiftsordning, der gælder for alle luftfartsselskaber, som benytter lufthavnen. Den særlige afgiftsordning er et særskilt dokument fra den generelle afgiftsordning, der gælder for lufthavnen. Den opdateres med få års mellemrum. Den særlige afgiftsordning skelner mellem flere kategorier, nemlig afisning af fly med en maksimal tilladt startmasse på op til 10 ton, afisning af fly med en maksimalt tilladt startmasse fra 10 ton, afisningsvæske og varmt vand, og fastsætter en pris for hver af disse kategorier.

3. BAGGRUND FOR INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

(99) I beslutningen af 2007 og 2012 om at indlede proceduren indledte Kommissionen undersøgelser om eventuel statsstøtte til fordel for FLG, Infratil og Ryanair, Wizz Air og andre charterluftfartsselskaber, der servicerer Globalis Reisen.

3.1. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR FLG*

(100) Kommissionen satte spørgsmålstegn ved aftalen af 19. oktober 1978 underskudsoverførsel (»aftale om underskudsoverførsel«) i henhold til hvilken Hansestadt Lübeck dækkede FLG's driftsunderskud i perioden 1978 til 2004, lejeaftalen vedrørende jorden og lufthavnens infrastruktur samt overtagelsen af udestående gæld. Kommissionen var desuden i tvivl om den eventuelle investeringsstøtte i form af afgørelsen af 2005 om regionale lufthavne og den påståede krænkelse af denne afgørelse, kompensationen for underskud siden 2009, Hansestadt Lübecks og delstaten Schleswig-Holsteins finansiering af investeringer i infrastruktur samt efterstillingen af Hansestadt Lübecks aktionærlån til FLG. I forbindelse med disse foranstaltninger satte Kommissionen spørgsmålstegn ved, om en markedsøkonomisk investor under normale markedsvilkår havde givet FLG samme fordele.

3.2. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR INFRATIL*

(101) Da 90 % af aktierne i FLG blev solgt til Infratil, satte Kommissionen spørgsmålstegn ved, om privatiseringsprocessen var forenelig med statsstøttereglerne. Desuden havde Kommissionen mistanke om eventuel statsstøtte, da vilkårene for put-optionen blev genforhandlet i 2008/09.

3.3. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR RYANAIR*

(102) For så vidt angår 2000-aftalen med Ryanair og tillægsskrivelsen af marts og oktober 2010, rejste Kommissionen tvivl om, hvorvidt disse skrivelser gav Ryanair en selektiv fordel og derfor udgjorde statsstøtte.

3.4. *AFGIFTER FOR AFISNING AF FLY I LUFTHAVNEN*

(103) Kommissionen satte spørgsmålstegn ved, om afgifterne for afisning, der blev opkrævet siden 2009, udgjorde statsstøtte, eftersom der var tegn på, at de priser, der blev opkrævet for afisning, var lavere end de af lufthavnen afholdte omkostninger.

4. **BEMÆRKNINGER FREMSAT AF TYSKLAND**

4.1. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR FLG*

(104) Tyskland gjorde opmærksom på, at FLG ikke eksisterer længere. I løbet af privatiseringen af Lübeck lufthavn fusionerede FLG med Hansestadt Lübeck. Hansestadt Lübeck blev dermed FLG's universalsuccessor, og alle krav mellem FLG og Hansestadt Lübeck forsvandt. Tyskland anfører derfor, at alle spørgsmål om statsstøtte mellem Hansestadt Lübeck og FLG således blev overflødige. Tyskland kommenterede desuden de specifikke foranstaltninger og fremførte, at alle foranstaltninger var i overensstemmelse med statsstøttereglerne, fordi de enten udgør eksisterende støtte eller overholder det markedsøkonomiske investorprincip.

— Aftale om underskudsoverførsel: Ifølge Tyskland kan aftalen om underskudsoverførsel ikke inddrages i undersøgelsen, idet den blev indgået i 1978 og udløb den 31. december 2004. Hvis den skal kategoriseres som statsstøtte, ville det alene udgøre eksisterende støtte. Tyskland argumenterede desuden for, at aftalen om underskudsoverførsel var en generel økonomiskpolitisk foranstaltning, der ikke kan betragtes som statsstøtte. Efter Tysklands opfattelse er aftalen om underskudsoverførsel ligeledes i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, idet formålet med de relevante foranstaltninger var at tiltrække luftfartsselskaber til lufthavnen og øge passagertallet.

— Lejeaftale og overtagelse af lån: Ifølge Tyskland vil enhver støtte i forbindelse med disse foranstaltninger udgøre eksisterende støtte. Desuden fremførte Tyskland, at lejen var i overensstemmelse med standarderne på markedet som dokumenteret af en uafhængig undersøgelse foretaget af Ernst & Young for Hansestadt Lübeck inden salget af FLG til Infratil, og som Tyskland fremsendte til Kommissionen. For så vidt angår overtagelsen af lån, anførte Tyskland, at alle gældsgarantier kun blev stillet inden for rammerne af forfinansiering af investeringer i infrastrukturforanstaltninger, der under alle omstændigheder blev finansieret efterfølgende via betalinger i henhold til aftalen om underskudsoverførsel.

— Investeringsstøtte til FLG i medfør af afgørelsen fra 2005 om regionale lufthavne og den påståede krænkelse af denne afgørelse: Tyskland fremførte, at ingen af de pågældende foranstaltninger nogensinde blev gennemført, eller at de var omfattet af offentlige opgaver.

— Kompensation for FLG's underskud siden november 2009*:* Tyskland fremførte, at Hansestadt Lübecks finansiering af FLG siden 2009 skete i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler, eftersom FLG ikke udøvede nogen økonomisk aktivitet, idet selskabets aktiviteter omfattede ydelser omfattet af offentlige opgaver eller ydelser af almen økonomisk interesse.

— Finansiering af Hansestadt Lübeck og delstaten Schleswig Holsteins investeringer i infrastruktur: Tyskland gjorde gældende, at finansieringen af investeringer i infrastruktur gælder ydelser af offentlig interesse eller ydelser under offentlige opgaver, og at de derfor er i overensstemmelse med statsstøttereglerne i henhold til luftfartsretningslinjerne af 1994 ([1]) (på samme måde som kompensationen for underskud siden 2009).

([1]) Anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).

— Hansestadt Lübecks efterstillede aktionærlån til FLG: Tyskland fremførte, at aftalen om at efterstille Hansestadt Lübeck til fordel for FLG var almindelig markedspraksis, og at det ikke gav FLG nogen fordel.

4.2. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR INFRATIL*

4.2.1. ***Salg af aktier i FLG***

(105) Tyskland argumenterede for, at den aftalte købspris var i overensstemmelse med standarderne på markedet. Tyskland gjorde ligeledes gældende, at udbudsproceduren for erhvervelsen af 90 % af aktierne i FLG var åben, gennemsigtig, ikkediskriminerende og ubetinget. Tyskland anførte, at en genforhandling af aftalen i henhold til *OVG Schleswigs* afgørelse fra den 18. juli 2005 ([1]) ikke ændrede resultatet af udbudsproceduren, hvor Infratils bud var det eneste og højeste bud. Ifølge Tyskland ville en ny indkaldelse af interessetilkendegivelser efter afgørelsen have været unødvendig og resultatløs, da situationen på daværende tidspunkt var endnu mindre attraktiv for eventuelle bydende end før.

(106) Ifølge Tyskland var der ikke nogen begrundelse for en ny indkaldelse af interessetilkendegivelser, da afgørelsen fra *OVG Schleswig* ændrede værdien af lufthavnen, men ikke den faktiske genstand for udbudsproceduren. Tyskland er desuden af den opfattelse, at en ændring af aftaler til enhver tid skal kunne lade sig gøre. Disse argumenter blev ydermere understøttet af en henvisning til tysk lovgivning om offentlige udbud.

(107) Tyskland fremførte desuden, at ekspertrapporten fra Ernst & Young konkluderede, at betingelserne for privatisering afspejlede den aktuelle markedsværdi for FLG og var langt højere end de økonomiske resultater af en eventuel likvidation.

4.2.2. ***Tillægsaftalen af 2009 og genforhandlingen af put-optionen — overtagelse af yderligere underskud, investeringer og andre omkostninger***

(108) Tyskland argumenterede, at aftalen mellem Infratil og Hansestadt Lübeck skal vurderes på baggrund af den juridiske og økonomiske situation, som lufthavnen Lübeck befandt sig i 2009. Dette omfatter den manglende byggetilladelse, de verserende retssager, der omfattede lufthavnen, og den økonomiske og finansielle krise.

(109) Tyskland besvarede påstanden om, at der var en fordel for Infratil, fordi prisen for put-optionen allerede var forhandlet på baggrund af den indledende aftale med Infratil i 2005 i form af en offentlig, gennemsigtig og ikkediskriminerende udbudsprocedure. Tyskland anførte, at den moderate prisstigning i 2009 i forhold til det beløb, der var aftalt i 2005, måtte betragtes som forholdsmæssig sammenlignet med Infratils modydelser.

(110) Tyskland fremførte, at overtagelsen af tabene var økonomisk mere fordelagtigt end konsekvenserne af Infratils aktivering af put-optionen. For det første fremførte Tyskland, at en lukning af lufthavnen ikke kom på tale, da den fulde drift af lufthavnen var en offentlig serviceforpligtelse. For det andet ville det ikke have været muligt at finde en ny privat investor inden for rimelig tid, eftersom dette havde krævet en udbudsprocedure i hele EU. En sådan procedure kræver tid (ca. 12 måneder) og ressourcer.

4.3. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR RYANAIR*

4.3.1. ***2000-aftale***

(111) Ifølge Tyskland var der ikke nogen økonomiske fordele for Ryanair. Tyskland anførte, at en privat operatør svarende til FLG havde accepteret aftalen med Ryanair på lignende betingelser. Da 2000-aftalen blev indgået, fulgte FLG en strategi om at blive overskudsgivende på lang sigt. På den baggrund fremførte Tyskland, at lufthavnes forretningsstrategi normalt var baseret på luftfartsaktiviteter samt andre aktiviteter end luftfartsaktiviteter, herunder drift af butikker, restauranter og parkeringsområder. Tyskland mente derfor, at det er rentabelt at tilbyde lave luftfartsafgifter til alle luftfartsselskaber med henblik på at øge passagertallet og opnå betydelig vækst i den sektor, som ikke omhandler luftfart, og som kan kompensere for lavere indtægter i luftfartssektoren.

([1]) Oberverwaltungsgericht Schleswig; 4MR1/05.

(112) Tyskland fremførte desuden, at der er flere fordele i at tiltrække luftfartsselskaber, der tilbyder ruteflyvninger. Især gjorde Tyskland gældende, at lufthavnen kunne forvente, at de respektive luftfartsselskaber ikke ville indgå en aftale med konkurrerende lufthavne i fremtiden. Man forventede desuden, at lufthavnen ville tiltrække andre luftfartsselskaber.

(113) Tyskland baserede sit argument vedrørende overholdelse af markedsvilkårene på ekspertrapporten fra Ernst & Young. Desuden påpegede Tyskland, at den private majoritetsaktionær Infratil også fortsatte sin støtte til strategien fastsat i betragtning 112 efter privatiseringen af lufthavnen.

(114) Tyskland fremførte, at forretningsstrategien fra 2000 er gyldig ud fra et ex-post perspektiv. Passagertallet steg betydeligt, Ryanair tilføjede nye destinationer, og Lübeck lufthavn kunne tiltrække nye luftfartsselskaber som Wizz Air. Tyskland anførte, at aftalen med Ryanair var afgørende for at tiltrække den private investor Infratil.

(115) Tyskland fremførte desuden, at der ikke var nogen separat fordel for Ryanair, eftersom FLG ville have tilbudt ethvert andet interesseret luftfartsselskab samme betingelser.

(116) Desuden er det Tysklands opfattelse, at de påståede fordele for Ryanair ikke kan henføres til staten i medfør af Stardust Marine-afgørelsen ([1]). Ifølge Tyskland handlede FLG selvstændigt uden indflydelse fra staten før, under og efter indgåelsen af 2000-aftalen. Endvidere fremførte Tyskland, at FLG ikke var integreret i de offentlige forvaltningsstrukturer. Endelig anførte Tyskland, at de offentlige myndigheders tilsyn med styringen af FLG er begrænset til forhold vedrørende luftfart og offentlige opgaver, og at det ikke omfatter aktiviteter vedrørende virksomhedsledelse. Tyskland argumenterede desuden for, at Hansestadt Lübeck og især FLG's tilsynsråd ikke var involveret i beslutningen om 2000-aftalen, hvilket er bekræftet af referatet fra mødet i tilsynsrådet den 11. juli 2000 samt en skriftlig bekræftelse fra den tidligere administrerende direktør for FLG.

(117) Derudover gjorde Tyskland gældende, at 2000-aftalen ikke forvrider eller truer med at forvride konkurrencen, og at den ikke påvirker samhandlen mellem medlemsstater, da der ikke består noget reelt konkurrenceforhold mellem Lübeck lufthavn og andre lufthavne.

4.3.2. ***2010-aftaler***

(118) Tyskland anførte, at tillægsskrivelse nr. 1 overholder markedsvilkårene, og at den ikke gav Ryanair nogen fordele. Tyskland fremførte under henvisning til Helaba I-sagen ([2]), at der ikke er nogen fordel, når operatører af regionale lufthavne tilbyder Ryanair lignende vilkår. Tyskland nævnte desuden, at dette er blevet påvist i Ryanairs sammenlignende analyse.

(119) Tyskland fremførte, at lavprisluftfartsselskaber som Ryanair og Wizz Air stiller færre krav til groundhandling og infrastrukturydelser. For det første er der behov for færre check-in-skranker, fordi der ved Ryanair-fly er mulighed for at tjekke ind online, og der medbringes mindre bagage. For det andet er der ikke nogen passagerbusser. For det tredje er den tid, Ryanair-fly er på jorden, kortere, fordi gåafstandene er mindre i Lübeck lufthavn. For det fjerde er der ikke behov for nogen transitfaciliteter, fordi der ikke er nogen transitforbindelser. Endelig er der mindre efterspørgsel efter rengøringstjenester på jorden, fordi kabinepersonalet ofte tager sig af rengøringen inde i flyet.

(120) Tyskland fremførte, at det ikke var noget, der kunne tilregnes staten, idet der blev henvist til samme argumenter som i 2000-aftalen.

(121) Tyskland påpegede, at tillægsskrivelse nr. 2 udgør en udvidelse af 2000-aftalen, og at den ikke væsentligt ændrer 2000-aftalen. Eftersom 2000-aftalen overholder kravene på markedet, vil det samme være gældende for tillægsskrivelse nr. 2.

(122) Til slut anførte Tyskland, at konkurrencen og handelen ikke blev påvirket negativt, da Lübeck lufthavn er en lille regional lufthavn, og da den ikke konkurrerer med lufthavnen i Hamborg.

([1]) Domstolens dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Rettens dom af 3. marts 2010, Bundesverband deutscher Banken mod Kommissionen (Helaba I), T-163/05, ECLI:EU:T:2010:59.

4.4. *AFGIFTER FOR AFISNING AF FLY I LUFTHAVNEN*

(123) Tyskland fremførte, at afgifterne for afisning ikke forhandles individuelt, men at de er baseret på en ordning for særlige tjenester, der gælder for alle luftfartsselskaber. Tyskland påpegede desuden, at der ikke var nogen statsstøtte, fordi de basale elementer for en sådan støtte ikke var til stede. For det første var afgifterne ikke selektive. For det andet kunne afgifterne ikke tilregnes staten, hvilket bekræftede, at Infratil og Yasmina, to private investorer, var ansvarlige for at fastsætte disse afgifter i den lange periode, hvor de drev lufthavnen. For det tredje var der ikke nogen fordel. De private investorer Infratil og Yasmina besluttede ikke at ændre ordningen for særlige ydelser, hvilket er en indikation af, at afgifterne for afisning var i overensstemmelse med markedskravene.

5. **BEMÆRKNINGER FRA TREDJEPARTER**

5.1. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR FLG*

(124) For så vidt angår potentiel statsstøtte til fordel for FLG, var de fleste af de parter, der fremsendte bemærkninger, enige med Tyskland. Navnlig Ryanair, FLG, IHK Lübeck og ADV.

(125) SGF, BDF og to enkeltpersoner, Peter C. Klanowski og Horst Conrad, var uenige. De fremførte, at FLG modtog statsstøtte fra Hansestadt Lübeck:

— Aftale om underskudsoverførsel: SGF fremførte, at forpligtelsen til offentlige tjenester vedrørende driften af lufthavnen kun gælder almindelig luftfart, og at den ikke omfatter kommerciel luftfart. I modsætning til, hvad Tyskland fremførte, var SGF af den opfattelse, at lufthavne i Tyskland kan lukkes efter anmodning fra operatøren af lufthavnen. SGF fremførte desuden, at både den leje, som FLG betalte frem til 2006, og den leje, der blev betalt efterfølgende, var for lav.

— Lejeaftale og overtagelse af lån: At Tyskland ikke indsendte tilstrækkelige oplysninger til Kommissionen, er ifølge BDF en indikation på, at der er tale om statsstøtte.

— Potentiel investeringsstøtte til FLG gennem afgørelsen fra 2005 om regionale lufthavne samt mulig krænkelse af afgørelsen: i modsætning til udtalelserne i beslutningen om at indlede proceduren fremførte SGF, at støtten til lufthavnen var tildelt for tidligt, eftersom der endnu ikke forelå nogen byggetilladelse. Ifølge SGF gav dette Lübeck lufthavn en tidsmæssig fordel i forhold til andre lufthavne og udgjorde en trussel mod konkurrencen på markedet. For så vidt angår potentiel støtte til infrastrukturforanstaltninger, mener SGF og Klanowski, at nogle af foranstaltningerne (nemlig finansieringen af sikkerhedshegn, belysning og instrumentlandingssystem) skal betragtes som driftsstøtte. SGF fremførte desuden, at disse foranstaltninger ikke opfylder kriterierne for regnskab og økonomisk indberetning som defineret af Domstolen i Almark-afgørelsen ([1]). Endvidere er SGF af den holdning, at foranstaltningerne ikke følger et klart defineret mål af almen interesse. Derudover er der ikke nogen tilfredsstillende udsigt på mellemlang sigt til brugen af infrastrukturen. Endelig fremførte SGF, at der ikke er lige og ikkediskriminerende adgang til den nye infrastruktur, ej heller under den nye afgiftsordning, idet kun Ryanair kan opfylde kriterierne for at drage fordel af de laveste afgifter.

— Finansiering af Hansestadt Lübeck og delstaten Schleswig Holsteins investeringer i infrastruktur: SGF fremførte ydermere, at fremtidige investeringer blev beregnet på baggrund af forkerte præmisser, og at de derfor var for store. Ud over at lufthavnen ikke har øget passagertallet, tilføjede SGF, at lufthavnen ikke var i stand til at begrænse underskuddet. For så vidt angår det nordtyske koncept for lufttrafik (»Norddeutsches Luftverkehr-skonzept«), fremfører SGF, at alle større lufthavne i Nordtyskland (herunder Hamborg) råder over tilstrækkelige kapaciteter. Det anføres, at der ikke eksisterer nogen flaskehalse, hvad angår ledig kapacitet før tidligst i 2030. Desuden kan investeringerne, navnlig instrumentlandingssystemet, ikke anses for tilbagebetaling for en offentlig tjeneste. Ifølge SGF havde FLG økonomisk interesse i at investere i dette system for at være i stand til at nå selskabets økonomiske mål på mellemlang sigt.

— Hansestadt Lübecks efterstillede aktionærlån til FLG: SGF er af den holdning, at Lübeck lufthavn er en »kriseramt virksomhed«, og at dette var situationen i 2008/09. I den forbindelse anser SGF aftalen om efterstillet gæld som et vigtigt værktøj til at undgå insolvens. Ifølge SGF løber efterstilling af aktionærlån op i […] EUR.

([1]) Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

5.2. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR INFRATIL*

5.2.1. ***Salg af aktier i FLG***

5.2.1.1. **Infratil**

(126) Infratil fremførte, at aktierne i FLG blev købt i overensstemmelse med en udbudsprocedure for hele EU, som var åben, gennemsigtig og ikkediskriminerende. Købsprisen svarede desuden til en markedsværdi på 90 % af aktierne i FLG under de givne omstændigheder. Derfor var der ikke nogen elementer af statsstøtte i deltagelsesaftalen af 2005. Infratil tilføjede, at den gav sit bedste bud, hvilket ikke kan anfægtes af, at Hansestadt Lübeck og Infratil indledte endnu en forhandlingsrunde for at ændre vilkårene i den oprindelige aftale.

5.2.1.2. **Ryanair**

(127) Ifølge Ryanair blev privatiseringen realiseret ved en åben, gennemsigtig og ikkediskriminerende udbudsprocedure, hvilket blev bekræftet af en ekspertrapport udarbejdet af Ernst & Young. Ryanair fremhævede i denne forbindelse Ernst & Youngs omdømme og uafhængighed. Ifølge Ryanair var en lukning af lufthavnen ikke mulig af økonomiske og politiske årsager.

5.2.1.3. **Schutzgemeinschaft**

(128) Hvad angår potentiel statsstøtte i forbindelse med privatiseringen af FLG, udtrykte SGF stor betænkelighed ved, om købsprisen var kompatibel med markedsstandarden. SGF fremførte ydermere, at aftalen omfattede garantier fra Hansestadt Lübeck, som også er relevante i forbindelse med statsstøtte.

5.2.2. ***Tillægsaftalen af 2009 og genforhandlingen af put-optionen — overtagelse af yderligere underskud, investeringer og andre omkostninger***

5.2.2.1. **Infratil**

(129) Infratil forklarede, at tillægsaftalen af 2009 skal ses på baggrund af deltagelsesaftalen af 2005 og betingelsen om at indhente byggetilladelsen. Eftersom byggetilladelsen i sidste ende ikke blev udstedt på grund af dommen fra *OVG*, oplyste Infratil, at selskabet i 2008 ville gøre put-optionen gældende. Hansestadt Lübecks eneste mulighed for at forhindre Infratil i denne handling var tillægsaftalen fra 2009.

(130) Infratil fremførte, at den mulighed, som Hansestadt Lübeck valgte, opfyldte kravene på markedet. Hvis Infratil udøvede sin put-option, skulle Hansestadt Lübeck bære alle omkostninger og underskud fra driften af Lübeck lufthavn fra den 31. december 2008. Et videresalg af lufthavnen til en privat investor var ikke mulig inden for en kort tidsfrist, og Hansestadt Lübeck kunne ikke lukke lufthavnen på grund af en forpligtelse i henhold til offentlig ret og af økonomiske årsager. Hvis Infratil forsvandt, ville Ryanair sandsynligvis desuden have reduceret eller ophørt med at tilbyde sine ydelser i Lübeck lufthavn. Infratil fremførte derfor, at FLG's driftsunderskud havde været højere, hvis Infratil havde udøvet sin salgsoption.

(131) Infratil anførte, at forskellen mellem den pris for put-optionen, der blev betalt i henhold til tillægsaftalen af 2009, og den pris for put-optionen, der havde været gældende i januar 2009, skyldtes ydelser, som parterne var blevet enige om. Hansestadt Lübeck skulle i så fald under alle omstændigheder have dækket alle undtagen to af de ekstra betalinger efter afprivatiseringen. På denne baggrund var konklusionen, at tillægsaftalen af 2009 var den mest økonomiske (»wirtschaftlich«) beslutning.

(132) Infratil fremførte desuden, at de ekstra beløb ikke var nogen fordel for Infratil. For det første havde Infratil, hvis det havde udøvet put-optionen, ikke behøvet at dække det ekstra underskud i 2009. For det andet kan Hansestadt Lübecks forpligtelse til at betale renter for aktionærlån i perioden fra 1. januar 2009 til 22. oktober 2009 ikke anses som en økonomisk fordel, da Infratil kunne have opnået det samme eller endda et højere afkast af udbyttet af put-optionen i januar 2009. I et hypotetisk scenarie ville Infratil have brugt indtægterne til tilbagebetaling af eksisterende gæld for at spare renterne. Infratil fik desuden ikke nogen fordel, fordi Lübeck lufthavn ikke forventedes at skabe overskud på kort sigt, men snarere ville fortsætte med at give underskud.

(133) Infratil argumenterede, at udøvelsen af put-optionen ikke gav Infratil mulighed for fuldstændigt at genoprette situationen før, idet Infratil skulle bære visse tab (forskellen mellem godkendte driftsunderskud og de faktiske driftsunderskud) uden kompensation.

(134) Selv hvis Kommissionens konklusion er, at genforhandlingen af put-optionen udgør statsstøtte, anser Infratil den for at overholde det indre markeds regler. Såfremt Kommissionen skulle nå frem til den konklusion, at Hansestadt Lübeck gav Infratil støtte ved at overtage FLG's underskud i 2009, ville en sådan støtte ifølge Infratil alene have været kompensation for tab afholdt i forbindelse med levering af ydelser af almen økonomisk interesse.

5.2.2.2. **Hansestadt Lübeck**

(135) Hansestadt Lübeck gjorde gældende, at aftalen om at overtage underskud var det mindst omkostningstunge og risikable alternativ. Dette er især begrundet i Hansestadt Lübecks juridiske forpligtelse til at drive lufthavnen i henhold til § 45, stk. 1, i Tysklands lov om godkendelse af lufttrafik (Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, »LuftVZO«). En lukning af lufthavnen ville derfor ikke have været en mulighed. En lukning af lufthavnen ville desuden have været for tids- og ressourcekrævende.

(136) Derudover mindede Hansestadt Lübeck Kommissionen om, at hverken Hansestadt Lübeck eller Infratil havde forudgående erfaringer med privatisering af en lufthavn. Dette kan føre til visse fejlberegninger, men bestemt ikke til en konklusion om, at en af parterne ikke handlede i overensstemmelse med markedsprincipperne. Desuden anførte Hansestadt Lübeck, at Infratil i forbindelse med privatiseringen var den eneste budgiver, hvilket reducerede Hansestadt Lübecks forhandlingsstyrke.

5.2.2.3. **Schutzgemeinschaft**

(137) SGF anførte, at tillægsaftalen af 2009 udgjorde ny støtte, hvilket gav Infratil en fordel. Eftersom støtten overskrider grænsen for de minimis-støtte, skulle den have været anmeldt, hvilket Tyskland ikke gjorde.

(138) Ifølge SGF gav tillægsaftalen af 2009 Infratil en klar fordel. Hvad angår anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, påpegede SGF, at der ikke skulle tages højde for de positive virkninger ved en aftale på regionen. I den forbindelse fremførte SGF, at der ikke var nogen udsigt til overskud for Lübeck lufthavn. SGF tilføjede, at FLG i begyndelsen af 2008 alene kunne undgå insolvens på grund af indrømmelserne fra Infratil. SGF var uenig i, at det markedsøkonomiske investorprincip blev overholdt, fordi ingen privat investor havde været villig til at fortsætte driften med underskud af en sådan størrelse, som udøvelsen af Infratils put-option viser.

(139) Med hensyn til lukningen af lufthavnen fremførte SGF, at Hamborg har tilstrækkelig kapacitet til at kunne fungere uden Lübeck som back-up-lufthavn. Ifølge SGF havde FLG desuden overvurderet omkostningerne ved en lukning. Tabel 5 blev anset for mere realistisk, skønt den ifølge SGF eventuelt stadig er en overvurdering.

Tabel 5

Omkostninger ved lukning af Lübeck lufthavn ifølge oplysninger fra Schutzgemeinschaft

Omkostninger	I 1 000 EUR
Udgifter til kurator	[…]
Aktuelt underskud ved midlertidig videreførelse indtil 2010/11	[…]
Socialplan	[…]
Tilbagebetaling af støtte	[…]
Udgifter til revisor	[…]

(140) Desuden sætter SGF spørgsmålstegn ved den påståede forpligtelse til at drive lufthavnen som en offentlig tjeneste, eftersom tilladelsen til at drive lufthavnen ikke er ensbetydende med en tjeneste af almen økonomisk interesse. En sådan tilladelse kan annulleres.

5.2.2.4. **Ryanair**

(141) Ryanair fremførte, at forskellen mellem prisen for put-optionen, der blev aftalt i 2005 og 2009, og den faktiske pris for put-optionen, som Hansestadt Lübeck betalte, kunne være begrundet i en række faktorer, såsom udviklingen i aktiekurser. De økonomiske vilkår i 2005 var langt mere optimistiske end i 2009, og prisforskellen kan have afspejlet dette forhold.

5.3. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR RYANAIR*

5.3.1. ***2000-aftalen***

5.3.1.1. **Ryanair**

(142) Ryanair fremførte, at aftalen med FLG blev indgået på grundlag af økonomiske overvejelser. Lübeck lufthavn blev betragtet som en realistisk sekundær lufthavn til lufthavnen i Hamborg, og selve Lübeck blev anset som en værdifuld kulturel destination. Derudover blev tjenesterne i Lübeck lufthavn iværksat for at sikre en lavprisbase og for at analysere de demografiske forhold med henblik på at afgøre, om der var et tilstrækkeligt opland til en ny lufthavn. Selv om Ryanair ikke kunne fremlægge en forretningsplan, der underbygger dets beslutning om at iværksætte ydelser i Lübeck lufthavn, understregede Ryanair, at en sådan forretningsplan ikke normalt er påkrævet for en privat markedsøkonomisk investor. Ryanair redegjorde for, at selskabets ydelser i Lübeck lufthavn blev afbrudt af kommercielle hensyn, herunder stigning i omkostninger og et lavere udbytte end forventet (en konsekvens af den økonomiske krise).

(143) Ryanair fremførte, at regionale lufthavne i EU befinder sig i en vanskelig position på markedet. Der skal derfor tages højde for lufthavnsindtægter fra både luftfartsaktiviteter og andre aktiviteter, som omtales som »single till-princippet«. Da aftaler med Ryanair normalt giver løfte om et højt passagertal, vil sådanne forretningsrelationer ofte bidrage til, at lufthavnen bliver mere kendt og tiltrækker andre luftfartsselskaber samt butikker og andre tjenesteleverandører. Ryanair fremførte desuden, at der var tydelige beviser på, at et højere passagertal ville føre til højere indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter. Som dokumentation herfor fremlagde Ryanair følgende tabel:

Tabel 6

Indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter som procentdel af de samlede indtægter i udvalgte lufthavne

mio. GBP	2010/11 (%)
Bournemouth	[…]
Liverpool	[…]
Leeds Bradford	[…]
Humberside	[…]
Doncaster Sheffield	[…]
Exeter	[…]
Bristol	[…]
Luton	[…]
Manchester	[…]
Belfast International	[…]

mio. GBP	2010/11 (%)
East Midlands	[…]
Newcastle	[…]
Birmingham	[…]
Glasgow	[…]
Cardiff	[…]
Stansted	[…]
Edinburgh	[…]
Aberdeen	[…]
Southampton	[…]
Gennemsnit	[…]

Kilde: Resultatindikator for lufthavne i Det Forenede Kongerige.

(144) Ryanair anførte, at set fra en markedsøkonomisk operatørs synspunkt vil ethvert kommercielt tilbud normalt være en forbedring i forhold til den dengang herskende situation, såfremt marginalfordelene forventes at overstige marginalomkostningerne. Ryanair fremførte desuden, at der skal tages hensyn til Ryanairs betydeligt mindre behov sammenlignet med andre luftfartsselskaber, hvilket skyldes selskabets forretningsmodel og driftseffektivitet.

(145) For at levere yderligere dokumentation for, at 2000-aftalen var i overensstemmelse med markedskravene, gennemførte Ryanair en sammenligning af lufthavne med en størrelse og situation, der kan sammenlignes med Lübeck lufthavn. Sammenligningslufthavnene er: Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes og Prestwick. En sammenligning af de afgifter, som Ryanair betalte i sammenligningslufthavnene, viste, at de omkostninger, som Ryanair betalte i Lübeck lufthavn, generelt var højere end gennemsnittet i sammenligningslufthavnene både pr. passager og pr. turnaround. Ryanair opfordrede Kommissionen til i forbindelse med vurderingen af, om 2000-aftalen er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, at lægge større vægt på analysen af sammenligningslufthavnene end på dens rentabilitetsanalyse.

(146) I en rapport udarbejdet af Oxera beregnes den aktuelle nettonutidsværdi (»NNV«) af 2000-aftalen. Rapporten konkluderer, at NNV er på […] EUR. Oxera gennemførte en række følsomhedskontroller i forbindelse med denne beregning.

5.3.1.2. **Air Berlin**

(147) Air Berlin fremførte, at de ruter, som Ryanair tilbød fra Lübeck lufthavn, konkurrerer direkte med dem, som Air Berlin tilbyder fra lufthavnen i Hamborg. Det gælder navnlig destinationerne London, Milano og Barcelona, fordi begge luftfartsselskaber har disse destinationer i deres portefølje.

(148) Air Berlin anførte, at formålet med Ryanairs markedsføringsstrategi var at stjæle potentielle kunder fra bl.a. Air Berlin. Kunder bevægede sig fra lufthavnen i Hamborg til Lübeck på grund af Ryanairs lave priser. Air Berlin hævder, at selskabet som følge af statsstøtten har lidt store økonomiske tab. Air Berlin var nødt til at indstille nogle af selskabets flyvninger på grund af Ryanairs paralleltilbud i Lübeck lufthavn. Air Berlin fremførte desuden, at selskabet finder det vanskeligt at åbne nye destinationer fra lufthavnen i Hamborg, så længe Ryanair tilbyder lignende destinationer fra Lübeck lufthavn til overdrevet lave priser.

(149) Air Berlin henviste derudover til lukningen af Lübeck lufthavn i 6 dage fra den 19. april 2004 som støtte for argumentet om, at Ryanair betalte urimeligt lave afgifter, og at der var konkurrence mellem Lübeck og Hamborg. Under lukningen måtte Ryanair flytte sin trafik fra Lübeck lufthavn til lufthavnen i Hamborg. Som følge af de højere lufthavnsafgifter i lufthavnen i Hamborg betalte Ryanair ekstraomkostninger på […] EUR, som selskabet fakturerede til FLG. Air Berlin understreger derfor, at Ryanair allerede i de 6 dage havde en fordel i forhold til andre luftfartsselskaber, der var aktive i lufthavnen i Hamborg, på […] EUR.

(150) Air Berlin understøttede sit argument ved at fremlægge en tabel over passagertal og antal flyvninger før (indtil 1999) og efter (fra 2000), at Ryanair begyndte sine aktiviteter i Lübeck lufthavn:

Tabel 7

Air Berlins tabel over passagerantal og antal flyvninger

	Passagertal (personer)	Bevægelser af fly
1997	34 132	[…]
1998	60 520	[…]
1999	48 522	[…]
2000	142 586	[…]
2001	192 726	[…]
2002	244 684	[…]
2003	514 472	[…]

(151) I henhold til tabel 7 var der en stor stigning i passagertallet i 2000, da Ryanair begyndte at tilbyde flyvninger fra lufthavnen. Air Berlin anførte, at 97 % af disse passagerer kan henføres til Ryanair. Dette sættes i perspektiv af FLG's underskud før (indtil 1999) og efter (fra 2000), at Ryanair indledte sine aktiviteter i Lübeck lufthavn:

Tabel 8

Air Berlins tabel over FLG's underskud

FLG	Underskud (i EUR)
1999	[…]
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
I alt	**[…]**

(152) På baggrund af tabel 7 og tabel 8 argumenterede Air Berlin for, at underskuddet fra 2002 til 2003 steg med mere end […] EUR, på trods af at passagertallet næsten blev fordoblet i samme periode. Derudover anførte Air Berlin, at FLG ydede Ryanair præferencevilkår, rabatter samt refusioner og andre betalinger. De afgifter, som Ryanair betalte for at anvende Lübeck lufthavn, lå under de afgifter, der var fastsat i afgiftsordningen, som var gældende på daværende tidspunkt. Air Berlin anførte desuden, at Ryanair leverede markedsføringsydelser, der ikke var afhængige af markedsføringsomkostningerne. Ifølge Air Berlin synes de beløb, der blev betalt til Ryanair for markedsføringsydelser, ikke at stå i forhold til de aktuelle markedsføringsudgifter afholdt af Ryanair.

(153) Derfor mener Air Berlin, at 2000-aftalen mellem FLG og Ryanair ikke opfyldte markedskravene. Ifølge Air Berlin blev Lübeck lufthavn drevet ud fra regionalpolitiske mere end rentabilitetsmæssige overvejelser.

(154) Ifølge Air Berlin er det vanskeligt at vurdere Ryanairs præferencevilkår Lübeck på den ene side og metoden for samt betingelserne for den betingede privatisering af lufthavnen på den anden side særskilt. Air Berlin mener ikke, at deltagelsesaftalen med Infratil er dokumentation for, at det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, fordi den omfattede en put-option. Air Berlin er derimod af den holdning, at en markedsøkonomisk investor ville have offentliggjort et nyt offentligt udbud for lufthavnen i 2005.

(155) Derudover fremførte Air Berlin, at aftalen med Ryanair kunne tilregnes Tyskland. I henhold til FLG's vedtægter skal tilsynsrådet godkende afgifter for anvendelse af lufthavnen (punkt 12 i vedtægterne). Fire ud af tilsynsrådets seks medlemmer vælges af Hansestadt Lübeck. Derfor konkluderede Air Berlin, at Hansestadt Lübeck kan gøres ansvarlig. Air Berlin finder, at visse erklæringer fra centrale FLG-ansatte desuden er bevis for, at den pågældende aftale kan tilregnes Hansestadt Lübeck.

5.3.1.3. **Infratil**

(156) For så vidt angår potentiel statsstøtte til Ryanair, fremførte Infratil, at 2000-aftalen var økonomisk forsvarlig, et vigtigt aktiv for lufthavnens udvikling, og at den til fulde overholder det markedsøkonomiske investorprincip. Desuden er Infratil af den holdning, at 2000-aftalen og gennemførelsen af den ikke kan tilregnes Hansestadt Lübeck eller andre statslige enheder. Hverken Hansestadt Lübeck eller tilsynsrådet udstedte nogen ordrer eller retningslinjer for vedtagelsen af 2000-aftalen, og de havde ikke nogen kontrol med en sådan vedtagelse.

5.3.1.4. **Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften**

(157) Det er BDF's opfattelse, at de vilkår, som FLG tilbød Ryanair, ikke er i overensstemmelse med det indre marked, fordi de ikke opfylder kravene om gennemsigtighed, ikkediskrimination, og fordi de ikke indeholder sanktioner, såfremt Ryanair ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til 2000-aftalen.

(158) Ifølge BDF førte diskriminerende fritagelser fra den gældende afgiftsordning til fordel for ét bestemt luftfartsselskab til kraftige konkurrenceforvridninger og til støtte til omfordeling af passagerer inden for samme byområde, hvilket ikke giver nogen mening for den samlede økonomi. Derudover fremførte BDF, at en foranstaltning skal anmeldes til Kommissionen, hvis det ikke kan udelukkes, at foranstaltningen indebærer statsstøtte. BDF anførte, at det under visse betingelser juridisk er muligt at lukke en tysk lufthavn ned på anmodning fra operatøren.

5.3.2. ***2010-aftaler***

5.3.2.1. **Flughafen Lübeck GmbH**

(159) FLG fremførte, at foranstaltningen ikke kunne tilregnes Tyskland, fordi 2010-aftalerne blev forhandlet selvstændigt af FLG.

5.3.2.2. **Ryanair**

(160) Ryanair fremførte, at 2010-aftalerne ikke kunne tilregnes staten.

(161) Ryanair anførte, at tillægsskrivelse nr. 1 og tillægsskrivelse nr. 2 blot er korte tillægsskrivelser, der udvider varigheden af de eksisterende ordninger under Ryanairs 2000-aftale. Det eneste nye element var en kommercielt forhandlet tilpasning om markedsføringsstøtte i tillægsskrivelse nr. 1. Ryanair fremførte derfor, at virkningerne af de to tillægsskrivelser er omfattet af de af Ryanair indsendte oplysninger vedrørende 2000-aftalen.

(162) Ryanair indsendte en rapport, udarbejdet af Oxera, ([1]) der evaluerede det forventede afkast af tillægsskrivelse nr. 1 og tillægsskrivelse nr. 2 på baggrund af forretningsplanen fra 2009 ([2]), som Lübeck lufthavn udarbejdede før undertegnelsen af tillægsskrivelse nr. 1 og tillægsskrivelse nr. 2. I rapporten anføres det, at der, da de to tillægsskrivelser blev underskrevet, var en forventning om, at de under rimelige forudsætninger var tilstrækkeligt

([1]) Oxera-rapport, Economic MEOP assessment: Lübeck airport, 6. februar 2015.
([2]) Forretningsplan »Takeoff Konzept« fra 21. december 2009, jf. http://www.luebeck.de/stadt_politik/rathaus/wahlen/files/M21_Take_off_Konzept_HL-Umdruck_17-156_WA_Ltsh.pdf.

rentable. En lufthavn, der agerer som en markedsøkonomiske investor, ville have tilbudt lignende vilkår. Ifølge Oxera gælder dette også, hvis aftalen om markedsføringsydelser fra 2010 vurderes sammen med tillægsskrivelserne fra marts og oktober 2010. Derfor blev markedsføringsomkostningerne for Lübeck lufthavn inkluderet i vurderingen.

5.3.2.3. **Air Berlin**

(163) Air Berlin fremhævede, at der i 2010 blev indgået tre aftaler: Tillægsskrivelse nr. 1, tillægsskrivelse nr. 2 og aftalen om markedsføringsydelser af 2010. Kommissionen bør i sin vurdering tage højde for alle 2010-aftaler.

5.4. *AFGIFTER FOR AFISNING AF FLY I LUFTHAVNEN*

RYANAIR OG WIZZ AIR

(164) Ryanair og Wizz Air fremførte, at al støtte, som Lübeck lufthavn angiveligt skulle have ydet Wizz Air og andre luftfartsselskaber, på baggrund af Stardust Marine-dommen ikke kan tilregnes den tyske stat ([1]). Wizz Air anførte, at selv om Hansestadt Lübeck var eneejer af lufthavnen i den pågældende periode, er dette ikke tilstrækkeligt til at bekræfte tilregnelse til staten. Wizz Air angiver, at det i løbet af den periode, hvor Infratil ejede 90 % af aktierne i FLG, var endnu tydeligere, at Tyskland ikke kan tilregnes.

(165) Ryanair og Wizz Air fremførte, at disse afgifter og alle rabatter udgør en ubetydelig del af de omkostninger, et luftfartsselskab har ved beflyvning af en lufthavn. Ifølge Ryanair kan disse afgifter ikke vurderes isoleret, fordi der ikke er noget detailmarked for afisning. En rabat på afisning vil sandsynligvis blive opvejet af kommercielle fordele for lufthavnen i andre dele af forhandlingerne. Ryanair citerede Charleroi-dommen, hvor det blev bekræftet at »det er imidlertid nødvendigt ved anvendelsen af kriteriet om den private investor at vurdere den pågældende kommercielle transaktion i sin helhed« ([2]).

(166) Endelig fremførte Ryanair og Wizz Air, at prisen for afisningsvæske, som Lübeck lufthavn opkrævede, var den standardpris, som blev opkrævet i alle offentlige og private lufthavne.

6. **BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND OG TREDJEPARTER**

6.1. *KOMMENTARER TIL DE AF RYANAIR FREMSATTE BEMÆRKNINGER*

(167) Efter Tysklands opfattelse viser de af Ryanair fremsendte oplysninger, at FLG handlede i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(168) Tyskland fremhævede især nytten af Ryanairs fremgangsmåde med at påvise aftalens overensstemmelse med markedet gennem en rentabilitetsanalyse og en sammenlignende analyse.

(169) Ifølge Tyskland er tillægsskrivelse nr. 1 og tillægsskrivelse nr. 2 ikke relevante for den foreliggende undersøgelse. For det første kan tillægsskrivelserne fra marts og oktober 2010 ikke tilregnes staten, fordi de blev forhandlet og indgået selvstændigt af FLG, uden inddragelse af Hansestadt Lübeck. For det andet påpegede Tyskland, for så vidt angår tillægsskrivelse nr. 2, at den alene var en forlængelse af 2000-aftalen og således ikke indeholdt nogen væsentlige ændringer. Derfor gælder alle overvejelser vedrørende 2000-aftalen tillige tillægsskrivelserne.

(170) Tyskland fremførte, at det står uforstående overfor, hvorfor aftalen om markedsføringsydelser fra 2010 skal inddrages i den foreliggende undersøgelse, eftersom den ikke involverer finansiering gennem offentlige myndigheder. Omkostningerne i aftalen om markedsføringsydelser fra 2010 blev afholdt af IHK Lübeck. Tyskland bemærkede ydermere, at aftalen om markedsføringsydelser fra 2010 kan anses for at være i overensstemmelse med standarderne på markedet. Dette understøttes af, at FLG blev pålagt færre omkostninger end andre lufthavne med en lignende aftale. Aftalen om markedsføringsydelser fra 2010 med Lübeck lufthavn var desuden baseret på et løfte fra Ryanair om at udvide sin portefølje af flyvninger med to destinationer.

([1]) Domstolens dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Rettens dom af 17. december 2008, Ryanair mod Kommissionen (»Charleroi«), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585.

(171) Et andet forhold, som Tyskland tilføjede, er, at Lübeck lufthavn fungerer som back-up-lufthavn for lufthavnen i Hamborg, og at den er en nødvendig infrastruktur for befolkningen i det nordlige Tyskland.

6.2. *KOMMENTARER TIL DE AF SGF FREMSATTE BEMÆRKNINGER*

(172) Tyskland anførte, at SGF ikke var interesseret part i den i artikel 108, stk. 2, i TEUF og artikel 1, litra h), i forordning (EF) nr. 659/1999 anførte forstand og derfor ikke havde ret til at fremsende bemærkninger. Medlemmerne af SGF er alene ejere af fast ejendom i nærheden af lufthavnen og ønsker derfor at slippe for de oplevede gener, der skyldes aktiviteterne i lufthavnen. Disse mål skal imidlertid opfyldes ved hjælp af nationale retsmidler.

(173) Tyskland fremførte desuden, at substansen af de af SGF fremsendte bemærkninger var unøjagtig. For det første er Tyskland ikke enig med SGF i, at Lübeck lufthavn ikke opfylder en funktion som offentlig tjeneste. SGF havde påstået, at lufthavnen kun drives i almenvellets interesse, for så vidt det tjener »almenflyvning«. Det udsagn er Tyskland ikke enig i, idet Lübeck lufthavn er underlagt funktionspligt som led i infrastrukturelle samfundsopgaver og back-up-funktionen for lufthavnen i Hamborg. Sidstnævnte blev officielt fastlagt i det nordtyske luftfartskoncept (»Norddeutsches Luftverkehrskonzept«).

(174) Med hensyn til lejeaftalen gentog Tyskland sin holdning om, at der ikke bestod nogen fordel for FLG i den gamle lejeaftale frem til udgangen af 2005 og heller ikke i den nye lejeaftale af 2006.

(175) Tyskland fremsatte derudover bemærkninger til de af SGF fremsendte oplysninger om investeringer i infrastruktur. Tyskland fremførte, at byggetilladelsen alene er et administrativt redskab, der kan anvendes med tilbagevirkende kraft, og som hverken er en forudsætning for at godkende finansiering eller påvirker konkurrencen. Derudover er Tyskland uenig med SGF's opdeling af investeringerne som vedligeholdelsesforanstaltninger og ikke foranstaltninger til forbedring af lufthavnens trafikfunktion. Foranstaltningerne var efter Tysklands opfattelse nødvendige for at overholde nationale og internationale regler. Ifølge Tyskland kan det ikke konkluderes, at Ryanair blev favoriseret, blot fordi selskabet var den største bruger af lufthavnen.

(176) Med hensyn til SGF's beregninger af forventningerne på mellemlang sigt for Lübeck lufthavn, fremførte Tyskland, at de indsendte observationer var ukorrekte. Tyskland gør gældende, at det er påvist, at der på investeringstidspunktet var optimistiske forventninger på mellemlang sigt, hvilket Kommissionen anerkendte i sin beslutning af 2007 om at indlede proceduren.

(177) Derudover kommenterede Tyskland SGF's påstande om, at FLG var en »kriseramt virksomhed«. Tyskland er af den opfattelse, at ethvert argument fra SGF's side med udgangspunkt i rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder var irrelevant. Ifølge Tyskland finder disse rammebestemmelser ikke anvendelse, da de ydede fordele for det første ikke udgør statsstøtte. Fordelene blev aldrig kategoriseret som støtte til redning eller omstrukturering, eller de skulle have været godkendt i medfør af andre bestemmelser.

(178) Tyskland er uenig i SGF's påstand om, at Hansestadt Lübeck har udtalt, at en lukning af lufthavnen ikke var mulig, og at en sådan mulighed ikke blev overvejet. Ifølge Tyskland overvejede Hansestadt Lübeck denne mulighed, men besluttede ikke at gøre brug heraf, da man på baggrund af beregninger havde konkluderet, at det ikke ville være den mest økonomiske disposition. Derudover præciserede Tyskland, at en lukning af lufthavnen ikke kan gennemføres på et ad hoc-grundlag i henhold til artikel 45, stk. 1, i LuftVZO. Lufthavnsfaciliteter er et offentligt gode og er underlagt funktionspligt. For at kunne lukke lufthavnen skulle driftstilladelsen trækkes tilbage efter en langtrukken retlig procedure. Tyskland fremfører, at det ikke er muligt at godkende en tilbagetrækning af tilladelsen, hvis den ansvarlige forvaltning mener, at en videreførelse af driften af lufthavnen vejere tungere af hensyn til offentlighedens interesse. Et forsøg på at lukke lufthavnen ville derfor være om ikke umuligt, så dog være vanskeligt, langsommeligt og dermed dyrt. Et eksempel på sådanne konsekvenser var lukningen af lufthavnen Berlin-Tempelhof. Det var derfor Tyskland opfattelse, at beslutningen om at afvise muligheden for at lukke lufthavnen for tværtimod at udvide og investere i infrastrukturen for at tiltrække en privat investor var en mere økonomisk disposition. Set i bakspejlet var dette den rigtige tilgang, eftersom der blev fundet en privat investor.

6.3. *KOMMENTARER TIL DE AF AIR BERLIN FREMSATTE BEMÆRKNINGER*

(179) Ifølge Tyskland ville Air Berlin have modtaget samme fordele som Ryanair, såfremt selskabet havde opfyldt samme kriterier vedrørende passagertal og antal flyvninger. I stedet afviste Air Berlin alle tilbud om forhandling med FLG, da selskabet aldrig havde nogen intentioner om at tilbyde ydelser fra Lübeck lufthavn. Tværtimod

gjorde Air Berlin aldrig indsigelse mod de vilkår, som Ryanair opererer på i Hamborg lufthavn. Derudover har flere luftfartsselskaber klaget (til bl.a. Kommissionen) over, at Air Berlin har nydt godt af betydelig statsstøtte fra De Forenede Arabiske Emirater. Derfor kan selskabet ikke fremstille sig selv om offer i forhold til konkurrenten Ryanair.

(180) Tyskland var uenig i Air Berlins bemærkninger om, at der er konkurrence mellem Lübeck lufthavn og lufthavnen i Hamborg. Tyskland henviser især til, at Hamborg havde 70 gange så mange passagerer som Lübeck i 2000, da 2000-aftalen med Ryanair blev underskrevet. Andre lufthavne har ikke klaget over dette forhold, hvilket viser, at der ikke er nogen konkurrence mellem de to lufthavne. Tyskland tilføjede ydermere, at lufthavnen i Hamborg og Rostock voksede i 2008, hvorimod passagertallet i Lübeck lufthavn faldt med 10 %.

(181) Desuden afviste Tyskland Air Berlins argument om, at Ryanair havde en økonomisk fordel. Tyskland fremførte, at Air Berlin anvendte unøjagtige beregninger, og at den eneste test, der er relevant for at vurdere, om en aftale mellem en lufthavn og et luftfartsselskab er i overensstemmelse med markedet er, om den overholder princippet om den markedsøkonomiske aktør. Tyskland mener, at aftalerne med Ryanair opfyldte markedskravene, fordi prognoserne for lufthavnen på lang sigt var positive i 2000.

6.4. *KOMMENTARER TIL DE AF BDF FREMSATTE BEMÆRKNINGER*

(182) Tyskland påpegede, at Air Berlin er medlem af BDF, og at selskabet således har tætte bånd til foreningen, og at der har været overlappende oplysninger. Tyskland var ikke enig i, at FLG ville skabe en kunstig efterspørgsel via overdrevet lave priser, og at FLG ville afvige fra afgiftsordningen på en diskriminerende måde, der tilgodeså ét luftfartsselskab. Ifølge Tyskland havde FLG ikke nogen grund til at diskriminere mod enkelte luftfartsselskaber for at øge efterspørgslen. Tværtimod ville flere luftfartsselskaber være ensbetydende med en bedre forretning i Lübeck lufthavn. På den baggrund vurderer Tyskland, at ethvert luftfartsselskab kunne have indgået en aftale med Lübeck lufthavn på lignende vilkår, hvis det kom med et tilbud svarende til Ryanairs.

7. **VURDERING**

7.1. *INDLEDNING*

(183) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF »er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«. De anførte kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. Med henblik på at afgøre, om en foranstaltning udgør statsstøtte, skal følgende betingelser være opfyldt:

— modtageren er et selskab

— foranstaltningen giver en fordel

— denne fordel ydes ved hjælp af statsmidler

— fordelen er selektiv, og

— foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(184) Det skal således afgøres, hvorvidt disse kriterier er opfyldt i forbindelse med hver af de foranstaltninger, der behandles, dvs.:

— den potentielle statsstøtte til fordel for FLG

— den potentielle statsstøtte til fordel for Infratil

— den potentielle statsstøtte til fordel for Ryanair, og

— afgifterne for afisning af fly i lufthavnen.

(185) For så vidt angår den potentielle statsstøtte til fordel for FLG, vil Kommissionen først vurdere, om den potentielle modtager af statsstøtten, FLG, fortsat eksisterer, og hvis det ikke er tilfældet, om FLG's økonomiske aktiviteter er videreført. Derudover skal Kommissionen vurdere, om fordelen ved enhver potentiel statsstøtte til fordel for FLG kan være blevet overført til selskabets efterfølgere, dvs. om der forelå økonomisk kontinuitet.

(186) For så vidt angår den potentielle statsstøtte til fordel for Ryanair, vil Kommissionen kun vurdere 2000-aftalen. På datoen for denne afgørelse har Kommissionen ikke tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om efterfølgende aftaler, navnlig dem der blev indgået i 2010, udgør statsstøtte til fordel for Ryanair. Disse aftaler vil derfor blive vurderet i en separat afgørelse.

7.2. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR FLG*

7.2.1. ***Modtager af den potentielle statsstøtte***

(187) Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure om potentiel statsstøtte til fordel for FLG. I januar 2013 blev en del af aktiverne i FLG imidlertid solgt til Yasmina. FLG blev fusioneret med Hansestadt Lübeck, og FLG ophørte med at eksistere som juridisk enhed. Yasmina erklærede lufthavnen insolvent i 2014, og der blev derfor indledt en insolvensbehandling i april 2014. I august 2014 overtog PuRen Yasminas aktiver.

(188) I sager, hvor Kommissionen træffer en negativ beslutning med påbud om tilbagesøgning af den uforenelige støtte til en virksomhed i henhold til traktatens artikel 107 og 108, kan tilbagesøgningsforpligtelsen udvides til at omfatte et nyt selskab, som modtageren af den pågældende støtte har overført eller solgt en del af eller alle sine aktier til, hvis overførslen eller salgsstrukturen viser, at der er økonomisk kontinuitet mellem de to selskaber.

(189) Hvis Kommissionen finder, at FLG har modtaget uforenelig støtte, som skal tilbagebetales, skal Kommissionen vurdere, hvem der havde fordel af støtten, og hvilket selskab en tilbagesøgningsforpligtelse skal stiles til. Hvis der ikke er noget selskab, som tilbagesøgningsforpligtelsen kan udvides til, behøver Kommissionen ikke vurdere, om der forelå støtte til FLG. Derfor finder Kommissionen det relevant først at vurdere, om der var økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina, og om tilbagebetalingsforpligtelsen kan udvides til at omfatte Yasmina (jf. afsnit 7.2.2), og om PuRen, køberen af Yasminas aktiver, kan have haft fordel af støtten (jf. afsnit 7.2.3). Kommissionen vurderer herefter, om den økonomiske aktivitet, som kan have haft fordel af støtten, er videreført (jf. afsnit 7.2.4). Der er kun behov for at undersøge, om foranstaltningen til FLG omfattede statsstøtte, og om statsstøtten i bekræftende fald var forenelig, hvis modtageren af støtten kan identificeres, dvs. hvis der enten var økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina eller PuRen, eller hvis støtten blev fastholdt på det økonomiske aktivitetsniveau, dvs. Lübeck lufthavns driftsniveau.

7.2.2. ***Økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina***

(190) I sin beslutning om salget af luftfartsselskabet Alitalias aktiver ([1]) vurderede Kommissionen, at hvis erhvervelsen af aktiver finder sted til markedspris og ikke viser økonomisk kontinuitet mellem det gamle selskab og den nye struktur, kan det ikke antages, at den nye struktur har nydt godt af den konkurrencemæssige fordel, som den allerede ydede statsstøtte gav det oprindelige selskab.

(191) I henhold til fast retspraksis ([2]) fastlægges økonomisk kontinuitet mellem det oprindelige selskab og den nye struktur på baggrund af et sæt indikatorer. Dette sæt indikatorer blev bekræftet af Retten i sagen Ryanair mod Kommissionen ([3]). Der er imidlertid ikke tale om et sæt obligatoriske kumulative krav, der alle skal være opfyldt i hver sag ([4]). Følgende faktorer kan tages i betragtning ved vurdering af økonomisk kontinuitet mellem to virksomheder:

— omfanget af de afhændede aktiver (aktiver og passiver, bevarelse af arbejdsstyrke, bundtede aktiver)

([1]) Kommissionens beslutning af 12. november 2008, statsstøttesag N 510/2008 — Italien — *Salg af Alitalias aktiver* (EUT C 46 af 25.2.2009, s. 6).

([2]) Domstolens dom af 8. maj 2003, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, C-328/99 og C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; Kommissionens beslutning af 17. september 2008, i statsstøttesag N 321/2008, N 322/2008 og N 323/2008 — Grækenland — Salg af visse af Olympic Airlines/Olympic Airways Services' aktiver (EUT C 18 af 23.1.2010, s. 9); Kommissionens beslutning af 12. november 2008 i statsstøttesag N 510/2008 — Italien — *Salg af Alitalias aktiver* (EUT C 46 af 25.2.2009, s. 6); Kommissionens afgørelse af 4. april 2012 i statsstøttesag SA.34547 — Frankrig — Overtagelse af Sernam-koncernens aktiver som led i dennes likvidation (EUT C 305 af 10.10.2012, s. 5).

([3]) Rettens dom af 28. marts 2012, Ryanair Ltd mod Kommissionen, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164.

([4]) Rettens dom af 28. marts 2012, Ryanair Ltd mod Kommissionen, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, præmis 156.

— salgsprisen

— køberens/købernes identitet

— tidspunktet for salget (efter indledningen af den foreløbige vurdering, den formelle undersøgelsesprocedure eller efter den endelige beslutning) og

— transaktionens økonomiske følgerigtighed.

7.2.2.1. **Omfang af de afhændede aktiver**

(192) Kommissionen bemærker indledningsvist, at købers fuldstændige overtagelse af sælgers aktiver principielt kan pege i retning af økonomisk kontinuitet mellem køber og sælger. Dette behøver dog ikke at være tilfældet, hvis den samlede vurdering viser, at omfanget af salget overlades til markedet. Hvis omfanget af salget f.eks. er resultatet af en åben, gennemsigtig, ikkediskriminerende og ubetinget udbudsprocedure, kan dette pege i retning af økonomisk diskontinuitet. De bydende bør i denne forbindelse frit kunne beslutte, om de vil byde på individuelle aktiver, en gruppe af aktiver eller alle aktiver. De bør ikke være forpligtet til at afslutte kontrakter, der er indgået af sælgeren, og de bør frit kunne vælge, om de vil overtage alle sælgerens medarbejdere, nogle af dem eller ingen af dem.

(193) Kommissionen påpeger, at det i den offentliggjorte udbudsbekendtgørelse om salget af FLG's aktiver blev specificeret, at de bydende enten kunne købe 90 % af aktierne i FLG eller træffe en tilsvarende økonomisk disposition vedrørende overtagelse af lufthavnens drift. De bydende fik således mulighed for at byde på aktierne i FLG, på aktiver eller bundter af aktiver eller træffe en anden økonomisk disposition, såsom leasing af aktiver. Dette blev bekræftet i det informationsmemorandum, som blev sendt ud til alle interesserede bydende før indsendelse af deres interessetilkendegivelse. Det stod således klart for interesserede bydende, at de kunne tilbyde at købe aktier, aktiver eller bundter af aktiver. Ud af de fem bydende, som indsendte vejledende bud, tilbød to bydende faktisk at købe aktiver, hvorimod de andre bydende tilbød at købe aktier. Ud af de tre bydende, som indsendte bindende bud, tilbød to bydende at købe aktiver, og én tilbød at købe aktier. 3Y, Yasminas holdingselskab, bød den højeste pris for overtagelse af et bundt af aktiver. Ifølge Tyskland overtog Yasmina ca. […] % af aktiverne i FLG, baseret på aktivernes samlede bogførte værdi sammenlignet med værdien af de overtagne aktiver. Ikke-købte aktiver omfattede bl.a. […].

(194) Kommissionen påpeger, at de ikke-købte aktiver blev omfattet af to leasingaftaler mellem Yasmina og Hansestadt Lübeck. Én aftale omfattede lufthavnens infrastruktur og jordarealer, som havde været omfattet af en leasingaftale mellem FLG og Hansestadt Lübeck forud for salget. Denne leasingaftale blev overtaget af Yasmina. Den anden vedrørte lufthavnens øvrige aktiver, som var blevet overdraget fra FLG til Hansestadt Lübeck, da FLG blev overtaget af Hansestadt Lübeck.

(195) Det forhold, at FLG blev solgt i en »asset deal«, og at køberen ikke købte en stor del af aktiverne, peger i retning af, at der ikke er tale om økonomisk kontinuitet. På den anden side leasede Yasmina aktiverne, som ikke var omfattet af købet fra Hansestadt Lübeck, hvilket indikerer, at Yasmina som et resultat af udbudsproceduren kunne gøre brug af alle aktiver. Dette peger i retning af, at der var tale om økonomisk kontinuitet.

(196) For så vidt angår arbejdsstyrken, fremgår det af salgskontrakten, at Yasmina skulle overtage medarbejderne i henhold til § 613a i den tyske Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). § 613a i BGB er baseret på Rådets direktiv 2001/23/EF ([1]). Paragraffen fastlægger rettigheder og pligter i forbindelse med virksomhedsoverdragelser. Mere specifikt fastslås det i § 613a, at »[h]vis en virksomhed eller en del af en virksomhed overgår til en anden ejer ved en lovlig transaktion, indtræder sidstnævnte i rettighederne og forpligtelserne i henhold til de ansættelsesforhold, der var gældende på tidspunktet for overdragelsen. Hvis disse rettigheder og forpligtelser er reguleret af juridiske bestemmelser i en kollektiv overenskomst eller af en virksomhedsaftale, bliver disse en del af ansættelsesforholdet mellem den nye ejer og medarbejderen og kan ikke ændres til ugunst for medarbejderen før udløbet af det år, der følger efter datoen for overdragelsen …« ([2]). Derudover skal den tidligere arbejdsgiver eller den nye ejer skriftligt underrette de medarbejdere, der er berørt af en overdragelse, forud for overdragelsen, og medarbejderen kan skriftligt gøre indsigelse mod overdragelsen af ansættelsesforholdet.

([1]) Rådets direktiv 2001/23/EF af 12. marts 2001 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller af dele af virksomheder eller bedrifter (EFT L 82 af 22.3.2001, s. 16).

([2]) Bürgerliches Gesetzbuch [BGB] Aug. 18. 1896, § 613a 242.

(197) I henhold til denne juridiske bestemmelse blev arbejdsstyrken underrettet om overdragelsen og blev overtaget, såfremt der ikke blev rejst indsigelser. I dette tilfælde havde FLG […] medarbejdere, hvoraf […] rejste indsigelse mod overdragelsen. Disse […] medarbejdere blev overført med henblik på ansættelse af Hansestadt Lübeck.

(198) Overdragelsen af aktiver omfattede ikke nogen betingelse, der rækker ud over de juridiske forpligtelser, f.eks. en betingelse om det antal medarbejdere, der skulle overtages, eller en betingelse om at bevare medarbejderne ud over de almindelige kontraktlige forpligtelser i henhold til arbejdsretten.

(199) Den eneste kontraktlige bestemmelse om medarbejdere er en påmindelse om gældende arbejdsret. Det forhold, at de fleste medarbejdere blev overdraget, indikerer ikke nødvendigvis, at der var tale om økonomisk kontinuitet ([1]).

(200) Samlet set. og i betragtning af at Yasmina ved salget af en del af aktiverne kombineret med to leasingaftaler om de resterende aktiver var i en position, hvor selskabet kunne gøre brug af alle de aktiver, som tidligere var ejet af FLG, taler omfanget af de afhændede aktiver snarere for, at der forelå økonomisk kontinuitet.

7.2.2.2. **Salgspris**

(201) For at der ikke skal være tale om økonomisk kontinuitet, skal aktiverne sælges til markedspris, f.eks. gennem en åben, gennemsigtig, ikkediskriminerende og ubetinget udbudsprocedure.

(202) Kommissionen skal vurdere, om FLG's aktiver faktisk blev solgt ved en åben, gennemsigtig, ikkediskriminerende og ubetinget udbudsprocedure til den bydende, der afgav det højeste bud, under hensyntagen til transaktionssikkerhed.

(203) Kommissionen bemærker for det første, at indkaldelsen af interessetilkendegivelser vedrørende FLG's aktiver ikke indeholdt nogen begrænsning med hensyn til de parter, der kunne afgive bud, og at den ikke pålagde potentielle bydende nogen betingelser. Alle enheder kunne afgive bud under udbudsproceduren. Den var desuden offentlig gennem offentliggørelse i det elektroniske tillæg til *Den Europæiske Unions Tidende*.

(204) Kommissionen bemærker for det andet, for så vidt angår gennemsigtighedsprincippet, at de bydende havde over en måned til at beslutte, om de ville indsende en interessetilkendegivelse på baggrund af informationsmateriale, der kunne rekvireres fra sælger. Efterfølgende havde de investorer, der havde indsendt en interessetilkendegivelse, ca. tre uger til at evaluere de oplysninger, de havde modtaget, i en due diligence-procedure ([2]) og indtil den 15. oktober 2012 til at beslutte, om de ville afgive et vejledende bud. Alle investorer, der havde afgivet vejledende bud, have mulighed for at deltage i et informationsmøde med sælgeren. Fristen for bindende bud var den 20. november 2012.

(205) Kommissionen nævner også, at sælger allerede før offentliggørelse af udbudsbekendtgørelsen fastlagde kriterierne for, hvordan det økonomisk bedste bud skulle udvælges, og fra starten af proceduren informerede de bydende om de relevante kriterier.

(206) For det tredje fandt der ikke nogen diskrimination sted mellem de bydende på noget stadie af udbudsproceduren. Alle de bydende modtog samme oplysninger og afklaringer om udbudsreglerne- og procedurerne, frister for indgivelse af bud og om FLG. Ingen bydende blev tilbudt eksklusivitet i forhandlingerne. I den sidste fase afgav tre bydende bindende bud.

(207) Efter en evaluering af de bindende bud på basis af de kriterier, der blev fastlagt, før proceduren blev indledt, kom Hansestadt Lübeck til den konklusion, at 3Y kom med det økonomisk bedste bud. Hansestadt Lübeck anbefalede, at Bürgerschaft indgik salgsaftalen. Den 29. november 2012 besluttede Bürgerschaft at acceptere Yasminas tilbud, og FLG's aktiver blev med virkning fra den 1. januar 2013 solgt til 3Y, som havde oprettet Yasmina til formålet.

([1]) Kommissionens afgørelse af 4. april 2012 SA.34547 — Frankrig — Overtagelsen af Sernam-gruppens aktiver i forbindelse med gruppens rekonstruktion (EUT C 305 af 10.10.2012, s. 10).

([2]) En due diligence-procedure er en undersøgelse af et potentielt mål for en fusion, overtagelse, privatisering eller lignende virksomhedsfinansieringstransaktion. Undersøgelsen forestås normalt af en køber.

(208) For det fjerde er et udbud om salg af aktiver ubetinget, hvis det står enhver potentiel køber frit for at erhverve aktiverne og anvende dem til egne formål, uanset om denne driver en bestemt virksomhed eller ej ([1]). Kommissionen anfører i den forbindelse, at den offentliggjorte udbudsbekendtgørelse om salget af FLG's aktiver indeholdt en specifikation om, at køberen skulle videreføre driften af lufthavnen. Desuden havde Yasmina, den valgte bydende, betalt en endelig købspris på […] EUR for købet af aktiverne i FLG. Derudover indgik Yasmina to leasingaftaler om infrastrukturen, jordarealerne og aktiverne, der var ejet af Hansestadt Lübeck. Leasingbeløbet var på henholdsvis […] EUR pr. år og […] EUR pr. år. Samtidig forpligtede Hansestadt Lübeck sig til at yde en investeringsstøtte på […] EUR til Yasmina, hvis visse betingelser blev opfyldt. Salget af aktiverne i FLG var direkte knyttet til den fremtidige investeringsstøtte til Yasmina. Eftersom den fremtidige støtte var højere end købsprisen, var salgsprisen negativ.

(209) På baggrund af disse forhold sætter Kommissionen spørgsmålstegn ved, om udbudsproceduren reelt var ubetinget. Hvis salget af aktiver finder sted ved en betinget udbudsprocedure, kan det på grund af udbudsproceduren ikke antages, at transaktionen var i overensstemmelse med markedsvilkårene. Kommissionen er derfor ikke i stand til at drage nogen konklusioner i spørgsmålet om, hvorvidt Yasmina betalte en markedspris for FLG's aktiver. Hvis Yasmina rent faktisk betalte en pris under markedsprisen, vil dette pege i retning af økonomisk kontinuitet.

7.2.2.3. **Købers identitet**

(210) Køberen var Yasmina, et datterselskab til 3Y. Eneaktionæren af 3Y var den saudiske statsborger Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina var et privat selskab uden forudgående forbindelser med FLG eller Hansestadt Lübeck. Det forhold, at Yasmina var uafhængig af FLG og af offentlige myndigheder peger på, at der ikke er nogen økonomisk kontinuitet. Kommissionen finder derfor, at købers identitet ikke peger i retning af økonomisk kontinuitet.

7.2.2.4. **Tidspunktet for salg**

(211) Hansestadt Lübeck havde til hensigt at privatisere lufthavnen, før Kommissionen indledte nogen undersøgelser. Efter at den første privatisering til Infratil mislykkedes i 2009, indledte Hansestadt Lübeck endnu et forsøg i 2012, som endte med privatiseringen af lufthavnen til Yasmina. Salget til Yasmina fandt sted efter beslutningen af 2007 og 2012 om at indlede proceduren, men før Kommissionens endelige beslutning. Det forhold, at Hansestadt Lübeck løbende har forsøgt at sælge lufthavnen med henblik på privatisering, indikerer, at det ikke er noget bevidst forsøg på at undgå tilbagesøgning af støtten. Det valgte tidspunkt for salgsprocessen peger ikke på økonomisk kontinuitet.

(212) Derudover har Retten tidligere fastslået, at der foreligger økonomisk kontinuitet, når »den objektive omstændighed, at overførslen har medført en omgåelse af forpligtelsen til at tilbagebetale den omtvistede støtte« ([2]). I den foreliggende sag, hvor Kommissionen ikke havde truffet beslutning om, hvorvidt der forelå støtte til Lübeck lufthavn siden 2007, da sagen oprindeligt blev indledt, kan det imidlertid ikke konkluderes, at dette var hensigten på tidspunktet for privatiseringen. Tværtimod har Hansestadt Lübeck i denne sag handlet på en økonomisk konsekvent måde, eftersom privatiseringen af lufthavnen var planlagt, før Kommissionen begyndte at sætte spørgsmålstegn ved den potentielle statsstøtte til Lübeck lufthavn ([3]).

(213) Derudover har Retten tidligere fastslået, at der kan foreligge økonomisk kontinuitet, hvis der er oprettet et selskab med henblik på at videreføre nogle af aktiviteterne i et selskab, som er blevet insolvent ([4]). Dette er dog ikke tilfældet, idet Hansestadt Lübeck påbegyndte og afsluttede salget til Yasmina, uden at FLG var blevet insolvent. Kommissionen finder derfor, at salgstidspunktet ikke peger i retning af økonomisk kontinuitet.

7.2.2.5. **Transaktionens økonomiske følgerigtighed**

(214) Efter indgivelse af sin interessetilkendegivelse fremlagde Yasmina en ambitiøs forretningsplan, hvis mål var at omdanne Lübeck lufthavn til en moderne lufthavn, der skulle være attraktiv for mange forskellige selskaber. Planen var at tiltrække virksomheder gennem en moderne, højteknologisk erhvervspark, der skulle omfatte biografer, banker, caféer, restauranter, parkeringsfaciliteter med særlige forsøgsbaner, en go-cart-bane, en skøjtebane, modeboutiques, et boutique hotel, et kongrescenter samt en landsby med engrosmode. Derudover var

([1]) Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1), betragtning 94.
([2]) Rettens dom af 13. september 2010, Grækenland mod Kommissionen, T-415/05, ECLI:EU:T:2010:386, punkt 146.
([3]) *Ibid.* Retten fandt, at økonomisk inkonsistens kan angive finansiel kontinuitet.
([4]) Domstolens dom af 11. december 2012, Kommissionen mod Spanien, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, præmis 106.

der planer om at bygge en Cargo Village, der skulle forbinde vandveje med land- og luftveje for at gøre transporten nemmere. Dette omfattede lagringsmuligheder, længere start- og landingsbaner samt vedligeholdelses-infrastruktur. Desuden var der planer om yderligere ændringer af den aktuelle forretningsplan, der omfattede billigt brændstof til små fly, selv-check-in-tjenester, »fixed base«-flyvninger i luksusklassen med VIP-passagerer, markedsføring af lufthavnen som stedet for flyshow og luftfartsudstillinger. Samtidig skulle Lübeck lufthavn fortsat fungere som lufthavn, dvs. tilbyde charter- og ruteflyvninger. Ud fra en forhåndsbetragtning skulle Lübeck lufthavn fortsat være en lufthavn, men med en anden forretningsplan.

(215) Kommissionen bemærker, at Yasminas forretningskoncept indeholdt aktiviteter, der adskilte sig fra FLG's, men at Yasmina fortsat havde planer om at tilbyde luftfartsaktiviteter svarende til FLG's. Samlet set synes disse forhold at pege i retning af økonomisk kontinuitet. Det forhold, at Yasmina efterfølgende kun var i stand til at tilbyde reducerede luftfartsaktiviteter, fordi Ryanair forlod Lübeck for at opstarte flyvninger fra den nærtliggende lufthavn i Hamborg, ændrer ikke denne konklusion.

7.2.2.6. **Konklusion om den økonomiske kontinuitet mellem FLG og Yasmina**

(216) Kommissionen bemærker, at nogle indikatorer peger i retning af, at der ikke forelå økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina, og at nogle peger i retning af eksistensen af økonomisk kontinuitet. Vigtigst er det, at Kommissionen ikke kan udelukke, at Yasmina betalte en pris, der var under markedsprisen for aktiverne i FLG. Eftersom visse indikatorer peger i retning af, at der ikke forelå økonomisk kontinuitet, kan Kommissionen således ikke udelukke, at der ikke desto mindre forelå økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina. Kommissionen bemærker imidlertid, at 3Y og Yasmina under alle omstændigheder i mellemtiden er blevet opløst. Det vil sige, at selv om der havde været økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina, ville tilbagebetalingsforpligtelsen ikke længere kunne udvides til at omfatte Yasmina.

7.2.3. *Økonomisk kontinuitet mellem FLG og PuRen*

(217) Hvis der forelå økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina, og eftersom Yasmina i mellemtiden var blevet opløst, skal Kommissionen vurdere, om køberen af Yasminas aktiver nød godt af den potentielle statsstøtte til FLG, og om tilbagebetalingsforpligtelsen skal udvides til at omfatte denne køber.

(218) Før Yasmina blev opløst, blev aktiverne solgt til en anden privat investor, PuRen. Kommissionen bemærker, at Yasminas aktiver blev solgt ved en insolvensbehandling under retsligt tilsyn i overensstemmelse med tysk insolvensret ([1]). Dette synes at angive, at hvis der havde været økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina, ville kæden af økonomisk kontinuitet under alle omstændigheder være brudt på dette tidspunkt. PuRen nød således ikke godt af en potentiel statsstøtte til FLG.

7.2.4. *Fordel til den solgte økonomiske aktivitet*

(219) FLG's vigtigste økonomiske aktivitet, dvs. driften af Lübeck lufthavn, er også ophørt, fordi der ikke længere udføres rute- og charterflyvninger i Lübeck lufthavn. På datoen for denne afgørelse er der ikke noget luftfartsselskab, der opererer fra Lübeck. Derfor kunne den solgte økonomiske aktivitet heller ikke have draget fordel af den potentielle statsstøtte til FLG.

(220) Kommissionen skal desuden vurdere, om den negative salgspris, som Yasmina betalte for aktiverne i FLG, fortsat kunne have været en fordel for den solgte økonomiske aktivitet ([2]), som i dette tilfælde er lufthavnen. I denne forbindelse skal Kommissionen vurdere, om Hansestadt Lübeck har handlet som en markedsøkonomisk aktør. Omkostningerne ved salget af lufthavnen ville i så fald skulle sammenlignes med et kontrafaktisk scenarie, som i dette tilfælde kunne have været lukning af lufthavnen eller FLG's videreførelse af driften af lufthavnen.

(221) Eftersom der på datoen for denne beslutning ikke er nogen luftfartsselskaber, der opererer i lufthavnen, og der således ikke tilbydes nogen charter- eller rutefly til eller fra Lübeck lufthavn, mener Kommissionen ikke, at der er behov for at vurdere, om den negative salgspris medførte en fordel for den solgte økonomiske aktivitet. Den solgte økonomiske aktivitet er forsvundet fra markedet.

([1]) Lov om insolvens (»Insolvenzordnung«) af 5. oktober 1994 (BGBl. I, s. 2866), senest ændret ved § 16 i lov af 20. november 2015 (BGBl. I S. 2010).

([2]) Jf. Kommissionens beslutning af 27. februar 2008 om Rumæniens statsstøtte C 46/07 (ex NN 59/07) til virksomheden Automobile Craiova (tidligere Daewoo România) (EUT L 239 af 6.9.2008, s. 12).

(222) Denne konklusion berører ikke vurderingen af, om det seneste salg af Lübeck lufthavn til Stöcker omfattede statsstøtte til køberen. Kommissionen erindrer desuden Tyskland om, at enhver foranstaltning, der har til formål at forberede Lübeck lufthavn til i fremtiden at genoptage rute- eller charterflyvninger, er underlagt statsstøttekontrol og skal anmeldes til Kommissionen.

7.2.5. ***Konklusion***

(223) Kommissionen konkluderer, at det ikke er nødvendigt at træffe beslutning om, hvorvidt potentiel statsstøtte til FLG udgør statsstøtte i den i artikel 107, stk. 1, i TEUF, anførte forstand, og såfremt det er tilfældet, hvorvidt en sådan statsstøtte kan erklæres forenelig med det indre marked. Den juridiske enhed FLG eksisterer ikke længere, og selskabets økonomiske aktivitet er ophørt. Selv om der var økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina, ville det derudover ikke længere være muligt at tilbagesøge støtten fra Yasmina, fordi selskabet er opløst, og aktiverne er blevet solgt ved en insolvensbehandling under retsligt tilsyn i overensstemmelse med tysk insolvensret.

7.3. *EVENTUEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR INFRATIL*

7.3.1. ***Salg af aktier i FLG***

7.3.1.1. **Fordel**

(224) En fordel er i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF en økonomisk fordel, som en virksomhed ikke ville have opnået under normale betingelser, dvs. uden statslig indgriben ([1]).

(225) I henhold til artikel 345 i TEUF er der fastsat følgende: »De ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne berøres ikke af traktaterne«. Privatiseringen af et firma — en overførsel fra den offentlige til den private sektor — er et økonomisk politisk valg, som i sig selv henhører under medlemsstaternes eksklusive kompetence.

(226) I overensstemmelse med fast retspraksis ([2]) og Kommissionens praksis ([3]) får køber ikke en fordel, når en medlemsstat sælger aktier i selskaber, hvis medlemsstatens adfærd er forenelig med en markedsøkonomisk investors adfærd. Dette er tilfældet, når en hypotetisk privat aktionær, motiveret af udsigten til en fortjeneste, ville have indgået i transaktionen. Overvejelser, der ikke er af økonomisk art, såsom industripolitiske forhold, hensyn til beskæftigelsen eller målsætninger for regionaludviklingen, vil således ikke blive taget i betragtning. Dette princip er gentagne gange blevet bekræftet af Kommissionen og Domstolen ([4]).

(227) I sin dom i Stardust Marine-sagen 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« ([5]).

(228) Med henblik på at vurdere, om Hansestadt Lübeck handlede som en markedsøkonomisk aktør ved privatiseringen af Lübeck lufthavn, er det således nødvendigt at vurdere Hansestadt Lübecks muligheder på daværende tidspunkt for at kunne afgøre, om Hansestadt Lübeck valgte den økonomisk set bedste mulighed. En vurdering udført af en eller flere uafhængige revisionsfirmaer kan principielt være dokumentation for markedsværdien af en transaktion.

(229) I 2004 bestilte Hansestadt Lübeck en værdiansættelse ved hhv. lukning og videreførelse af lufthavnen hos en uafhængig privat bank ([6]) (»Berenberg-undersøgelsen«). Berenberg-undersøgelsen vurderede worst case- og best case-værdien af følgende muligheder:

([1]) Domstolens dom af 29. april 1999, Kongeriget Spanien mod Kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, præmis 41; Domstolens dom af 11. juli 1996, Syndicat francais de l'Express international (SFEI) m.fl. mod La Poste m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285.

([2]) Se f.eks.: Rettens dom af 12. december 2000, Alitalia mod Kommissionen, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289; Rettens dom af 6. marts 2003, WestLB mod Kommissionen, T-228/99 og T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; Rettens dom af 29. marts 2007, Scott SA mod Kommissionen, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99; Domstolens dom af 8. maj 2003, Italy and SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, C-328/99 og C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; Rettens dom af 12. december 1996, Air France mod Kommissionen, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194.

([3]) XXIII Beretning om Konkurrencepolitikken, 1993, s. 255.

([4]) Kommissionens beslutning C(2013) 3546 final af 19. juni 2013, SA.36197 (13/N) — Portugal Privatisation of ANA — Aeroportos de Portugal (EUT C 256 af 5.9.2013, s. 3); Domstolens dom af 10. juli 1986, Belgien mod Kommissionen, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305.

([5]) Domstolens dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 71.

([6]) Værdifastsættelse af Berenberg Consult GmbH (et datterselskab af Hamburger Privatbank Berenberg).

Tabel 9

Hansestadt Lübecks muligheder og Berenberg Consults værdiansættelse

Valgmulighed	Worst case (EUR)	Best case (EUR)	Gennemsnitsværdi (EUR)
Privatisering (best case, inkl. støtte, salg af lufthavnsområdet i 2009, gældsbevis (Besserungsschein))	[…]	[…]	[…]
Almindelig lukning (Ordentliche Schließung) (best case uden aktionærers direkte ansvar »Durchgriffshaftung«)	[…]	[…]	[…]
Insolvens (best case uden Durchgriffshaftung)	[…]	[…]	[…]
Videreførelse af aktiviteter som hidtil (ingen forskel mellem best case og worst case)	[…]	[…]	[…]

(230) Skæringsdatoen (Stichtag) var 31. december 2003. Berenberg-undersøgelsen konkluderede, at omkostningerne ved at videreføre lufthavnens aktiviteter ville beløbe sig til […] EUR. Disse omkostninger blev i Berenberg-undersøgelsen anslået ud fra en forudsætning om, at der ville være underskud i lufthavnen de efterfølgende år. For privatiseringsløsningen blev omkostningerne i værdiansættelsen anslået til mellem […] EUR og […] EUR. Denne værdiansættelse omfattede en positiv købspris på […] EUR. Eftersom en potentiel køber af lufthavnen i sin købspris ville tage højde for det forventede underskud, angiver den anslåede pris, at værdiansættelsen er under forudsætning af, at der er overskud efter privatiseringen. Forudsætningen om overskud kan forklares ved øget effektivitet efter privatiseringen og ved forventet stigning i passagertallet. Den er derfor begrundet. Navnlig Ryanair havde oplyst, at selskabet ville oprette en base i Lübeck lufthavn, hvis start- og landingsbanen blev udvidet.

(231) På den baggrund besluttede Hansestadt Lübeck at iværksætte privatiseringsprocessen af lufthavnen, fordi det økonomisk set var det bedste af de mulige alternativer. Kommissionen nævner, at Berenberg-undersøgelsen antog, at det var muligt at sælge lufthavnsaktiviteterne til en positiv pris, hvorimod aktiviteterne, hvis de skulle videreføres i offentligt regi, forventedes fortsat at give underskud.

(232) Den aftale, der blev indgået mellem Hansestadt Lübeck og Infratil, omfatter flere elementer og indeholder forskellige scenarier, der afspejler situationen i oktober 2005.

(233) Eftersom byggetilladelsen blev suspenderet af OVG Schleswig-dommen i juli 2005 (jf. betragtning 78), blev Infratil forhindret i at udvide lufthavnen. Derfor faldt værdien af FLG. Ryanairs planlagte udvidelse af sine tjenester og dermed af lufthavnens rentabilitet var desuden stærkt afhængig af den efterfølgende byggetilladelse.

(234) Infratil, der var en investor fra New Zealand og en af de første private investorer, der investerede i en regional lufthavn på det europæiske fastland, havde kun få informationer til rådighed til sin risikovurdering. Baseret på tidligere erfaringer og viden om tyske forvaltningssager havde Hansestadt Lübeck rimelig grund til at antage, at byggetilladelsen ville blive godkendt. Samtidig måtte Hansestadt Lübeck acceptere, at Infratil ville tillægge godkendelsesprocessen for byggetilladelsen en højere risiko, og Hansestadt Lübeck skulle således acceptere, at Infratil ikke ville være villig til at betale den fulde købspris fra starten. Resultatet var, at der blev forhandlet en put-option samt en opdeling af købsprisen i en købspris I, der forfaldt umiddelbart, og en købspris II, der kun skulle betales, hvis og når byggetilladelsen var på plads. På baggrund af omstændighederne finder Kommissionen, at en privat aktionær ville have forhandlet lignende muligheder.

(235) Kommissionen skal også vurdere, om den transaktionspris, der er fastsat for de forhandlede muligheder, overholdt markedskravene.

Købspris I ([…] EUR) og put-optionen

(236) I dette scenarie er de vilkår, der er angivet i deltagelsesaftalen af 2005, ikke opfyldt, og derfor godkendes byggetilladelsen ikke. Som følge heraf behøver Infratil ikke at betale købspris II. Det uafhængige konsulentbureau Ecorys undersøgelse, der var bestilt af Kommissionen, viser, at Lübeck lufthavn uden forlængelsen forventedes at give underskud.

Figur 2

Tilfælde med lav NNV (90 % egenkapital) og købspris

[…]

(237) Under disse omstændigheder var det forventet, at Infratil ville aktivere put-optionen. Købspris I er derfor alene en symbolsk pris, der er sikret af en exitstrategi for Infratil om at tilbageføre transaktionen. Eftersom driften af lufthavnen i dette scenarie ikke ville være rentabel, konkluderer Kommissionen, at den positive pris på […] EUR overholder markedsvilkårene, og at Infratil ikke blev tildelt nogen fordel.

(238) Prisen for put-optionen på […] EUR (som Hansestadt Lübeck skulle betale) omfatter primært betalinger for aktionærlån, investeringer, driftsunderskud samt omkostninger ved byggetilladelsesprocessen — omkostninger, som Hansestadt Lübeck skulle have dækket, hvis lufthavnen ikke blev privatiseret. I betragtning af de forskelle komponenter af prisen, ville put-optionen have svaret til at rulle aftalen tilbage og lade den oprindelige transaktion gå tilbage.

(239) Kommissionen nævner desuden, at overtagelsen af driftslån er begrænset til […] EUR. På baggrund af lufthavnens underskud i tidligere år kan det imidlertid konkluderes, at Infratil måtte være bekendt med, at de faktiske underskud ville være langt over grænsen, hvis Lübeck lufthavn ikke voksede så meget som forventet.

Tabel 10

FLG's underskud 1995-2010 (1 000 EUR)

År	FLG's underskud i (1 000 EUR)
1995	[…]
1996	[…]
1997	[…]
1998	[…]
1999	[…]
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
2004	[…]
2005	[…]
2006 (1.1.2006-31.3.2006)	[…]
2007	[…]
2008	[…]
2009	[…]
2010	[…]

(240) Ved at ekstrapolere stigningen i underskuddene fra tre år før privatiseringen (2002-2004) kunne der forventes underskud på mere end […] EUR for perioden fra 1. oktober 2005 til 31. december 2008. Selv under den antagelse, at underskuddet fra året før privatiseringen forblev konstant, kunne der forventes et underskud på

[…] EUR. I forbindelse med videresalg af aktier, og i betragtning af at Hansestadt Lübeck ville overtage underskud på […] EUR, kunne Infratil med rimelighed forventes at have vidst, at selskabet skulle bære yderligere underskud på mellem […] EUR og […] EUR. Dette skøn understøttes af efterfølgende data, der angiver, at lufthavnen i den pågældende periode havde akkumuleret underskud på […] EUR.

(241) Det er tydeligt, at en privat sælger ikke ville have været i stand til at forhandle en bedre pris for put-optionen. Kommissionen konkluderer derfor, at Hansestadt Lübeck handlede som en markedsøkonomisk aktør ved forhandlingen af put-optionen, og at Infratil ikke blev tildelt nogen økonomisk fordel.

Købspris II ([…] EUR)

(242) Infratil skulle kun betale købspris II ([…] EUR), hvis visse betingelser, der sikrede lufthavnens rentabilitet, blev opfyldt.

(243) Prisen svarer til den salgspris, som parterne blev enige om i marts 2005 under den offentlige udbudsprocedure.

(244) En økonomisk fordel kan udelukkes, hvis salget opfylder markedsvilkårene. Dette kan antages, når et salg gennemføres ved et offentligt udbud, og følgende kumulative betingelser er opfyldt ([1]):

— aktiebeholdningen sælges ved et udbud på konkurrencemæssige vilkår, som er åbent for alle, gennemsigtigt og ikkediskriminerende

— der må ikke være knyttet betingelser til salget, som ikke er normal praksis i tilsvarende transaktioner mellem private parter, og som vil kunne reducere salgsprisen

— aktiebeholdningen sælges til den højestbydende

— de bydende skal have tilstrækkelig tid og oplysninger til at foretage en ordentlig værdiansættelse af de aktiver, som deres bud er baseret på.

(245) Disse betingelser var opfyldt i udbudsproceduren, der fandt sted i marts 2005. Eftersom fem forskellige virksomheder gav udtryk for deres interesse i at købe lufthavnen, er det ikke er indlysende, at kun Infratil var i stand til at afgive et troværdigt bud. Den offentlige udbudsprocedure var desuden udarbejdet med henblik på at sikre effektiv og ikkediskriminerende konkurrence i medfør af tysk ret.

(246) Kommissionen nævner, at salgsprisen i den første købsaftale fra marts 2005 var på […] EUR. Vilkårene i aftalen blev imidlertid genforhandlet i oktober 2005. De heri indeholdte betingelser for købspris II samt de aftalte nedslag omtalt i betragtning 83 var ikke et resultat af den oprindelige udbudsprocedure. For at vurdere om den aftalte pris opfylder markedskravene, skal det markedsøkonomiske investorprincip anvendes.

(247) For at fastslå, om Hansestadt Lübeck ville have været i stand til at forhandle en højere købspris, skal der tages højde for de foreliggende omstændigheder, navnlig graden af Infratils risiko ved at gøre brug af put-optionen og de potentielle underskud forbundet hermed.

(248) Selv i lyset af underskuddet på […] EUR, som blev dækket af Hansestadt Lübeck, måtte Infratil som omtalt i betragtning 240 forvente yderligere økonomiske tab på mellem […] EUR og […] EUR ved udøvelse af salgsoptionen. Ud fra en forhåndsbetragtning stod Infratil i en situation, hvor selskabet potentielt kunne skabe overskud, hvis det andet scenarie blev virkeliggjort, og selskabet løb samtidig en risiko for et stort underskud, hvis det udøvede put-optionen.

(249) Tyskland fremførte, at Hansestadt Lübeck i 2005 anså det for højst usandsynligt, at betingelserne for at udøve put-optionen ville blive virkeliggjort, dvs. at byggetilladelsen ikke ville blive godkendt, og at passagertallet ville være under […].

(250) Som omtalt i betragtning 234 forventede Hansestadt Lübeck imidlertid, at Infratil ville tillægge byggetilladelsesprocessen en højere risiko.

([1]) Jf. punkt 403 i Kommissionens XXIII Rapport om konkurrencepolitikken, 1993; punkt 4.2.3.1 i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1).

(251) For så vidt angår passagertallet, fremfører Tyskland, at Ryanair havde meddelt, at selskabet ville etablere en base i Lübeck lufthavn, hvis den eksisterende start- og landingsbane blev udvidet, og at passagertallet forventedes at stige til […] om året med etableringen af en *base*.

(252) Kommissionen påpeger, at det faktiske passagertal i Lübeck lufthavn ikke nåede op på dette tal, men at det tværtimod mellem 2005 og 2008 faldt til 544 339 i 2008 (jf. tabel 1). I den forbindelse nævner Kommissionen imidlertid, at omstændighederne, såsom virkningerne af den finansielle krise, som ikke kunne forudses i 2005, kan forklare den store afvigelse mellem det forventede og det faktiske passagertal.

(253) Ecorys-undersøgelsen, som Kommissionen bestilte, samt ekspertrapporten udarbejdet af Ernst & Young, der var bestilt af Hansestadt Lübeck i 2005, forventede, at passagertallet ville stige til […] i 2008. Tallet var baseret på den antagelse, at en byggetilladelse ville blive opnået i første halvdel af 2008, og at byggearbejdet i Lübeck lufthavn ville blive udskudt til slutningen af 2008.

(254) Baseret på disse tal ville det have været rimeligt, hvis Hansestadt Lübeck havde overvejet muligheden for, at passagertallet eventuelt ikke ville overstige grænsen på […]. Eftersom en forudsætning for put-optionens udøvelse var, at passagertallet nåede denne tærskel, og eftersom det var usikkert, om tilladelsen blev givet, måtte udøvelsen af put-optionen overvejes som en mulighed.

(255) I betragtning af den rimelige mulighed for, at Infratil udøvede put-optionen med den tilsvarende risiko for store tab, antager Kommissionen, at en privat aktionær ikke ville have været i stand til at forhandle en højere købspris, da aftalen ellers ikke ville være rentabel for en potentiel investor.

(256) Kommissionen anser derfor Hansestadt Lübecks beslutning om at acceptere en salgspris på […] EUR med de aftalte nedslag i henhold til deltagelsesaftalen fra 2005 for at være økonomisk forsvarlig.

(257) Resultatet er i overensstemmelse med konklusionerne fra Ernst & Youngs undersøgelse, der anslår overskuddet fra salg af aktierne i FLG til omkring […] EUR, og som derfor konkluderer, at en privat investor i en lignende situation havde accepteret den aftalte pris.

(258) Markedsværdien for aktierne er i henhold til skøn i Ecorys-undersøgelsen meget højere på omkring […] EUR. Undersøgelsen tager imidlertid ikke højde for Infratils høje finansielle risici ved udøvelsen af put-optionen som beskrevet i betragtning 247 og 248. I Ecorys' undersøgelse er risikoen sat til nul, og den er således ikke taget i betragtning ved beregningen af købspris II. De forskellige tal, der er anvendt til beregningen i forbindelse med investeringer/kapitaludgifter, bidrager ydermere til forskellige risikovurderinger i de to undersøgelser.

(259) Anvendelsen af forskellige vækstrater for passagertallet fører desuden til en væsentlig forskel i resultaterne af undersøgelserne.

(260) På baggrund af disse betragtninger finder Kommissionen, at købspris II, der er angivet i deltagelsesaftalen af 2005, er i overensstemmelse med markedsvilkårene, og at Infratil ikke fik nogen økonomisk fordel.

7.3.1.2. **Konklusion om aftalens overordnede rentabilitet**

(261) På baggrund af vurderingen af foranstaltningen ovenfor kan det konkluderes, at Hansestadt Lübeck skulle træffe en beslutning om enten at lukke lufthavnen, videreføre dens tabsgivende drift eller sælge Lübeck lufthavn. Hansestadt Lübeck valgte det mest økonomiske alternativ, da den besluttede at sælge lufthavnen. Ved vurdering af de konkrete vilkår i deltageraftalen af 2005 skal der tages højde for sammenhængen mellem to scenarier (dvs. købspris I og put-optionen samt købspris II). Da konklusionen ud fra en forhåndsbetragtning var, at det er rimeligt at antage, at både betalingen af købspris II og udøvelsen af put-optionen var mulig, skal begge parters risici i den forbindelse tages i betragtning. Navnlig for så vidt angår Infratils potentielle økonomiske underskud som følge af udøvelsen af put-optionen, finder Kommissionen det usandsynligt, at en privat sælger i stedet for Hansestadt Lübeck ville have været i stand til at forhandle en mere favorabel aftale.

(262) Kommissionen konkluderer derfor, at Hansestadt Lübeck optrådte som en markedsøkonomisk aktør under forhandlingen af deltagelsesaftalen fra 2005. På den baggrund gav foranstaltningen ikke Infratil nogen fordel og udgjorde ikke statsstøtte.

7.3.2. ***Tillægsaftalen af 2009 og genforhandlingen af put-optionen — overtagelse af underskud, investeringer og andre af FLG's omkostninger i 2009***

(263) Som anført ovenfor ændrede tillægsaftalen af 2009, der blev indgået 12. november 2008, ikke de beløb, der skulle betales for put-optionen i henhold til deltagelsesaftalen af 2005, men den indeholdt bestemmelser om overtagelse af underskud, aftalte investeringer og andre omkostninger forbundet med driften af Lübeck lufthavn i 2009, hvilket førte til en pris for put-optionen på […] EUR (jf. betragtning 90).

(264) I beslutningen af 2012 om at indlede proceduren havde Kommissionen indledt undersøgelser af to separate foranstaltninger:

a) overtagelsen af underskud, investeringer og andre af FLG's foranstaltninger i 2009

b) forskellen mellem prisen for put-optionen aftalt i 2005 og den pris, der reelt blev betalt for salgsoptionen.

På baggrund af de modtagne oplysninger konkluderer Kommissionen imidlertid, at disse to forhold vedfører samme foranstaltning, dvs. tillægsaftalen af 2009 mellem Hansestadt Lübeck og Infratil.

7.3.2.1. **Fordel**

(265) For at afgøre, om prisen for put-optionen i henhold til aftalen af 2009 omfattede en økonomisk fordel til Infratil, skal Kommissionen afprøve, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt. For at kunne fastslå, om Hansestadt Lübeck valgte det økonomisk mest fordelagtige alternativ, skal Kommissionen sætte sig selv i en privat aktionærs sted på tidspunktet for aftalens indgåelse ([1]).

(266) Kommissionen konkluderer, at Hansestadt Lübeck havde følgende to muligheder efter Infratils udmelding om at ville udøve salgsoptionen i 2009:

a) lukning af lufthavnen

b) søgning efter en ny privat operatør og samtidig

— genoptage driften af lufthavnen, eller

— indgå tillægsaftalen af 2009, således at Infratil kunne fortsætte driften af lufthavnen, indtil der var fundet en ny operatør.

(267) En lukning af lufthavnen (mulighed a) ville have krævet, at Hansestadt Lübeck betalte prisen for put-optionen på […] EUR (jf. betragtning 238) med det samme, og at proceduren for lukning af lufthavnen blev indledt med de deraf følgende ekstra omkostninger (se den i tabel 9 præsenterede Berenberg-undersøgelse).

(268) I første scenarie under mulighed b (at Hansestadt Lübeck genoptager driften af lufthavnen, indtil en ny privat investor blev fundet), skulle Hansestadt Lübeck betale Infratil prisen for salgsoptionen i henhold til deltagelsesaftalen af 2005 og dække alle omkostninger ved driften af lufthavnen, indtil der blev fundet en ny investor. På baggrund af prisen for put-optionen, der blev betalt i 2009 (jf. tabel 3) havde omkostningerne til driftsunderskud, investeringer, byggetilladelse og juridiske omkostninger alene været på […] EUR. Derfor ville Hansestadt Lübeck allerede i oktober 2009 skulle have afholdt omkostninger på ca. […] EUR (prisen for put-optionen i henhold til deltagelsesaftalen af 2005 plus driftsomkostninger fra november 2008 til oktober 2009).

(269) Tyskland oplyste, at videresalget af FLG til en ny privat investor havde krævet en ny udbudsprocedure for hele EU, som skønnes at vare mindst 12 måneder. Kommissionen bemærker, at en privat investor ville have taget højde for varigheden af udbudsproceduren.

(270) Et andet delscenarie i mulighed b var at underskrive tillægsaftalen af 2009 for at afholde Infratil fra at udøve put-optionen indtil 22. oktober 2009. I dette scenarie havde Hansestadt Lübeck, under forudsætning af at Infratil ville udøve salgsoptionen i oktober 2009, været nødt til at betale prisen for salgsoptionen i henhold til tillægsaftalen fra 2009. Eftersom denne pris omfatter prisen for put-optionen i deltagelsesaftalen af 2005 og yderligere omkostninger forbundet med driften af lufthavnen i 2009 er Hansestadt Lübecks potentielle omkostninger sammenlignelige med omkostningerne i det andet scenarie.

([1]) Domstolens dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 71.

(271) Hansestadt Lübeck havde dog en fordel i henhold til tillægsaftalen af 2009, eftersom den gav Hansestadt Lübeck tid til at forberede et udbud for at finde en ny investor. Hvis Infratil trak sig med det samme, var der desuden en risiko for, at Ryanair ville reducere sine tjenester i Lübeck lufthavn og dermed potentielt øge det efterfølgende driftsunderskud. En reduktion af Ryanairs tjenester kunne derudover have en negativ virkning på byggetilladelsen, idet FLG begrundede behovet for en udvidelse af lufthavnen med stigning i lavprissegmentet.

(272) På baggrund af disse overvejelser konkluderer Kommissionen, at indgåelsen af tillægsaftalen i 2009 var det mest fordelagtige alternativ, og at Hansestadt Lübeck derfor optrådte som en markedsøkonomisk aktør.

7.3.2.2. **Konklusion**

(273) På baggrund af en sammenligning af de forskellige alternativer og de dermed forbundne omkostninger kan det konkluderes, at tillægsaftalen af 2009 er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, fordi den var det finansielt set mindst belastende og økonomisk set mest fremadskuende alternativ på det tidspunkt.

(274) Denne konklusion understøttes af den rimelige antagelse, at Hansestadt Lübeck ikke ville have været i stand til at finde en ny investor i 2009. Dette har efterfølgende vist sig at være sandt, eftersom der ikke blev fundet nogen ny investor før i 2012.

(275) Elementerne i prisen for put-optionen svarer desuden til elementerne i deltagelsesaftalen af 2005 og tilpasser blot priskomponenterne i put-optionen til omkostningerne i 2009. I lighed med deltagelsesaftalen af 2005 indeholder tillægsaftalen af 2009 en grænse for det driftsunderskud og de investeringsomkostninger, som Hansestadt Lübeck skal afholde.

(276) På baggrund af disse overvejelser konkluderer Kommissionen, at Infratil ikke fik nogen økonomisk fordel, og at foranstaltningen således ikke udgjorde statsstøtte.

7.4. *POTENTIEL STATSSTØTTE TIL FORDEL FOR RYANAIR*

7.4.1. ***Økonomisk fordel***

(277) Når en lufthavn har offentlige midler til sin rådighed, kan det som udgangspunkt udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, hvis forholdet mellem lufthavnen og dette luftfartsselskab er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip.

(278) I henhold til luftfartsretningslinjerne af 2014 ([1]) kan det med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske princip som udgangspunkt udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, der benytter en lufthavn, hvis den pris, der opkræves for lufthavnstjenesterne, svarer til markedsprisen (»første tilgang«), eller det kan påvises ved en forhåndsanalyse — dvs. at analysen tager udgangspunkt i de oplysninger, der er tilgængelige på tidspunktet for støttens tildeling, og i den udvikling, der kan forventes på dette tidspunkt — at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet vil give lufthavnen et positivt, gradvist stigende dækningsbidrag, og at den er en del af en overordnet strategi, der i det mindste på lang sigt fører til overskud (»anden tilgang«).

(279) Den anden tilgang betyder, at det på datoen for indgåelsen af en aftale skal vurderes, om en fornuftig markedsøkonomisk investor ville have forventet, at aftalen gradvist blev rentabel. Dette skal måles som forskellen mellem de ekstraindtægter, som aftalen forventes at skabe (dvs. forskellen mellem indtægterne, hvis aftalen indgås, og indtægterne, hvis aftalen ikke indgås), og de ekstraudgifter, som ventes at opstå som følge af aftalen (dvs. forskellen mellem udgifterne, hvis aftalen indgås, og udgifterne, hvis aftalen ikke indgås), med passende diskontering af de deraf følgende pengestrømme.

(280) Hvad angår den første tilgang (sammenligning med »markedsprisen«), finder Kommissionen ikke, at der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne ([2]). Den mener derfor, at en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er den mest relevante metode til vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber.

([1]) Jf. luftfartsretningslinjerne af 2014, punkt 53.
([2]) Jf. luftfartsretningslinjerne af 2014, punkt 59.

(281) Det skal bemærkes, at anvendelsen af det markedsøkonomiske princip på grundlag af en gennemsnitlig pris på andre lignende markeder i almindelighed kan være en hjælp, hvis en sådan pris kan fastsættes med rimelig sikkerhed eller beregnes på grundlag af andre markedsindikatorer. Denne metode er dog ikke så relevant for lufthavnsydelser, da omkostnings- og indtægtsstrukturen normalt varierer meget mellem forskellige lufthavne. Det skyldes, at omkostninger og indtægter afhænger af lufthavnens udviklingsgrad, antallet af luftfartsselskaber, som anvender lufthavnen, lufthavnens passagertrafikkapacitet, infrastrukturens tilstand og investeringssituationen, de gældende regler, som kan variere mellem de enkelte medlemsstater, samt eventuelle gældsposter eller forpligtelser, som lufthavnen tidligere har pådraget sig ([1]).

(282) Endvidere komplicerer liberaliseringen af lufttransportmarkedet enhver rent komparativ analyse. Som det fremgår af denne sag, er lufthavnes og luftfartsselskabers forretningspraksis ikke altid udelukkende baseret på offentliggjorte afgiftsordninger. Der kan tværtimod være store forskelle på disse kommercielle forhold. De indebærer risikodeling med hensyn til passagertal og en deling af de tilhørende erhvervsmæssige og finansielle ansvarsområder, en generalisering af incitamentsmekanismer samt en ændring af risikofordelingen i løbet af aftalernes løbetid. Følgelig kan transaktioner ikke sammenlignes med hinanden på grundlag af en turnaroundpris eller en pris pr. passager.

(283) Derudover er benchmarking ikke en passende metode til at fastslå markedspriserne, hvis de disponible benchmarks ikke er blevet fastsat på grundlag af markedsmæssige overvejelser, eller hvis de eksisterende priser er betydeligt påvirket af offentlige indgreb. Sådanne forvridninger synes at være til stede inden for luftfart på baggrund af de årsager, der fremgår af punkt 57 til 59 i luftfartsretningslinjerne af 2014:

> »De offentlige myndigheder har traditionelt anset de offentligt ejede lufthavne for infrastrukturer til fremme af den lokale udvikling og ikke betragtet dem som virksomheder, der opererer på markedsvilkår. Priserne i disse lufthavne er derfor generelt ikke blevet fastsat ud fra markedshensyn og særligt ikke ud fra velfunderede forudgående rentabilitetsudsigter, men snarere på grundlag af samfundsmæssige eller regionale hensyn.
>
> Selv om nogle lufthavne er privatejede eller drives uden skelen til samfundsmæssige eller regionale hensyn, kan de priser, der kræves i disse lufthavne, være stærkt påvirkede af de priser, der kræves af hovedparten af de lufthavne, som modtager offentlig støtte, eftersom luftfartsselskaberne tager udgangspunkt i sidstnævnte priser under deres forhandlinger med de lufthavne, der er privat ejede eller drevne.
>
> Under disse omstændigheder finder Kommissionen det tvivlsomt, om der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne. Denne situation kan ændre sig eller udvikle sig i fremtiden […]« ([2]).

(284) Desuden er benchmarking, som påpeget af Retten, ved henvisning til den berørte sektor kun er et ud af mange analyseværktøjer til at afgøre, om en støttemodtager har fået økonomisk fordel, som den ikke havde fået under normale markedsvilkår ([3]). Som sådan kan Kommissionen benytte denne metode, men den har ikke pligt til det, hvis den, som det er tilfældet her, ikke er relevant.

(285) Ryanair fastholdt i alt væsentligt tesen om, at det er muligt at anvende det markedsøkonomiske investorprincip ved at støtte sig til en sammenligning med andre europæiske lufthavnes forretningspraksis. Selskabet sammenlignede især de afgifter, som Ryanair havde betalt i lufthavnene i Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes og Prestwick med de afgifter, som selskabet betalte i henhold til aftalerne i Lübeck lufthavn. Undersøgelsen vurderede ikke, om stikprøven af referencelufthavne opfyldte alle kriterierne i luftfartsretningslinjerne af 2014, fordi den kun vurderede trafikkens omfang, trafiktype og velstandsniveauet i det omgivende område ([4]).

(286) I beslutningen af 2012 om at indlede proceduren sammenlignede Kommissionen de afgifter, der var fastlagt i tillægsskrivelserne af marts og oktober 2010, med afgifterne i lufthavnen i Hamborg, hvilket førte til tvivl om, hvorvidt afgifterne i tillægsskrivelserne var i overensstemmelse med markedet. Kommissionen bemærker, at trafikkens omfang i Lübeck er meget mindre end i Hamborg lufthavn. Faktisk er Hamborg den lufthavn i det

([1]) Jf. Kommissionens afgørelse 2011/60/EF af 27. januar 2010 om statsstøtte C 12/2008 (ex NN 74/07) — Slovakiet — Aftale mellem Bratislava lufthavn og Ryanair (EUT L 27 af 1.2.2011, s. 24), betragtning 88 og 89.
([2]) Jf. luftfartsretningslinjerne af 2014, punkt 57 til 59.
([3]) For så vidt angår benchmarking ved henvisning til rentabilitet (i modsætning til prisfastsættelse) i sektoren henvises til Rettens dom af 3. juli 2014, Spanien og Ciudad de la Luz mod Kommissionen, forenede sager T-319/12 og T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, præmis 44.
([4]) Se luftfartsretningslinjerne af 2014 punkt 60 for de andre kriterier, der skal vurderes.

nordlige Tyskland med mest trafik. Hamborg benyttes af alle segmenter inden for luftfart, hvorimod Lübeck var specialiseret i lavprisselskaber, der krævede færre check-in-skranker og faciliteter til overførsel af passagerer, ingen passagerbusser, mindre personale og færre faciliteter til håndtering af bagage, mindre rengøringspersonale, og som gav mulighed for kortere cirkulationstid. Derfor kan lufthavnen i Hamborg ikke i tilstrækkelig grad sammenlignes med Lübeck lufthavn.

(287) I lyset af disse overvejelser mener Kommissionen, at det er den metode, der almindeligvis anbefales i luftfartsretningslinjerne af 2014 til anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip på forretningsforbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber, nemlig forhåndsanalysen af den større (eller gradvist stigende) rentabilitet, der bør anvendes i det foreliggende tilfælde ([1]).

(288) Denne tilgang kan begrundes i det forhold, at en lufthavnsforvalter kan have en objektiv interesse i at indgå en transaktion med et luftfartsselskab, når vedkommende med rimelighed kan forvente, at denne transaktion forbedrer indtjeningen i lufthavnen (eller mindsker tabet), sammenlignet med den modsatte situation, hvor denne transaktion ikke bliver indgået, uafhængigt af enhver sammenligning med de betingelser, som tilbydes luftfartsselskaberne af andre lufthavnsforvaltere, eller med de betingelser, som tilbydes andre luftfartsselskaber af samme forvalter.

(289) Ud over disse overvejelser skal lufthavnsinfrastrukturen være tilgængelig for alle luftfartsselskaber og ikke være forbeholdt et bestemt luftfartsselskab for at udelukke, at fordelen som følge af tilladt støtte til lufthavnsoperatøren ikke overføres til et bestemt luftfartsselskab.

(290) Kommissionen bemærker også i den forbindelse, at prisdifferentiering er en almindelig forretningspraksis. En sådan prisdifferentiering skal dog være begrundet i forretningsmæssige hensyn.

(291) 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 skal godtgøre, at den, når den indgår en aftale med et luftfartsselskab, er i stand til at dække alle omkostninger hidrørende fra aftalen, i aftalens løbetid og få et rimeligt afkast på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlangt sigt, når aftalen udformes ([2]).

(292) For at vurdere om en aftale indgået af en lufthavn med et luftfartsselskab er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip, skal forventede ikke-luftfartsrelaterede indtægter, 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, medregnes. Disse meromkostninger kan omfatte alle typer af udgifter eller investeringer, som f.eks. yderligere omkostninger til personale og udstyr eller investeringsomkostninger, som skyldes luftfartsselskabets tilstedeværelse i lufthavnen ([3]).

(293) Kommissionen mener i sin løbende beslutningsproces, at 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 det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt ([4]).

(294) I henhold til Charleroi-dommen ([5]) skal Kommissionen ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng. Kommissionen skal med andre ord analysere den forventede virkning af aftalen med Ryanair på FLG og tage højde for alle relevante forhold vedrørende den pågældende foranstaltning.

(295) Retten erklærede 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« ([6]).

([1]) Jf. luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 59 til 63.
([2]) Jf. luftfartsretningslinjerne af 2014, punkt 63.
([3]) Jf. luftfartsretningslinjerne af 2014, punkt 64.
([4]) Luftfartsretningslinjerne af 2014, punkt 64; Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1226 af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) som Frankrig har iværksat til fordel for handels- og industrikammeret i Angoulême, SNC-Lavalin, Ryanair og Airport Marketing Services (EUT L 201 af 30.7.2015, s. 48); Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1584 af 1. oktober 2014 om statsstøtte i sag SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) iværksat af Italien til fordel for Società di Gestione dell'Aeroporto Di Alghero So.Ge. A.AL S.p.A. og forskellige luftfartsselskaber, der opererer i Alghero lufthavn (EUT L 250 af 25.9.2015, s. 38); Kommissionens afgørelse (EU) 2016/2069 af 1. oktober 2014 om statsstøttesag SA.14093 (C76/2002) iværksat af Belgien til fordel for Brussels South Charleroi Airport og Ryanair (EUT L 325 af 30.11.2016, s. 63).
([5]) Rettens dom af 17. december 2008, Ryanair mod Kommissionen (»Charleroi«), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, præmis 59.
([6]) Domstolens dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 71.

(296) For at kunne anvende undersøgelsen om det markedsøkonomiske investorprincip skal Kommissionen gå tilbage til tidspunktet for aftalens indgåelse. Kommissionen skal således basere sin vurdering på de oplysninger og forudsætninger, som FLG havde til rådighed, da aftalen blev indgået.

7.4.2. ***Anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip på aftalen fra 2000***

7.4.2.1. **Indledende bemærkninger**

(297) Kommissionen bemærker, at Air Berlin fremførte, at aftalerne mellem Ryanair og Lübeck lufthavn ikke var rentable, fordi FLG's underskud fortsat steg (jf. tabel 8) efter Ryanairs ankomst. Eftersom Ryanair og Wizz Air var de eneste luftfartsselskaber med regelmæssige flyvninger fra lufthavnen, konkluderede Air Berlin, at FLG's underskud måtte tilskrives disse luftfartsselskaber.

(298) Kommissionen bemærker, at selv om der kan påvises en betydelig sammenhæng mellem antallet af Ryanairs passagerer i Lübeck lufthavn og FLG's tab, betyder en sådan sammenhæng ikke nødvendigvis, at tabene stammer fra Ryanairs operationer i Lübeck lufthavn. Tyskland anførte, at mere end […] % af tabene mellem 2000 og 2005 stammede fra investeringer, der var nødvendige for at tilpasse lufthavnen til det øgede passagertal. Disse investeringer var nødvendige for at øge lufthavnens værdi i tilfælde af den planlagte privatisering og for at gøre lufthavnen klar til at tiltrække ethvert luftfartsselskab.

(299) Derudover minder Kommissionen om, at undersøgelsen af, om det markedsøkonomiske princip er overholdt, er baseret på en forhåndsvurdering. I henhold til Domstolens retspraksis skal formålet med en privat markedsaktørs foranstaltninger, der anvendes til at vurdere en offentlig aktørs foranstaltninger, ikke nødvendigvis være at skabe overskud på kort sigt, men de kan være styret af udsigt til overskud på lang sigt ([1]). Selv om en lufthavn har underskud i løbet af den periode, hvor Ryanair benytter den, er det stadig muligt, at en aftale med et luftfartsselskab i en forudgående situation i stigende grad er rentabel for lufthavnen.

(300) Som en sidste bemærkning nævner Kommissionen, at Ecorys i forbindelse med den foreliggende undersøgelse blev bedt om at udarbejde en rapport om rentabiliteten af aftalen af 2000 mellem FLG og Ryanair ([2]). Rapporten var dog baseret på en metode for de samlede omkostninger og ikke på en metode for stigende omkostninger, og vil derfor ikke blive taget i betragtning.

7.4.2.2. **Vurdering af ekstraomkostninger og -indtægter**

(301) En markedsøkonomisk aktør ville ved en vurdering af den pågældende aftale have valgt datoen for aftalens underskrivelse som startdato, dvs. den 29. maj 2000. Som slutdato ville en markedsøkonomisk aktør have valgt udløbsdatoen for aftalen fra 2000, dvs. den 31. maj 2010.

(302) Med henblik på vurderingen af den omhandlede aftale og i betragtning af konklusionerne i betragtning 282 til 301 skal såvel eksistensen som størrelsen af den eventuelle støtte i denne aftale vurderes under hensyntagen til situationen på tidspunktet for dens indgåelse og nærmere bestemt under hensyntagen til de tilgængelige oplysninger og den forventelige udvikling på det pågældende tidspunkt.

(303) På tidspunktet for forhandlingen af aftalen forventede FLG, at Ryanairs forretning i Lübeck lufthavn ville føre til et øget passagertal og dermed øge indtægterne fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter til en udvidelse af andre aktiviteter end luftfart, samt at den ville tiltrække flere luftfartsselskaber. Selv om FLG havde underskud i årene før aftalen, var der en forventning om, at Ryanairs forretninger i lufthavnen ville føre til et moderat overskud på mellemlang til lang sigt.

(304) Tyskland leverede data om den forudgående forventede stigning i passagertal samt de forventede øgede omkostninger og indtægter både i et best case- og worst case-scenarie.

([1]) Domstolens dom af 21. marts 1991, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (Alfa Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142.

([2]) Rapporten er nævnt tidligere i afsnit 7.3.1.1 om rentabiliteten af aftalen mellem Hansestadt Lübeck og Infratil.

(305) Øgede indtægter, som en privat investor med rimelighed kunne forvente fra aftalen omfatter:

a) øgede indtægter fra luftfartsaktiviteter fra passagerer og de landingsafgifter, som Ryanair betalte, samt

b) ekstra indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter, f.eks. parkering, franchise-forretninger eller butikker, der drives direkte.

(306) Under anvendelse af single till-princippet er det Kommissionens opfattelse, at der bør tages hensyn til indtægter fra såvel luftfart som andet end luftfart ([1]).

(307) Tyskland gjorde gældende, at lufthavnen på basis af afgifterne i aftalen af 2000 forventede, at de gennemsnitlige indtægter fra luftfart ville udgøre […] EUR pr. passager. FLG vurderede, at indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter ville udgøre […] % af indtægterne fra luftfartsaktiviteter.

(308) Øgede omkostninger, som en privat investor med rimelighed kunne forvente fra aftalen, omfatter:

a) højere driftsomkostninger som en direkte følge af Ryanair-aftalen

b) udgifter til markedsføringsydelser

c) investeringsomkostninger direkte forbundet med Ryanair-aftalen.

(309) Tyskland fremførte, at det var nødvendigt at øge antallet af medarbejdere i FLG for at håndtere det forventede antal passagerer. FLG forventede ekstra drifts- og personaleomkostninger på […] EUR pr. passager.

(310) Baseret på aftalen af 2000 forventede FLG øgede markedsføringsomkostninger for perioden 2000-2012 på […] EUR i best case- og på […] EUR i worst case-scenariet.

(311) Hvad angår investeringsomkostninger, nævnte Tyskland, at infrastrukturen i lufthavnen allerede eksisterede forud for aftalen med Ryanair, og at Ryanairs oprindeligt planlagte aktiviteter i Lübeck lufthavn ikke krævede ekstra investeringer i infrastruktur.

(312) Tyskland fremsendte følgende indtægter og driftsomkostninger for best case- (tabel 11) og worst case-scenariet (tabel 12):

Tabel 11

Omkostninger og indtægter i best case-scenariet

År	Passagerer	Indtægter fra luftfartsaktiviteter	Indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	Driftsomkostninger
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Jf. luftfartsretningslinjerne af 2014, punkt 64.

År	Passagerer	Indtægter fra luftfartsaktiviteter	Indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	Driftsomkostninger
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	[…]	[…]	[…]	[…]
I alt	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tabel 12

Omkostninger og indtægter i worst case-scenariet

År	Passagerer	Indtægter fra luftfartsaktiviteter	Indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	Driftsomkostninger
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	[…]	[…]	[…]	[…]
I alt	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

(313) FLG skønnede positive finansielle virkninger af aftalen af 2000 med Ryanair. I den forbindelse indeholder tabel 13 en oversigt over indtægterne fra luftfartsaktiviteter og andre aktiviteter samt omkostninger, der direkte kan tilskrives Ryanairs drift i lufthavnen og markedsføringsomkostninger.

Tabel 13

Forudgående rentabilitetsvurdering

Rentabilitetsvurdering	Best case (EUR)	Worst case (EUR)
indtægter fra luftfartsaktiviteter	[…]	[…]
indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	[…]	[…]
driftsomkostninger	[…]	[…]
markedsføringsomkostninger	[…]	[…]
I alt	**[…]**	**[…]**

(314) I best case-scenariet afrundede Tyskland passagertallet til […], hvilket giver indtægter fra luftfart på […] EUR. I worst case-scenariet forventedes […] passagerer i alt, hvilket giver indtægter fra luftfart på […] EUR. Eftersom indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter forventedes at være på […] % af indtægterne fra luftfart, blev disse indtægter beregnet til […] EUR i best case- og […] EUR i worst case-scenariet. De samlede driftsomkostninger blev beregnet til […] EUR i best case- og […] EUR i worst case-scenariet. Markedsføringsomkostningerne blev ikke beregnet pr. passager, men blev skønnet til i alt at udgøre […] EUR i best case- og […] EUR i worst case-scenariet.

(315) Tabel 13 viser indtægter, at indtægterne fra aftalen af 2000 skønnedes at overstige omkostningerne og give et årligt overskud på […] EUR best case- og […] EUR i worst case-scenariet.

(316) Kommissionen konkluderer at Tysklands metode er forsvarlig. De anslåede gennemsnitlige indtægter fra luftfartsaktiviteter var baseret på vilkårene i aftalen af 2000 med Ryanair. Indtægterne fra andre aktiviteter end luftfart blev anslået til […] % af indtægterne fra luftfartsaktiviteter, hvilket synes at være i overensstemmelse med de generelle forventninger, hvad angår indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter i andre lufthavne (jf. tabel 6). Antagelsen om, at antallet af medarbejdere skulle forøges i takt med stigningen i passagertallet, synes også at være rimelig.

(317) Kommissionen bemærker, at investeringer i forbindelse med udvidelsen af Lübeck lufthavn ikke specifikt var møntet på Ryanair, men at de potentielt kunne udnyttes af andre luftfartsselskaber. Dette indikerer, at investeringsomkostninger ikke behøvede at blive medregnet i de øgede omkostninger ved aftalen med Ryanair. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at Tyskland understregede, at FLG løbende forsøgte at tiltrække andre luftfartsselskaber, og at dette forsøg lykkedes ved at tiltrække andre luftfartsselskaber (såsom Wizz Air). Derudover havde Lübeck lufthavn ifølge Tyskland i flere år ikke haft held til at indlede forhandlinger om en aftale med Air Berlin.

(318) Med henblik på at gennemføre en privatisering af Lübeck lufthavn var det ifølge Tyskland nødvendigt at øge passagertallet betydeligt. Kommissionen accepterer, at der blev foretaget investeringer for at forberede Lübeck lufthavn til flere passagerer ([1]).

(319) Kommission betragtning 88 og 89 en bemærker desuden, at aftalen af 2000 ikke indeholdt krav om, at FLG foretog nogen investeringer ([2]). FLG kunne have opfyldt sine forpligtelser i henhold til aftalen uden at investere i en udvidelse af lufthavnen.

(320) På denne baggrund konkluderer Kommissionen, at Tysklands metode med ikke at tilskrive investeringerne foretaget i Lübeck lufthavn til aftalen af 2010 med Ryanair er rimelig.

(321) Efter at have analyseret oplysningerne fra Tyskland er Kommissionen imidlertid uenig i et forhold af analysen, som den således ændrer. I 2000-aftalen er 30. maj 2010 fastsat som slutdato. Tyskland tog de øgede omkostninger og indtægter for 2011 og 2012 i betragtning ved beregningen af den gradvist stigende rentabilitet af 2000-aftalen. Kommissionen mener kun, at det er relevant at tage de gradvist stigende omkostninger og indtægter, der genereres i aftalens løbetid, i betragtning. I lyset af denne nødvendige ændring har Kommissionen foretaget sin egen analyse ved at benytte den af Tyskland fremsendte rentabilitetsanalyse direkte og ændre denne analyse, hvor det er nødvendigt, hvilket er opsummeret i tabel 14, 15 og 16:

Tabel 14

Omkostninger og indtægter i best case-scenariet

År	Passagerer	Indtægter fra luftfartsaktiviteter	Indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	Driftsomkostninger
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Jf. afgørelse (EU) 2015/1226.
([2]) Afgørelse (EU) 2015/1584.

År	Passagerer	Indtægter fra luftfartsaktiviteter	Indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	Driftsomkostninger
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
I alt	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tabel 15

Omkostninger og indtægter i worst case-scenariet

År	Passagerer	Indtægter fra luftfartsaktiviteter	Indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	Driftsomkostninger
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
I alt	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tabel 16

Forudgående rentabilitetsvurdering

Rentabilitetsvurdering	Best case (EUR)	Worst case (EUR)
indtægter fra luftfartsaktiviteter	[…]	[…]
indtægter fra andre aktiviteter end luftfart	[…]	[…]
driftsomkostninger	[…]	[…]
markedsføringsomkostninger	[…]	[…]
I alt	**[…]**	**[…]**

(322) Kommissionen har fjernet de forventede indtægter og driftsomkostninger for 2011 og 2012, da 2000-aftalen forventedes at være udløbet allerede i disse år (jf. tabel 14 og 15). Kommissionen anvendte i stedet de for 2000-2010 forventede indtægter og driftsomkostninger, hvilket gav de i tabel 16 præsenterede indtægter og driftsomkostninger. Hvad angår markedsføringsomkostningerne, beregnede Kommissionen de gennemsnitlige markedsføringsomkostninger pr. passager, som kunne forventes i best case- og worst case-scenariet, på basis af de af Tyskland fremsendte oplysninger. Kommissionen gangede herefter de gennemsnitlige markedsføringsomkostninger pr. passager med antallet af passagerer, der kunne forventes for årene 2000-2010, hvilket resulterede i markedsføringsomkostninger på […] EUR i best case- og […] EUR i worst case-scenariet (jf. tabel 16).

(323) Mens forhåndsanalysen, der blev foretaget af FSG og fremlagt af Tyskland, ikke diskonterede de fremtidige betalinger til den dato, hvor kontrakten blev indgået, er det endelig klart af de fremlagte tal, at det forventedes, at kontrakten var rentabel.

(324) Ud over dataene fra Tyskland fremsendte Oxera en rentabilitetsanalyse af 2000-aftalen ([1]). Oxera anvendte resultatdata, dvs. data om de faktisk afholdte omkostninger og indtægter fra perioden forud for aftalen, hvor det var muligt, for at udlede vurderinger af FLG's forventninger på tidspunktet for aftalens underskrivelse. Oxera beregnede passagertal baseret på resultatdata frem til tidspunktet for aftalens underskrivelse. Indtægter fra luftfart og markedsføringsomkostninger var baseret på afgifter og betalinger i henhold til 2000-aftalen. Til beregning af indtægter og driftsomkostninger for andre aktiviteter end luftfart anvendte Oxera resultatdata fra perioden efter aftalens indgåelse.

(325) NNV for aftalen fra 2000 med Ryanair blev anslået til […] EUR. Aftalen forventedes derfor at være rentabel.

(326) Oxera beregnede NNV uden at tilskrive investeringsomkostningerne til 2000-aftalen med Ryanair. Dette ligger på linje med Kommissionens konklusion (jf. betragtning 316 til 320) om, at investeringerne i Lübeck lufthavn ikke skulle tilskrives 2000-aftalen.

(327) Kommissionen bemærker, at Oxera anvendte data, der var tilgængelige på forhånd, til beregning af passagertal, indtægter fra luftfart og markedsføringsafgifter, men at selskabet baserede sin vurdering af indtægter fra og driftsomkostninger for andre aktiviteter end luftfart på efterfølgende data. Oxera anførte, at det ikke havde adgang til efterfølgende prognoser for indtægter fra og driftsomkostninger for andre aktiviteter end luftfart. Kommissionen bemærker, at kun indtægter og omkostninger, som lufthavnen forventede at afholde på forhånd på tidspunktet for dens indgåelse af aftalen med det pågældende luftfartsselskab, kan indgå i vurderingen af, om en sådan aftale er i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske aktør. En vurdering, der delvist er baseret på efterfølgende data, kan imidlertid være med til at understøtte valideringen af de vurderinger, der er truffet for at fastslå de på forhånd forventede indtægter og omkostninger. De forudgående data, som er gendannet af Oxera vedrørende indtægter fra luftfart ([…] EUR) ligger i realiteten mellem FLG's på forhånd forventede indtægter fra luftfart, som er fremsendt af Tyskland, i best case- ([…] EUR) og worst case-scenariet ([…] EUR). De forudgående data, som Oxera har gendannet, vedrørende markedsføringsomkostninger ([…] EUR), er endda lavere end dem, der er fremsendt af Tyskland: FLG forventede på forhånd markedsføringsomkostninger på […] EUR i best case- og […] EUR i worst case-scenariet. Dette bekræfter, at FLG's forudgående forventninger var tilstrækkeligt konservative.

7.4.3. ***Konklusion***

(328) Oplysningerne fra Tyskland tyder på, at FLG kunne have forventet et positivt stigende afkast af 2000-aftalen. De vurderinger, som forventningen var baseret på, synes at være rimelige. Dette understøttes af, at den forventede stigning i passagertallet blev overgået af den reelle vækst i årene 2000-2005. Begrænsningerne i stigningen i passagertallet skyldes i vid udstrækning, at det ikke var muligt at opnå byggetilladelsen og udvide lufthavnen, hvilket ikke var muligt at forudse, da 2000-aftalen blev indgået. FLG's forventninger understøttes af den af Oxera gennemførte undersøgelse.

(329) Det kunne derfor med rimelighed forventes, at FLG opnåede et stigende afkast for 2000-aftalen med Ryanair. Det følger heraf, at en markedsøkonomisk aktør ville have indgået aftalen, fordi den gradvist, ud fra en forudgående vurdering, ville bidrage til lufthavnens overskud. Ligeledes kan 2000-aftalen på baggrund af det klart positive bidrag også anses for at være den del af gennemførelsen af en overordnet strategi, der i det mindste på lang sigt ville sikre rentabilitet.

([1]) Oxera-rapport, Economic MEOP assessment: Lübeck lufthavn, den 1. september 2014.

(330) 2000-aftalen mellem FLG og Ryanair giver således ikke Ryanair nogen økonomisk fordel, som Ryanair ikke ville have opnået på normale markedsvilkår. Den udgør derfor ikke statsstøtte, jf. traktatens artikel 107, stk. 1. Denne konklusion berører ikke vurderingen af, om 2010-aftalerne omfattede statsstøtte til Ryanair.

7.5. *AFGIFTER FOR AFISNING AF FLY*

7.5.1. ***Selektivitet***

(331) For at en statslig foranstaltning skal være omfattet af artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal den begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«. Derfor er kun foranstaltninger, der begunstiger virksomheder, og som giver en fordel på en selektiv måde, omfattet af begrebet statsstøtte.

(332) I henhold til de europæiske domstoles retspraksis skal der tages stilling til, om en statslig foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning (»referenceordningen«) kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation. En foranstaltning, som skelner mellem virksomheder i en sammenlignelig situation, ville være umiddelbart selektiv. Hvis en foranstaltning, der umiddelbart er selektiv, er begrundet i systemets karakter eller opbygning, vil den ikke blive anset for selektiv og dermed ikke være omfattet af artikel 107, stk. 1, i TEUF ([1]).

(333) Kommissionen skal derfor foretage en analyse i tre trin: Først skal referenceordningen fastlægges. Dernæst bør det fastlægges, om en bestemt foranstaltning afviger fra systemet, i det omfang den skelner mellem økonomiske aktører, som i lyset af systemets iboende formål er i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Hvis der forekommer en sådan afvigelse (og foranstaltningen derfor umiddelbart er selektiv), vil det i analysens tredje etape skulle fastslås, om afvigelsen er retfærdiggjort af ordningens karakter eller opbygning.

(334) I denne sag indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure i forbindelse med afgifter for afisning af fly.

(335) Først skal Kommissionen fastslå den referenceordning, som afgifterne for afisning af fly skal vurderes i henhold til. I denne sammenhæng bemærker Kommissionen, at afgifterne for afisning af fly i lufthavnen er fastlagt i en særlig afgiftsordning. En sådan ordning om særlige afgifter er ikke en del af den overordnede afgiftsordning for brug af infrastruktur, men den særlige afgiftsordning har visse træk til fælles med den almindelige afgiftsordning: den særlige afgiftsordning fastsætter priser for visse ydelser, der leveres af lufthavnen til luftfartsselskaber og priser for materiel, der er nødvendigt til disse ydelser. Den gælder for alle luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen. Den justeres med få års mellemrum for at tage højde for ændringer i omkostninger for de særlige ydelser. Lufthavnen alene har kompetence til at udarbejde den særlige afgiftsordning.

(336) I Lübeck-dommen fastslog Domstolen, at afgiftsordningen for 2006 for Lübeck lufthavn skulle benyttes som referenceordning ([2]). I lyset af lighederne mellem den almindelige afgiftsordning og den særlige afgiftsordning konkluderer Kommissionen, at den særlige afgiftsordning i Lübeck lufthavn skal betragtes som den referenceramme, som afgifterne for afisning af fly i Lübeck lufthavn skal holdes op imod.

(337) For det andet skal Kommissionen vurdere, om den særlige afgiftsordning skelner mellem økonomiske aktører, der er i en lignende faktisk og juridisk situation. Kommissionen bemærker, at den særlige afgiftsordning gælder for alle luftfartsselskaber, der benytter Lübeck lufthavn. Når tjenesterne for afisning af fly benyttes, skelner den særlige afgiftsordning ikke mellem forskellige luftfartsselskaber. Alle fly, der afises i Lübeck lufthavn, pålægges samme afgifter, der afhænger af flyets startvægt samt den mængde afisningsvæske og varmt vand, der benyttes. Afgifterne for afisning af fly i Lübeck lufthavn afviger således ikke fra referenceordningen, eftersom der ikke gøres forskel på de luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen. Kommissionen konkluderer, at afgifterne for afisning umiddelbart ikke er selektive.

([1]) Dom af 7. marts 2012, British Aggregates Association mod Kommissionen, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, præmis 82 og 83; dom af 15. november 2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, præmis 74 og 75; dom af 14. januar 2015, Eventech mod The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, præmis 54 og 55.

([2]) Dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, præmis 62.

(338) Eftersom afgifterne for afisning umiddelbart ikke er selektive, er der ikke behov for at vurdere, om sådanne afgifter er begrundet i arten eller den generelle afgiftsordning.

7.5.2. ***Konklusion***

(339) Afgifterne for afisning af fly udgør således ikke statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8. **KONKLUSION**

(340) Kommissionen konkluderer, at det ikke er nødvendigt at træffe afgørelse om, hvorvidt potentiel statsstøtte til FLG udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, eller hvorvidt en sådan statsstøtte kan erklæres forenelig. Den juridiske enhed FLG eksisterer ikke længere, og selskabets økonomiske aktivitet er ophørt. Selv om der var økonomisk kontinuitet mellem FLG og Yasmina, ville det derudover ikke længere være muligt at tilbagesøge støtten fra Yasmina, fordi selskabet er opløst, og aktiverne er blevet solgt ved en insolvensbehandling under retsligt tilsyn i overensstemmelse med tysk insolvensret.

(341) Salget af aktier i FLG til Infratil i 2005 gav ikke Infratil en fordel, da Hansestadt Lübeck optrådte som en markedsøkonomisk aktør ved salget af aktierne. Genforhandlingen af put-optionen i 2009 og overtagelsen af ekstra underskud, investeringer og andre omkostninger i henhold til tillægsaftalen af 2009 gav heller ikke Infratil nogen fordel. I denne forbindelse optrådte Hansestadt Lübeck også som en markedsøkonomisk aktør.

(342) 2000-aftalen mellem FLG og Ryanair ville ud fra en forhåndsvurdering have bidraget til lufthavnens rentabilitet. En markedsøkonomisk aktør ville derfor have indgået aftalen, som ikke giver Ryanair nogen fordel.

(343) Afgifterne for afisning af fly i lufthavnen synes ikke at være selektive —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Det er ikke nødvendigt at træffe afgørelse om, hvorvidt den potentielle statsstøtte til FLG udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, eller hvorvidt en sådan statsstøtte kan erklæres forenelig med det indre marked, idet FLG's økonomiske aktiviteter er ophørt, og det ikke længere er muligt at tilbagesøge støtten.

Artikel 2

Salget af 90 % af aktierne i FLG til Infratil og betingelserne for put-optionen, der blev genforhandlet i 2009, udgør ikke statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 3

Aftalen mellem Ryanair og Lübeck lufthavn fra 2000 udgør ikke statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 4

Gebyrerne for afisning af fly udgør ikke statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 7. februar 2017.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen