II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2017/2336 DER KOMMISSION

vom 7. Februar 2017

SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) und SA.31149 (2012/C) — Deutschland mutmaßliche staatliche Beihilfen zugunsten der Flughafen Lübeck GmbH, von Infratil Limited, Ryanair und der den Flughafen nutzenden Fluggesellschaften

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017) 602)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß dem oben genannten Artikel ([1]) und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß dem oben genannten Artikel ([2]) und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

1.1. *VERFAHREN SA.21877*

(1) In den Jahren 2002, 2003, 2004, 2005 und 2006 gingen bei der Kommission mehrere Beschwerden von der Fluggesellschaft Air Berlin, einer Umweltschutz-NRO (Bund für Umwelt und Naturschutz) sowie von Privatpersonen bezüglich einer mutmaßlichen staatlichen Beihilfe zugunsten der Flughafen Lübeck GmbH („FLG“), von Infratil Limited („Infratil“) ([3]) und der Fluggesellschaft Ryanair ([4]) ein.

(2) Am 7. November 2005 ersuchte die Kommission Deutschland um Auskünfte, die Deutschland mit Schreiben vom 7. Februar 2006 übermittelte. Weitere Auskünfte wurden mit Schreiben vom 22. März 2006 erbeten, auf das Deutschland am 12. Juni 2006 antwortete. Treffen zwischen den Dienststellen der Kommission, Infratil, dem Mehrheitseigner des Flughafenbetreibers und der Hansestadt Lübeck fanden am 14. Oktober und 4. Dezember 2006 statt. Im Anschluss an diese Treffen stellte Infratil am 16. und 31. Oktober, am 6. November sowie am 4., 6. und 21. Dezember 2006 weitere Informationen per E-Mail und Fax bereit.

([1]) ABl. C 287 vom 29.11.2007, S. 27.

([2]) ABl. C 295 vom 7.12.2007, S. 29, und ABl. C 241 vom 10.8.2012, S. 56.

([3]) *Infratil* ist eine neuseeländische Beteiligungsgesellschaft, die auf Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Energie, Flughäfen und öffentliches Verkehrswesen spezialisiert ist. Infratil war Eigentümer und Betreiber insbesondere folgender Flughäfen: Wellington International Airport, Neuseeland; Glasgow Prestwick Airport und Kent International Airport, Vereinigtes Königreich. In der Zwischenzeit hat die Gesellschaft ihre Beteiligungen an europäischen Flughäfen veräußert.

([4]) Bei *Ryanair* handelt es sich um eine irische Fluggesellschaft und um ein Mitglied des Verbands der europäischen Billigfluggesellschaften (European Low Fares Airlines Association — ELFAA). Die Geschäftstätigkeit der Fluggesellschaft erstreckte sich auf sekundäre Regionalflughäfen. Die Fluggesellschaft fliegt zurzeit rund 160 europäische Zielflughäfen an. Ryanair betrieb eine homogene Flotte aus 272 Maschinen des Typs Boeing 737-800 mit 189 Sitzen. Ryanair führte zum Zeitpunkt des Einleitungsbeschlusses von 2007 vom Flughafen Lübeck 23 Flüge pro Woche nach fünf europäischen Zielflughäfen durch: London-Stansted (Vereinigtes Königreich), Mailand-Bergamo und Pisa (Italien), Palma de Mallorca (Spanien) und Stockholm-Skavsta (Schweden).

(3) Mit Schreiben vom 18. Januar 2007 forderte Deutschland die Kommission auf, das Vorprüfverfahren auszusetzen. Mit Schreiben vom 2. Mai 2007 lehnte die Kommission diese Anfrage ab.

(4) Am 24. April 2007 übermittelte Deutschland der Kommission eine weitere Stellungnahme. Am 21. Juni 2007 fand ein Treffen zwischen Deutschland und den Kommissionsdienststellen statt.

(5) Mit Schreiben vom 10. Juli 2007 teilte die Kommission Deutschland ihren Beschluss mit, aufgrund der Finanzierung des Flughafens Lübeck, der finanziellen Beziehungen zwischen der Hansestadt Lübeck und Infratil sowie der finanziellen Beziehungen zwischen dem Flughafen und Ryanair das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten („Einleitungsbeschluss von 2007"). Das förmliche Prüfverfahren wurde unter der Nummer SA.21877 (C 24/2007) registriert.

(6) Eine Berichtigung des Einleitungsbeschlusses von 2007 wurde am 24. Oktober 2007 angenommen.

(7) Der Einleitungsbeschluss wurde am 29. November 2007 im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([1]) veröffentlicht. Die Berichtigung wurde am 7. Dezember 2007 veröffentlicht ([2]). Die Kommission forderte die Beteiligten auf, sich innerhalb eines Monats nach dem Datum der Veröffentlichung zu den in Frage stehenden Maßnahmen zu äußern.

(8) Die Kommission erhielt in dieser Sache Stellungnahmen von Ryanair, Air Berlin, Infratil, der FLG, zwei NRO ([3]), der Industrie- und Handelskammer zu Lübeck („IHK Lübeck") ([4]), dem Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften („BDF") und von Privatpersonen ([5]). Deutschland antwortete auf diese Stellungnahmen am 17. April 2008.

(9) Das unabhängige Beratungsunternehmen der Kommission, Ecorys, forderte am 24. Juli 2008 Auskünfte von Deutschland an, um einen Bericht in dieser Sache zu erstellen. Deutschland wandte sich am 1. August 2008 an die Kommission, um das Recht von Ecorys anzufechten, Informationen und Unterlagen einzuholen. Die Kommission antwortete darauf am 8. August 2008 und bestätigte, dass die Kommission ihre Befugnisse in dieser Angelegenheit auf Ecorys übertragen habe. Daraufhin gingen die angeforderten Informationen am 18. September 2008 ein.

(10) Am 16. April 2009 forderte die Kommission zusätzliche Auskünfte von Deutschland an. Deutschland beantragte eine Verlängerung der Frist am 21. April 2009 und ein weiteres Mal am 7. Juli 2009. Die angeforderten Informationen wurden am 30. Oktober 2009 übermittelt. Am 29. Oktober 2009 forderte die Kommission zusätzliche Informationen an, die Deutschland am 16. Dezember 2009 übermittelte.

(11) Am 17. Oktober 2010 erhielt die Kommission Informationen von Air Berlin.

(12) Mit Schreiben vom 28. März 2011 ersuchte die Kommission Deutschland um zusätzliche Auskünfte. Deutschland beantragte am 15. April 2011 eine Fristverlängerung. Am 20. April 2011 gewährte die Kommission Deutschland diese Fristverlängerung. Am 21. April 2011 beantragte Deutschland eine weitere Fristverlängerung, die die Kommission am 27. April 2011 gewährte. Deutschland legte den ersten Teil der angeforderten Informationen am 16. Mai 2011 vor. Mit Schreiben vom 20. Mai 2011 teilte die Kommission mit, dass sie die vorgelegten Informationen für unvollständig halte, und forderte die ausstehenden Auskünfte an. Deutschland widersprach dieser Ansicht mit Schreiben vom 7. Juni 2011. Die Kommission antwortete am 15. Juni 2011 und forderte die fehlenden Informationen an.

(13) Am 8. April 2011 übermittelte die Kommission Ryanair einen Fragebogen. Die Antworten wurden der Kommission am 4. Juli 2011 mitgeteilt. Die Kommission leitete diese Antworten am 18. Juli 2011 an Deutschland weiter und forderte eine Stellungnahme bis zum 18. August 2011. Am 8. August 2011 übermittelte die Kommission Deutschland eine übersetzte Fassung der Antworten von Ryanair und verlängerte die Antwortfrist Deutschlands bis zum 9. September 2011. Deutschland übermittelte der Kommission seine Stellungnahme schließlich am 8. September 2011. Am 7. Februar 2012 forderte die Kommission zusätzliche Informationen von Ryanair zur Analyse von Oxera an, die Ryanair am 4. Juli 2011 vorlegte. Am 13. Februar 2012 beantragte Ryanair eine Verlängerung der Antwortfrist. Am 16. Februar 2012 bat Oxera die Kommission um Klarstellung bezüglich einer der gestellten Fragen. Die Klarstellung wurde von der Kommission am 17. Februar 2012 übermittelt. Ryanair sandte der Kommission seine Stellungnahme am 13. April 2012 zu. Diese Stellungnahme leitete die Kommission am 27. Juni 2012 an Deutschland weiter. Mit Schreiben vom 10. September 2012 nahm Deutschland zur Antwort von Ryanair Stellung.

([1]) ABl. C 287 vom 29.11.2007, S. 27.
([2]) ABl. C 295 vom 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 and Horst Conrad.

(14) Der Abschlussbericht von Ecorys vom 29. März 2011 wurde Deutschland am 29. Juni 2011 mit der Bitte um Stellungnahme vorgelegt. Deutschland erhielt am 24. August 2011 eine Übersetzung des Berichts mit der Bitte um Stellungnahme bis zum 26. September 2011. Deutschland übermittelte seine Stellungnahme am 10. Oktober 2011.

(15) Am 30. Juni 2011 übersandte Deutschland die zweite Hälfte der von der Kommission angeforderten Informationen. Deutschland antwortete auf das Schreiben der Kommission vom 15. Juni 2011 am 29. Juni 2011. Am 5. Juli 2011 forderte die Kommission Deutschland auf, fehlende Informationen vorzulegen. Deutschland übermittelte diese fehlenden Informationen am 15. Juli 2011.

(16) Am 4. Juli 2011 übersandte Ryanair der Kommission eine Stellungnahme, die am 8. August 2011 an Deutschland weitergeleitet wurde. Deutschland nahm zu dieser Antwort am 8. Oktober 2011 Stellung.

(17) Am 20. Februar 2012 forderte die Kommission zusätzliche Auskünfte von Deutschland an. Am 19. März 2012 beantragte Deutschland eine Verlängerung der Antwortfrist bis zum 17. April 2012. Diese gewährte die Kommission am 21. März 2012. Mit Schreiben vom 17. April 2012 beantwortete Deutschland die Fragen der Kommission vom 24. Februar 2012. Am 18. April 2012 forderte die Kommission Deutschland auf, die fehlenden Informationen bis zum 28. April 2012 vorzulegen, ohne die Möglichkeit einer Verlängerung. Die Kommission gab des Weiteren an, dass im Falle der Nichteinhaltung eine Anordnung zur Auskunftserteilung gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ([1]) erteilt würde. Am 2. Mai 2012 fand ein Treffen zwischen der Kommission und Deutschland statt. Am 3. Mai 2012 gewährte die Kommission eine Fristverlängerung bis zum 11. Mai 2012. Mit Schreiben vom 7. Mai 2012 wies Deutschland auf verfahrenstechnische Fehler der Kommission hin und verweigerte die Übermittlung weiterer Informationen.

(18) Mit Schreiben vom 10. April 2013 übermittelte Ryanair der Kommission einen Bericht über den Ansatz von Oxera bezüglich des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten. Dieser Bericht wurde am 3. Mai 2013 an Deutschland weitergeleitet. Weitere Stellungnahmen von Ryanair wurden der Kommission am 20. Dezember 2013 zugesandt.

(19) Mit Schreiben vom 24. Februar 2014 forderte die Kommission Ryanair auf, zur Anwendung der Luftverkehrsleitlinien von 2014 ([2]) Stellung zu nehmen. Am 21. März 2014 forderte die Kommission Infratil auf, zu den Luftverkehrsleitlinien von 2014 Stellung zu nehmen. Eine förmliche Aufforderung aller Beteiligten, Stellungnahmen zu den Luftverkehrsleitlinien von 2014 einzureichen, wurde im Amtsblatt vom 15. April 2014 ([3]) veröffentlicht. Deutschland übermittelte seine Stellungnahme am 12. Mai 2014. Weitere Stellungnahmen wurden von Air Berlin, Infratil und der *Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung eV* („SGF“) ([4]) vorgelegt.

1.2. *VERFAHREN SA.27585 UND SA.31149*

(20) Am 28. Januar 2009 übermittelte die SGF eine Beschwerde zur Beihilfesache SA.21877. Diese wurde als Beihilfesache unter der Nummer CP 31/2009 (SA.27585) registriert.

(21) Mit Schreiben vom 5. Februar 2009 forderte die Kommission von Deutschland Auskünfte zu Pressemitteilungen über den Flughafen Lübeck an. Deutschland antwortete mit Schreiben vom 5. März und 12. März 2009.

(22) Mit Schreiben vom 16. April 2009 ersuchte die Kommission Deutschland um weitere Auskünfte. Deutschland antwortete darauf am 9. Juli 2009.

(23) Am 22. und 30. Juni 2010 reichte die SGF eine weitere Beschwerde ein, in der sie geltend machte, dass Deutschland der FLG und Infratil weitere rechtswidrige staatliche Beihilfen gewährten. Die Beschwerde wurde unter der Beihilfenummer CP 162/2010 (SA.31149) registriert.

(24) Die Kommission übermittelte Deutschland diese Beschwerde mit Schreiben vom 7. Juli 2010 und bat um Übermittlung von Informationen. Mit Schreiben vom 13. Juli 2010 erbat Deutschland eine Verlängerung der Antwortfrist. Mit Schreiben vom 14. Oktober 2010 gewährte die Kommission Deutschland diese Verlängerung.

([1]) Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags [jetzt Artikel 108 AEUV] (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.)

([2]) Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3.)

([3]) ABl. C 113 vom 15.4.2014, S. 30.

([4]) Bei der SGF handelt es sich um eine gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten eingetragene Nichtregierungsorganisation (ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17).

(25) Mit Schreiben vom 28. März 2011 ersuchte die Kommission Deutschland um weitere Auskünfte. Mit Schreiben vom 8. April 2011 verlangte die Kommission von Ryanair Auskünfte über ihre Verträge mit der FLG.

(26) Deutschland beantragte eine Verlängerung der Antwortfrist bis zum 15. Juli 2011. Mit Schreiben vom 20. April 2011 forderte die Kommission Deutschland auf, sich bis zum 28. April 2011 zu den in Rede stehenden Beschwerden zu äußern. Mit Schreiben vom 21. April 2011 beantragte Deutschland eine weitere Fristverlängerung. Mit Schreiben vom 27. April 2011 gewährte die Kommission die Verlängerung der Frist bis zum 16. Mai 2011. Deutschland übermittelte die Auskünfte am 16. Mai 2011.

(27) Am 20. Mai 2011 übermittelte die Kommission ein Erinnerungsschreiben nach Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999, in dem sie angab, dass die übermittelten Auskünfte unvollständig seien. Frist für die Antwort war der 7. Juni 2011. Deutschland antwortete mit Schreiben vom 7. Juni 2011, in dem es zurückwies, dass es sich bei dem Schreiben vom 20. Mai 2011 um ein Erinnerungsschreiben im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 gehandelt habe, da zwei der Fragen offenbar umformuliert worden waren und eine der Fragen Deutschland zufolge neu war.

(28) Mit Schreiben vom 15. Juni 2011 übermittelte die Kommission Deutschland ein zweites Erinnerungsschreiben gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 und räumte die Möglichkeit ein, bis zum 29. Juni 2011 Informationen vorzulegen. Im Falle der Nichteinhaltung dieses Erinnerungsschreibens würde die Kommission eine Anordnung zur Auskunftserteilung in Betracht ziehen. Deutschland antwortete mit Schreiben vom 29. Juni 2011 auf einige der Fragen und teilte der Kommission mit, die Antworten auf die ausstehenden Fragen im Laufe des Monats Juli 2011 zu übermitteln.

(29) Mit Schreiben vom 4. Juli 2011 erhielt die Kommission weitere Informationen von Ryanair.

(30) Mit Schreiben vom 5. Juli 2011 übermittelte die Kommission Deutschland ein drittes Erinnerungsschreiben gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 und räumte die Möglichkeit ein, die noch offenen Fragen bis zum 15. Juli 2011 zu beantworten. Deutschland antwortete mit Schreiben vom 15. Juli 2011.

(31) Mit Schreiben vom 18. Juli 2011 leitete die Kommission die Antworten von Ryanair vom 4. Juli 2011 an Deutschland weiter und forderte eine Stellungnahme. Deutschland erbat die Übersetzung der Ausführungen von Ryanair ins Deutsche. Die Kommission leitete Deutschland die deutsche Fassung des Textes mit Schreiben vom 8. August 2011 zu.

(32) Mit Schreiben vom 8. September 2011 nahm Deutschland zu den Ausführungen von Ryanair Stellung. Am 7. Februar 2012 forderte die Kommission zusätzliche Informationen von Ryanair zur Analyse von Oxera an. Am 13. Februar 2012 beantragte Ryanair eine Verlängerung der Antwortfrist. Am 16. Februar 2012 wurde eine Klarstellung bezüglich einer der von der Kommission gestellten Fragen angefordert. Diese Klarstellung wurde von der Kommission am 17. Februar 2012 übermittelt.

(33) Mit Schreiben vom 22. Februar 2012 teilte die Kommission Deutschland ihren Beschluss mit, aufgrund der etwaigen staatlichen Beihilfe zugunsten von Infratil, der FLG, Ryanair und anderen vom Flughafen Lübeck aus tätigen Fluggesellschaften das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten („Einleitungsbeschluss von 2012“) ([1]). In seiner Antwort bat Deutschland die Kommission mit Schreiben vom 14. März 2012 darum, bestimmte im Einleitungsbeschluss enthaltene Informationen zu schwärzen. Mit Schreiben vom 20. März 2012 kam die Kommission dieser Bitte teilweise nach, sah sich jedoch nicht in der Lage, bestimmte Informationen zu schwärzen. In einem Schreiben vom 3. April 2012 erhob Deutschland ferner Einwände gegen den Standpunkt der Kommission in Bezug auf die Vertraulichkeit. Die Kommission übermittelte Deutschland in dieser Angelegenheit am 25. April 2012 ein Schreiben, dem sie eine weitere Fassung des Einleitungsbeschlusses von 2012 beifügte und weitere Argumente anführte.

(34) Am 2. März 2012 beantragte Ryanair bei der Kommission, den Einleitungsbeschluss von 2012 vor seiner Veröffentlichung einzusehen, um die Veröffentlichung vertraulicher Informationen zu verhindern. Die Kommission antwortete am 6. März 2012 und wies darauf hin, dass es Sache des Mitgliedstaats sei, Ryanair diese Informationen zu übermitteln. Nach einem längeren Austausch zwischen Ryanair, der Kommission und Deutschland reichte Ryanair am 27. April 2012 mehrere Anträge auf Löschung vertraulicher Informationen ein und äußerte Kritik am Verfahren. Darüber hinaus reichte Deutschland am 30. April 2012 weitere Anträge auf Schwärzung bestimmter Informationen seitens Ryanair bei der Kommission ein. Am 29. Juni 2012 wurde die geschwärzte Fassung des Einleitungsbeschlusses von 2012 an Ryanair übermittelt.

(35) Wie am 7. Februar 2012 von der Kommission gefordert, legte Ryanair mit Schreiben vom 13. April 2012 eine Stellungnahme vor. Diese Stellungnahme leitete die Kommission am 27. Juni 2012 an Deutschland weiter. Mit Schreiben vom 10. September 2012 nahm Deutschland zur Antwort von Ryanair Stellung.

([1]) Vor der Einleitung wurden die Maßnahmen in den Fällen CP 31/2009 (SA.27585) und CP 162/2010 (SA.31149) untersucht.

(36) Mit Schreiben vom 24. Februar 2012 ersuchte die Kommission Deutschland darum, weitere Auskünfte zu den Sachen binnen 20 Tagen vorzulegen. Am 19. März 2012 beantragte Deutschland eine Fristverlängerung bis zum 20. April 2012. Mit Schreiben vom 21. März 2012 gewährte die Kommission eine Verlängerung der Frist bis zum 17. April 2012. Deutschland legte die angeforderten Informationen am 17. April 2012 vor. Mit Schreiben vom 18. April 2012 teilte die Kommission mit, dass sie die von Deutschland vorgelegten Informationen für unvollständig halte, und forderte die fehlenden Informationen bis zum 28. April 2012 an. Die Kommission führte weiter aus, dass im Falle der Nichteinhaltung eine Anordnung zur Auskunftserteilung gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 erteilt würde. Am 3. Mai 2012 forderte die Kommission Deutschland in einem weiteren Schreiben dringend auf, die fehlenden Informationen bis zum 11. Mai 2012 einzureichen.

(37) Am 14. Mai 2012 reichte Deutschland bei der Kommission eine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss von 2012 ein.

(38) Der Einleitungsbeschluss von 2012 wurde am 10. August 2012 im Amtsblatt veröffentlicht ([1]). Alle Beteiligten erhielten Gelegenheit, binnen eines Monats zum Beschluss Stellung zu nehmen. Mit zwei Schreiben vom 16. August 2012 bzw. vom 22. August 2012 beantragte Ryanair eine Verlängerung der Antwortfrist bis zum 24. September 2012. Wizz Air beantragte am 24. August 2012 eine Verlängerung bis zum 24. September 2012. Am 31. August 2012 beantragte Infratil eine Verlängerung bis zum 10. Oktober 2012. Am 5. September 2012 beantragten die Hansestadt Lübeck und die FLG bei der Kommission eine Fristverlängerung bis zum 10. Oktober 2012. Am 7. September 2012 beantragte der Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen („ADV") ([2]) eine Fristverlängerung bis zum 10. Oktober 2012. Am selben Tag gewährte die Kommission Ryanair, Wizz Air, dem ADV, der Hansestadt Lübeck, der FLG und Infratil die Verlängerungen.

(39) Am 9. September 2012 reichte der Pro Airport Lübeck e.V. seine Stellungnahme ein.

(40) Am 10. September 2012 beantragten die Flughafen Hamburg GmbH und die Landesregierung Schleswig-Holstein bei der Kommission eine Fristverlängerung zur Einreichung von Stellungnahmen bis zum 10. Oktober 2012. Die Kommission gewährte diese Verlängerung am nächsten Tag. Am 10. September 2012 reichte die SGF bei der Kommission ihre Stellungnahme ein.

(41) Ryanair legte der Kommission seine Stellungnahme am 24. September 2012 vor, einschließlich eines Berichts von Oxera. Mit Schreiben vom 8. Oktober 2012 reichte die Hansestadt Lübeck ihre Stellungnahme bei der Kommission ein. Am 10. Oktober 2012 erhielt die Kommission Stellungnahmen von der ADV, der FLG, Infratil und Wizz Air, einschließlich eines Berichts von Oxera. Am gleichen Tag legte Ryanair zusätzlich mehrere Berichte von Oxera vor.

(42) Am 3. Mai 2014 übermittelte die Kommission die nichtvertraulichen Fassungen der Oxera- Berichte an Deutschland und forderte Deutschland zur Stellungnahme auf.

(43) Am 15. Mai 2013, 17. Januar 2014 und 31. Januar 2014 reichte Ryanair weitere Informationen ein.

(44) Mit Schreiben vom 11. Februar 2013 forderte die Kommission Deutschland auf, alle Verträge im Zusammenhang mit der Privatisierung des Flughafens Lübeck binnen 20 Tagen einzureichen. Diese Einsicht wurde der Kommission mit Schreiben vom 28. Februar 2014 verwehrt, da die Privatisierung des Flughafens Lübeck nicht Gegenstand des gegenwärtigen Verfahrens sei. Nach Konsultationen zwischen der Kommission und Deutschland übermittelte Deutschland die Einzelheiten zur Privatisierung des Flughafens Lübeck mit Schreiben vom 13. März 2014.

(45) Die Kommission setzte Deutschland am 24. Februar 2013 und am 17. März 2014 über die Einführung der Luftverkehrsleitlinien von 2014 und deren Relevanz für das gegenwärtige Verfahren in Kenntnis und forderte Deutschland auf, dazu Stellung zu nehmen. Daraufhin legte Deutschland am 27. März 2014 Informationen vor. Weitere Antworten gingen von Wizz Air mit Schreiben vom 30. April 2014 und von Deutschland mit Schreiben vom 12. Mai 2014 ein.

(46) Mit Schreiben vom 2. September, 12. September und 26. September 2014 legte Ryanair weitere Berichte von Oxera zum aktuellen Ansatz der Kommission beim Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten vor.

1.3. *VERBUNDENES VERFAHREN BEZÜGLICH SA.21877, SA.27585 UND SA.31149*

(47) 2014 verband die Kommission die Verfahren SA.21877, SA.27585 und SA.31149.

(48) Mit Schreiben vom 30. September 2014 ersuchte die Kommission Deutschland um weitere Auskünfte.

([1]) ABl. C 241 vom 10.8.2012, S. 56.
([2]) Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen).

(49) Am 6. Oktober 2014 beantragte Deutschland bei der Kommission die Fristverlängerung für die Vorlage der angeforderten Auskünfte bis zum 30. November 2014. Die Kommission verlängerte die Frist bis zum 17. November 2014. Am 21. November 2014 sandte die Kommission Deutschland ein Erinnerungsschreiben zu, um die angeforderten Informationen bis zum 3. Dezember 2014 nachzureichen. Die Kommission führte aus, dass im Falle der Nichteinhaltung dieses Erinnerungsschreibens eine Anordnung zur Auskunftserteilung gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 erteilt würde. Deutschland übermittelte die angeforderten Auskünfte am 3. Dezember 2014. Nach einer Telefonkonferenz vom 18. Dezember 2014 reichte Deutschland am 12. und 14. Januar 2015 weitere Informationen ein.

(50) Mit E-Mail vom 26. Januar 2015, vom 9. Februar 2015 und vom 27. Februar 2015 gingen bei der Kommission Antworten von Ryanair ein.

(51) Am 30. Januar 2015 bekundete Air Berlin sein Interesse an einem Beschluss der Kommission bezüglich der mutmaßlichen staatlichen Beihilfe zugunsten von Ryanair.

(52) Mit Schreiben vom 23. März 2015 leitete die Kommission weitere Stellungnahmen von Dritten weiter und forderte Deutschland auf, dazu Stellung zu nehmen. Deutschland antwortete am 9. April 2015 mit seiner Stellungnahme zu den Ausführungen Dritter.

(53) In einer E-Mail vom 20. April 2015 forderte die Kommission weitere Informationen über die Yasmina Flughafenmanagement GmbH („Yasmina") ([1]), die Betreiberin des Flughafens Lübeck in den Jahren 2013 und 2014, an. Weitere Fragen betreffend den von Infratil für die Verkaufsoption entrichteten Preis wurden Deutschland am 4. Mai 2015 übermittelt.

(54) Die Hansestadt Lübeck antwortete am 5. Mai 2015 auf die Fragen zu Yasmina. Mit Schreiben vom 11. Mai 2015 reagierte Deutschland auf das Ersuchen der Kommission um weitere Informationen zum Preis der Verkaufsoption.

(55) Am 13. Mai 2015 befragte die Kommission Oxera zur mutmaßlichen staatlichen Beihilfe für Entgelte für die Enteisung. Daraufhin legte Oxera am 18. Mai 2015 einen Bericht zur Enteisung vor.

(56) Per E-Mail vom 22. Mai 2015 bat die Kommission Oxera um Klarstellung bezüglich ihrer Berichte vom September 2014 bzw. vom Februar 2015 über die Rentabilität der Nebenvereinbarungen von 2010 zwischen Ryanair und der FLG. Die Kommission erhielt am 28. Mai 2015 eine entsprechende Antwort.

(57) Am 23. Juni 2015 ersuchte die Kommission Deutschland um weitere Auskünfte. Die Antworten gingen am 25. Juni und 3. Juli 2015 ein. Die Kommission leitete Deutschland am 29. Juni 2015 weitere Fragen zu, die mit Schreiben vom 24. Juli 2015 beantwortet wurden.

(58) Am 3. Juli 2015 erhielt die Kommission von Ryanair eine erläuternde Mitteilung von Oxera.

(59) Am 4. August 2015 ersuchte die Kommission Deutschland um weitere Auskünfte. Die Antworten gingen am 10. September 2015 ein.

(60) Ryanair übermittelte der Kommission am 30. November 2015 eine weitere Oxera-Mitteilung zu Bewertungen der Vereinbarungen zwischen dem Flughafen und den Fluggesellschaften nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im Zusammenhang der Gesamtrentabilität des Flughafens. Die Hansestadt Lübeck legte am 20. Januar 2016 und Deutschland am 19. Februar 2016 zusätzliche Informationen vor.

1.4. *ANFECHTUNG DES EINLEITUNGSBESCHLUSSES VON 2012 IN BEZUG AUF DIE FLUGHAFENENTGELTORDNUNG*

(61) Die Hansestadt Lübeck beantragte die teilweise Nichtigerklärung des Einleitungsbeschlusses von 2012. Das Gericht hob den Einleitungsbeschluss von 2012 in Bezug auf die Flughafenentgeltordnung des Flughafens Lübeck von 2006 auf („Entgeltordnung von 2006") ([2]). Die Kommission legte gegen dieses Urteil Beschwerde ein. Das Urteil des Gerichts wurde durch den Gerichtshof bestätigt ([3]). Der Einleitungsbeschluss von 2012 wurde folglich in Bezug auf die Entgeltordnung von 2006 endgültig für nichtig erklärt. Folglich ist die Entgeltordnung von 2006 nicht Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

([1]) Yasmina war eine 100 %ige Tochtergesellschaft von 3 Y Logistic und Projektbetreuung GmbH („3Y"), einem Investmentunternehmen im Besitz einer natürlichen Person, nämlich des Saudis Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina wurde für den Kauf und Betrieb des Flughafens Lübeck gegründet.

([2]) Urteil des Gerichts vom 9.September 2014, *Hansestadt Lübeck/Europäische Kommission*, T-461/12 ECLI:EU:T:2014:758.

([3]) Urteil des Gerichts vom 21.Dezember 2016, *Europäische Kommission gegen Hansestadt Lübeck*, C- 524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971.

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN

2.1. *HINTERGRUND DER PRÜFUNG UND KONTEXT DER MASSNAHMEN*

2.1.1. ***Einzugsgebiet, Entwicklung des Passagieraufkommens und Fluggesellschaften, die den Flughafen anfliegen***

(62) Der Flughafen Lübeck liegt in Schleswig-Holstein in einer Entfernung von rund 73 km von Hamburg.

(63) Der Flughafen selbst bezeichnet den Großraum Hamburg und Öresund (Großraum Kopenhagen/Malmö) als sein Einzugsgebiet. In dieser Region stehen folgende Flughäfen zur Verfügung:

— Flughafen Hamburg (~ 78 km vom Flughafen Lübeck entfernt, ~ 65 Min. Fahrzeit mit dem Auto),

— Flughafen Rostock (~ 134 km vom Flughafen Lübeck entfernt, ~ 1 Std. 19 Min. Fahrzeit mit dem Auto),

— Flughafen Bremen (~ 185 km vom Flughafen Lübeck entfernt, ~ 1 Std. 56 Min. Fahrzeit mit dem Auto),

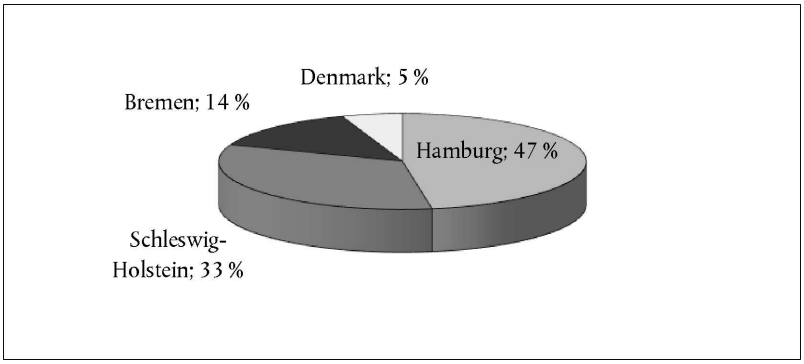
— Flughafen Hannover (~ 208 km vom Flughafen Lübeck entfernt, ~ 2 Std. 8 Min. Fahrzeit mit dem Auto),

— Flughafen Kopenhagen (~ 280 km vom Flughafen Lübeck entfernt, ~ 3 Std. Fahrzeit mit Auto und Fähre).

(64) Nach einer Marktstudie des Flughafens aus dem Jahr 2009 kam der überwiegende Teil der (abfliegenden) Passagiere des Flughafens Lübeck aus Hamburg (d. h. 47,20 %). Der Flughafen rechnete mit einem Anstieg der dänischen (abfliegenden) Passagiere, sobald die feste Fehmarnbelt-Querung zwischen Deutschland und Dänemark fertiggestellt ist. Abbildung 1 vermittelt einen Überblick über die Herkunft der Fluggäste des Flughafens Lübeck.

Abbildung 1

Herkunft der vom Flughafen Lübeck abfliegenden Passagiere (Marktstudie, 2009)



(65) Das Passagieraufkommen des Flughafens stieg von 48 652 im Jahr 1999 auf 546 146 im Jahr 2010 (siehe Tabelle 1). Bis 2015 erwartete der Flughafen einen Anstieg der Fluggastzahlen auf 2,2 Mio. Diese Entwicklung trat jedoch nicht ein.

Tabelle 1

Passagieraufkommen am Flughafen Lübeck 1999 bis 2013 [1]

Jahr	Anzahl der Passagiere
1999	48 652
2000	142 586
2001	192 726
2002	244 768
2003	514 560

Jahr	Anzahl der Passagiere
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]) Siehe Website des Flughafens Lübeck: http://www.flughafen-luebeck.de/images/02-unternehmen/06-zahlen_fakten_daten/02-monatsstatistik/ab2000.pdf (Stand: 22. Mai 2015)

(66) Zum Zeitpunkt des vorliegenden Beschlusses wird der Flughafen Lübeck von keiner Fluggesellschaft bedient. Weder Linien- noch Charterflüge werden angeboten.

2.1.2. ***Eigentumsverhältnisse***

(67) Der Flughafen Lübeck wurde ursprünglich von der Flughafen Lübeck GmbH betrieben, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Eigentümerin eines Teils der Flughafeninfrastruktur und des Grundstücks blieb die Hansestadt Lübeck. Die FLG konnte die Flughafeninfrastruktur auf der Grundlage eines Pachtvertrags nutzen. Die Eigentumsverhältnisse der FLG änderten sich in den letzten Jahren mehrmals. Bis zum 30. November 2005 befanden sich alle Anteile (100 %) der FLG im Besitz der Hansestadt Lübeck. Im Rahmen des „Beteiligungsvertrags von 2005“ veräußerte die Hansestadt Lübeck zum 1. Dezember 2005 90 % ihrer Anteile an der FLG an Infratil. Der verbleibende Minderheitsanteil von 10 % wurde weiterhin von der Hansestadt Lübeck gehalten. Der Beteiligungsvertrag von 2005 enthielt eine Reihe von Bedingungen sowie Verkaufs- und Kaufoptionen für beide Parteien (weitere Einzelheiten dazu in Abschnitt 2.3.1).

(68) Um Infratil an der Ausübung seiner Verkaufsoption zu hindern, wurde 2009 eine Ergänzungsvereinbarung zwischen der Hansestadt Lübeck und Infratil unterzeichnet. Dieser Ergänzungsvereinbarung zufolge musste Infratil den Flughafen bis zum Oktober 2009 weiter betreiben und erhielt dafür einen Ausgleich für bestimmte Kosten (siehe Tabelle 3).

(69) Ende 2009 machte Infratil von seiner Verkaufsoption Gebrauch und gab seine Anteile an die Hansestadt Lübeck zurück.

(70) Seit November 2009 war die Hansestadt Lübeck wieder alleiniger Eigentümer (100 % der Anteile) der FLG. Im November 2009 beschloss die *Bürgerschaft von Lübeck* ([1]), dass bis Ende Februar 2010 ein neuer privater Investor für die FLG gefunden werden und der Flughafen keine weiteren Finanzierungsmittel erhalten sollte.

(71) Am 25. April 2010 sprachen sich die Bürger von Lübeck in einem Bürgerentscheid dafür aus, das Überleben des Flughafens Lübeck zu sichern. Die Hansestadt Lübeck hielt weitere Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur des Flughafens für erforderlich, um den Flughafen zu privatisieren.

(72) Am 16. August 2012 veröffentlichte die Hansestadt Lübeck eine Ausschreibung in der Beilage des *Amtsblatts der Europäischen Union* ([2]) für den Verkauf des Flughafens Lübeck. Bis zum 24. September 2012 gingen sieben Interessenbekundungen ein. Bis zum 15. Oktober 2012 reichten fünf Parteien indikative, nicht verbindliche

([1]) Die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck setzt sich aus Vertretern der Bürger der Stadt zusammen.
([2]) ABl. 2012/S 156-261107 vom 16. August 2012 (http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:261107-2012:TEXT:EN:HTML&tabId=1).

Angebote ein. Bis zum 20. November 2012 reichten drei Parteien verbindliche und endgültige Angebote ein. Die drei Angebote wurden verglichen. Dabei wurde ein System zur Verteilung von Punkten herangezogen, das sowohl das finanzielle Angebot als auch die jeweiligen Geschäfts- und Baupläne berücksichtigte. Das Angebot von 3Y Logistic und Projektbetreuung GmbH, Frankfurt („3Y"), das eine *Übertragung der Aktiva („Asset Deal")* vorsah, war bei Weitem das günstigste. 3Y ist die Holdinggesellschaft von Yasmina, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die für den Kauf und Betrieb des Flughafens Lübeck gegründet wurde. Am 29. November 2012 stimmte die *Bürgerschaft* von Lübeck den Bedingungen und dem Verkauf zu. Der Kaufvertrag wurde am 14. Dezember 2012 unterzeichnet und trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Yasmina erwarb einen Teil der FLG-Vermögenswerte. Die nicht an Yasmina veräußerten Aktiva wurden durch Verschmelzung der FLG mit der Hansestadt Lübeck auf die Hansestadt Lübeck übertragen. Die FLG bestand folglich als eigenständige juristische Person nicht mehr.

(73) Infolge der laufenden Verluste des Flughafens meldete Yasmina im April 2014 Insolvenz an, was am 23. April 2014 zur Einleitung eines Insolvenzverfahrens führte. Am 1. August 2014 wurde der Flughafen Lübeck vom chinesischen Investor PuRen Germany GmbH („PuRen") übernommen. PuRen meldete im September 2015 Insolvenz an, was am 30. September 2015 zur Einleitung eines Insolvenzverfahrens führte. Am 1. Juli 2016 wurde der Flughafen Lübeck von der Stöcker Flughafen GmbH & Co. KG („Stöcker") übernommen.

(74) Die Kommission prüfte die folgenden Maßnahmen, die möglicherweise eine staatliche Beihilfe zugunsten der FLG, von Infratil, Ryanair und anderen Fluggesellschaften darstellten.

2.2. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN DER FLG*

(75) Die Kommission hat ein förmliches Prüfverfahren in Bezug auf folgende Maßnahmen zugunsten der FLG eingeleitet:

— Übernahme aller Verluste aus dem Zeitraum zwischen 1978 und 2004;

— Pachtvertrag für Grundstück und Flughafeninfrastruktur (vor dem 1. Januar 2006) zu einem Preis unter dem Marktpreis;

— Übernahme aller ausstehenden Verbindlichkeiten, die sich aus mehreren Darlehen der FLG bei Handelsbanken ergaben;

— Investitionsbeihilfe zugunsten der FLG im Sinne des Beschlusses von 2005 über Regionalflughäfen [1] und dessen mutmaßliche Verletzung;

— Ausgleich der Verluste der FLG seit November 2009;

— Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch die Hansestadt Lübeck und das Land Schleswig-Holstein in den Jahren 2010-2015;

— Rangrücktrittserklärung für die Gesellschafterdarlehen, die die Hansestadt Lübeck der FLG gewährt hat.

2.3. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON INFRATIL*

2.3.1. ***Veräußerung der Anteile an der FLG***

(76) Angesichts der fortdauernden Betriebsverluste der FLG beschloss die Hansestadt Lübeck, ihre Anteile an der FLG zu veräußern. Um den bestmöglichen Käufer zu ermitteln, veröffentlichte die Hansestadt eine Ausschreibung, die am 21. März 2003 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht wurde.

(77) Die Hansestadt Lübeck erhielt Interessenbekundungen von fünf Unternehmen. Sie ließ den ersten vier Unternehmen je ein Paket mit detaillierteren Informationen zukommen. Ein Unternehmen hatte sein Angebot am 17. Juni 2003 nach Ablauf der Frist eingereicht.

(78) Nur ein Unternehmen, nämlich Infratil, reichte ein förmliches Angebot ein. Daher nahm die Hansestadt Lübeck Verhandlungen mit Infratil auf. Ein erster Kaufvertrag wurde im März 2005 abgeschlossen. Er war jedoch an die Bedingung geknüpft, dass innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens ein definitiver Planfeststellungsbeschluss für eine Verlängerung der Landebahn des Flughafens ergehen muss. Nach dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Schleswig („*OVG Schleswig*") vom 18. Juli 2005 [2] konnte diese Bedingung jedoch nicht mehr erfüllt werden.

---

[1] Entscheidung der Kommission vom 19. Januar 2005 in der Sache N N644i/2002 — Deutschland — Ausbau der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur nach Teil II Ziffer 7 des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" i) Errichtung oder Ausbau von Regionalflughäfen (ABl. C 126 vom 12.5.2005, S. 10).

[2] Der Planfeststellungsbeschluss für die Entwicklung des Flughafens Lübeck vom 20. Januar 2005, der mehrere Infrastrukturmaßnahmen umfasste, wurde von verschiedenen Parteien vor Gericht angefochten. Im Übergangsverfahren wurden zwei rechtskräftige Beschlüsse vom Oberverwaltungsgericht gefasst: Beschluss 4MR1/05 vom 18. Juli 2005 des Oberverwaltungsgerichts Schleswig und Beschluss 101/05 vom 21. Oktober 2005 des Oberverwaltungsgerichts Schleswig. Auf der Grundlage dieser Urteile wurde die Planfeststellung verweigert.

(79) Das Urteil wirkte sich erheblich auf die Verhandlungspositionen beider Parteien aus. Da das Ergebnis des zuvor durchgeführten Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge nur ein förmliches Angebot war, hielt es die Hansestadt Lübeck für unwahrscheinlich, dass es nach der Aussetzung der Flughafenerweiterung mehr Interessenten gäbe. Folglich entschied sie sich gegen die Veröffentlichung einer zweiten Ausschreibung. Vielmehr verhandelten die Hansestadt Lübeck und Infratil erneut auf der Grundlage neuer Tatsachen und einigten sich auf einen an Bedingungen geknüpften Privatisierungsvertrag. Am 24. Oktober 2005 wurde ein Beteiligungsvertrag geschlossen („Beteiligungsvertrag von 2005“). Er trat am 1. Dezember 2005 in Kraft.

(80) Der Beteiligungsvertrag von 2005 sah die Übertragung von 90 % der Anteile an der FLG von der Hansestadt Lübeck auf Infratil zum 1. Dezember 2005 vor. Im Gegenzug zahlte Infratil der Hansestadt Lübeck den sogenannten „Kaufpreis I“ in Höhe von […] (*) EUR sowie weitere […] EUR, die einem Barkredit entsprechen, den die Hansestadt Lübeck der FLG zuvor für die Finanzierung der Betriebskosten und neue Investitionen gewährt hatte. Infratil musste außerdem die Betriebsverluste des Flughafens aus dem Jahr 2005 übernehmen.

(81) Darüber hinaus sah der Beteiligungsvertrag von 2005 vor, dass Infratil einen „Kaufpreis II“ in Höhe von […] EUR zu einem späteren Zeitpunkt zu entrichten hatte, sofern die beiden folgenden Bedingungen erfüllt waren:

a) Der Flughafen erhielt einen unbedingten und endgültigen Planfeststellungsbeschluss für einen vertraglich spezifizierten Inhalt (siehe Randnummer 82), der der FLG keine aktiven Lärmschutzmaßnahmen wie ein Nachtflugverbot oder ein Lärmkontingent vorschrieb, oder die FLG hatte sich vertraglich auf Bauarbeiten in Bezug auf einen bestimmten Wert der vertraglich vereinbarten Maßnahmen festgelegt;

b) im Jahr 2008 werden mindestens […] Fluggäste befördert oder, wenn Bedingung 1 bereits 2006 oder 2007 erfüllt sein sollte, werden 2006 mindestens […] Fluggäste oder 2007 mindestens […] Fluggäste befördert.

(82) Der vertraglich festgelegte Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses umfasste Folgendes:

— Ausbau der Start-und-Lande-Bahnen;

— Errichtung eines Instrumentenlandesystems der Kategorie II oder III („ILS CAT II“ oder „ILS CAT III“);

— Ausweitung der Parkplätze;

— den bestehenden Flughafen;

— Erweiterung des Vorfelds.

(83) Vom Kaufpreis II waren folgende Posten abzuziehen:

— Kaufpreis I ([…] EUR);

— die Betriebsverluste des Flughafens aus den Jahren 2005 bis 2008 mit einem Höchstbetrag von insgesamt […] EUR;

— die aus dem Gerichtsverfahren wegen staatlicher Beihilfe, das Air Berlin vor den deutschen Zivilgerichten angestrengt hatte, entstandenen Kosten, die Deutschland auf rund […] EUR beziffert;

— wenn der Planfeststellungsbeschluss mit dem vertraglich festgelegten Inhalt (siehe Randnummer 82) erlassen wird, die Differenz zwischen den Kosten des Planfeststellungsbeschlusses (ohne Kosten für Ausgleichsmaßnahmen) und einem Pauschalbetrag von […] EUR; Deutschland veranschlagt diese Differenz auf […] EUR;

— wenn der Planfeststellungsbeschluss nicht mit dem vertraglich festgelegten Inhalt (siehe Randnummer 82) erlassen wird, die Kosten des Planfeststellungsbeschlusses.

(84) Nach dem Beteiligungsvertrag von 2005 umfassen die Kosten des Planfeststellungsbeschlusses alle liquiditätswirksamen Kosten. Dazu zählen Aufwendungen für Ausgleichsmaßnahmen für das Planfeststellungsverfahren zwischen dem 1. Oktober 2005 und dem 31. Dezember 2008.

(85) Der Beteiligungsvertrag von 2005 enthielt außerdem eine Verkaufsoption, der zufolge Infratil den ursprünglichen Erwerb der Anteile an der FLG rückgängig machen und einige der vereinbarten Kosten erstatten konnte, sofern

— der Planfeststellungsbeschluss nicht ergangen oder die Bauarbeiten in Bezug auf die unter Randnummer 82 genannten Maßnahmen nicht bis zum 31. Dezember 2008 vertraglich festgelegt wurden und

— eine bestimmte Anzahl von Fluggästen nicht erreicht wurde.

(*) Vertrauliche Information.

(86) Im Falle der Ausübung der Verkaufsoption musste die Hansestadt Lübeck den Verkaufspreis I erstatten und bestimmte Verluste ausgleichen. Gemäß dem Beteiligungsvertrag von 2005 müsste die Hansestadt Lübeck Infratil […] EUR zahlen, sollte Infratil die Verkaufsoption ausüben. Dieser Betrag berechnete sich wie folgt:

Tabelle 2

Preis der Verkaufsoption zum 31. Dezember 2008 in EUR

Gesellschafterdarlehen 2005	[…]
+ Saldo der Gesellschafterdarlehen, die gewährt wurden für:	
tatsächliche genehmigte Betriebsverluste	[…]
tatsächlich genehmigte Investitionskosten	[…]
– öffentliche Mittel	[…]
+ Kosten des Planfeststellungsverfahrens	[…]
Kosten des von Air Berlin angestrengten Gerichtsverfahrens	[…]
= Saldo der gewährten Gesellschafterdarlehen	**[…]**
+ 5 % Jahreszinsen auf Gesellschafterdarlehen	[…]
+ Kaufpreis I	[…]
Insgesamt	**[…]**

2.3.2. ***Die Ergänzungsvereinbarung von 2009 und die Neuverhandlung der Verkaufsoption — Übernahme von weiteren Verlusten, Investitionen und anderen Kosten***

(87) 2008 kündigte Infratil an, seine Kaufoption auszuüben, da der Planfeststellungsbeschluss nicht ergangen war, die Anzahl der Fluggäste nicht auf das im Beteiligungsvertrag von 2005 festgelegte Niveau gestiegen war und die Betriebsverluste der FLG höher ausfielen als erwartet. Um Infratil als Flughafenbetreiber zu halten, vereinbarte die Hansestadt Lübeck die Neuaushandlung bestimmter Klauseln des Beteiligungsvertrages von 2005 in Bezug auf die Verkaufsoption. Das Ergebnis war die Ergänzungsvereinbarung von 2009, die am 12. November 2008 unterzeichnet wurde. Sie erhöhte den von der Hansestadt Lübeck an Infratil nach dem Beteiligungsvertrag von 2005 zu zahlenden Verkaufsoptionspreis um weitere Verluste, Investitionen und andere Kosten.

(88) Nach der Ergänzungsvereinbarung von 2009 wurde der neue Verkaufsoptionspreis wie folgt berechnet:

Tabelle 3

Preis der Verkaufsoption im Oktober 2009 in EUR

Preis der Verkaufsoption (31. Dezember 2008)	[…]
+ […] % Zinsen auf den Preis der Verkaufsoption in 2008 für 2009	[…]
+ Saldo der Gesellschafterdarlehen, die gewährt wurden für:	
tatsächlich genehmigte Betriebsverluste 2009	[…]
tatsächliche genehmigte Investitionskosten 2009	[…]
Kosten des Planfeststellungsverfahrens 2009	[…]
Sonstige Aufwendungen 2009	[…]
Kosten des von Air Berlin angestrengten Gerichtsverfahrens 2009	[…]

= Saldo der gewährten Gesellschafterdarlehen	**[…]**
+ […] % Zinsen auf Gesellschafterdarlehen für 2009	[…]
– nicht durch Darlehen abgedeckte Ausgaben 2009	[…]
+ Ausgleich der Kollektivversicherungsleistungen (d. h. der Anteil der Kollektivversicherungsprämien von Infratil, der der FLG zuzuordnen ist)	[…]
Insgesamt	**(…)**

(89) Im Zusammenhang mit einem Gesellschafterdarlehen, das Infratil der FLG gewährt hatte, musste die Hansestadt Lübeck Kollektivversicherungsleistungen zahlen. Diese Versicherung deckte alle von Infratil verwalteten Flughäfen ab. Der der FLG zuzurechnende Anteil belief sich auf […] EUR.

(90) Die Differenz zwischen dem Preis der Verkaufsoption gemäß der Ergänzungsvereinbarung von 2009 und dem Preis der Verkaufsoption, die die Hansestadt Lübeck nach dem Beteiligungsvertrag von 2005 hätte zahlen müssen, liegt demnach bei […] EUR.

(91) Als Gegenleistung verzichtete Infratil auf sein Recht auf Ausübung der Verkaufsoption vor dem 22. Oktober 2009 und gewährte der Hansestadt Lübeck weitere Beteiligungsrechte. Infratil legte der Hansestadt Lübeck zudem eine schriftliche Absichtserklärung zwischen der FLG und Ryanair vor, in der beide Parteien ihre Absicht bestätigten, die Fluggastzahlen zu steigern und in Bezug auf die Schaffung der Ryanair-Basis am Flughafen Lübeck zusammenzuarbeiten.

2.4. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON RYANAIR*

2.4.1. ***Vereinbarung von 2000***

(92) Bis 2000 war der von der FLG betriebene Flughafen ein Flughafen, der sich durch luftfahrtgebundene Einnahmen finanzierte, die durch Charterflüge und die allgemeine Luftfahrt erzielt wurden. Im Jahr 2000 änderte der Flughafen sein Geschäftsmodell und wurde damit in einen Flughafen für Billigfluggesellschaften umgewandelt, bei dem Einnahmen durch eine Kombination von luftfahrtgebundenen und nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten erzielt werden.

(93) Die FLG unterzeichnete am 29. Mai 2000 mit Ryanair eine Vereinbarung über Flughafendienstleistungen („Vereinbarung von 2000“). Die Vereinbarung von 2000 enthielt eine Spezifikation der von Ryanair zu entrichtenden Flughafengebühren sowie dem Flughafen zu zahlende Vermarktungsanreize. Die Vereinbarung von 2000 sollte vom 1. Juni 2000 bis zum 31. Mai 2010 laufen.

(94) Für die Strecke nach London-Stansted veranschlagte der Flughafen die Kosten und Einnahmen wie folgt:

Tabelle 4

Kosten und Einnahmen nach der Vereinbarung von 2000 aus Sicht der FLG

Bestandteile der Vereinbarung mit Ryanair	< 18 Flugzeugabfertigungen pro Woche	≥ 18 Flugzeugabfertigungen pro Woche
FLG Kosten in EUR		
Marketingunterstützung — Kosten pro ankommendem Passagier	[…]	[…]
	Bis 31. Mai 2005	Ab 1. Juni 2005
Einnahmen der FLG in EUR		
Von Ryanair pro Flugzeug zu entrichtende Entgelte	[…]	[…]
Von Ryanair pro ankommendem Passagier zu entrichtende Entgelte	[…]	[…]
Von Ryanair pro ankommendem Passagier zu entrichtende Nettoentgelte (Entgelte abzüglich der Marketingunterstützung)	*[…]*	*[…]*

Bestandteile der Vereinbarung mit Ryanair	< 18 Flugzeugabfertigungen pro Woche	≥ 18 Flugzeugabfertigungen pro Woche
Andere:		
Entgelt auf den Umsatz pro von der FLG verkauftem Ticket	[…] %	[…] %
Beteiligung am Umsatz mit über die FLG gebuchten Mietwagen	[…] %	[…] %
Sicherheitsentgelt (von Ryanair an die zuständige Behörde entrichtet) in EUR	[…]	[…]

2.4.2. ***Vereinbarungen von 2010***

(95) Am 29. März 2010 unterzeichneten Ryanair und der Flughafen Lübeck die Nebenvereinbarung Nr. 1 zur Vereinbarung von 2000 für den Zeitraum vom 28. März bis zum 30. Oktober 2010. Diese Nebenvereinbarung verlängerte die Vereinbarung von 2000 bis zum 30. Oktober 2010 und sah eine pro Passagier an Ryanair zu zahlende Anreizzahlung von […] EUR vor — neben der Zahlung für Marketingleistungen, die im Vertrag über die Flughafendienste von 2000 festgelegt war und einen Betrag in Höhe von […] EUR pro Fluggast (bei weniger als 18 Umläufen pro Woche) bzw. von […] EUR pro Fluggast (bei mehr als 18 Umläufen pro Woche) vorsah. Pro Woche wurden über 18 Umläufe von Ryanair geflogen, weshalb die FLG insgesamt […] EUR pro Passagier an Ryanair entrichten musste. Alle übrigen Bedingungen aus der Vereinbarung von 2000 wurden aufrechterhalten, und somit beliefen sich die Fluggastserviceentgelte pro abfliegendem Passagier, die an die FLG zu zahlen waren, auf […] EUR, die Vorfeldabfertigungsentgelte pro Flugzeugabfertigung auf […] EUR, die Fluggastabfertigungsentgelte pro Fluggast auf […] EUR und die Sicherheitsentgelte pro Passagier auf […] EUR.

(96) Im Oktober 2010 wurde die Nebenvereinbarung Nr. 2 unterzeichnet, die die Bedingungen der ersten Nebenvereinbarung nicht aufrechterhielt, sondern eine Rückkehr zu den in der ursprünglichen Vereinbarung von 2000 festgehaltenen Marketingzahlungen vorsah. Die Nebenvereinbarung vom Oktober 2010 verlängerte die Bestimmungen der Vereinbarung von 2000 um drei Jahre bis zum 1. November 2013.

(97) Am Tag der Unterzeichnung der Nebenvereinbarung Nr. 1, d. h. am 29. März 2010, unterzeichnete die FLG mit der Airport Marketing Services Limited („AMS“), einem 100 %igen Tochterunternehmen von Ryanair, ebenfalls eine Vereinbarung über Marketingdienstleistungen. Diese Vereinbarung über Marketingdienstleistungen deckte ebenfalls den Zeitraum vom 29. März bis zum 30. Oktober 2010 ab und spezifizierte die von AMS auf der Website von www.ryanair.com zu erbringenden Werbedienstleistungen, für die die FLG […] EUR zu entrichten hatte.

2.5. *ENTGELTE FÜR DIE ENTEISUNG VON FLUGZEUGEN AN DEM FLUGHAFEN*

(98) Für Enteisungsentgelte gilt die Regelung für Sonderentgelte für sämtliche Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen. Bei der Regelung für Sonderentgelte handelt es sich um ein von der allgemeinen Entgeltordnung für den Flughafen gesondertes Dokument. Es wird regelmäßig aktualisiert. Die Regelung für Sonderentgelte unterscheidet zwischen mehreren Kategorien, d. h. Enteisung von Flugzeugen mit bis zu 10 t Höchstabfluggewicht, Enteisung von Flugzeugen ab 10 t Höchstabfluggewicht, Enteisungsflüssigkeit und Warmwasser und legt einen Preis für jede dieser Kategorien fest.

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

(99) In ihren Einleitungsbeschlüssen aus dem Jahr 2007 und dem Jahr 2012 leitete die Kommission Prüfungen bezüglich einer möglichen staatlichen Beihilfe zugunsten der FLG, von Infratil, Ryanair, Wizz Air und anderen Fluggesellschaften im Auftrag von Globalis Reisen ein.

3.1. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN DER FLG*

(100) Die Kommission hatte Zweifel bezüglich des Vertrags über die Gewinn- und Verlustübertragung vom 19. Oktober 1978 („Verlustübernahmevertrag“), wonach die Betriebsverluste der FLG zwischen 1978 und 2004, der Pachtvertrag für Grundstücke und Flughafeninfrastruktur und die Übernahme der ausstehenden Verbindlichkeiten von der Hansestadt Lübeck gedeckt wurden. Auch hatte die Kommission Zweifel an der möglichen Investitionsbeihilfe im Rahmen des Beschlusses von 2005 über Regionalflughäfen und dessen mutmaßlicher Verletzung, dem Verlustausgleich seit November 2009, der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch die Hansestadt Lübeck und das Land Schleswig-Holstein sowie die Rangrücktrittserklärung für die Gesellschafterdarlehen, die die Hansestadt Lübeck der FLG gewährt hat. Im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen äußerte die Kommission Zweifel, ob ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter unter normalen Marktbedingungen der FLG ebenfalls ähnliche Vorteile verschafft hätte.

3.2. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON INFRATIL*

(101) Als 90 % der Anteile an der FLG an Infratil verkauft wurden, äußerte die Kommission Zweifel bezüglich der Vereinbarkeit des Privatisierungsprozesses mit dem Beihilferecht. Darüber hinaus vermutete die Kommission mögliche staatliche Beihilfen, als die Bedingungen der Verkaufsoption 2008/2009 neu verhandelt wurden.

3.3. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON RYANAIR*

(102) Hinsichtlich der Vereinbarung von 2000 mit Ryanair und den Nebenvereinbarungen vom März und Oktober 2010 äußerte die Kommission Zweifel, ob diese Vereinbarung nicht Ryanair einen besonderen Vorteil gewährte und somit eine staatliche Beihilfe darstellt.

3.4. *ENTGELTE FÜR DIE ENTEISUNG VON FLUGZEUGEN AM FLUGHAFEN*

(103) Die Kommission hatte Zweifel, ob die seit November 2009 in Rechnung gestellten Gebühren für das Enteisen eine staatliche Beihilfe beinhalten, da es Hinweise darauf gab, dass die Preise für das Enteisen des Flugzeugs niedriger als die dem Flughafen entstehenden Kosten lagen.

4. **STELLUNGNAHMEN DEUTSCHLANDS**

4.1. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN DER FLG*

(104) Deutschland wies darauf hin, dass die FLG nicht mehr existiert. Im Zuge der Privatisierung des Flughafens Lübeck verschmolz die FLG mit der Hansestadt Lübeck. Damit wurde die Hansestadt Lübeck Gesamtrechtsnachfolgerin der FLG, und die Ansprüche zwischen der FLG und der Hansestadt Lübeck wurden gegenstandslos. Deutschland gab daher an, dass alle Fragen bezüglich einer staatlichen Beihilfe der Hansestadt Lübeck an die FLG hinfällig seien. Darüber hinaus nahm Deutschland zu den einzelnen Maßnahmen Stellung und führte an, dass alle Maßnahmen dem Beihilferecht entsprächen, da sie entweder eine bestehende Beihilfe darstellten oder den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten erfüllten.

— Verlustübernahmevertrag: Den Angaben Deutschlands zufolge kann der Vertrag über die Gewinn- und Verlustübertragung nicht Gegenstand der Prüfung sein, da er 1978 geschlossen wurde und am 31. Dezember 2004 auslief. Würde er als staatliche Beihilfe eingestuft werden, wäre diese lediglich eine „bestehende Beihilfe". Des Weiteren argumentierte Deutschland, dass der Verlustübernahmevertrag eine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme darstellt, die nicht als staatliche Beihilfe betrachtet werden kann. Der Ansicht Deutschlands nach erfüllt der Vertrag über die Gewinn- und Verlustübertragung außerdem das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten, da mit den relevanten Maßnahmen Fluggesellschaften überzeugt werden sollten, sich am Flughafen anzusiedeln, und die Fluggastzahlen erhöht werden sollten.

— Pachtvertrag und Übernahme von Darlehen: Deutschland zufolge ist jede Beihilfe im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen als bestehende Beihilfe einzustufen. Außerdem wies Deutschland darauf hin, dass der Pachtzins den Marktnormen entspräche, wie durch eine unabhängige Studie von Ernst & Young, die vor dem Verkauf der FLG an Infratil durch die Hansestadt Lübeck in Auftrag gegeben wurde, bewiesen. Diese Studie übermittelte Deutschland der Kommission. Bezüglich der Übernahme von Darlehen gab Deutschland an, dass alle Garantien für Verbindlichkeiten ausschließlich im Rahmen der Vorfinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen geleistet worden seien, die auf jeden Fall später durch Zahlungen im Rahmen des Verlustübernahmevertrages finanziert wurden.

— Investitionsbeihilfe zugunsten der FLG im Sinne des Beschlusses von 2005 über Regionalflughäfen und dessen mutmaßliche Verletzung: Deutschland teilte mit, dass alle betroffenen Maßnahmen nie umgesetzt worden seien oder öffentliche Aufgaben darstellten.

— Ausgleich der Verluste der FLG seit November 2009: Deutschland gab an, dass die Finanzierung der FLG durch die Hansestadt Lübeck seit dem Jahr 2009 dem EU-Beihilferecht entspreche, da die FLG keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe und Dienstleistungen im Rahmen öffentlicher Aufgaben oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betroffen seien.

— Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch die Hansestadt Lübeck und das Land Schleswig-Holstein: Deutschland argumentierte, dass die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen Dienstleistungen von öffentlichem Interesse oder Dienstleistungen im Rahmen öffentlicher Aufgaben betreffe und somit dem Beihilferecht entspreche, wie in den Luftverkehrsleitlinien von 1994 ([1]) vorgesehen (dies trifft auch auf den Ausgleich von Verlusten seit 2009 zu).

([1]) Anwendung der Artikel 2 und 93 des EG-Vertrags sowie des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr (ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5).

— Rangrücktrittserklärung für die Gesellschafterdarlehen, die die Hansestadt Lübeck der FLG gewährt hat: Deutschland gab an, dass die Rangrücktrittserklärung der Hansestadt Lübeck zugunsten der FLG eine übliche Marktpraxis sei und der FLG keine Vorteile verschafft habe.

4.2. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON INFRATIL*

4.2.1. ***Veräußerung der Anteile an der FLG***

(105) Deutschland argumentierte, dass der vereinbarte Kaufpreis marktüblich sei. Deutschland gab weiter an, dass das Ausschreibungsverfahren zur Veräußerung von 90 % der Anteile der FLG ein offenes, transparentes, bedingungs- und diskriminierungsfreies Verfahren gewesen sei. Deutschland teilte mit, dass die Neuverhandlung des Vertrags, die durch den Beschluss des *OVG Schleswig* vom 18. Juli 2005 ([1]) erforderlich wurde, nichts am Ergebnis des Bietverfahrens geändert habe, dass Infratil das einzige und höchste Angebot eingereicht hatte. Deutschland zufolge wäre eine erneute Aufforderung zur Abgabe eines Angebots infolge des Urteils unnötig und ergebnislos gewesen, da die Situation für potenzielle Anbieter im Vergleich zur vorherigen noch weiter an Attraktivität verloren habe.

(106) Deutschland führte an, dass es keinen Grund für eine neue Aufforderung zur Abgabe eines Angebots gegeben habe, da sich der Beschluss des *OVG Schleswig* zwar auf den Wert des Flughafens, nicht aber auf den tatsächlichen Gegenstand des Ausschreibungsverfahrens ausgewirkt habe. Darüber hinaus ist Deutschland der Ansicht, dass Vertragsänderungen jederzeit möglich sein müssen. Zur Stützung dieser Argumente verwies Deutschland auf die deutschen Rechtsvorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen.

(107) Des Weiteren ergab Deutschland zufolge der Sachverständigenbericht von Ernst & Young, dass die Bedingungen der Privatisierung den Marktwert der FLG zu diesem Zeitpunkt widerspiegelten und das Wirtschaftsergebnis einer möglichen Abwicklung bei weitem überstiegen.

4.2.2. ***Die Ergänzungsvereinbarung von 2009 und die Neuverhandlung der Verkaufsoption — Übernahme von weiteren Verlusten, Investitionen und anderen Kosten***

(108) Deutschland gab an, dass der Vertrag zwischen Infratil und der Hansestadt Lübeck im Kontext der rechtlichen und wirtschaftlichen Situation des Flughafens Lübeck im Jahr 2009 bewertet werden müsse. Darunter fielen der noch nicht ergangene Planfeststellungsbeschluss, das anhängige Gerichtsverfahren, an dem der Flughafen beteiligt war, und die Wirtschafts- und Finanzkrise.

(109) Deutschland bestritt die Behauptung, dass Infratil ein Vorteil entstanden sei, da der Preis für die Verkaufsoption bereits im Zusammenhang mit der ursprünglichen Vertrag mit Infratil von 2005 im Rahmen eines öffentlichen, transparenten und diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahrens verhandelt worden sei. Deutschland führte an, dass der moderate Preisanstieg im Jahr 2009 im Vergleich zu der 2005 vereinbarten Höhe der Gegenleistung von Infratil als angemessen zu betrachten sei.

(110) Deutschland gab an, dass die Übernahme der Verluste aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafter gewesen sei als die Folgen der Ausübung der Verkaufsoption durch Infratil. Deutschland betonte, dass erstens eine Schließung des Flughafens nicht in Betracht gezogen wurde, da der Vollzeitbetrieb des Flughafens eine Gemeinwohlverpflichtung darstelle. Zweitens wäre es nicht möglich gewesen, innerhalb eines vertretbaren Zeitraums einen neuen privaten Investor zu finden, da ein unionsweites öffentliches Ausschreibungsverfahren erforderlich gewesen wäre. Ein solches Verfahren sei zeit- und ressourcenaufwändig (Dauer: rund 12 Monate).

4.3. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON RYANAIR*

4.3.1. ***Vereinbarung von 2000***

(111) Nach Angaben Deutschlands gab es keinen wirtschaftlichen Vorteil für Ryanair. Deutschland gab an, dass ein mit der FLG vergleichbarer privater Betreiber den Vertrag mit Ryanair unter ähnlichen Bedingungen ebenfalls abgeschlossen hätte. Bei Abschluss der Vereinbarung von 2000 verfolgte die FLG das Ziel, langfristig rentabel zu werden. Deutschland argumentierte diesbezüglich dahingehend, dass sich die Geschäftsstrategie von Flughäfen in der Regel auf luftfahrtgebundene sowie nicht luftfahrtgebundene Tätigkeiten, wie dem Betrieb von Geschäften, Restaurants und Parkplätzen, stütze. Deutschlands Ansicht nach ist es daher rentabel, allen Fluggesellschaften niedrige Flughafenentgelte anzubieten, um die Fluggastzahl zu erhöhen und erhebliches Wachstum im nicht luftfahrtgebundenen Bereich zu erzielen, mit dem niedrigere Einnahmen im luftfahrtgebundenen Bereich ausgeglichen werden können.

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

(112) Deutschland merkte außerdem an, dass mit der Anwerbung von Fluggesellschaften, die einen Linienbetrieb anbieten, mehrere Vorteile verbunden seien. Insbesondere argumentierte Deutschland, dass der Flughafen davon ausgehen könnte, dass die jeweiligen Fluggesellschaften in Zukunft keine Vereinbarungen mit konkurrierenden Flughäfen treffen würden. Auch sollte der Flughafen so andere Fluggesellschaften anziehen.

(113) Zur Unterstützung seines Arguments bezüglich der Einhaltung der Marktbedingungen führte Deutschland den Sachverständigenbericht von Ernst & Young an. Auch führte Deutschland aus, dass der private Mehrheitsgesellschafter Infratil nach der Privatisierung des Flughafens die in Randnummer 112 genannte Strategie weiter verfolgte.

(114) Deutschland argumentierte, dass die Geschäftsstrategie aus dem Jahr 2000 auch von einem *Ex-post*-Standpunkt aus betrachtet gerechtfertigt war. Die Fluggastzahl sei erheblich gestiegen, Ryanair habe neue Flugziele hinzugefügt, und der Flughafen Lübeck sei in der Lage gewesen, neue Fluggesellschaften wie WizzAir anzuwerben. Deutschland gab an, dass der Vertrag mit Ryanair ausschlaggebend für die Gewinnung des privaten Investors Infratil gewesen sei.

(115) Deutschland brachte außerdem vor, dass für Ryanair kein selektiver Vorteil bestanden habe, da die FLG einer anderen interessierten Fluggesellschaft die gleichen Bedingungen angeboten hätte.

(116) Des Weiteren ist Deutschland vor dem Hintergrund des Urteils in der Rechtssache *Stardust Marine* ([1]) der Ansicht, dass die mutmaßlichen Vorteile zugunsten von Ryanair nicht dem Staat zugerechnet werden können. Deutschland zufolge hat die FLG autonom und ohne Beeinflussung des Staates gehandelt, und zwar vor, während und nach dem Vertragsabschluss mit Ryanair im Jahr 2000. Außerdem gab Deutschland an, dass die FLG nicht in die Strukturen der öffentlichen Verwaltung integriert gewesen sei. Schließlich merkte Deutschland an, dass sich die Aufsicht der Behörden über das Management der FLG auf die Luftfahrt und Angelegenheiten öffentlicher Zuständigkeit beschränkt und keine Geschäftsführungstätigkeiten beinhaltet. Darüber hinaus argumentierte Deutschland, dass die Hansestadt Lübeck und insbesondere der Aufsichtsrat der FLG an der Entscheidung über den Vertrag mit Ryanair nicht beteiligt gewesen seien, was durch das Protokoll der Aufsichtsratssitzung vom 11. Juli 2000 sowie eine schriftliche Bestätigung des ehemaligen Geschäftsführers der FLG belegt werde.

(117) Deutschland gab des Weiteren an, dass die Vereinbarung von 2000 den Wettbewerb nicht verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt, da zwischen dem Flughafen Lübeck und anderen Flughäfen keine echte Wettbewerbsbeziehung bestehe.

4.3.2. ***Vereinbarungen von 2010***

(118) Deutschland argumentierte dahingehend, dass die Nebenvereinbarung Nr. 1 den marktüblichen Bedingungen entspräche und Ryanair keinen Vorteil gewähre. Deutschland gab an, dass unter Bezugnahme auf die Rechtssache *Helaba I* ([2]) kein Vorteil bestehe, wenn andere Betreiber regionaler Flughäfen Ryanair ähnliche Bedingungen bieten. Des Weiteren gab Deutschland an, dass dies durch die Vergleichsanalyse von Ryanair nachgewiesen sei.

(119) Deutschland argumentierte, dass Billigfluggesellschaften wie Ryanair und Wizz Air weniger Bedarf an Bodenabfertigungsdiensten und Bereitstellung von Infrastruktur haben. Erstens würden weniger Check-in-Schalter benötigt, da das Check-in von Ryanair online erfolgen kann und weniger Gepäck befördert wird. Zweitens gebe es keine Passagierbusse. Drittens verbringen Flugzeuge von Ryanair weniger Zeit am Boden, da die Fußwege am Flughafen Lübeck kurz sind. Da es viertens keine Anschlussflüge gebe, seien keine Anschlussflugeinrichtungen erforderlich. Fünftens und letztens bestehe weniger Bedarf an Reinigungsdiensten am Boden, da das Bordpersonal die Flugzeugreinigung häufig selbst übernehme.

(120) Mit den gleichen Argumenten wie für die Vereinbarung von 2000 wies Deutschland darauf hin, dass die Nebenvereinbarungen nicht dem Staat zugerechnet werden können.

(121) Deutschland merkte an, dass die Nebenvereinbarung Nr. 2 eine Verlängerung des Vertrags von 2000 ist und letzteren nicht wesentlich ändert. Da die Vereinbarung von 2000 die Marktanforderungen erfüllt, gälte das Gleiche für die Nebenvereinbarung Nr. 2.

(122) Schließlich gab Deutschland an, dass es keine negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb oder den Handel gegeben habe, da der Flughafen Lübeck ein kleiner Regionalflughafen sei, der nicht mit dem Flughafen Hamburg konkurriere.

([1]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, *Frankreich/Kommission* („*Stardust Marine*"), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Urteil des Gerichts vom 3. März 2010, *Bundesverband deutscher Banken/Kommission (Helaba I)*, T-163/05, ECLI:EU:T:2010:59.

4.4. *ENTGELTE FÜR DIE ENTEISUNG VON FLUGZEUGEN AM FLUGHAFEN*

(123) Deutschland stellte fest, dass die Entgelte für die Enteisung nicht individuell ausgehandelt wurden, sondern sich auf eine Regelung für Sonderdienste stützten, die für alle Fluggesellschaften gelte. Des Weiteren merkte Deutschland an, dass keine staatliche Beihilfe bestehe, da die Grundelemente einer solchen Beihilfe nicht vorlägen. Erstens seien die Entgelte nicht selektiv gewesen. Zweitens waren die Entgelte nicht dem Staat zuzurechnen, was durch die Tatsache bestätigt wird, dass Infratil und Yasmina, zwei private Investoren, für die Festlegung dieser Entgelte während des erheblichen Zeitraums, in dem sie den Flughafen betrieben, verantwortlich waren. Drittens sei kein Vorteil entstanden. Die privaten Investoren Infratil und Yasmina entschieden sich gegen eine Änderung der Regelung für Sonderdienste, was bedeute, dass die Enteisungsentgelte den Marktanforderungen entsprachen.

5. **STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN**

5.1. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN DER FLG*

(124) Hinsichtlich einer möglichen staatlichen Beihilfe zugunsten der FLG waren die meisten Beteiligten, die dazu Stellung nahmen, derselben Ansicht wie Deutschland. Dies gilt insbesondere für Ryanair, die FLG, die IHK zu Lübeck und die ADV.

(125) Anderer Meinung waren die SGF, der BDF sowie die beiden Privatpersonen Peter C. Klanowski und Horst Conrad. Diese Beteiligten waren der Ansicht, dass die FLG von der Hansestadt Lübeck staatliche Beihilfen erhalten habe:

— Verlustübernahmevertrag: Die SGF gab an, dass für den Betrieb des Flughafens lediglich eine Gemeinwohlverpflichtung für die allgemeine Luftfahrt bestehe und die gewerbliche Luftfahrt nicht einschließe. Im Gegensatz zu Deutschland war die SGF der Auffassung, dass Flughäfen in Deutschland auf Antrag des Flughafenbetreibers geschlossen werden können. Des Weiteren merkte die SGF an, dass die von der FLG sowohl vor als auch nach 2006 gezahlte Pacht zu niedrig gewesen sei.

— Pachtvertrag und Übernahme von Darlehen: Dem BDF zufolge weist die Tatsache, dass es Deutschland unterlassen habe, der Kommission ausreichende Informationen vorzulegen, auf das Vorliegen einer Beihilfe hin;

— Mögliche Investitionsbeihilfe zugunsten der FLG im Sinne des Beschlusses von 2005 über Regionalflughäfen und dessen mutmaßliche Verletzung: Im Gegensatz zum Einleitungsbeschluss gab die SGF an, dass der Flughafen verfrüht Beihilfen erhalten habe, da noch kein Planfeststellungsbeschluss vorlag. Der SGF zufolge erhielt der Flughafen Lübeck so im Vergleich zu anderen Flughäfen einen zeitlichen Vorteil, wodurch der Wettbewerb auf dem Markt bedroht wurde. Bezüglich der möglichen Beihilfe für Infrastrukturmaßnahmen sind die SGF und Klanowski der Meinung, dass einige der Maßnahmen (und zwar die Finanzierung von Sicherheitszäunen, die Beleuchtung und das Instrumentenlandesystem) als Betriebsbeihilfen gelten müssen. Außerdem gab die SGF an, dass diese Maßnahmen nicht die Kriterien hinsichtlich Rechnungsführung und Finanzberichterstattung erfüllen, die der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache *Altmark* [1] festgelegt hat. Die SGF ist darüber hinaus der Ansicht, dass die Maßnahmen sich nicht nach einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse richten. Darüber hinaus sei für die Nutzung der Infrastruktur keine zufriedenstellende mittelfristige Perspektive erkennbar. Schließlich gab die SGF an, dass selbst im Rahmen der neuen Entgeltordnung der Zugang zur neuen Infrastruktur nicht einheitlich und diskriminierungsfrei sei, da nur Ryanair die Kriterien erfüllen könne, um von den niedrigsten Entgelten zu profitieren;

— Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch die Hansestadt Lübeck und das Land Schleswig Holstein: Die SGF argumentierte weiter, dass künftige Investitionen auf der Grundlage falscher Annahmen berechnet worden und daher überhöht gewesen seien. Der Flughafen sei nicht nur nicht in der Lage gewesen, die Fluggastzahlen zu erhöhen, sondern konnte laut der SGF auch seine Verluste nicht mindern. Unter Bezugnahme auf das *Norddeutsche Luftverkehrskonzept* argumentierte die SGF, dass alle größeren Flughäfen in Norddeutschland (einschließlich Hamburg) über ausreichend Kapazitäten verfügten. Mindestens bis zum Jahr 2030 gebe es keine Kapazitätsengpässe. Darüber hinaus könnten die Investitionen, insbesondere das Instrumentenlandesystem, nicht als Erstattung für einen öffentlichen Dienst gelten. Der SGF zufolge stand hinter der Investition in dieses System ein wirtschaftliches Interesse der FLG, um die mittelfristigen wirtschaftlichen Ziele erreichen zu können.

— Rangrücktrittserklärung für die Gesellschafterdarlehen, die die Hansestadt Lübeck der FLG gewährt hat: Die SGF ist der Meinung, dass der Flughafen Lübeck ein Unternehmen in Schwierigkeiten ist, und dass dies bereits 2008/2009 der Fall war. Vor diesem Hintergrund betrachtet die SGF die Rangrücktrittserklärung als wichtiges Instrument zur Verhinderung der Insolvenz. Der SGF zufolge belief sich die Rangrücktrittserklärung für die Gesellschafterdarlehen auf […] EUR.

[1] Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, C-280/00 Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

5.2. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON INFRATIL*

5.2.1. ***Veräußerung der Anteile an der FLG***

5.2.1.1. **Infratil**

(126) Infratil gab an, dass die Anteile an der FLG im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens gekauft wurden, das unionsweit, offen, transparent und diskriminierungsfrei war. Der Kaufpreis entspricht im Übrigen der Marktwert von 90 % der Anteile an der FLG unter den gegebenen Umständen. Deshalb enthält der Beteiligungsvertrag von 2005 keine Elemente einer staatlichen Beihilfe. Infratil fügte hinzu, dass es das beste Angebot abgegeben habe, woran auch die Tatsache nichts ändere, dass die Hansestadt Lübeck und Infratil eine zweite Verhandlungsrunde aufnahmen, um die Bedingungen des ursprünglichen Vertrags zu ändern.

5.2.1.2. **Ryanair**

(127) Nach Ryanair erfolgte die Privatisierung im Rahmen eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahrens, was durch den Sachverständigenbericht von Ernst & Young belegt werde. Diesbezüglich betonte Ryanair den Ruf und die Unabhängigkeit von Ernst & Young. Ryanair zufolge sei die Schließung des Flughafens aus wirtschaftlichen und politischen Gründen nicht in Betracht gekommen.

5.2.1.3. **Schutzgemeinschaft**

(128) Hinsichtlich einer möglichen staatlichen Beihilfe in Verbindung mit der Privatisierung der FLG äußerte die SGF erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des Kaufpreises mit dem Marktstandard. Des Weiteren argumentierte die SGF, dass der Vertrag Garantien der Hansestadt Lübeck enthalte, die ebenfalls für die staatliche Beihilfe relevant seien.

5.2.2. ***Die Ergänzungsvereinbarung von 2009 und die Neuverhandlung der Verkaufsoption — Übernahme von weiteren Verlusten, Investitionen und anderen Kosten***

5.2.2.1. **Infratil**

(129) Infratil erläuterte, dass die Ergänzungsvereinbarung von 2009 im Kontext des Beteiligungsvertrags von 2005 und der Bedingung des Erhalts des Planfeststellungsbeschlusses betrachtet werden müsse. Da schlussendlich der Planfeststellungsbeschluss aufgrund des Urteils des *OVG Schleswig* nicht erging, kündigte Infratil 2008 an, seine Verkaufoption ausüben zu wollen. Die einzige Möglichkeit, mit der die Hansestadt Lübeck Infratil davon abhalten konnte, sei die Ergänzungsvereinbarung von 2009 gewesen.

(130) Infratil erklärte, dass die von der Hansestadt Lübeck gewählte Option marktkonform gewesen sei. Hätte Infratil die Verkaufsoption ausgeübt, hätte die Hansestadt Lübeck ab dem 31. Dezember 2008 alle Kosten und Verluste im Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens Lübeck tragen müssen. Ein Weiterverkauf des Flughafens an einen privaten Investor wäre innerhalb kurzer Zeit nicht möglich gewesen, und die Schließung des Flughafens habe die Hansestadt Lübeck aufgrund gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und finanzieller Gründe nicht in Betracht gezogen. Der Ausstieg von Infratil hätte außerdem mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu geführt, dass Ryanair seine Dienste am Flughafen Lübeck eingeschränkt oder eingestellt hätte. Daher wären Infratil zufolge die Betriebsverluste der FLG höher gewesen, wenn Infratil seine Verkaufsoption ausgeübt hätte.

(131) Infratil gab an, dass die Differenz zwischen dem gezahlten Preis der Verkaufsoption gemäß der Ergänzungsvereinbarung von 2009 und dem Preis der Verkaufsoption, der im Januar 2009 hätte gezahlt werden müssen, auf Leistungen zurückzuführen sei, auf die sich die Parteien geeinigt hatten. Die Hansestadt Lübeck hätte nach der Deprivatisierung in jedem Fall alle bis auf zwei der zusätzlichen Ausgaben abdecken müssen, was zu der Schlussfolgerung führe, dass die Ergänzungsvereinbarung von 2009 die *wirtschaftlich* günstigste Entscheidung gewesen sei.

(132) Infratil argumentierte weiter, dass die zusätzlichen Ausgaben keinen Vorteil für Infratil darstellten. Erstens hätte Infratil nicht auch die Verluste im Jahr 2009 übernehmen müssen, wenn es von seiner Verkaufsoption Gebrauch gemacht hätte. Zweitens könne die Verpflichtung der Hansestadt Lübeck zur Zahlung von Zinsen für die Gesellschafterdarlehen für den Zeitraum 1. Januar bis 22. Oktober 2009 nicht als wirtschaftlicher Vorteil betrachtet werden, da Infratil durch die Ausübung der Verkaufsoption im Januar 2009 dieselben oder sogar höhere Einnahmen hätte erzielen können. In einem hypothetischen Szenario hätte Infratil die Einnahmen zur Rückzahlung bestehender Schulden verwendet, um Zinsen zu sparen. Darüber hinaus sei Infratil kein Vorteil entstanden, da nicht davon ausgegangen werden konnte, dass der Flughafen Lübeck kurzfristig Gewinne erzielen würde, sondern eher weiterhin Verluste machen würde.

(133) Infratil argumentierte, dass die Einlösung der Verkaufsoption Infratil nicht in die Lage versetzte, die Ausgangssituation vollständig *ex quo ante* wiederherzustellen, da Infratil bestimmte Verluste (die Differenz zwischen den genehmigten Betriebsverlusten und den tatsächlichen Verlusten) ohne Ausgleich tragen musste.

(134) Selbst wenn die Kommission befinden sollte, dass die Neuverhandlung der Verkaufsoption eine staatliche Beihilfe darstelle, sei diese Infratil zufolge mit dem Binnenmarkt vereinbar. Sollte die Kommission feststellen, dass die Hansestadt Lübeck Infratil durch die Übernahme von Betriebsverlusten der FLG im Jahr 2009 eine Beihilfe gewährte, argumentiert Infratil dahingehend, dass dies lediglich ein Ausgleich für die Verluste wäre, die mit der Erfüllung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einhergingen.

5.2.2.2. **Hansestadt Lübeck**

(135) Die Hansestadt Lübeck argumentierte, dass die Verlustübernahmevereinbarung die günstigste und am wenigsten risikobehaftete Alternative gewesen sei. Dies sei insbesondere durch die rechtliche Verpflichtung der Hansestadt Lübeck begründet, den Flughafen gemäß § 45 Abs. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, („LuftVZO“) zu betreiben. Die Schließung des Flughafens sei daher nicht in Betracht gekommen. Darüber hinaus wären für die Schließung des Flughafens zu viel Zeit und zu viele Ressourcen erforderlich gewesen.

(136) Die Hansestadt Lübeck erinnerte die Kommission des Weiteren daran, dass weder die Hansestadt Lübeck noch Infratil zuvor Erfahrungen mit der Privatisierung eines Flughafens gesammelt hatten. Dies könne zu bestimmten Fehlkalkulationen führen, jedoch nicht zu dem Schluss, dass die Parteien den marktwirtschaftlichen Grundsätzen zuwiderhandelten. Darüber hinaus argumentierte die Hansestadt Lübeck dahingehend, dass Infratil im Zusammenhang mit der Privatisierung der einzige Anbieter gewesen sei, was die Verhandlungsmacht der Hansestadt Lübeck geschwächt habe.

5.2.2.3. **Schutzgemeinschaft**

(137) Die SGF brachte vor, dass die Ergänzungsvereinbarung von 2009 eine neue Beihilfe darstelle und zu einem Vorteil für Infratil geführt habe. Da die Beihilfe die *de minimis*-Schwelle überschreite, hätte sie mitgeteilt werden müssen, was Deutschland nicht getan hat.

(138) Der SGF nach erhielt Infratil durch die Ergänzungsvereinbarung von 2009 eindeutig einen Vorteil. Hinsichtlich der Anwendung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers wies die SGF darauf hin, dass die positive Auswirkung einer Vereinbarung auf die Region nicht berücksichtigt werden sollte. In diesem Zusammenhang führte die SGF an, dass für den Flughafen Lübeck keine Rentabilitätsaussichten bestanden. Die SGF fügte hinzu, dass die FLG Anfang 2008 eine Insolvenz nur aufgrund der Zugeständnisse seitens Infratil vermeiden konnte. Die SGF war nicht der Ansicht, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers erfüllt wurde, da kein privater Investor bereit gewesen wäre, den Betrieb bei derartigen Verlusten aufrechtzuerhalten, wie die Ausübung der Verkaufsoption durch Infratil zeige.

(139) Hinsichtlich der Schließung des Flughafens argumentierte die SGF dahingehend, dass Hamburg über ausreichend Kapazitäten verfüge, um einen Betrieb ohne Lübeck als Kapazitätsreserve zu garantieren. Darüber hinaus seien die Kosten einer Schließung der SGF zufolge von der FLG zu hoch angesetzt worden. Tabelle 5 sei realistischer, auch wenn sie laut der SGF möglicherweise immer noch zu hohe Werte enthalte:

Tabelle 5

Kosten für die Schließung des Flughafens Lübeck, vorgelegt von der Schutzgemeinschaft

Kosten	In Tausend EUR
Kosten für den Insolvenzverwalter	[…]
Neue Verluste durch die temporäre Fortführung des Betriebs bis 2010/2011	[…]
Sozialplan	[…]
Rückzahlung von Subventionen	[…]
Kosten für den Rechnungsprüfer	[…]

(140) Des Weiteren äußert die SGF Zweifel an der angeblichen Verpflichtung zum Betrieb des Flughafens als Gemeinwohldienstleistung, da die Zulassung zum Flughafenbetrieb nicht automatisch eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mit sich bringe. Eine solche Zulassung könne auch zurückgenommen werden.

5.2.2.4. **Ryanair**

(141) Ryanair argumentierte, dass die Differenz zwischen den 2005 und 2009 vereinbarten Preisen der Verkaufsoption und dem von der Hansestadt Lübeck tatsächlich gezahlten Preis für die Verkaufsoption auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein könnte, beispielsweise Schwankungen bei den Anteilspreisen. Die 2005 vorherrschenden wirtschaftlichen Bedingungen seien deutlich positiver gewesen als 2009, was die Preisdifferenz begründen könne.

5.3. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON RYANAIR*

5.3.1. ***Vereinbarung von 2000***

5.3.1.1. **Ryanair**

(142) Ryanair gab an, dass der Vertrag mit der Hansestadt Lübeck auf der Grundlage wirtschaftlicher Erwägungen geschlossen worden sei. Der Flughafen Lübeck sei als funktionsfähiger Sekundärflughafen neben dem Flughafen Hamburg und Lübeck selbst als wertvolles kulturelles Ziel betrachtet worden. Darüber hinaus seien am Flughafen Lübeck Dienstleistungen eingeführt worden, um eine niedrige Kostengrundlage zu schaffen und die demografischen Strukturen zu analysieren, um festzustellen, ob rund um den neuen Flughafen ein ausreichend großes Einzugsgebiet vorhanden sei. Ryanair konnte zwar keinen Geschäftsplan vorlegen, um die Beweggründe für die Aufnahme des Betriebs am Flughafen Lübeck zu untermauern; doch betonte Ryanair, dass ein solcher Geschäftsplan für einen privaten Markinvestor nicht grundsätzlich erforderlich sei. Ryanair erläuterte, dass seine Dienstleistungen am Flughafen Lübeck aus wirtschaftlichen Gründen eingestellt wurden, darunter gestiegene Kosten und Gewinne, die (aufgrund der Wirtschaftskrise) niedriger ausfielen als erwartet.

(143) Ryanair gab an, dass sich Regionalflughäfen in der Union in einer schwierigen Marktposition befinden. Daher müssten Einnahmen des Flughafens sowohl aus luftfahrtgebundenen als auch aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten berücksichtigt werden, was auch als „Single-Till-Ansatz" bezeichnet wird. Da Verträge mit Ryanair in der Regel eine hohe Fluggastzahl in Aussicht stellen, trügen derartige Geschäftsbeziehungen häufig dazu bei, den Wiedererkennungswert von Flughäfen zu steigern und andere Fluggesellschaften sowie Einzelhändler und andere Dienstleister anzuziehen. Außerdem erläuterte Ryanair, dass es deutliche Anhaltspunkte dafür gebe, dass eine höhere Fluggastzahl zu höheren Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten führen würde. Als Nachweis reichte Ryanair folgende Tabelle ein:

Tabelle 6

Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten als Anteil an den Gesamteinnahmen ausgewählter Flughäfen

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

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

Quelle: UK Airports Performance Indicator.

(144) Ryanair argumentierte dahingehend, dass jedes geschäftliche Angebot vor dem Hintergrund des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten in der Regel eine Verbesserung der gegenwärtigen Situation darstelle, solange der erwartete Grenznutzen die Grenzkosten übersteige. Des Weiteren argumentierte Ryanair, dass berücksichtigt werden müsse, dass Ryanair im Vergleich zu anderen Fluggesellschaften dank seines Geschäftsmodells und seiner Betriebseffizienz seinen Bedarf erheblich gesenkt habe.

(145) Um die Vereinbarkeit der Einhaltung seiner Vereinbarung von 2000 mit den Marktanforderungen besser zu belegen, verglich Ryanair den Flughafen Lübeck mit Flughäfen in einer ähnlichen Situation und mit einer ähnlichen Größe. Bei den Vergleichsflughäfen handelt es sich um Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes und Prestwick. Ein Vergleich der Entgelte, die Ryanair an den Vergleichsflughäfen entrichtete, zeigte, dass die von Ryanair an den Flughafen Lübeck gezahlten Entgelte allgemein höher waren als der Durchschnittswert der Vergleichsflughäfen, sowohl pro Fluggast als auch pro Flugzeugabfertigung. Ryanair legte der Kommission dringend nahe, bei ihrer Bewertung, ob die Vereinbarung von 2000 den Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers einhält, die Vergleichsanalyse stärker zu berücksichtigen als die Rentabilitätsanalyse.

(146) In ihrem Bericht berechnet Oxera den Nettogegenwartswert („NPV“) der Vereinbarung von 2000. Diesem Bericht zufolge liegt der positive NPV bei […] EUR. Oxera führte für diese Berechnung eine Reihe von Sensitivitätsprüfungen durch.

5.3.1.2. **Air Berlin**

(147) Air Berlin stellte fest, dass die von Ryanair vom Flughafen Lübeck aus angebotenen Flugverbindungen in direktem Wettbewerb mit jenen stünden, die Air Berlin vom Flughafen Hamburg aus anbietet. Dies gelte insbesondere für die Ziele London, Mailand und Barcelona, die von beiden Fluggesellschaften angeflogen werden.

(148) Air Berlin argumentierte dahingehend, dass das Ziel der Marketingstrategie von Ryanair das Abwerben potenzieller Kunden, u a. von Air Berlin, gewesen sei. Aufgrund der niedrigen Preise von Ryanair wechselten die Kunden vom Flughafen Hamburg nach Lübeck. Air Berlin behauptet, dass Air Berlin infolge der staatlichen Beihilfe erhebliche wirtschaftliche Verluste erlitten habe. Air Berlin habe aufgrund des parallelen Angebots von Ryanair am Flughafen Lübeck einige Flugverbindungen einstellen müssen. Darüber hinaus gab Air Berlin an, dass es schwierig sei, neue Zielflughäfen vom Flughafen Hamburg aus anzufliegen, solange Ryanair vom Flughafen Lübeck aus ähnliche Ziele zu extrem niedrigen Preisen anbiete.

(149) Zur Unterstützung seiner Argumente hinsichtlich der in unfairem Maße niedrigen Entgelte von Ryanair und des Wettbewerbs zwischen Lübeck und Hamburg nahm Air Berlin außerdem auf die sechstägige Schließung des Flughafens Lübeck ab dem 19. April 2004 Bezug. Während dieser Schließung musste Ryanair seinen Flugverkehr vom Flughafen Lübeck auf den Flughafen Hamburg verlegen. Aufgrund der höheren Flughafenentgelte am Flughafen Hamburg habe Ryanair die zusätzlichen Kosten in Höhe von […] EUR der FLG in Rechnung gestellt. Dies belegt laut Air Berlin, dass Ryanair in nur sechs Tagen Fluggesellschaften gegenüber, die den Flughafen Hamburg bedienen, einen Vorteil in Höhe von […] EUR erlangt habe.

(150) Air Berlin unterstützte sein Argument weiter, indem es eine Tabelle mit Angaben zu Fluggästen und Flügen vor (bis 1999) und nach (ab 2000) der Betriebsaufnahme von Ryanair am Flughafen Lübeck vorlegte:

Tabelle 7

Fluggäste und Flüge (von Air Berlin vorgelegte Tabelle)

	Fluggastzahlen (in Personen)	Flugzeugbewegungen
1997	34 132	[…]
1998	60 520	[…]
1999	48 522	[…]
2000	142 586	[…]
2001	192 726	[…]
2002	244 684	[…]
2003	514 472	[…]

(151) Tabelle 7 nach nahmen die Fluggastzahlen im Jahr 2000, als Ryanair seinen Betrieb am Flughafen aufnahm, deutlich zu. Air Berlin gab an, dass 97 % der Fluggäste auf Ryanair entfielen. Dem stehen allerdings die Verluste der FLG entgegen, die vor (bis 1999) und nach (ab 2000) der Betriebsaufnahme von Ryanair am Flughafen Lübeck entstanden:

Tabelle 8

Verluste der FLG (von Air Berlin vorgelegte Tabelle)

FLG	Verluste (in EUR)
1999	[…]
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
Insgesamt	**[…]**

(152) Aufgrund von Tabelle 7 und Tabelle 8 argumentierte Air Berlin dahingehend, dass sich zwar die Fluggastzahlen zwischen 2002 und 2003 beinahe verdoppelten, die Verluste in diesem Zeitraum jedoch um über […] EUR stiegen. Ferner führte Air Berlin aus, dass die FLG Ryanair Sonderbedingungen, Rabatte sowie Erstattungen und sonstige Zahlungen gewährte. Die von Ryanair für den Flughafen Lübeck entrichteten Entgelte lagen unter denen der damals gültigen Entgeltordnung. Außerdem erbrachte Ryanair Air Berlin zufolge von den Marketingkosten unabhängige Marketingdienstleistungen. Nach Auffassung von Air Berlin scheinen die Vorteile der Marketingdienstleistungen, die Ryanair erhielt, nicht mit den tatsächlichen Marketingaufwendungen von Ryanair im Zusammenhang zu stehen.

(153) Daher ist Air Berlin der Ansicht, dass die Vereinbarung von 2000 zwischen der FLG und Ryanair die marktwirtschaftlichen Anforderungen nicht erfüllte. Air Berlin zufolge wird der Flughafen Lübeck aus regionalpolitischen Erwägungen, nicht aber aus Rentabilitätsgründen betrieben.

(154) Nach Auffassung von Air Berlin können das Vorhandensein von Vorzugsbedingungen für Ryanair in Lübeck auf der einen Seite und die Art und Weise der an Bedingungen geknüpften Privatisierung des Flughafens auf der anderen Seite wohl kaum getrennt werden. Air Berlin betrachtet den Beteiligungsvertrag mit Infratil nicht als Beweis für die Einhaltung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten, da eine Verkaufsoption involviert ist. Demgegenüber ist Air Berlin der Auffassung, dass ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter 2005 eine neue Ausschreibung für den Flughafen lanciert hätte.

(155) Des Weiteren gab Air Berlin an, dass die Vereinbarung mit Ryanair Deutschland zuzurechnen sei. Gemäß der FLG-Satzung müsse der Aufsichtsrat Entgelte, die aus der Nutzung des Flughafens entstehen, genehmigen (§ 12 der Satzung). Vier der sechs Mitglieder des Aufsichtsrats werden von der Hansestadt Lübeck gewählt. Daraus schloss Air Berlin, dass die Hansestadt Lübeck verantwortlich gemacht werden könne. Air Berlin ist der Ansicht, dass bestimmte Aussagen von führenden FLG-Mitarbeitern weiter belegen, dass die in Rede stehende Vereinbarung der Hansestadt Lübeck zugerechnet werde könnte.

5.3.1.3. **Infratil**

(156) Bezüglich einer möglichen staatlichen Beihilfe zugunsten von Ryanair gab Infratil an, dass die Vereinbarung von 2000 wirtschaftlich zweckmäßig, von großer Bedeutung für die Entwicklung des Flughafens und vollständig in Übereinstimmung mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten gewesen sei. Infratil ist ferner der Ansicht, dass die Vereinbarung von 2000 und ihre Umsetzung nicht der Hansestadt Lübeck oder anderen staatlichen Stellen zurechenbar ist. Die Hansestadt Lübeck bzw. der Aufsichtsrat erteilten keine Anordnungen bzw. erließen keine Leitlinien für die Annahme der Vereinbarung von 2000 und kontrollierten diese Annahme auch nicht.

5.3.1.4. **Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften**

(157) Der BDF ist der Ansicht, dass die Bedingungen, die Ryanair von der FLG erhielt, nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar waren, da sie die Anforderungen der Transparenz und der Diskriminierungsfreiheit nicht erfüllten und keine Sanktionen für den Fall vorsahen, dass Ryanair seinen vertraglichen Verpflichtungen gemäß der Vereinbarung von 2000 nicht nachkommt.

(158) Dem BDF zufolge führen diskriminierende Ausnahmeregelungen bei geltenden Entgeltordnungen zugunsten einer bestimmten Fluggesellschaft zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen und einer subventionierten Umverteilung von Fluggästen innerhalb eines Ballungsraums, was nicht im Sinne der Gesamtwirtschaft sei. Darüber hinaus stellte der BDF fest, dass eine Maßnahme bei der Kommission anzumelden ist, wenn nicht auszuschließen ist, dass diese Maßnahme eine staatliche Beihilfe enthält. Der BDF war der Meinung, dass es unter bestimmten Bedingungen rechtlich möglich sei, einen deutschen Flughafen auf Antrag des Betreibers zu schließen.

5.3.2. ***Vereinbarungen von 2010***

5.3.2.1. **Flughafen Lübeck GmbH**

(159) Die FLG gab an, dass die Maßnahme Deutschland nicht zuzurechnen sei, da die Vereinbarungen von 2010 von der FLG eigenständig verhandelt wurden.

5.3.2.2. **Ryanair**

(160) Ryanair machte geltend, dass die Vereinbarungen von 2010 nicht dem Staat zuzurechnen sind.

(161) Bei der Nebenvereinbarung Nr. 1 und der Nebenvereinbarung Nr. 2 mit Ryanair handle es sich lediglich um kurze Nebenvereinbarungen, mit denen die Laufzeit der bestehenden Abmachungen nach der Ryanair-Vereinbarung von 2000 verlängert wurde. Das einzige neue Element sei eine zu Marktbedingungen ausgehandelte Änderung bezüglich der Marketingunterstützung in der Nebenvereinbarung Nr. 1. Ryanair erklärte daher, dass die Auswirkungen der beiden Nebenvereinbarungen durch die Kommentare von Ryanair in Bezug auf die Vereinbarung von 2000 abgedeckt seien.

(162) Ryanair legte einen Bericht von Oxera ([1]) vor, mit dem die erwartete Rentabilität der Nebenvereinbarungen Nr. 1 und Nr. 2 auf der Grundlage des Geschäftsplans von 2009 ([2]) untersucht wurde, der vom Flughafen Lübeck vor der Unterzeichnung der Nebenvereinbarungen Nr. 1 und Nr. 2 aufgestellt wurde. Aus dem Bericht geht hervor,

([1]) Oxera Bericht „Economic MEOP assessment: Lübeck airport“ vom 6. Februar 2015.
([2]) Geschäftsplan „Takeoff Konzept“ vom 21. Dezember 2009, siehe http://www.luebeck.de/stadt_politik/rathaus/wahlen/files/M21_Take_off_Konzept_HL-Umdruck_17-156_WA_Ltsh.pdf.

dass unter realistischen Annahmen zum Zeitpunkt des Abschlusses der beiden Nebenvereinbarungen davon ausgegangen wurde, dass sie hinreichend rentabel sind. Ein Flughafen, der wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter agiert, hätte ähnliche Bedingungen angeboten. Oxera zufolge würde dies auch dann zutreffen, wenn die Vereinbarung über Marketingdienstleistungen von 2010 gemeinsam mit den Nebenvereinbarungen vom März und Oktober 2010 berücksichtigt würde. Die Marketingkosten für den Flughafen Lübeck wurden daher in die Würdigung einbezogen.

5.3.2.3. **Air Berlin**

(163) Air Berlin wies darauf hin, dass im Jahr 2010 drei Vereinbarungen unterzeichnet wurden: Nebenvereinbarung Nr. 1, Nebenvereinbarung Nr. 2 und die Vereinbarung über Marketingdienstleistungen von 2010. Die Kommission sollte bei ihrer Würdigung alle Vereinbarungen von 2010 berücksichtigen.

5.4. *ENTGELTE FÜR DIE ENTEISUNG VON FLUGZEUGEN AM FLUGHAFEN*

RYANAIR UND WIZZ AIR

(164) Ryanair und Wizz Air argumentierten, dass gemäß dem Urteil in der Rechtssache *Stardust Marine* ([1]) sämtliche staatlichen Beihilfen, die der Flughafen Lübeck Wizz Air und anderen Fluggesellschaften mutmaßlich gewährt hat, dem deutschen Staat nicht zuzurechnen sind. Wizz Air argumentierte, dass die Hansestadt Lübeck zwar zum fraglichen Zeitpunkt der alleinige Eigentümer des Flughafens war, dies jedoch nicht ausreiche, um eine Zurechenbarkeit an den Staat zu belegen. Wizz Air argumentiert, dass die nicht gegebene Zurechenbarkeit zu Deutschland während der Zeit, in der Infratil 90 % der Anteile an der FLG hielt, noch offensichtlicher sei.

(165) Ryanair und Wizz Air gaben an, dass diese Entgelte und etwaige Rabatte einen unbedeutenden Anteil an den flughafenbezogenen Kosten einer Fluggesellschaft ausmachen. Ryanair zufolge können diese Entgelte nicht getrennt voneinander bewertet werden, da für Enteisungen kein Endkundenmarkt besteht. Ein Rabatt für die Enteisung würde mit hoher Wahrscheinlichkeit durch den kommerziellen Nutzen ausgeglichen, den der Flughafen anderweitig aushandle. Ryanair zitierte das Urteil *Charleroi*, in dem bestätigt wird, dass „im Rahmen der Anwendung des Kriteriums des privaten Kapitalgebers ein Handelsgeschäft […] in seiner Gesamtheit zu betrachten [ist]“ ([2]).

(166) Schließlich gaben Ryanair und Wizzair an, dass es sich beim Preis für das Enteisungsmittel für den Flughafen Lübeck um einen Standardpreis bei öffentlichen und privaten Flughäfen handle.

6. **STELLUNGNAHME DEUTSCHLANDS ZU DEN ANTWORTEN DER BETEILIGTEN**

6.1. *STELLUNGNAHME ZU DEN ANTWORTEN VON RYANAIR*

(167) Deutschland zufolge zeigen die Antworten von Ryanair, dass die FLG gemäß dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten handelte.

(168) Deutschland wies insbesondere auf den Nutzen des Ansatzes von Ryanair hin, die Vereinbarkeit der Vereinbarung mit dem Markt mittels einer Rentabilitätsanalyse und einer Vergleichsanalyse nachzuweisen.

(169) Deutschland zufolge sind die Nebenvereinbarungen Nr. 1 und Nr. 2 für diese Untersuchung nicht relevant. Erstens seien die Nebenvereinbarungen vom März und Oktober 2010 nicht dem Staat zuzurechnen, da sie von der FLG ohne die Beteiligung der Hansestadt Lübeck eigenständig verhandelt und geschlossen wurden. Zweitens wies Deutschland in Bezug auf die Nebenvereinbarung Nr. 2 darauf hin, dass diese lediglich eine Erweiterung der ursprünglichen Vereinbarung und somit keine wesentliche Änderung darstelle. Daher gälten alle Erwägungen zur Vereinbarung von 2000 auch für die Nebenvereinbarungen.

(170) Deutschland erklärte, dass es nicht verstehe, warum die Vereinbarung über Marketing-Dienstleistungen von 2010 Gegenstand dieser Untersuchung sein solle, da sie keine öffentlichen Gelder umfasse. Die in der Vereinbarung über Marketing-Dienstleistungen festgelegten Kosten seien von der IHK zu Lübeck abgedeckt worden. Darüber hinaus merkte Deutschland an, dass die Vereinbarung über Marketing-Dienstleistungen als marktkonform betrachtet werden könne. Dies werde durch die Beobachtung gestützt, dass die FLG niedrigere Kosten zu entrichten hatte als andere Flughäfen mit ähnlichen Verträgen. Des Weiteren habe sich die Vereinbarung über Marketing-Dienstleistungen mit dem Flughafen Lübeck auf die Zusage Ryanairs gestützt, das Flugverbindungsangebot um zwei Flugziele zu erweitern.

([1]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, *Frankreich/Kommission* („*Stardust Marine*“) C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Urteil des Gerichts vom 17. Dezember 2008, *Ryanair/Kommission* (*Charleroi* T-196/04 ECLI:EU:T:2008:585.

(171) Ein weiterer Punkt, der laut Deutschland zu beachten sei, ist die Funktion des Flughafens Lübeck als Kapazitätsreserve für den Flughafen Hamburg und als notwendige Infrastruktur für die norddeutsche Bevölkerung.

6.2. *STELLUNGNAHME ZU DEN ANTWORTEN DER SGF*

(172) Deutschland merkte an, dass die SGF kein Beteiligter im Sinne von Artikel 108 Absatz 2 AEUV und Artikel 1 Buchstabe h der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 sei und somit nicht berechtigt sei, eine Stellungnahme vorzulegen. Die SGF-Mitglieder besäßen lediglich Grundstücke in unmittelbarer Nähe des Flughafens und wollten sich daher der empfundenen Nachteile durch den Flughafenbetrieb entledigen. Ein solches Ziel müsse jedoch über nationale Rechtsmittel verfolgt werden.

(173) Des Weiteren argumentierte Deutschland, dass die Antworten der SGF inhaltlich nicht korrekt seien. Erstens widerspricht Deutschland der Aussage der SGF, dass der Flughafen Lübeck keine Gemeinwohldienstleistung erbringe. Die SGF hatte argumentiert, dass der Betrieb des Flughafens nur insofern dem Gemeinwohl diene, als das Interesse an der allgemeinen Luftfahrt betroffen sei. Deutschland hält dem entgegen, dass der Flughafen Lübeck aufgrund der infrastrukturbezogenen Gemeinwohldienstleistung und der Funktion als Kapazitätsreserve für den Flughafen Hamburg einer Betriebspflicht nachkommen müsse. Letztere Funktion sei offiziell im Norddeutschen Luftverkehrskonzept verankert.

(174) Hinsichtlich des Pachtvertrags wiederholte Deutschland seine Meinung, dass der FLG weder durch den alten Pachtvertrag, der bis zum Ende 2005 bestand, noch durch den neuen Pachtvertrag ab 2006 ein Vorteil entstanden sei.

(175) Deutschland nahm weiter zu den Antworten der SGF zu den Infrastrukturinvestitionen Stellung. Deutschland gab an, dass es sich beim Planfeststellungsbeschluss lediglich um ein Verwaltungsinstrument handle, das rückwirkend verliehen werden könne, und weder eine Voraussetzung für die Genehmigung einer Finanzierung sei noch Auswirkungen auf den Wettbewerb habe. Außerdem widerspricht Deutschland der von der SGF vorgenommenen Einstufung der Investitionen als Instandhaltungsmaßnahmen statt als Verbesserungsmaßnahmen für die Verkehrsfunktion des Flughafens. Die Maßnahmen seien laut Deutschland notwendig gewesen, um nationalen und internationalen Vorschriften zu entsprechen. Deutschland zufolge führe die Tatsache, dass Ryanair den Flughafen am stärksten nutzt, nicht zur Schlussfolgerung, dass es sich dabei um eine Begünstigung handle.

(176) Hinsichtlich der Berechnung der mittelfristigen Perspektiven des Flughafens Lübeck durch die SGF gab Deutschland an, dass die vorgelegten Antworten nicht korrekt seien. Deutschland argumentiert, dass zum Zeitpunkt der Investitionstätigung nachweislich optimistische mittelfristige Perspektiven bestanden, wie die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss von 2007 auch anerkannt habe.

(177) Darüber hinaus nahm Deutschland zur Behauptung der SGF Stellung, dass die FLG ein Unternehmen in Schwierigkeiten gewesen sei. Deutschland ist der Meinung, dass jegliche Argumentation der SGF auf der Grundlage der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten irrelevant ist. Deutschland zufolge sind diese Leitlinien nicht anwendbar, da die gewährten Leistungen in erster Linie keine staatliche Beihilfe darstellten. Die Leistungen seien niemals als Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfe eingestuft worden oder müssten gemäß anderen Leitlinien derart eingestuft werden.

(178) Deutschland widerspricht der Aussage der SGF, die Hansestadt Lübeck habe angegeben, dass die Schließung des Flughafens nicht möglich sei und sie diese Möglichkeit nicht in Betracht ziehe. Deutschland zufolge habe die Hansestadt Lübeck diese Möglichkeit erwogen, sich jedoch dagegen entschieden, da aus Berechnungen hervorging, dass es sich dabei nicht um die wirtschaftlich vernünftigste Lösung gehandelt hätte. Außerdem stellte Deutschland klar, dass gemäß § 45 Abs. 1 der LuftVZO eine *ad hoc*-Schließung eines Flughafens nicht möglich sei. Flughäfen dienten dem Gemeinwohl und müssten einer Betriebspflicht nachkommen. Um den Flughafen zu schließen, hätte ihm daher nach einem langwierigen Gerichtsverfahren die Betriebszulassung entzogen werden müssen. Deutschland gibt an, dass ein Entzug der Zulassung ausgeschlossen ist, wenn die zuständige Behörde der Ansicht ist, dass das öffentliche Interesse an der Fortführung des Flughafenbetriebs überwiege. Ein Versuch, den Flughafen zu schließen, wäre daher nicht unmöglich gewesen, aber mit Sicherheit schwierig, langwierig und somit kostspielig. Dies sei beispielsweise bei der Schließung des Flughafens Berlin-Tempelhof der Fall gewesen. Deutschland vertrat daher den Standpunkt, dass die Entscheidung, den Flughafen nicht zu schließen und stattdessen zu erweitern und in die Infrastruktur zu investieren, um einen privaten Investor zu finden, die aus wirtschaftlicher Sicht vernünftigere Lösung war. Rückblickend habe sich dies bewahrheitet, da ein privater Investor gefunden wurde.

6.3. *STELLUNGNAHME ZU DEN ANTWORTEN VON AIR BERLIN*

(179) Deutschland nach hätte Air Berlin dieselben Vorteile wie Ryanair erhalten, wenn dieselben Kriterien hinsichtlich Fluggastzahl und Verkehrsfrequenz erfüllt worden wären. Stattdessen habe Air Berlin jedes Verhandlungsangebot mit der FLG abgelehnt, da niemals die Absicht bestanden habe, den Flughafen Lübeck zu bedienen. Im Gegensatz dazu habe sich Air Berlin nie gegen die Bedingungen ausgesprochen, unter denen Ryanair den Flughafen

Hamburg bedient. Darüber hinaus haben sich mehrere Fluggesellschaften (unter anderem bei der Kommission) darüber beschwert, dass Air Berlin von umfangreichen staatlichen Beihilfen durch die Vereinigten Arabischen Emirate profitiert habe. Air Berlin könne sich also nicht als Opfer seines wichtigsten Wettbewerbers Ryanair darstellen.

(180) Deutschland widersprach außerdem der Stellungnahme Air Berlins zum Wettbewerb zwischen dem Flughafen Lübeck und dem Flughafen Hamburg. Insbesondere nimmt Deutschland auf die Tatsache Bezug, dass Hamburg im Jahr 2000 zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Vereinbarung mit Ryanair 70-mal so viele Fluggäste wie der Flughafen Lübeck hatte. Das Fehlen von Beschwerden von anderen Flughäfen zeige, dass es keinen Wettbewerb zwischen den beiden Flughäfen gab. Des Weiteren wies Deutschland darauf hin, dass der Flughafen Hamburg und der Flughafen Rostock 2008 ein Wachstum verzeichneten, während die Fluggastzahl des Flughafens Lübeck um 10 % sank.

(181) Außerdem wies Deutschland das Argument Air Berlins zurück, dass für Ryanair ein wirtschaftlicher Vorteil bestanden habe. Deutschland gab an, dass Air Berlin ungenaue Berechnungen zugrunde legte und dass die einzig relevante Prüfung für die Einschätzung der Vereinbarkeit mit dem Markt der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten sein dürfe. Deutschland ist der Ansicht, dass die Vereinbarungen mit Ryanair die Marktanforderungen einhielten, da die langfristigen Aussichten des Flughafens im Jahr 2000 positiv waren.

6.4. *STELLUNGNAHME ZU DEN ANTWORTEN DES BDF*

(182) Deutschland wies darauf hin, dass Air Berlin Mitglied des BDF ist, was enge Verbindungen und inhaltlich ähnliche Antworten bedinge. Deutschland teilte nicht die Auffassung, dass die FLG durch extrem niedrige Preise künstlich mehr Nachfrage erzeugt habe und zugunsten einer Fluggesellschaft in diskriminierender Weise von der Entgeltordnung abgewichen sei. Deutschland zufolge habe die FLG keinen Grund gehabt, einzelne Fluggesellschaften zu diskriminieren, um die Nachfrage zu erhöhen. Vielmehr hätten mehr Fluggesellschaften am Flughafen Lübeck mehr Geschäftstätigkeit bedeutet. Daher macht Deutschland geltend, dass jede Fluggesellschaft einen Vertrag mit dem Flughafen Lübeck zu ähnlichen Bedingungen hätte abschließen können, wenn sie ein dem Ryanair-Angebot vergleichbares Angebot abgegeben hätte.

7. **WÜRDIGUNG**

7.1. *EINLEITUNG*

(183) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen". Die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien gelten kumulativ. Eine Maßnahme stellt also nur dann eine staatliche Beihilfe dar, wenn jede der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

— der Begünstigte ist ein Unternehmen;

— die Maßnahme verschafft ihm einen Vorteil;

— der Vorteil wird aus staatlichen Mitteln gewährt;

— der Vorteil ist selektiv;

— die Maßnahme verfälscht den Wettbewerb oder droht, ihn zu verfälschen, und ist geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

(184) Folglich muss geprüft werden, ob diese Voraussetzungen bei den einzelnen in Rede stehenden Maßnahmen erfüllt sind. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um:

— die mögliche staatliche Beihilfe zugunsten der FLG,

— die mögliche staatliche Beihilfe zugunsten von Infratil,

— die mögliche staatliche Beihilfe zugunsten von Ryanair und

— die Entgelte für die Enteisung von Flugzeugen an dem Flughafen.

(185) In Bezug auf die mögliche staatliche Beihilfe zugunsten der FLG wird die Kommission zunächst prüfen, ob die FLG als Empfängerin der möglichen staatlichen Beihilfe nach wie vor existiert, und wenn nicht, ob ihre wirtschaftliche Tätigkeit aufrechterhalten wurde. Außerdem muss die Kommission prüfen, ob der mit einer staatlichen Beihilfe zugunsten der FLG verbundene etwaige Vorteil an deren Rechtsnachfolger weitergegeben worden sein könnte, d. h., ob wirtschaftliche Kontinuität vorlag.

(186) Was die mögliche staatliche Beihilfe zugunsten von Ryanair betrifft, so wird die Kommission ausschließlich den Vertrag von 2000 prüfen. Zum Zeitpunkt des vorliegenden Beschlusses liegen der Kommission keine ausreichenden Informationen vor, um prüfen zu können, ob später geschlossene Verträge, insbesondere die aus dem Jahr 2010, staatliche Beihilfen zugunsten von Ryanair darstellen. Deshalb wird sie über diese Verträge in einem separaten Beschluss befinden.

7.2. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN DER FLG*

7.2.1. ***Begünstigte der möglichen staatlichen Beihilfe***

(187) Die Kommission hat ein förmliches Prüfverfahren bezüglich einer möglichen staatlichen Beihilfe zugunsten der FLG eingeleitet. Im Januar 2013 wurde jedoch ein Teil der Vermögenswerte der FLG an Yasmina verkauft. Die FLG wurde in die Hansestadt Lübeck eingebracht, sodass die juristische Person FLG nicht mehr existiert. Im Jahr 2014 meldete Yasmina Insolvenz an, sodass im April 2014 das Insolvenzverfahren eingeleitet wurde. Im August 2014 übernahm PuRen die Vermögenswerte von Yasmina.

(188) Wenn die Kommission einen Negativbeschluss erlässt, mit dem sie im Zusammenhang mit den Artikeln 107 und 108 AEUV die Rückforderung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe anordnet, die einem Unternehmen gewährt wurde, kann die Verpflichtung zur Rückzahlung der Beihilfe auf ein anderes Unternehmen ausgeweitet werden, dem der Empfänger der jeweiligen Beihilfe einen Teil oder die Gesamtheit seiner Vermögenswerte übertragen oder verkauft hat, sofern aus der Gestaltung der Übertragung bzw. des Verkaufs hervorgeht, dass zwischen den beiden Unternehmen wirtschaftliche Kontinuität besteht.

(189) Falls die Kommission zu dem Ergebnis gelangen sollte, dass die FLG eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe erhalten hat, die zurückzufordern ist, so müsste sie prüfen, wer von der Beihilfe profitiert hat und bei welchem Unternehmen die Rückzahlungspflicht geltend zu machen ist. Wenn es kein anderes Unternehmen gibt, auf das die Rückzahlungspflicht ausgeweitet werden könnte, muss die Kommission nicht prüfen, ob eine Beihilfe zugunsten der FLG vorliegt. Deshalb erachtet es die Kommission für angemessen, zunächst zu prüfen, ob zwischen FLG und Yasmina wirtschaftliche Kontinuität bestand und ob die Rückzahlungspflicht auf Yasmina ausgeweitet werden kann (siehe Abschnitt 7.2.2) und ob PuRen als Käufer der Vermögenswerte von Yasmina möglicherweise von der Beihilfe profitiert hat (siehe Abschnitt 7.2.3). Anschließend prüft die Kommission, ob die wirtschaftliche Tätigkeit, die möglicherweise durch die Beihilfe begünstigt wurde, nach wie vor ausgeübt wird (siehe Abschnitt 7.2.4). Die Frage, ob die Maßnahmen staatliche Beihilfen zugunsten der FLG umfassen, und wenn ja, ob diese Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, muss nur dann geprüft werden, wenn ein Begünstigter der Beihilfe ermittelt werden kann, d. h., wenn entweder wirtschaftliche Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina oder PuRen bestand oder die Beihilfe die wirtschaftliche Tätigkeit selbst, also den Betrieb des Flughafens Lübeck begünstigt hat.

7.2.2. ***Wirtschaftliche Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina***

(190) In ihrer Entscheidung über den Verkauf von Vermögenswerten der Fluggesellschaft Alitalia [1] vertrat die Kommission die Ansicht, dass, wenn der Erwerb von Vermögenswerten zum Marktpreis erfolgt und keine wirtschaftliche Kontinuität zwischen dem ursprünglichen und dem neuen Unternehmen besteht, nicht davon ausgegangen werden kann, dass das neue Unternehmen von dem Wettbewerbsvorteil profitiert hat, der dem ursprünglichen Unternehmen durch die staatliche Beihilfe gewährt wurde.

(191) Nach ständiger Rechtsprechung [2] wird das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität zwischen dem ursprünglichen und dem neuen Unternehmen auf der Grundlage einer Reihe von Faktoren geprüft. Diese Faktoren wurden vom Gerichtshof in der Rechtssache *Ryanair/Kommission* [3] bestätigt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um kumulative Voraussetzungen, die in jedem Fall alle erfüllt sein müssten. [4] Zur Prüfung des Vorliegens wirtschaftlicher Kontinuität zwischen zwei Unternehmen können die folgenden Faktoren herangezogen werden:

— der Umfang der verkauften Vermögenswerte (Aktiva und Passiva, Fortbestand der Belegschaft, gebündelte Aktiva),

---

[1] Entscheidung der Kommission vom 12. November 2008, staatliche Beihilfe N 510/2008 — Italien — Verkauf von Vermögenswerten von Alitalia (ABl. C 46 vom 25.2.2009, S. 6).

[2] Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2003, *Italien und SIM 2 Multimedia/Kommission*, C-328/99 und C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; Entscheidung der Kommission vom 17. September 2008, staatliche Beihilfen N 321/2008, N 322/2008 und N 323/2008 — Griechenland — Verkauf bestimmter Vermögenswerte von Olympic Airlines/Olympic Airways Services (ABl. C 18 vom 23.1.2010, S. 9); Entscheidung der Kommission vom 12. November 2008, staatliche Beihilfe N 510/2008 — Italien — Verkauf von Vermögenswerten von Alitalia (ABl. C 46 vom 25.2.2009, S. 6); Beschluss der Kommission vom 4. April 2012, SA.34547 — Frankreich — Übernahme von Vermögenswerten der Gruppe SERNAM im Rahmen ihres gerichtlichen Sanierungsverfahrens (ABl. C 305 vom 10.10.2012, S. 5).

[3] Urteil des Gerichts vom 28. März 2012, *Ryanair Ltd./Kommission*, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164.

[4] Urteil des Gerichts vom 28. März 2012, *Ryanair Ltd./Kommission*, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, Rn. 156.

— der Verkaufspreis,

— die Identität des Käufers bzw. der Käufer,

— der Zeitpunkt des Verkaufs (nach Beginn der vorläufigen Beurteilung, nach Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens oder nach dem abschließenden Beschluss) und

— die ökonomische Folgerichtigkeit des Vorgangs.

7.2.2.1. **Umfang der verkauften Vermögenswerte**

(192) Die Kommission stellt zunächst fest, dass eine vollständige Übernahme der Vermögenswerte des Verkäufers grundsätzlich auf eine wirtschaftliche Kontinuität zwischen Verkäufer und Käufer hindeutet. Eine solche Kontinuität liegt aber möglicherweise nicht vor, wenn aus der Gesamtbewertung hervorgeht, dass der Umfang des Verkaufs dem Markt überlassen wird. Wird der Umfang des Verkaufs beispielsweise im Rahmen eines offenen, transparenten, diskriminierungs- und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahrens bestimmt, so spricht dies möglicherweise gegen das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität. In diesem Zusammenhang sollten die Bieter frei entscheiden können, ob sie ein Angebot für einzelne Vermögenswerte, für eine Gruppe von Vermögenswerten oder für alle Vermögenswerte abgeben wollen, sie sollten nicht verpflichtet sein, vom Verkäufer geschlossene Verträge zu übernehmen und sie sollten frei wählen dürfen, ob sie alle, einige oder keine Arbeitnehmer des Verkäufers übernehmen.

(193) Die Kommission stellt fest, dass in der veröffentlichten Bekanntmachung der Ausschreibung für den Verkauf der Vermögenswerte der FLG festgelegt wurde, dass die Bieter entweder 90 % der Anteile der FLG kaufen oder eine vergleichbare wirtschaftliche Lösung für die Übernahme des Betriebs des Flughafens wählen können. Somit konnten die Bieter also ein Angebot für Anteile der FLG, für Vermögenswerte oder Bündel von Vermögenswerten abgeben oder eine andere wirtschaftliche Lösung wie die Pachtung von Vermögenswerten anstreben. Dies wurde in der Informationsbroschüre bestätigt, die allen interessierten Bietern vor der Abgabe einer Interessenbekundung übermittelt wurde. Folglich war den interessierten Bietern klar, dass sie Angebote zum Kauf von Anteilen, von Vermögenswerten oder Bündeln von Vermögenswerten abgeben konnten. So reichten denn auch von den fünf Bietern, die ein indikatives Angebot abgaben, zwei ein Angebot zum Kauf von Vermögenswerten und die übrigen ein Angebot zum Kauf von Anteilen ein. Von den drei Bietern, die ein verbindliches Angebot einreichten, gaben zwei ein Angebot zum Kauf von Vermögenswerten und einer ein Angebot zum Kauf von Anteilen ab. 3Y, die Holdinggesellschaft von Yasmina, bot den höchsten Preis für die Übernahme eines Bündels von Vermögenswerten. Nach Angaben Deutschlands übernahm Yasmina auf der Grundlage des Gesamtbuchwerts aller Aktiva im Vergleich zum Wert der übernommenen Aktiva etwa […] % der Vermögenswerte der FLG. Zu den nicht übernommenen Vermögenswerten zählen u. a. die […].

(194) Die Kommission stellt fest, dass in Bezug auf die nicht übernommenen Vermögenswerte zwei Pachtverträge zwischen Yasmina und der Hansestadt Lübeck geschlossen wurden: Einer der Pachtverträge bezog sich auf die Flughafeninfrastruktur und Grundstücksflächen, die vor dem Verkauf Gegenstand eines Pachtvertrags zwischen der FLG und der Hansestadt Lübeck waren. Dieser Vertrag wurde von Yasmina übernommen. Der andere Pachtvertrag betraf die übrigen Vermögenswerte des Flughafens, die die Hansestadt Lübeck im Rahmen der Übernahme der FLG von dieser übernommen hatte.

(195) Einerseits spricht die Tatsache, dass die FLG durch den Verkauf von Vermögenswerten veräußert wurde und dass der Käufer nicht einen Großteil der Vermögenswerte erwarb, gegen das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität. Da Yasmina andererseits jedoch die Vermögenswerte, die das Unternehmen nicht von der Hansestadt Lübeck erwarb, pachtete, konnte es infolge der Ausschreibung offenbar sämtliche Vermögenswerte nutzen. Dies spricht eher für das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität.

(196) In Bezug auf die Arbeitnehmer sah der Kaufvertrag vor, dass diese gemäß Paragraf 613a des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) von Yasmina übernommen würden. Paragraf 613a BGB beruht auf der Richtlinie 2001/23/EG des Rates ([1]) und bezieht sich auf die Rechte und Pflichten bei Betriebsübergang. Im Einzelnen heißt es in Paragraf 613a: „Geht ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber über, so tritt dieser in die Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen ein. Sind diese Rechte und Pflichten durch Rechtsnormen eines Tarifvertrags oder durch eine Betriebsvereinbarung geregelt, so werden sie Inhalt des Arbeitsverhältnisses zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer und dürfen nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Übergangs zum Nachteil des Arbeitnehmers geändert werden“ ([2]). Darüber hinaus hat der bisherige Arbeitgeber oder der neue Inhaber die von einem Übergang betroffenen Arbeitnehmer vor dem Übergang in Textform darüber zu unterrichten, und jeder Arbeitnehmer kann dem Übergang des Arbeitsverhältnisses schriftlich widersprechen.

([1]) Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen (ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 16).

([2]) BGB vom 18.8.1896, Paragraf 613a 242.

(197) Auf der Grundlage dieser Rechtsvorschrift wurden die Arbeitnehmer von dem Übergang unterrichtet und übernommen, wenn sie dem nicht widersprachen. Die FLG hatte […] Arbeitnehmer, von denen […] dem Übergang ihres Arbeitsverhältnisses widersprachen. Diese […] Arbeitnehmer wurden von der Hansestadt Lübeck in Arbeitsverhältnisse übernommen.

(198) Bei der Übertragung der Vermögenswerte wurden keine Voraussetzungen vorgesehen, die über die rechtlichen Verpflichtungen hinausgingen, etwa in Bezug auf die Zahl der zu übernehmenden Beschäftigten oder in Form einer Verpflichtung, die Arbeitnehmer über die üblichen im Arbeitsrecht verankerten vertraglichen Verpflichtungen hinaus zu beschäftigen.

(199) Die einzige vertragliche Bestimmung in Bezug auf Arbeitnehmer ist ein Hinweis auf das geltende Arbeitsrecht; die alleinige Tatsache, dass die meisten Arbeitnehmer übernommen wurden, bedeutet nicht notwendigerweise, dass wirtschaftliche Kontinuität vorlag ([1]).

(200) Da Yasmina jedoch durch die Kombination aus dem Kauf eines Teils der Vermögenswerte und zwei Pachtverträgen in Bezug auf die übrigen Vermögenswerte letztlich sämtliche Vermögenswerte nutzen konnte, die zuvor im Eigentum der FLG gestanden hatten und von dieser genutzt worden waren, deutet der Umfang der verkauften Vermögenswerte unterm Strich eher auf das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität hin.

7.2.2.2. **Verkaufspreis**

(201) Um wirtschaftliche Kontinuität zu vermeiden, müssen die Vermögenswerte zum Marktpreis verkauft werden, beispielsweise im Wege eines offenen, transparenten, diskriminierungs- und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahrens.

(202) Somit hat die Kommission zu prüfen, ob die Vermögenswerte der FLG in einem offenen, transparenten, diskriminierungs- und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahren an den Bieter verkauft wurden, der unter Berücksichtigung der Transaktionssicherheit das höchste Angebot eingereicht hatte.

(203) Erstens stellt die Kommission fest, dass die Aufforderung zur Interessenbekundung für die Vermögenswerte der FLG keine Beschränkungen hinsichtlich der teilnahmeberechtigten Bieter enthielt und dass den potenziellen Bietern keine Bedingungen auferlegt wurden. Jeder Interessent konnte im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens ein Angebot einreichen. Zudem wurde die Aufforderung durch Veröffentlichung im elektronischen Supplement zum *Amtsblatt der Europäischen Union* bekannt gemacht.

(204) Was zweitens den Grundsatz der Transparenz betrifft, so stellt die Kommission fest, dass die Bieter mehr als einen Monat Zeit hatten, um auf der Grundlage einer Informationsbroschüre, die beim Verkäufer angefordert werden konnte, über die Abgabe einer Interessenbekundung zu entscheiden. Anschließend hatten diejenigen potenziellen Bieter, die ihr Interesse bekundet hatten, etwa drei Wochen Zeit, um die übermittelten Informationen im Rahmen einer Sorgfaltsprüfung ([2]) zu bewerten und dann zu entscheiden, ob sie bis zum 15. Oktober 2012 ein indikatives Angebot einreichen wollten. Alle Bieter, die ein indikatives Angebot eingereicht hatten, konnten an einer Informationsveranstaltung mit dem Verkäufer teilnehmen. Frist für die Einreichung eines verbindlichen Angebots war der 20. November 2012.

(205) Ferner stellt die Kommission fest, dass der Verkäufer die Kriterien, nach denen das wirtschaftlich günstigste Angebot ausgewählt werden sollte, bereits vor Veröffentlichung der Ausschreibungsbekanntmachung festgelegt hatte, und den Bietern diese Kriterien bereits zu Beginn des Verfahrens mitgeteilt wurden.

(206) Drittens hat es in keiner Phase des Ausschreibungsverfahrens Diskriminierung zwischen den Bietern gegeben. Alle Bieter erhielten dieselben Informationen und Erläuterungen zu den Ausschreibungsvorschriften und -verfahren, den Fristen für die Einreichung der Angebote sowie zur FLG. Keinem Bieter wurde in den Verhandlungen Exklusivität angeboten. In der letzten Phase reichten drei Bieter verbindliche Angebote ein.

(207) Nach Bewertung der verbindlichen Angebote anhand der vor Beginn des Verfahrens festgelegten Kriterien kam die Hansestadt Lübeck zu dem Schluss, dass 3Y das wirtschaftlich beste Angebot eingereicht hatte. Daraufhin schlug die Hansestadt Lübeck der Bürgerschaft den Abschluss des Kaufvertrags vor. Am 29. November 2012 beschloss die Bürgerschaft, das Angebot von Yasmina anzunehmen. Daraufhin wurden die Vermögenswerte der FLG mit Wirkung vom 1. Januar 2013 an die Gesellschaft 3Y verkauft, die zu diesem Zweck das Unternehmen Yasmina gegründet hatte.

([1]) Beschluss der Kommission vom 4. April 2012, SA.34547 — Frankreich — Übernahme von Vermögenswerten der Gruppe SERNAM im Rahmen ihres gerichtlichen Sanierungsverfahrens (ABl. C 305 vom 10.10.2012, S. 10).

([2]) Der Begriff „Sorgfaltsprüfung" bezeichnet eine in der Regel von einem Käufer durchgeführte detaillierte Untersuchung eines Unternehmens, bei dem möglicherweise ein Zusammenschluss, eine Übernahme oder eine Privatisierung oder ein vergleichbares Rechtsgeschäft angestrebt werden soll.

(208) Viertens ist eine Ausschreibung für den Verkauf von Vermögenswerten dann als bedingungsfrei anzusehen, wenn es potenziellen Käufern unabhängig davon, ob sie bestimmte Unternehmen betreiben, grundsätzlich freisteht, die zum Verkauf stehenden Vermögenswerte zu erwerben und für ihre eigenen Zwecke zu nutzen ([1]). In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die veröffentlichte Bekanntmachung der Ausschreibung für den Verkauf der Vermögenswerte der FLG besagt, dass der Käufer den Betrieb des Flughafens fortsetzen sollte. Ferner zahlte der erfolgreiche Bieter, Yasmina, für den Erwerb der Vermögenswerte der FLG schließlich einen Preis von […] EUR. Außerdem schloss Yasmina zwei Pachtverträge in Bezug auf die Flughafeninfrastruktur, Grundstücksflächen und sonstige Vermögenswerte, die im Eigentum der Hansestadt Lübeck standen. Der Pachtzins betrug […] EUR pro Jahr im Rahmen des einen und […] EUR pro Jahr im Rahmen des anderen Pachtvertrags. Gleichzeitig verpflichtete sich die Hansestadt Lübeck, Yasmina einen Investitionszuschuss von […] EUR zu gewähren, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt waren. Der Kauf der Vermögenswerte der FLG war unmittelbar mit dem künftigen Investitionszuschuss für Yasmina verknüpft. Da der künftige Zuschuss höher war als der Kaufpreis, war der Kaufpreis negativ.

(209) In Anbetracht dieser Umstände hat die Kommission Zweifel daran, dass das Ausschreibungsverfahren bedingungsfrei war. Wenn der Verkauf von Vermögenswerten im Wege einer mit Auflagen versehenen Ausschreibung erfolgt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Transaktion aufgrund des Ausschreibungsverfahrens marktkonform ist. Deshalb kann sich die Kommission kein abschließendes Urteil zu der Frage bilden, ob Yasmina für die Vermögenswerte der FLG einen Marktpreis gezahlt hat. Wenn Yasmina tatsächlich weniger als den Marktpreis gezahlt haben sollte, würde das für das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität sprechen.

7.2.2.3. **Identität des Käufers**

(210) Bei dem Käufer handelte es sich um Yasmina, eine Tochtergesellschaft von 3Y. Der einzige Gesellschafter von 3Y war der saudi-arabische Staatsangehörige Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina war ein privates Unternehmen, das zuvor weder mit der Hansestadt Lübeck noch mit der FLG verbunden war. Die Tatsache, dass Yasmina sowohl von der FLG als auch von den Behörden unabhängig war, deutet darauf hin, dass keine wirtschaftliche Kontinuität vorliegt. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Identität des Käufers gegen das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität spricht.

7.2.2.4. **Zeitpunkt des Verkaufs**

(211) Die Hansestadt Lübeck beabsichtigte, den Flughafen zu privatisieren, bevor die Kommission ihre Untersuchungen aufnahm. Nachdem der erste Privatisierungsversuch mit Infratil im Jahr 2009 gescheitert war, unternahm die Hansestadt Lübeck 2012 einen zweiten Anlauf und veräußerte den Flughafen an Yasmina. Der Verkauf an Yasmina erfolgte nach den Einleitungsbeschlüssen von 2007 und 2012, aber vor einem endgültigen Beschluss der Kommission. Der Umstand, dass der Verkauf des Flughafens Teil der ständigen Bemühungen der Hansestadt Lübeck zur Privatisierung des Flughafen ist, belegt, dass es sich nicht um einen gezielten Versuch handelt, die Rückforderung der Beihilfe zu vermeiden. Somit spricht der Zeitpunkt des Verkaufs gegen wirtschaftliche Kontinuität.

(212) Dem Gerichtshof zufolge besteht wirtschaftliche Kontinuität, wenn der objektive Umstand vorliegt, „dass mit der Übertragung die Pflicht zur Rückerstattung der streitigen Beihilfe umgangen wird“ ([2]). Da in dieser Sache jedoch seit 2007, als das Verfahren eingeleitet wurde, kein Kommissionsbeschluss über das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe zugunsten des Flughafens Lübeck erlassen wurde, kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei der Privatisierung eine solche Absicht verfolgt wurde. Die Hansestadt Lübeck hat in der vorliegenden Sache hingegen wirtschaftlich kohärent gehandelt, da die Privatisierung des Flughafens bereits erwogen wurde, bevor sich die Kommission mit der Frage befasste, ob der Flughafen Lübeck möglicherweise staatliche Beihilfen erhalten haben könnte ([3]).

(213) Außerdem hat der Gerichtshof festgestellt, dass wirtschaftliche Kontinuität vorliegen kann, wenn eine Gesellschaft gegründet wurde, um einen Teil der Tätigkeiten eines insolventen Unternehmens fortzusetzen ([4]). Dies ist hier jedoch nicht der Fall, da die Hansestadt Lübeck den Verkauf der FLG an Yasmina einleitete und abschloss, ohne dass die FLG insolvent gewesen wäre. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Zeitpunkt des Verkaufs gegen das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität spricht.

7.2.2.5. **Ökonomische Folgerichtigkeit des Rechtsgeschäfts**

(214) Im Rahmen seiner Interessenbekundung legte das Unternehmen Yasmina einen ehrgeizigen Geschäftsplan vor, dem zufolge der Flughafen Lübeck in einen modernen Flughafen umgewandelt werden sollte, der für eine Vielzahl von Unternehmen attraktiv ist. Der Plan sah vor, Unternehmen mit einem modernen Hightech-Business-Park anzulocken, der Kinos, Banken, Cafés, Restaurants und Parkplätze mit besonderen Teststrecken, eine Kartbahn,

([1]) Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1), Rn. 94.
([2]) Urteil des Gerichts vom 13. September 2010, *Griechenland/Kommission*, T-415/05, ECLI:EU:T:2010:386, Rn. 146.
([3]) Ebenda. Nach Auffassung des Gerichtshofs kann wirtschaftliche Inkohärenz auf finanzielle Kontinuität hindeuten.
([4]) Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2012, *Kommission/Spanien*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, Rn. 106.

eine Eisarena, Modeboutiquen, ein Boutique-Hotel, ein Kongresszentrum sowie ein Mode-Outlet-Dorf umfassen sollte. Darüber hinaus sollte ein Umschlagszentrum errichtet werden, um den Land-, den Wasser- und den Luftverkehr zusammenzuführen und so zu verbessern. In diesem Zusammenhang sollten auch Lagermöglichkeiten geschaffen, die Start- und Landebahnen verlängert und Instandhaltungsinfrastruktur errichtet werden. Außerdem wurden bestimmte Änderungen des bestehenden Geschäftsplans erwogen, z. B. billiger Treibstoff für kleine Flugzeuge, ein Selbst-Check-in-Dienst, ein FBO-Servicedienst für VIP-Fluggäste sowie die Bewerbung des Flughafens als Veranstaltungsort für Flugshows und -ausstellungen. Gleichzeitig sollte durch die Bereitstellung von Charter- und Linienflügen der normale Flugbetrieb am Flughafen Lübeck fortgesetzt werden. Aus der *Ex-ante*-Perspektive sollte der Flughafen Lübeck ein Flughafen bleiben, jedoch einen neuen Geschäftsplan erhalten.

(215) Die Kommission stellt fest, dass sich der Geschäftsplan von Yasmina zwar von den Tätigkeiten der FLG unterscheidet, Yasmina jedoch ähnliche Luftverkehrsdienste anbieten wollte wie die FLG. Dies spricht eher für das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität. Die Tatsache, dass Yasmina letztlich weniger Luftverkehrsdienste anbieten konnte, weil Ryanair dem Flughafen Lübeck den Rücken kehrte und fortan stattdessen den nahegelegenen Flughafen Hamburg bediente, ändert nichts an dieser Schlussfolgerung.

7.2.2.6. **Schlussfolgerung zur wirtschaftlichen Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina**

(216) Die Kommission stellt fest, dass einige der Indikatoren gegen das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität zwischen FLG und Yasmina sprechen und einige dafür. Die Kommission kann vor allem nicht ausschließen, dass Yasmina weniger als den Marktpreis für die Vermögenswerte der FLG gezahlt hat. Deshalb kann die Kommission, obwohl bestimmte Hinweise gegen das Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität sprechen, nicht ausschließen, dass dennoch wirtschaftliche Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina bestand. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Unternehmen 3Y und Yasmina in der Zwischenzeit aufgelöst wurden. Somit könnte die Rückzahlungsverpflichtung selbst dann nicht mehr auf Yasmina ausgeweitet werden, wenn wirtschaftliche Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina bestand.

7.2.3. ***Wirtschaftliche Kontinuität zwischen der FLG und PuRen***

(217) Wenn wirtschaftliche Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina bestand, dann müsste die Kommission, da Yasmina in der Zwischenzeit aufgelöst wurde, prüfen, ob der Käufer der Vermögenswerte von Yasmina von der etwaigen staatliche Beihilfe zugunsten der FLG profitiert hat und ob die Rückzahlungspflicht möglicherweise auf diesen Käufer ausgeweitet werden muss.

(218) Vor der Auflösung von Yasmina wurden die Vermögenswerte des Unternehmens an einen anderen Privatinvestor, und zwar PuRen, verkauft. Die Kommission stellt fest, dass die Vermögenswerte von Yasmina im Rahmen eines gerichtlich beaufsichtigten Insolvenzverfahrens nach deutschem Insolvenzrecht ([1]) verkauft wurden. Dies deutet in jedem Fall darauf hin, dass bei einem etwaigen Vorliegen wirtschaftlicher Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina die Kette der wirtschaftlichen Kontinuität an dieser Stelle durchbrochen worden wäre. Somit hat PuRen nicht von einer etwaigen staatlichen Beihilfe zugunsten der FLG profitiert.

7.2.4. ***Vorteil zugunsten der verkauften wirtschaftlichen Tätigkeit***

(219) Die wichtigste von der FLG ausgeübte wirtschaftliche Tätigkeit, der Betrieb des Flughafens Lübeck, existiert ebenfalls nicht mehr, weil am Flughafen Lübeck keine Linien- oder Charterflüge mehr angeboten werden. Zum Zeitpunkt des vorliegenden Beschlusses wird der Flughafen Lübeck von keiner Fluggesellschaft bedient. Daher kann die verkaufte wirtschaftliche Tätigkeit nicht von einer etwaigen staatlichen Beihilfe zugunsten der FLG profitiert haben.

(220) Außerdem muss die Kommission prüfen, ob die verkaufte wirtschaftliche Tätigkeit, in diesem Fall also der Flughafen, durch den negativen Kaufpreis, den Yasmina für die Vermögenswerte der FLH gezahlt hat, begünstigt worden sein könnte ([2]). Zu diesem Zweck muss die Kommission untersuchen, ob sich die Hansestadt Lübeck wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhalten hat. Dafür müssen die Kosten des Verkaufs des Flughafens mit den Kosten verglichen werden, die bei einem kontrafaktischen Szenario, also im vorliegenden Fall beispielsweise bei Schließung des Flughafens oder bei Fortsetzung des Betriebs des Flughafens durch die FLG entstanden wären.

(221) Da jedoch zum Zeitpunkt des vorliegenden Beschlusses keine Fluggesellschaft den Flughafen bedient und somit keine Linien- oder Charterflüge vom oder zum Flughafen Lübeck angeboten werden, muss nach Ansicht der Kommission nicht geprüft werden, ob die verkaufte wirtschaftliche Tätigkeit durch den negativen Kaufpreis begünstigt wurde. Die wirtschaftliche Tätigkeit ist vom Markt verschwunden.

([1]) Insolvenzordnung vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I, S. 2866), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I, S. 2010).

([2]) Siehe Entscheidung der Kommission vom 27. Februar 2008 über die staatliche Beihilfe C 46/07 (ex NN 59/07) die Rumänien dem Unternehmen Automobile Craiova (früher Daewoo România) gewährt hat (ABl. L 239 vom 6.9.2008, S. 12).

(222) Diese Feststellung lässt die Prüfung, ob der jüngste Verkauf des Flughafens Lübeck an Stöcker eine staatliche Beihilfe für den Käufer beinhaltete, unberührt. Ferner weist die Kommission Deutschland darauf hin, dass etwaige Maßnahmen zur Vorbereitung der Wiederaufnahme von Linienflügen oder Charterflügen am Flughafen Lübeck der Beihilfekontrolle unterliegen und bei der Kommission angemeldet werden müssten.

7.2.5. ***Schlussfolgerung***

(223) Ein Beschluss, in dem darüber befunden wird, ob etwaige staatliche Beihilfen zugunsten der FLG staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen und in einem solchen Fall für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können, ist nicht erforderlich. Die juristische Person FLG sowie ihre wirtschaftliche Tätigkeit existieren nicht mehr. Selbst wenn wirtschaftliche Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina bestünde, könnte die Beihilfe nicht mehr von Yasmina zurückgefordert werden, da Yasmina aufgelöst und seine Vermögenswerte in einem Insolvenzverfahren nach deutschem Recht unter gerichtlicher Aufsicht veräußert wurden.

7.3. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON INFRATIL*

7.3.1. ***Verkauf der Anteile an der FLG***

7.3.1.1. **Vorteil**

(224) Ein Vorteil ist nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV jede wirtschaftliche Vergünstigung, die ein Unternehmen unter normalen Bedingungen, d. h. ohne staatlichen Eingriff, nicht erhalten hätte ([1]).

(225) Artikel 345 AEUV lautet wie folgt: „Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“ Die Privatisierung eines Unternehmens — ein Übergang vom öffentlichen in den privaten Sektor — ist eine wirtschaftliche Entscheidung, die für sich genommen in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

(226) Nach ständiger Rechtsprechung ([2]) sowie der Beschlusspraxis der Kommission ([3]) wird dem Käufer beim Verkauf von Unternehmensanteilen durch den Staat kein Vorteil gewährt, wenn sich der Staat wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhält. Dies ist der Fall, wenn ein hypothetischer privater Anteilseigner das betreffende Rechtsgeschäft im Hinblick auf die Gewinnaussichten abgeschlossen hätte. Nichtwirtschaftliche Erwägungen wie industrie- oder beschäftigungspolitische Gründe oder Regionalentwicklungsziele spielen bei dieser Beurteilung also keine Rolle. Dieser Grundsatz wurde von der Kommission und vom Gericht mehrmals bestätigt ([4]).

(227) In seinem Urteil in der Rechtssache *Stardust Marine* hat der Gerichtshof festgestellt, dass „man sich für die Prüfung der Frage, ob sich der Staat wie ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat, in den Kontext der Zeit zurückversetzen muss, in der die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen getroffen wurden, um beurteilen zu können, ob das Verhalten des Staates wirtschaftlich vernünftig ist, und dass man sich jeder Beurteilung aufgrund einer späteren Situation enthalten muss“ ([5]).

(228) Im Hinblick auf die Prüfung, ob sich die Hansestadt Lübeck bei der Privatisierung des Flughafens Lübeck wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhalten hat, müssen die verschiedenen Handlungsoptionen bewertet werden, die der Hansestadt Lübeck damals zur Verfügung standen, um zu ermitteln, ob die Hansestadt Lübeck die finanziell günstigste Möglichkeit gewählt hat. Grundsätzlich kann eine von unabhängigen Beratungsunternehmen vorgenommene Bewertung als Nachweis des Marktwerts eines Rechtsgeschäfts herangezogen werden.

(229) Im Jahr 2004 beauftragte die Hansestadt Lübeck eine unabhängige Privatbank, eine Bewertung der Einstellung sowie der Aufrechterhaltung des Flughafenbetriebs zu erstellen („Berenberg-Studie“) ([6]). In dieser Studie wurden das günstigste und das ungünstigste Ergebnis der folgenden Handlungsoptionen bewertet:

([1]) Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, *Königreich Spanien/Kommission*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41; Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) u. a./La Poste u. a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285.

([2]) Siehe zum Beispiel: Urteil des Gerichts erster Instanz vom 12. Dezember 2000, *Alitalia/Kommission*, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 6. März 2003, *WestLB/Kommission*, T-228/99 und T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 29. März 2007, *Scott SA/Kommission*, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99; Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2003, *Italien und SIM 2 Multimedia/Kommission*, C-328/99 und C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 12. Dezember 1996, *Air France/Kommission*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194.

([3]) XXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik, 1993, S. 255.

([4]) Beschluss der Kommission vom 19. Juni 2013, SA.36197 (13/N) — Portugal — Privatisierung von ANA — Portugiesische Flughäfen, C(2013) 3546 final (ABl. C 256 vom 5.9.2013, S. 3). Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juli 1986, *Belgien/Kommission*, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305.

([5]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, *Frankreich/Kommission* („*Stardust Marine*“) C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 71.

([6]) Die Studie wurde von der Berenberg Consult GmbH (einer Tochtergesellschaft der Hamburger Privatbank Berenberg) erstellt.

Tabelle 9

Handlungsoptionen der HL und deren Bewertung durch Berenberg Consult

Handlungsoptionen	Ungünstigster Fall (in EUR)	Günstigster Fall (in EUR)	Durchschnittlicher Wert (in EUR)
Privatisierung (günstigster Fall einschl. Subventionen, Verkauf des Flughafenstandorts 2009, Besserungsschein)	[…]	[…]	[…]
Ordentliche Schließung (günstigster Fall ohne Durchgriffshaftung)	[…]	[…]	[…]
Insolvenz (günstigster Fall ohne Durchgriffshaftung)	[….]	(…)	(…)
Unveränderte Aufrechterhaltung des Betriebs (kein Unterschied zwischen günstigstem und ungünstigstem Fall)	[…]	[…]	[…]

(230) Stichtag war der 31. Dezember 2003. Der Berenberg-Studie zufolge hätte die Aufrechterhaltung des Flughafenbetriebs Kosten von […] EUR verursacht. Dabei wurde davon ausgegangen, dass der Flughafen in den Folgejahren weiterhin Verluste verzeichnet. Die Kosten einer Privatisierung wurden mit […] EUR bis […] EUR veranschlagt. Diese Bewertung beruhte auf der Annahme eines positiven Verkaufspreises von […] EUR. Da ein potenzieller Käufer etwaige erwartete Verluste des Flughafens in seinem Kaufpreisangebot berücksichtigen würde, lässt diese Verkaufspreisschätzung darauf schließen, dass in der Bewertung davon ausgegangen wurde, dass der Flughafenbetrieb nach der Privatisierung rentabel sein würde. Diese Annahme beruht auf der Erwartung, dass die Effizienz und die Passagierzahlen nach der Privatisierung steigen würden. Folglich ist die Annahme begründet. Insbesondere hatte Ryanair angekündigt, im Falle eines Ausbaus der Start- und Landebahnen eine Niederlassung am Flughafen Lübeck einzurichten.

(231) Auf dieser Grundlage beschloss die Hansestadt Lübeck, das Verfahren zur Privatisierung des Flughafens einzuleiten, da dies die finanziell günstigste der verfügbaren Handlungsoptionen darstellte. Die Kommission stellt fest, dass in der Berenberg-Studie davon ausgegangen wurde, dass die Flughafen-Tätigkeiten zu einem positiven Preis verkauft werden könnten, wohingegen bei ihrem Verbleib in der öffentlichen Hand mit fortlaufenden Verlusten zu rechnen wäre.

(232) Der Vertrag, den die Hansestadt Lübeck und Infratil schlossen, besteht aus mehreren Komponenten und sieht verschiedene Szenarios vor, die der Situation im Oktober 2005 Rechnung tragen.

(233) Dadurch, dass der Planungsfeststellungsbeschluss aufgrund des Urteils des *OVG Schleswig* vom Juli 2005 (siehe Erwägungsgrund 78) nicht erging, wurde die Erweiterung des Flughafens durch Infratil verhindert. Dadurch verringerte sich der Wert der FLG. Ausserdem hing die vorgesehene Flugplanerweiterung von Ryanair, durch die sich die Rentabilität des Flughafens erhöht hätte, in erster Linie vom Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ab.

(234) Der neuseeländische Investor Infratil war einer der ersten privaten Kapitalgeber, der in Kontinentaleuropa in einen Regionalflughafen investierte, und verfügte daher nur über eine begrenzte Informationsgrundlage für seine Risikobewertung. Auf der Grundlage früherer Erfahrungen und Kenntnisse in Bezug auf deutsche Verwaltungsverfahren konnte die Hansestadt Lübeck vernünftigerweise davon ausgehen, dass der Planungsfeststellungsbeschluss erlassen würde. Gleichzeitig musste die Hansestadt Lübeck jedoch akzeptieren, dass Infratil dem Planfeststellungsverfahren ein höheres Risiko beimessen und somit nicht bereit sein würde, gleich den vollen Kaufpreis zu zahlen. Deshalb wurden eine Verkaufsoption sowie die Aufteilung des Kaufpreises in einen sofort fälligen Kaufpreis I und einen Kaufpreis II ausgehandelt, der nur im Falle des Erlasses des Planungsfeststellungsbeschlusses und zu diesem Zeitpunkt fällig werden sollte. In Anbetracht dieser Umstände kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein privater Anteilseigner vergleichbare Konditionen ausgehandelt hätte.

(235) Die Kommission muss ferner prüfen, ob die einzelnen im Vertrag für bestimmte Szenarios vorgesehenen Preise marktwirtschaftliche Anforderungen erfüllen.

Kaufpreis I ([…]) und Verkaufsoption

(236) In diesem Szenario werden die im Beteiligungsvertrag von 2005 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt und ergeht der Planungsfeststellungsbeschluss nicht. Daher muss Infratil den Kaufpreis II nicht entrichten. Aus der von der Kommission bei dem unabhängigen Beratungsunternehmen Ecorys in Auftrag gegebenen Studie geht hervor, dass davon ausgegangen wurde, dass der Flughafen Lübeck ohne die Bauarbeiten Verluste verzeichnen würde.

Abbildung 2

Low-Case-Szenario — NGW (90 % Eigenkapitalwert) und Kaufpreis

[…]

(237) Unter diesen Umständen wäre zu erwarten gewesen, dass Infratil die Verkaufsoption ausübt. Beim Kaufpreis I handelt es sich daher um einen rein symbolischen Preis, verbunden mit einer Absicherung in Form einer Ausstiegsstrategie für Infratil zum Widerruf der Transaktion. Da der Betrieb des Flughafens in diesem Szenario nicht rentabel ist, gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der Preis von […] EUR den Marktbedingungen entspricht und Infratil kein wirtschaftlicher Vorteil eingeräumt wurde.

(238) Der Preis der Verkaufsoption in Höhe von […] EUR (zu entrichten von der Hansestadt Lübeck) setzt sich in erster Linie zusammen aus Zahlungen für Gesellschafterdarlehen, Investitionen, Betriebsverlusten und den Kosten für den Planungsfeststellungsbeschluss — Kosten also, die ohne die Privatisierung des Flughafens von der Hansestadt Lübeck hätten getragen werden müssen. In Anbetracht der verschiedenen Preisbestandteile wäre die Verkaufsoption gleichbedeutend mit der Auflösung des Vertrags und damit dem Widerruf der ursprünglichen Transaktion.

(239) Des Weiteren stellt die Kommission fest, dass die Übernahme von Betriebsverlusten auf […] EUR begrenzt ist. Die Verluste des Flughafens in den Jahren vor der Privatisierung lassen jedoch darauf schließen, dass Infratil bewusst gewesen sein muss, dass die tatsächlichen Verluste weit höher liegen würden als diese Obergrenze, falls der Flughafen Lübeck nicht erwartungsgemäß wachsen würde.

Tabelle 10

Verluste der FLG im Zeitraum 1995-2010

Jahr	Verluste der FLG (in 1 000 EUR)
1995	[…]
1996	[…]
1997	[…]
1998	[…]
1999	[…]
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
2004	[…]
2005	[…]
2006 (1. Januar 2006 bis 31. März 2006)	[…]
2007	[…]
2008	[…]
2009	[…]
2010	[…]

(240) Eine Extrapolierung des Anstiegs der Verluste aus den drei Jahren vor der Privatisierung (2002-2004) ließe für den Zeitraum vom 1. Oktober 2005 bis zum 31. Dezember 2008 Verluste in Höhe von mehr als […] EUR erwarten. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Verluste aus dem Jahr vor der Privatisierung konstant

bleiben, wären Verluste in Höhe von […] EUR zu erwarten gewesen. Infratil hätte daher bei vernüftiger Betrachtung wissen können, dass im Falle eines Wiederverkaufs der Anteile und unter Berücksichtigung der Übernahme von Verlusten in Höhe von […] EUR durch die Hansestadt Lübeck zusätzliche Verluste von […] bis […] EUR zu tragen sein würden. Diese Vorab-Schätzung wird durch *Ex-post*-Daten bestätigt, wonach der Flughafen in dem betreffenden Zeitraum Verluste in Höhe von […] EUR verzeichnete.

(241) Es liegt auf der Hand, dass ein privater Verkäufer nicht in der Lage gewesen wäre, einen günstigeren Preis für die Verkaufsoption auszuhandeln. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Hansestadt Lübeck bei den Verhandlungen über die Verkaufsoption wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter gehandelt hat und Infratil kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde.

Kaufpreis II ([…] EUR)

(242) Der Kaufpreis II in Höhe von […] EUR war von Infratil nur dann zu entrichten, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt würden, die die Rentabilität des Flughafens gewährleisten.

(243) Der Preis entspricht dem von den Parteien während des Ausschreibungsverfahrens im März 2005 ausgehandelten Verkaufspreis.

(244) Das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils kann ausgeschlossen werden, wenn der Verkauf im Einklang mit den Marktbedingungen erfolgt. Von einem marktkonformen Verkauf kann ausgegangen werden, wenn er im Wege eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens durchgeführt wird und alle nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind ([1]):

— die Anteile werden über ein Ausschreibungsverfahren verkauft, das für alle Interessenten offen, transparent und diskriminierungsfrei ist;

— es gelten keine Bedingungen, die bei vergleichbaren Geschäften zwischen Privaten nicht üblich sind und zu einem niedrigeren Kaufpreis führen könnten;

— die Anteile werden an den Meistbietenden verkauft;

— die Bieter erhalten genug Zeit und ausreichende Informationen, um die Vermögenswerte, für die sie ein Angebot abgeben wollen, ordnungsgemäß bewerten zu können.

(245) Das Ausschreibungsverfahren, das im März 2005 durchgeführt wurde, erfüllte diese Voraussetzungen. Da fünf verschiedene Unternehmen Interesse am Kauf des Flughafens angemeldet haben, ist nicht davon auszugehen, dass lediglich Infratil in der Lage war, ein echtes Angebot abzugeben. Ferner wurde das öffentliche Ausschreibungsverfahren nach deutschem Recht so konzipiert, dass der wirksame und diskriminierungsfreie Wettbewerb gewahrt war.

(246) Die Kommission stellt fest, dass der Verkaufspreis im ersten Kaufvertrag vom März 2005 […] EUR betrug. Allerdings wurden die Vertragsbedingungen im Oktober 2005 neu verhandelt. Die sich daraus ergebenden Bedingungen für den Kaufpreis II und die vereinbarten Abzüge (siehe Erwägungsgrund 83) resultierten nicht aus dem ursprünglichen Ausschreibungsverfahren. Um beurteilen zu können, ob der vereinbarte Preis marktkonform ist, muss folglich der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten angewandt werden.

(247) Um zu ermitteln, ob die Hansestadt Lübeck einen höheren Kaufpreis hätte aushandeln können, sind die gegebenen Umstände zu berücksichtigen, insbesondere die Höhe des Risikos aus der Ausübung der Verkaufsoption für Infratil und die sich daraus ergebenden potenziellen Verluste.

(248) Wie in Erwägungsgrund 240 dargelegt, musste Infratil selbst bei Berücksichtigung der von der Hansestadt Lübeck gedeckten Verluste in Höhe von […] EUR im Fall der Ausübung der Verkaufsoption mit zusätzlichen finanziellen Verlusten von […] EUR bis […] EUR rechnen. Aus der *Ex-ante*-Perspektive stellte sich die Lage für Infratil demnach so dar, dass entweder Gewinne erzielt würden, falls das zweite Szenario eintritt, oder aber hohe Verluste entstehen würden, falls die Verkaufsoption ausgeübt wird.

(249) Deutschland erklärte, dass die Hansestadt Lübeck es im Jahr 2005 als sehr unwahrscheinlich erachtete, dass die Voraussetzungen für die Ausübung der Verkaufsoption eintreten würden, d. h., dass der Planungsfeststellungsbeschluss nicht ergehen und die Zahl der Fluggäste unter der Schwelle von […] Fluggästen bleiben würde.

(250) Wie jedoch bereits in Erwägungsgrund 234 erwähnt, musste die Hansestadt Lübeck davon ausgehen, dass Infratil mit dem Planfeststellungsverfahren ein höheres Risiko verbinden würde.

([1]) Siehe Ziffer 403 des XXIII. Berichts der Europäischen Kommission über die Wettbewerbspolitik, 1993; Abschnitt 4.2.3.1 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1).

(251) Im Hinblick auf die Passagierzahlen bringt Deutschland vor, dass Ryanair angekündigt hatte, am Flughafen Lübeck eine Niederlassung einzurichten, sofern die bestehenden Start- und Landebahnen ausgebaut würden, und dass für diesen Fall mit bis zu […] Fluggästen im Jahr gerechnet wurde.

(252) Die Kommission stellt fest, dass die tatsächlichen Fluggastzahlen am Flughafen Lübeck diese Schwelle nicht erreichten, sondern vielmehr von 2005 bis 2008 auf 544 339 zurückgingen (siehe Tabelle 1). Hierzu merkt die Kommission an, dass Umstände wie die Auswirkungen der Finanzkrise im Jahr 2005 noch nicht vorhergesehen werden konnten und eine erhebliche Abweichung zwischen den erwarteten und tatsächlichen Fluggastzahlen erklären können.

(253) Sowohl in der von der Kommission in Auftrag gegebenen Ecorys-Studie als auch in dem von der Hansestadt Lübeck 2005 bei Ernst & Young angeforderten Gutachten wird für das Jahr 2008 mit […] Passagieren gerechnet. Diese Zahl beruhte auf der Annahme, dass im ersten Halbjahr 2008 der Planungsfeststellungsbeschluss ergeht und die Bauarbeiten am Flughafen Lübeck bis Ende 2008 aufgeschoben würden.

(254) Auf der Grundlage dieser Zahlen hätte die Hansestadt Lübeck bei vernünftiger Betrachtung die Möglichkeit in Erwägung ziehen müssen, dass die Passagierzahlen den Schwellenwert von […] nicht erreichen. Weil das Erreichen dieses Schwellenwerts eine Voraussetzung für das Verfallen der Verkaufsoption und der Ausgang des Planungsfeststellungsverfahrens ungewiss war, musste davon ausgegangen werden, dass die Verkaufsoption ausgeübt werden könnte.

(255) Da folglich mit der Ausübung der Verkaufsoption durch Infratil gerechnet werden musste und dementsprechend ein hohes Verlustrisiko bestand, geht die Kommission davon aus, dass ein privater Gesellschafter nicht in der Lage gewesen wäre, einen höheren Verkaufspreis auszuhandeln, da das Geschäft dann für einen potenziellen Investor nicht mehr rentabel gewesen wäre.

(256) Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass es sich bei der Entscheidung der Hansestadt Lübeck, einem Kaufpreis von […] EUR mit den vereinbarten Abzügen gemäß dem Beteiligungsvertrag von 2005 zuzustimmen, um eine wirtschaftlich fundierte Entscheidung handelte.

(257) Dieses Ergebnis entspricht den Feststellungen im Gutachten von Ernst & Young, in dem die Einnahmen aus dem Verkauf der FLG-Anteile auf rund […] EUR geschätzt werden und daher davon ausgegangen wird, dass der vereinbarte Preis in einer vergleichbaren Situation auch von einem privaten Investor akzeptiert worden wäre.

(258) In der Ecorys-Studie wird der Marktwert der Anteile mit rund […] EUR weit höher angesetzt. Allerdings werden in dieser Studie die hohen finanziellen Risiken für Infratil bei Ausübung der Verkaufsoption (siehe Erwägungsgründe 247 und 248) nicht berücksichtigt. Dieses Risiko wird in der Ecorys-Studie mit Null angesetzt und daher bei der Schätzung des Kaufpreises II nicht eingerechnet. Die für die Berechnung in Bezug auf Investitionen/CAPEX herangezogenen unterschiedlichen Zahlen tragen ebenfalls dazu bei, dass die Risikobewertungen in den beiden Gutachten voneinander abweichen.

(259) Ferner führt auch die unterschiedlich angesetzte Entwicklung der Passagierzahlen dazu, dass die Ergebnisse der Gutachten erheblich voneinander abweichen.

(260) Vor diesem Hintergrund gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der Kaufpreis II gemäß dem Beteiligungsvertrag von 2005 marktkonform ist und Infratil kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde.

7.3.1.2. **Schlussfolgerung zur Rentabilität der Transaktion insgesamt**

(261) Aus der obigen Bewertung der Maßnahme ergibt sich, dass die Hansestadt Lübeck drei Möglichkeiten hatte, nämlich den Flughafen zu schließen, ihn verlustbringend weiter zu betreiben oder ihn zu verkaufen. Mit der Entscheidung, den Flughafen Lübeck zu verkaufen, traf die Hansestadt Lübeck die wirtschaftlich günstigste Entscheidung. Bei der Beurteilung der konkreten Bedingungen des Beteiligungsvertrags von 2005 müssen die Wechselwirkungen zwischen den beiden Szenarios (d. h. Kaufpreis I und Verkaufsoption sowie Kaufpreis II) berücksichtigt werden. Da festgestellt wurde, dass es aus der *Ex-ante*-Perspektive heraus sowohl möglich erschien, dass der Kaufpreis II gezahlt würde, als auch, dass die Verkaufsoption ausgeübt würde, sind die sich für beide Parteien daraus ergebenden Risiken einzubeziehen. Insbesondere im Hinblick auf die potenziellen finanziellen Verluste, die sich für Infratil aus der Ausübung der Verkaufsoption ergeben hätten, hält es die Kommission für unwahrscheinlich, dass ein privater Verkäufer an der Stelle der Hansestadt Lübeck in der Lage gewesen wäre, einen günstigeren Vertrag auszuhandeln.

(262) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Hansestadt Lübeck sich bei der Aushandlung des Beteiligungsvertrags von 2005 wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhalten hat. Folglich wurde Infratil durch die Maßnahme keinerlei wirtschaftlicher Vorteil gewährt, sodass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt.

7.3.2. ***Die Ergänzungsvereinbarung von 2009 und die Neuverhandlung der Verkaufsoption — Übernahme von Verlusten, Investitionen und anderen Kosten der FLG im Jahr 2009***

(263) Wie bereits erwähnt, wurden die gemäß dem Beteiligungsvertrag von 2005 für die Verkaufsoption zu zahlenden Beträge durch die Ergänzungsvereinbarung von 2009 nicht geändert, sondern diese Vereinbarung sah die Übernahme von Verlusten, vereinbarten Investitionen und anderen Kosten aus dem Betrieb des Flughafens Lübeck im Jahr 2009 vor, woraus sich ein Gesamtpreis für die Verkaufsoption von […] EUR ergab (siehe Erwägungsgrund 90).

(264) In ihrem Einleitungsbeschluss von 2012 hatte die Kommission Verfahren in Bezug auf zwei separate Maßnahmen eingeleitet, nämlich:

a) die Übernahme von Verlusten, Investitionen und anderen Maßnahmen der FLG im Jahr 2009,

b) die Differenz zwischen dem 2005 vereinbarten Preis der Verkaufsoption und dem tatsächlich gezahlten Preis für die Verkaufsoption.

Auf der Grundlage der eingegangenen Informationen ist die Kommission jedoch der Auffassung, dass es sich um nur eine Maßnahme handelt, nämlich die Ergänzungsvereinbarung von 2009 zwischen der Hansestadt Lübeck und Infratil.

7.3.2.1. **Vorteil**

(265) Ob der Preis für die Verkaufsoption nach der Ergänzungsvereinbarung von 2009 einen wirtschaftlichen Vorteil für Infratil umfasst, hängt davon ab, ob das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten erfüllt ist. Um festzustellen, ob die Hansestadt Lübeck die finanziell günstigste der verfügbaren Optionen gewählt hat, muss sich die Kommission in die Lage eines privaten Gesellschafters zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung zurückversetzen ([1]).

(266) Die Kommission stellt fest, dass die Hansestadt Lübeck nach der Ankündigung von Infratil, die Verkaufsoption 2009 ausüben zu wollen, vor der Wahl stand, entweder

a) den Flughafen zu schließen, oder

b) nach einem neuen privaten Betreiber zu suchen und in der Zwischenzeit

— den Betrieb des Flughafens wieder aufzunehmen oder

— die Ergänzungsvereinbarung von 2009 zu unterzeichnen, damit Infratil den Flughafen weiter betreibt, bis ein neuer Betreiber gefunden wird.

(267) Bei Schließung des Flughafens (Möglichkeit a) hätte die Hansestadt Lübeck sofort den Preis für die Verkaufsoption in Höhe von […] EUR zahlen (siehe Erwägungsgrund 238) und das Verfahren zur Schließung des Flughafens einleiten müssen, woraus weitere Kosten entstanden wären (siehe die in Tabelle 9 vorgestellte Berenberg-Studie).

(268) Bei dem ersten Unterszenario unter Möglichkeit b (die Hansestadt Lübeck übernimmt den Betrieb des Flughafens, bis ein neuer privater Investor gefunden ist) hätte die Hansestadt Lübeck den im Beteiligungsvertrag von 2005 festgelegten Preis für die Verkaufsoption an Infratil zahlen und alle Kosten aus dem Betrieb des Flughafens übernehmen müssen, bis ein neuer Investor gefunden wäre. Abgeleitet aus dem 2009 gezahlten Preis für die Verkaufsoption (siehe Tabelle 3) hätten allein die Kosten für Betriebsverluste, Investitionen, das Planfeststellungsverfahren und Gerichtsverfahren […] EUR betragen. Schon bis Oktober 2009 wären für die Hansestadt Lübeck folglich Kosten in Höhe von rund […] EUR zusammengekommen (Preis für die Verkaufsoption gemäß dem Beteiligungsvertrag von 2005 zuzüglich der Betriebskosten für den Zeitraum von November 2008 bis Oktober 2009).

(269) Deutschland machte geltend, dass ein Verkauf der FLG an einen neuen privaten Investor ein weiteres EU-weites Ausschreibungsverfahren erfordert hätte und derartige Verfahren schätzungsweise 12 Monate oder länger dauern. Die Kommission stellt fest, dass ein privater Unternehmer die geschätzte Dauer des Ausschreibungsverfahrens in der Tat berücksichtigt hätte.

(270) Das andere Unterszenario unter Möglichkeit b war die Unterzeichnung der Ergänzungsvereinbarung 2009, um Infratil davon abzuhalten, die Verkaufsoption vor dem 22. Oktober 2009 auszuüben. Wenn Infratil die Verkaufsoption im Oktober 2009 ausgeübt hätte, dann hätte die Hansestadt Lübeck den Preis für die Verkaufsoption gemäß der Ergänzungsvereinbarung von 2009 entrichten müssen. Da dieser Preis den Preis für die Verkaufsoption gemäß dem Beteiligungsvertrag von 2005 sowie zusätzliche Kosten aus dem Betrieb des Flughafens im Jahr 2009 umfasst, sind die potenziellen Kosten für die Hansestadt Lübeck vergleichbar mit den Kosten im ersten Unterszenario der Möglichkeit b.

([1]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, *Frankreich/Kommission („Stardust Marine“)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 Rn. 71.

(271) Jedoch war die Ergänzungsvereinbarung von 2009 mit einem Vorteil für die Hansestadt Lübeck verbunden: sie verschaffte ihr Zeit, ein neues Ausschreibungsverfahren vorzubereiten, um einen neuen Investor zu finden. Auch hätte ein sofortiger Ausstieg von Infratil das Risiko mit sich gebracht, dass Ryanair seine Leistungen am Flughafen Lübeck reduziert und dadurch künftig höhere Betriebsverluste entstehen. Die Verringerung der von Ryanair angebotenen Leistungen hätte sich ferner negativ auf das Planfeststellungsverfahren auswirken können, denn die FLG rechtfertigte den beantragten Ausbau des Flughafens in erster Linie mit dem Wachstum des Billigflugsegments.

(272) Vor diesem Hintergrund gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Hansestadt Lübeck durch Unterzeichnung der Ergänzungsvereinbarung von 2009 die günstigste Wahl getroffen und sich folglich wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter verhalten hat.

7.3.2.2. **Schlussfolgerung**

(273) Ein Vergleich der verschiedenen Möglichkeiten und der jeweils damit verbundenen Kosten zeigt, dass die Ergänzungsvereinbarung von 2009 mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im Einklang steht, denn die Unterzeichnung der Vereinbarung stellte sich zu jenem Zeitpunkt als die kostengünstigste und wirtschaftlich tragfähigste Möglichkeit dar.

(274) Dieses Ergebnis wird durch die begründete Annahme untermauert, dass die Hansestadt Lübeck nicht in der Lage gewesen wäre, 2009 einen neuen Investor zu finden. Dies hat sich ex post bestätigt, denn ein neuer Investor wurde erst im Jahr 2012 gefunden.

(275) Ferner entsprechen die Elemente des Preises für die Verkaufsoption den Preiselementen gemäß dem Beteiligungsvertrag von 2005 und weiten lediglich die Preiselemente auf die Kosten im Jahr 2009 aus. Wie im Beteiligungsvertrag von 2005 ist auch in der Ergänzungsvereinbarung von 2009 eine Obergrenze für die von der Hansestadt Lübeck übernommenen Betriebsverluste und Investitionskosten vorgesehen.

(276) Auf der Grundlage dieser Erwägungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Infratil kein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wurde und die Maßnahme folglich keine staatliche Beihilfe darstellte.

7.4. *MÖGLICHE STAATLICHE BEIHILFE ZUGUNSTEN VON RYANAIR*

7.4.1. ***Wirtschaftlicher Vorteil***

(277) Stehen einem Flughafen öffentliche Mittel zur Verfügung, so kann eine Beihilfe für eine Luftverkehrsgesellschaft grundsätzlich ausgeschlossen werden, wenn die Beziehung zwischen dem Flughafen und der Luftverkehrsgesellschaft mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten im Einklang steht.

(278) Nach den Luftverkehrsleitlinien von 2014 ([1]) kann das Vorliegen einer Beihilfe für eine Luftverkehrsgesellschaft, die einen bestimmten Flughafen nutzt, grundsätzlich ausgeschlossen werden, wenn der für die Flughafendienstleistungen erhobene Preis dem Marktpreis entspricht („erster Ansatz“) oder wenn durch eine *Ex-ante*-Analyse — d. h. eine Analyse, die sich auf Informationen stützt, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe vorlagen, sowie auf Entwicklungen, die zu diesem Zeitpunkt vorhersehbar waren — aufgezeigt werden kann, dass die Vereinbarung zwischen Flughafen und Luftverkehrsgesellschaft einen positiven inkrementellen Beitrag zum Gewinn des Flughafens leisten wird und Teil einer Gesamtstrategie ist, die zumindest langfristig zur Rentabilität führt („zweiter Ansatz“).

(279) Beim zweiten Ansatz muss geprüft werden, ob ein umsichtiger, marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung davon ausgegangen wäre, dass sie zu einem inkrementellen Anstieg der Rentabilität führen würde. Gemessen wird dies an der Differenz zwischen den erwarteten inkrementellen Einnahmen aus der Vereinbarung (die inkrementellen Einnahmen sind die Einnahmen, die erzielt würden, wenn die Vereinbarung geschlossen wird, abzüglich der Einnahmen, die ohne die Vereinbarung erzielt würden) und den erwarteten inkrementellen Kosten aus der Vereinbarung (die inkrementellen Kosten sind die Kosten, die entstehen würden, wenn die Vereinbarung geschlossen wird, abzüglich der Kosten, die ohne die Vereinbarung entstehen würden), wobei auf die resultierenden Cashflows ein angemessener Abzinsungssatz anzuwenden ist.

(280) Was den ersten Ansatz (Vergleich mit dem „Marktpreis“) betrifft, so kann nach Auffassung der Kommission derzeit kein geeigneter Referenzwert ermittelt werden, der die Feststellung eines tatsächlichen Marktpreises für von Flughäfen angebotene Dienste ermöglichen würde ([2]). Daher betrachtet die Kommission die *Ex-ante*-Analyse der inkrementellen Rentabilität als geeignetsten Ansatz zur Beurteilung von Vereinbarungen zwischen Flughäfen und einzelnen Luftverkehrsgesellschaften.

([1]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Rn. 53.
([2]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Rn. 59.

(281) Es sei angemerkt, dass die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten auf der Grundlage eines Durchschnittspreises auf anderen ähnlichen Märkten grundsätzlich hilfreich sein kann, wenn ein solcher Preis in vernünftiger Weise ermittelt oder von anderen Marktindikatoren abgeleitet werden kann. Diese Methode ist im Fall von Flughafendienstleistungen jedoch weniger relevant, da sich die Kosten- und Einnahmenstruktur von Flughafen zu Flughafen häufig stark unterscheidet. Sie ist insbesondere abhängig von der Entwicklungsphase des Flughafens, der Zahl der den Flughafen bedienenden Luftverkehrsgesellschaften, der Fluggastkapazität, dem Zustand der Infrastruktur bzw. den zugehörigen Investitionen, dem Regelungsrahmen, der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann, sowie den historischen Schulden und Verpflichtungen des Flughafens ([1]).

(282) Darüber hinaus wird jede rein vergleichende Analyse durch die Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes erschwert. Im vorliegenden Fall zeigt sich, dass die Geschäftsbeziehungen zwischen Flughäfen und Fluggesellschaften nicht immer ausschließlich auf einer veröffentlichten Entgeltordnung beruhen. Vielmehr können die Geschäftsbeziehungen sehr unterschiedlich sein. Sie umfassen das Teilen von Risiken in Bezug auf den Fluggastverkehr sowie jegliche damit verbundenen wirtschaftlichen und finanziellen Verpflichtungen, gängige Anreizsysteme und die Veränderung der Risikostreuung während der Vertragslaufzeit. Folglich können die betreffenden Transaktionen auf der Grundlage eines Abfertigungsentgelts oder Entgelts pro Fluggast nicht zweckmäßig verglichen werden.

(283) Ferner ist die Anwendung eines Referenzwerts keine geeignete Methode für die Ermittlung von Marktpreisen, wenn die verfügbaren Referenzwerte nicht aus marktwirtschaftlichen Überlegungen heraus festgelegt wurden oder die bestehenden Preise durch staatliche Maßnahmen erheblich verzerrt wurden. In der Luftverkehrsbranche liegen solche Verzerrungen offenbar vor, wie unter den Randnummern 57 bis 59 der Luftverkehrsleitlinien von 2014 erläutert wird:

> „In öffentlichem Eigentum stehende Flughäfen werden vom Staat traditionell als Infrastruktur zur Förderung der lokalen Entwicklung und nicht als im Einklang mit den Regeln des Marktes tätige Unternehmen betrachtet. Die Preise dieser Flughäfen werden deshalb häufig nicht auf der Grundlage von Markterwägungen und insbesondere soliden Ex-ante-Rentabilitätsaussichten festgesetzt, sondern vor allem unter Berücksichtigung sozialer oder regionaler Erwägungen.
>
> Selbst wenn manche Flughäfen private Eigentümer haben oder unabhängig von sozialen oder regionalen Erwägungen privat betrieben werden, können die von ihnen berechneten Preise durch die von den die Mehrheit bildenden öffentlich geförderten Flughäfen berechneten Preise stark beeinflusst werden, da die Luftverkehrsgesellschaften bei ihren Verhandlungen mit den in privatem Eigentum stehenden oder privat betriebenen Flughäfen die Preise der öffentlich geförderten Flughäfen berücksichtigen.
>
> Vor diesem Hintergrund hat die Kommission starke Zweifel, dass zum jetzigen Zeitpunkt ein geeigneter Referenzwert ermittelt werden kann, der die Feststellung des tatsächlichen Marktpreises für von Flughäfen angebotene Dienste erlauben würde. Dies kann sich in Zukunft ändern …“ ([2]).

(284) Darüber hinaus haben die Unionsgerichte festgestellt, dass die Verwendung von Referenzwerten in Bezug auf die betreffende Branche nur eines von mehreren Verfahren ist, mit denen analysiert werden kann, ob einem Begünstigten ein wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist, der ihm unter normalen Marktbedingungen nicht gewährt worden wäre ([3]). Die Kommission kann zwar nach diesem Ansatz vorgehen, ist dazu jedoch nicht verpflichtet, wenn der Ansatz wie im vorliegenden Fall nicht angemessen wäre.

(285) Ryanair vertrat im Wesentlichen die Auffassung, dass der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten angewandt werden kann, indem ein Vergleich mit den geschäftlichen Vereinbarungen anderer europäischer Flughäfen erfolgt. So stellte das Unternehmen insbesondere die von ihm an den Flughäfen in Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes und Prestwick zu zahlenden Entgelte den nach den Vereinbarungen am Flughafen Lübeck zu zahlenden Entgelten gegenüber. In der Studie wurde nicht geprüft, ob diese Vergleichsflughäfen alle in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 genannten Voraussetzungen erfüllten, da lediglich das Verkehrsaufkommen, die Art des Verkehrs am Flughafen und der Wohlstand im Umfeld ([4]) Gegenstand der Betrachtung waren.

(286) Nachdem sie in ihrem Einleitungsbeschluss von 2012 die in den Nebenvereinbarungen von März und Oktober 2010 festgelegten Entgelte mit den Entgelten am Flughafen Hamburg verglichen hatte, zweifelte die Kommission an der Marktkonformität der in den Nebenvereinbarungen festgelegten Entgelte. Die Kommission stellt fest, dass das Verkehrsaufkommen in Lübeck deutlich niedriger ist als am Flughafen Hamburg. Hamburg ist in Norddeutschland der Flughafen mit dem größten Verkehrsaufkommen. Der Hamburger Flughafen wird für alle Bereiche des Luftverkehrs genutzt, während Lübeck sich auf Billigflüge spezialisiert hatte, für die weniger Check-in-Schalter und Einrichtungen für umsteigende Fluggäste, keine Passagierbusse, weniger Personal und

([1]) Siehe Entscheidung 2011/60/EU der Kommission vom 27. Januar 2010 über die staatliche Beihilfe C 12/2008 — Slowakei — Vereinbarung zwischen dem Flughafen Bratislava in der Slowakei und Ryanair, Rn. 88 und 89 (ABl. L 27 vom 1.2.2011, S. 24).

([2]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Rn. 57 bis 59.

([3]) Zur Verwendung von Referenzsätzen in Bezug auf die Rentabilität (im Gegensatz zur Preisbildung) in der Branche siehe Urteil des Gerichts vom 3.Juli 2014, *Spanien und Ciudad de la Luz/Kommission*, verbundene Rechtssachen T-319/12 und T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, Rn. 44.

([4]) Weitere Indikatoren: siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Rn. 60.

Einrichtungen für die Gepäckabfertigung und weniger Reinigungspersonal benötigt werden und bei denen darüber hinaus die Umlaufzeit kürzer ist. Folglich ist der Flughafen Hamburg nicht in ausreichendem Maße mit dem Flughafen Lübeck vergleichbar.

(287) In Anbetracht dieser Erwägungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass im vorliegenden Fall der in den Luftverkehrsleitlinien von 2014 für die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten auf die Geschäftsbeziehungen zwischen Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften allgemein empfohlene Ansatz anzuwenden ist, d. h. die *Ex-ante*-Analyse des inkrementellen Anstiegs der Rentabilität ([1]).

(288) Dieser Ansatz ist dadurch gerechtfertigt, dass ein Flughafenbetreiber ein objektives Interesse am Abschluss einer Transaktion mit einer Luftverkehrsgesellschaft haben kann, wenn vernünftigerweise zu erwarten steht, dass durch die Transaktion seine Gewinne höher (bzw. seine Verluste geringer) ausfallen als im kontrafaktischen Szenario ohne die Transaktion, ungeachtet jeglichen Vergleichs mit den Geschäftsbedingungen, die Luftverkehrsgesellschaften von anderen Flughafenbetreibern angeboten werden und auch der Bedingungen, die der Flughafenbetreiber anderen Luftverkehrsgesellschaften anbietet.

(289) Um auszuschließen, dass der Vorteil aus einer vereinbaren Beihilfe für den Flughafenbetreiber an eine bestimmte Luftverkehrsgesellschaft weitergegeben wird, muss ferner die Flughafeninfrastruktur allen Luftverkehrsgesellschaften offenstehen und darf nicht einer bestimmten Gesellschaft vorbehalten sein.

(290) Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang des Weiteren fest, dass die Preisdifferenzierung eine übliche Geschäftspraxis ist. Eine derartige differenzierte Preispolitik sollte jedoch kommerziell gerechtfertigt sein.

(291) Nach Auffassung der Kommission entsprechen zwischen Luftverkehrsgesellschaften und einem Flughafen geschlossene Vereinbarungen dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten, wenn sie von einem *Ex-ante*-Standpunkt aus betrachtet inkrementell zur Rentabilität des Flughafens beitragen. Der Flughafen sollte aufzeigen, dass er bei der Aufsetzung einer Vereinbarung mit einer Luftverkehrsgesellschaft (z. B. individueller Vertrag oder allgemeine Flughafenentgelt-Regelung) während der Laufzeit der Vereinbarung in der Lage ist, die Kosten aus der Vereinbarung mit einer angemessenen Gewinnmarge auf der Grundlage solider mittelfristiger Aussichten zu decken ([2]).

(292) Bei der Beurteilung der Frage, ob eine von einem Flughafen mit einer Luftverkehrsgesellschaft geschlossene Vereinbarung dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten entspricht, müssen neben den Flughafenentgelten (abzüglich eventueller Nachlässe, Marketingunterstützung oder Anreizsysteme) auch die durch die Tätigkeiten der Luftverkehrsgesellschaft voraussichtlich generierten Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten berücksichtigt werden. Ebenso sind alle inkrementellen Kosten, die dem Flughafen im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Luftverkehrsgesellschaft am Flughafen voraussichtlich entstehen, zu berücksichtigen. Diese inkrementellen Kosten können alle Ausgaben- bzw. Investitionskategorien umfassen, wie zum Beispiel inkrementelle Personal-, Ausrüstungs- und Investitionskosten, die durch die Präsenz der Luftverkehrsgesellschaft am Flughafen entstehen ([3]).

(293) Nach ständiger Beschlusspraxis der Kommission sollten Kosten, die der Flughafen unabhängig von der Vereinbarung mit der Luftverkehrsgesellschaft in jedem Falle zu tragen hätte, in die Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten hingegen nicht einbezogen werden ([4]).

(294) Nach dem *Charleroi*-Urteil ([5]) muss die Kommission bei der Beurteilung der betreffenden streitigen Maßnahmen alle maßgeblichen Aspekte der Maßnahmen und ihren Kontext berücksichtigen, d. h., im vorliegenden Fall muss die Kommission die erwarteten Auswirkungen des Vertrags mit Ryanair auf die FLG untersuchen und dabei alle maßgeblichen Aspekte der betreffenden Maßnahmen berücksichtigen.

(295) In seinem Urteil in der Rechtssache *Stardust Marine* befand der Gerichtshof, dass „man sich für die Prüfung der Frage, ob sich der Staat wie ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat, in den Kontext der Zeit zurückversetzen muss, in der die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen getroffen wurden, um beurteilen zu können, ob das Verhalten des Staates wirtschaftlich vernünftig ist, und dass man sich jeder Beurteilung aufgrund einer späteren Situation enthalten muss“ ([6]).

([1]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Rn. 59. und 63.
([2]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Rn. 63.
([3]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Rn. 64.
([4]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Rn. 64; Beschluss (EU) 2015/1226 der Kommission vom 23. Juli 2014 über die von Frankreich durchgeführte staatliche Beihilfe SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) zugunsten der Industrie- und Handelskammer von Angoulême, von SNC-Lavalin, von Ryanair und von Airport Marketing Services (ABl. L 201 vom 30.7.2015, S. 48); Beschluss (EU) 2015/1584 der Kommission vom 1. Oktober 2014 über die staatliche Beihilfe SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) zugunsten der Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. und mehreren Luftfahrtunternehmen, die am Flughafen Alghero tätig sind (ABl. L 250 vom 25.9.2015, S. 38); Beschluss der Kommission (EU) 2016/2069 vom 1. Oktober 2014 über die von Belgien durchgeführten Maßnahmen SA.14093 (C76/2002) zugunsten von Brussels South Charleroi Airport und Ryanair (ABl. L 325 vom 30.11.2016, S. 63).
([5]) Urteil des Gerichts vom 17. Dezember 2008, *Ryanair/Kommission*, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, Rn. 59.
([6]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, *Frankreich/Kommission („Stardust Marine“)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 Rn. 71.

(296) Zur Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten muss sich die Kommission auf die Zeit beziehen, in der die Vereinbarung geschlossen wurde. Bei ihrer Bewertung muss die Kommission ferner von den Informationen und Annahmen ausgehen, die der FLG bei Abschluss der Vereinbarung vorlagen.

7.4.2. *Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten auf den Vertrag von 2000*

7.4.2.1. **Vorbemerkungen**

(297) Air Berlin hat die Vereinbarungen zwischen Ryanair und dem Flughafen Lübeck als unrentabel bezeichnet und darauf hingewiesen, dass die Verluste der FLG nach der Ankunft von Ryanair kontinuierlich angewachsen sind (Tabelle 8). Da lediglich Ryanair und Wizz Air Liniendienste von diesem Flughafen aus betrieben, schloss Air Berlin, dass diese beiden Fluggesellschaften für die Verluste der FLG verantwortlich waren.

(298) Die Kommission hält demgegenüber fest, dass, selbst wenn ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Anzahl der Fluggäste von Ryanair am Flughafen Lübeck und den Verlusten der FLG nachgewiesen werden könnte, eine Korrelation zwischen Passagieraufkommen und wirtschaftlichen Verlusten nicht zwangsläufig bedeutet, dass die Verluste auf den Betrieb von Ryanair zurückzuführen wären. Nach den Angaben Deutschlands waren mehr als […] % der zwischen 2000 und 2005 angelaufenen Verluste auf notwendige Investitionen zur Anpassung des Flughafens an die höheren Fluggastzahlen zurückzuführen. Die Investitionen waren erforderlich, um den Wert des Flughafens für den Fall einer etwaigen Privatisierung zu erhalten und seine Attraktivität für neue Fluggesellschaften zu wahren.

(299) Ferner ist daran zu erinnern, dass bei der Durchführung des Tests des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten die Situation vor den betreffenden Ereignissen oder Maßnahmen maßgeblich ist. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs muss es sich bei dem Verhalten des privaten Investors, mit dem die Intervention des wirtschaftspolitische Ziele verfolgenden öffentlichen Investors verglichen werden muss, nicht zwangsläufig um das Verhalten eines gewöhnlichen Investors handeln, der Kapital zum Zweck seiner mehr oder weniger kurzfristigen Rentabilisierung anlegt; vielmehr kann er sich auch von längerfristigen Rentabilitätsaussichten leiten lassen ([1]). Selbst wenn ein Flughafen im Zeitraum der Ryanair-Präsenz Verluste erwirtschaftet, ist es möglich, dass ein Vertrag zwischen einem Flughafen und einer Fluggesellschaft in der Vorausschau inkrementellen Gewinn verspricht.

(300) Abschließend stellt die Kommission fest, dass Ecorys im Rahmen dieser Prüfung beauftragt wurde, einen Bericht über die Rentabilität des Vertrags zwischen der Hansestadt Lübeck und Ryanair aus dem Jahr 2000 zu erstellen ([2]). Der Bericht basierte jedoch auf einem auf die Gesamtkosten gestützten Ansatz anstelle eines auf inkrementelle Kosten gestützten Ansatzes und wird deshalb in dieser Würdigung nicht berücksichtigt.

7.4.2.2. **Bewertung der inkrementellen Kosten und Einnahmen**

(301) Ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter hätte zur Bewertung des Vertrags den Zeitraum ab der Unterzeichnung des Vertrags, d. h. den 29. Mai 2000, angesetzt. Für das Ende des Zeitraums hätte er den Auslauftermin des Vertrags von 2000 gewählt, d. h. den 31. Mai 2010.

(302) Bei der Bewertung des in Rede stehenden Vertrags ist angesichts der in den Erwägungsgründen 282 bis 301 getroffenen Feststellungen sowohl die Frage der Beihilfehaltigkeit dieses Vertrags als auch die Höhe der etwaigen Beihilfe anhand der Lage zum Zeitpunkt seiner Unterzeichnung und der damals verfügbaren Informationen und absehbaren Entwicklungen zu prüfen.

(303) Zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen ging die FLG davon aus, dass die Geschäftstätigkeit von Ryanair am Flughafen Lübeck zu höheren Fluggastzahlen und damit höheren Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten, zu einer Ausweitung der nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten und zu mehr Attraktivität des Flughafens für eine Ansiedlung weiterer Fluggesellschaften führen würde. Obwohl die FLG in den Jahren vor dem Vertrag Verluste machte, rechnete sie damit, dass die Geschäftstätigkeit von Ryanair am Flughafen mittel- bis langfristig moderate Gewinne nach sich ziehen würde.

(304) Deutschland legte Daten zu der vorab erwarteten Zunahme des Passagieraufkommens sowie den erwarteten inkrementellen Kosten und Einnahmen (mit Prognosen für den günstigsten bzw. den ungünstigsten Fall) vor.

([1]) Urteil des Gerichtshofs vom 21.März 1991, C-305/89, *Italienische Republik/Kommission (Alfa Romeo)*, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142.
([2]) Der Bericht wurde zuvor in Abschnitt 7.3.1.1 im Zusammenhang mit der Rentabilität des Vertrags zwischen der Hansestadt Lübeck und Infratil erwähnt.

(305) Folgende inkrementellen Einnahmen würde ein privater marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter vernünftigerweise aus dem Vertrag erwarten:

a) zusätzliche Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten aus von Ryanair gezahlten Fluggast- und Landeentgelten und

b) zusätzliche Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten, beispielsweise Parkgebühren, Franchise-Geschäften oder direkt betriebenen Geschäften.

(306) In Anwendung des „Single-Till"-Ansatzes sind nach Auffassung der Kommission die Einnahmen des Flughafens sowohl aus luftfahrtgebundenen als auch aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten zu berücksichtigen ([1]).

(307) Auf der Grundlage der im Vertrag von 2000 festgelegten Gebühren erwartete der Flughafen Deutschland zufolge durchschnittliche Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten von […] EUR je Fluggast. Die Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten schätzte die FLG auf […] % der Einnahmen aus dem Flugverkehrsgeschäft.

(308) Folgende inkrementellen Kosten würde ein privater marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter vernünftigerweise aus dem Vertrag erwarten:

a) unmittelbar durch den Vertrag mit Ryanair verursachte inkrementelle Betriebskosten,

b) Kosten für Marketingleistungen,

c) unmittelbar mit dem Vertrag mit Ryanair verknüpfte Investitionskosten.

(309) Nach den Angaben Deutschlands musste die FLG zusätzliches Personal einstellen, um das erwartete Fluggastaufkommen zu bewältigen. Die FLG rechnete mit inkrementellen Betriebs- und Personalkosten von […] EUR je Fluggast.

(310) Auf der Grundlage des Vertrags von 2000 erwartete die FLG für den Zeitraum 2000-2012 inkrementelle Marketingkosten von […] EUR im günstigsten und von […] EUR im ungünstigsten Fall.

(311) Zu den Investitionskosten hat Deutschland ausgeführt, dass die Flughafeninfrastruktur bereits vor dem Vertrag mit Ryanair vorhanden war und der ursprünglich geplante Betrieb von Ryanair dort keine zusätzlichen Infrastrukturinvestitionen erforderlich machte.

(312) Deutschland hat die nachstehenden Aufstellungen über Einnahmen und Betriebskosten im günstigsten (Tabelle 11) und im ungünstigsten Fall (Tabelle 12) vorgelegt:

Tabelle 11

Kosten und Einnahmen — günstigster Fall

Jahr	Fluggäste	Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Betriebskosten
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Siehe Luftverkehrsleitlinien von 2014, Randnummer 64.

Jahr	Fluggäste	Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Betriebskosten
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	[…]	[…]	[…]	[…]
Summe	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tabelle 12

Kosten und Einnahmen — ungünstigster Fall

Jahr	Fluggäste	Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Betriebskosten
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	[…]	[…]	[…]	[…]
Summe	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

(313) Die FLG erwartete positive finanzielle Auswirkungen von der Vereinbarung von 2000 mit Ryanair. Hierzu sind in Tabelle 13 die Einnahmen aus luftfahrtgebundenen und nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten sowie die Kosten, die direkt dem Betrieb von Ryanair am Flughafen zugerechnet werden können, und die Marketingkosten zusammengefasst.

Tabelle 13

***Ex-ante*-Rentabilitätsanalyse**

Bewertung der Rentabilität	Günstigster Fall (in EUR)	Ungünstigster Fall (in EUR)
Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	[…]	[…]
Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	[…]	[…]
Betriebskosten	[…]	[…]
Marketingkosten	[…]	[…]
Summe	**[…]**	**[…]**

(314) Im Szenario für den günstigsten Fall rundete Deutschland die Fluggastzahlen auf […]; dies führte zu Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten in Höhe von […] EUR. Im Szenario für den ungünstigsten Fall wurde von insgesamt […] Fluggästen ausgegangen, was Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten in Höhe von […] EUR ergab. Da sich die Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten den Annahmen zufolge auf […] % der Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten belaufen sollten, wurden die Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten auf […] EUR im günstigsten Fall sowie […] EUR im ungünstigsten Fall berechnet. Darüber hinaus wurden die Betriebskosten auf insgesamt […] EUR im günstigsten Fall und […] EUR im ungünstigsten Fall berechnet. Die Marketingkosten wurden nicht pro Fluggast berechnet, sondern geschätzt, und zwar auf insgesamt […] EUR im günstigsten Fall bzw. auf […] EUR im ungünstigsten Fall.

(315) Tabelle 13 zeigt, dass die Einnahmen aus dem Vertrag von 2000 den Schätzungen zufolge die Kosten überschreiten sollten, was zu einem jährlichen Überschuss von […] EUR im günstigsten Fall und […] EUR im ungünstigsten Fall geführt hätte.

(316) Die Kommission betrachtet den Ansatz Deutschlands als solide. Die geschätzten Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten stützten sich auf die Konditionen des Vertrags mit Ryanair aus dem Jahr 2000. Die Veranschlagung der Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten auf […] % der Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten dürfte den einschlägigen allgemeinen Kalkulationen an anderen Flughäfen entsprechen (siehe Tabelle 6). Auch die Annahme eines erhöhten Personalbedarfs bei einem Anstieg des Fluggastaufkommens erscheint vernünftig.

(317) Die Investitionen zur Erweiterung des Flughafens Lübeck waren nicht auf Ryanair zugeschnitten, sondern konnten auch anderen Fluggesellschaften zugute kommen. Deswegen war es nicht notwendig, die Investitionskosten den inkrementellen Kosten des Vertrags mit Ryanair zuzurechnen. Wie Deutschland betont hat, hat sich die FLG kontinuierlich um die Ansiedlung weiterer Fluggesellschaften bemüht und war dabei auch erfolgreich (beispielsweise WizzAir). Ferner hat der Flughafen Deutschland zufolge jahrelang erfolglos versucht, mit Air Berlin in Verhandlungen einzutreten.

(318) Deutschland hat argumentiert, dass eine erhebliche Steigerung des Passagieraufkommens für eine erfolgreiche Privatisierung des Lübecker Flughafens unverzichtbar war. Die Kommission akzeptiert, dass Investitionen vorgenommen wurden, um den Flughafen Lübeck für ein höheres Fluggastaufkommen zu wappnen ([1]).

(319) Allerdings wurde die FLG im Vertrag von 2000 nicht verpflichtet, Investitionen vorzunehmen ([2]). Die FLG hätte ihren Verpflichtungen aus diesem Vertrag nachkommen können, ohne in die Erweiterung des Flughafens zu investieren.

(320) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es gerechtfertigt war, die Investitionen in den Flughafen Lübeck nicht den Vereinbarungen mit Ryanair aus dem Jahr 2010 zuzurechnen.

(321) Nach einer Analyse der Angaben Deutschlands kann die Kommission jedoch in einem Punkt nicht zustimmen und nimmt dementsprechend eine Änderung vor. Im Vertrag von 2000 wird vereinbart, dass dieser am 30. Mai 2010 endet. Deutschland hat bei der Berechnung der inkrementellen Rentabilität dieses Vertrags auch die inkrementellen Kosten und Einnahmen der Jahre 2011 und 2012 berücksichtigt. Die Kommission hält es für gerechtfertigt, lediglich die während der Vertragslaufzeit entstehenden inkrementellen Kosten und Einnahmen zu berücksichtigen. Angesichts dieser erforderlichen Änderung hat die Kommission ihre eigene Analyse vorgenommen. Dabei hat sie sich auf die Bewertung der inkrementellen Rentabilität durch Deutschland gestützt und diese erforderlichenfalls angepasst, woraus sich die Aufstellungen in den Tabellen 14, 15 und 16 ergeben:

Tabelle 14

Kosten und Einnahmen — günstigster Fall

Jahr	Fluggäste	Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Betriebskosten
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Siehe Beschluss (EU) 2015/1226.
([2]) Beschluss (EU) 2015/1584.

Jahr	Fluggäste	Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Betriebskosten
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
Summe	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tabelle 15

Kosten und Einnahmen — ungünstigster Fall

Jahr	Fluggäste	Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	Betriebskosten
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
Summe	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tabelle 16

***Ex-ante*-Rentabilitätsanalyse**

Bewertung der Rentabilität	Günstigster Fall (in EUR)	Ungünstigster Fall (in EUR)
Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	[…]	[…]
Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten	[…]	[…]
Betriebskosten	[…]	[…]
Marketingkosten	[…]	[…]
Summe	**[…]**	**[…]**

(322) Die Kommission hat die für 2011 und 2012 erwarteten Einnahmen und Betriebskosten ausgenommen, da der Vertrag von 2000 dann bereits erloschen sein sollte (siehe Tabellen 14 und 15). Statt dessen stützte sie sich auf die erwarteten Einnahmen und Betriebskosten für die Jahre 2000-2010, die in der nachstehenden Tabelle 16 aufgeführt werden. Im Hinblick auf die Marketingkosten hat die Kommission die Durchschnittskosten pro Passagier im günstigsten und im ungünstigsten Fall berechnet, wobei sie die Angaben der deutschen Behörden zugrunde gelegt hat. Dann hat sie den Pro-Kopf-Durchschnittswert mit dem erwarteten Passagieraufkommen für die Jahre 2000-2010 multipliziert, was zu einem Marketingkosten-Schätzwert von […] EUR im günstigsten und von […] EUR im ungünstigsten Fall führt (Tabelle 16).

(323) Auch wenn die von Deutschland vorgelegte Vorab-Analyse von der FLG die künftigen Zahlungen nicht auf die Preise zum Vertragsschluss-Termin herabrechnete, wird aus den Zahlen deutlich, dass sich der Vertrag voraussichtlich als rentabel erweisen würde.

(324) Neben den von Deutschland übermittelten Daten hat Oxera eine Rentabilitätsanalyse des Vertrags von 2000 vorgelegt ([1]). Oxera hat seiner Analyse nach Möglichkeit tatsächliche Daten, d. h. Kosten und Einnahmen aus der Zeit vor Vertragsschluss, herangezogen, um daraus Annahmen über die Erwartungen von der FLG zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses abzuleiten. Dabei verwendete Oxera die tatsächlichen Fluggastzahlen bis zum Tag des Vertragsschlusses. Den Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten und den Marketing-Kosten wurden die Gebühren und Zahlungen gemäß dem Vertrag von 2000 zugrunde gelegt. Für die Berechnung der Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten und der Betriebskosten verwendete Oxera tatsächliche Zahlen aus der Zeit nach dem Vertragsschluss.

(325) Der Nettogegenwartswert („NGW“) des Vertrags von 2000 mit Ryanair wurde auf […] EUR geschätzt. Daher wurde erwartet, dass die Vereinbarung rentabel ist.

(326) Oxera berechnete den NGW, ohne dem Vertrag von 2000 Investitionskosten beizumessen. Dies entspricht der Feststellung der Kommission (siehe Erwägungsgründe 316 bis 320, wonach die auf dem Flughafen Lübeck getätigten Investitionen nicht dem Vertrag von 2000 zuzurechnen waren.

(327) Die Kommission hält fest, dass Oxera zur Berechnung des Fluggastaufkommens, der Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten und der Marketinggebühren verfügbare *Ex-ante*-Daten, zur Berechnung der Einnahmen nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten und der Betriebskosten jedoch *Ex-post*-Daten zugrunde legte. Nach eigenen Angaben hatte Oxera keinen Zugang zu *Ex-ante*-Prognosen der Einnahmen aus nicht luftfahrtgebundenen Tätigkeiten und der Betriebskosten. Die Kommission stellt fest, dass nur Einnahmen und Kosten, die der Flughafen im Voraus zum Zeitpunkt eines Vertrags mit einer Fluggesellschaft prognostizierte, berücksichtigt werden können, wenn es zu bewerten gilt, ob der Vertrag mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten in Einklang stand. Eine teilweise auf *Ex-post*-Daten beruhende Bewertung kann jedoch hilfsweise bei der Bestätigung der Annahmen herangezogen werden, auf denen die vorausgeschätzten Einnahmen und Kosten beruhen. Die von Oxera rekonstruierten *Ex-ante*-Daten zu den Einnahmen aus luftfahrtgebundenen Tätigkeiten ([…] EUR) liegen denn auch zwischen den von Deutschland vorgelegten FLG-Prognosen für den günstigsten ([…] EUR) und den ungünstigsten Fall ([…] EUR). Die von Oxera rekonstruierten *Ex-ante*-Daten zu den Marketingkosten ([…] EUR) sind sogar niedriger als die von Deutschland vorgelegten: die FLG hatte die Marketingkosten auf insgesamt […] EUR im günstigsten und […] EUR im ungünstigsten Fall prognostiziert. Damit bestätigt sich, dass die FLG-Prognosen ausreichend konservativ angesetzt waren.

7.4.3. ***Schlussfolgerung***

(328) Aus den von Deutschland vorgelegten Informationen geht hervor, dass die FLG vom Vertrag von 2000 ein positives inkrementelles Ergebnis erwarten konnte. Die Annahmen, auf denen diese Erwartung beruhte, scheinen vernünftig zu sein. Dies wird durch die Tatsache untermauert, dass die erwartete Zunahme des Passagieraufkommens durch die reale Zunahme im Zeitraum 2000-2005 übertroffen wurde. Dass der Zuwachs des Passagieraufkommens an Grenzen stieß, war größtenteils darauf zurückzuführen, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht erging, wodurch eine Erweiterung des Flughafens unmöglich wurde. Dies war zum Zeitpunkt der Schließung des Vertrags von 2000 nicht vorhersehbar. Die Erwartungen der FLG werden durch die Studie von Oxera untermauert.

(329) Es wäre daher vernünftigerweise zu erwarten gewesen, dass der Vertrag von 2000 mit Ryanair für die FLG inkrementell rentabel gewesen wäre. Folglich hätte ein umsichtiger marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter den Vertrag ebenfalls geschlossen, da er von einem *Ex-ante*-Standpunkt aus betrachtet inkrementell zur Rentabilität des Flughafens beigetragen hätte. Wegen seines eindeutig positiven Beitrags kann der Vertrag von 2000 auch als Teil einer zumindest langfristig auf Rentabilität abzielenden Gesamtstrategie des Flughafens betrachtet werden.

([1]) Oxera-Bericht „Lübeck airport — Economic MEOP Assessment“ (Flughafen Lübeck — Wirtschaftliches Gutachten zum Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten) vom 1. September 2014.

(330) Der Vertrag von 2000 zwischen der FLG und Ryanair ist daher mit keinerlei wirtschaftlichem Vorteil verbunden, der Ryanair unter normalen Marktbedingungen nicht entstanden wäre. Daher ist dieser Vertrag nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEU-Vertrag zu werten. Diese Feststellung lässt die Prüfung, ob die Vereinbarungen von 2010 mit einer staatlichen Beihilfe für Ryanair einhergehen, unberührt.

7.5. *ENTGELTE FÜR DAS ENTEISEN VON FLUGZEUGEN*

7.5.1. ***Selektivität***

(331) Eine staatliche Maßnahme fällt nur dann unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV, wenn eine Begünstigung „bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige" vorliegt. Folglich fallen nur Maßnahmen, durch die Unternehmen in selektiver Weise begünstigt werden, unter den Beihilfebegriff.

(332) Nach der Rechtsprechung der EU-Gerichte ist zu untersuchen, ob eine staatliche Maßnahme im Rahmen einer bestimmten rechtlichen Regelung („Bezugsrahmen") geeignet ist, bestimmte „Unternehmen oder Produktionszweige" gegenüber anderen Unternehmen, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Maßnahme verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, zu begünstigen. Eine Maßnahme, die zwischen Unternehmen, die sich in einer vergleichbaren Situation befindet, unterscheidet, ist offensichtlich selektiv. Ist eine prima facie selektive Maßnahme durch die Natur oder den inneren Aufbau des Systems gerechtfertigt, so wird sie nicht als selektiv angesehen und fällt daher nicht unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV ([1]).

(333) Die Kommission muss daher eine dreistufige Analyse vornehmen: In einem ersten Schritt ist das Referenzsystem zu bestimmen. Zweitens sollte festgestellt werden, ob eine bestimmte Maßnahme insofern eine Abweichung von diesem System darstellt, als sie zwischen Wirtschaftsbeteiligten differenziert, die sich unter Berücksichtigung der inhärenten Ziele des Systems in einer vergleichbaren Sach- und Rechtslage befinden. Falls eine Abweichung besteht (und die Maßnahme somit prima facie selektiv ist), muss drittens geprüft werden, ob die Abweichung durch die Natur oder den inneren Aufbau des (Bezugs-)Rahmens gerechtfertigt ist.

(334) Im vorliegenden Fall hat die Kommission wegen der Entgelte für das Enteisen von Flugzeugen das förmliche Prüfverfahren eingeleitet.

(335) Dabei muss sie als erstes feststellen, auf welcher Regelung die betreffenden Entgelte fußen. Wie die Kommission feststellt, werden die einschlägigen Entgelte in einer Regelung für Sonderentgelte festgelegt. Diese Regelung für Sonderentgelte ist nicht Teil der allgemeinen Entgeltordnung für die Infrastrukturnutzung, weist aber bestimmte gemeinsame Merkmale mit letzterer auf: Sie führt die Preise für bestimmte Dienstleistungen auf, die der Flughafen den Fluggesellschaften erbringt, sowie die Preise für das dazu erforderliche Material. Sie gilt für alle Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen. Sie wird regelmäßig im Abstand von einigen Jahren aktualisiert, um der Kostenentwicklung bei diesen Sonderleistungen Rechnung zu tragen. Nur der Flughafen ist befugt, die Regelung für Sonderentgelte zu erstellen.

(336) In seinem Urteil zum Flughafen Lübeck hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Entgeltordnung von 2006 als maßgeblicher Bezugsrahmen zu gelten hatte ([2]). Angesichts der Ähnlichkeiten zwischen der allgemeinen Entgeltordnung und der Regelung für Sonderentgelte gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Regelung für Sonderentgelte am Flughafen Lübeck als Bezugsrahmen anzusehen ist, auf dessen Grundlage die Entgelte für das Enteisen von Flugzeugen zu prüfen sind.

(337) Zweitens muss die Kommission untersuchen, ob diese Regelung für Sonderentgelte zwischen Wirtschaftsbeteiligten differenziert, die sich in einer vergleichbaren Sach- und Rechtslage befinden. Die Regelung für Sonderentgelte gilt für sämtliche Fluggesellschaften, die den Flughafen Lübeck nutzen. Sie macht bei der Nutzung der Enteisungs-Leistungen keinen Unterschied zwischen den Fluggesellschaften. Für jedes am Flughafen Lübeck enteiste Flugzeug gelten die gleichen Entgelte; diese richten sich nach dem Abfluggewicht sowie der verwendeten Mengen an Enteisungsflüssigkeit und Warmwasser. Die Entgelte für Enteisungs-Leistungen am Lübecker Flughafen weisen somit keine Abweichung vom Bezugssystem auf, da zwischen den Fluggesellschaften, die den Flughafen nutzen, nicht unterschieden wird. Nach Auffassung der Kommission sind die Enteisungsentgelte somit offensichtlich nicht selektiv.

([1]) Urteil vom 7.März 2012, *British Aggregates Association/Kommission*, T-210/02 *RENV* ECLI:EU:T:2012:110, Randnummern 82 und 83; Urteil vom 15. November 2011, *Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich*, verbundene Rechtssachen C-106/09 P und C-107/09 P ECLI:EU:C:2011:732, Randnummern 74 und 75; Urteil vom 14. Januar 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, Randnummern 54 und 55.

([2]) Urteil vom 21.Dezember 2016, *Kommission/Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P ECLI:EU:C:2016:971, Randnummer 62.

(338) Deshalb ist es nicht erforderlich zu prüfen, ob die Gebühren durch die Natur oder den inneren Aufbau des (Bezugs-)Rahmens gerechtfertigt sind.

7.5.2. ***Schlussfolgerung***

(339) Die Entgelte für das Enteisen von Flugzeugen sind somit nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEU-Vertrag zu werten.

8. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(340) Ein Beschluss, in dem darüber befunden wird, ob etwaige staatliche Beihilfen zugunsten der FLG staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen und in einem solchen Fall für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können, ist nicht erforderlich. Die juristische Person FLG besteht nicht länger und hat ihre wirtschaftliche Tätigkeit eingestellt. Selbst wenn eine wirtschaftliche Kontinuität zwischen der FLG und Yasmina bestünde, könnte die Beihilfe nicht länger von Yasmina zurückgefordert werden, da Yasmina aufgelöst und seine Vermögenswerte in einem Insolvenzverfahren nach deutschem Recht unter gerichtlicher Aufsicht veräußert wurden.

(341) Der Verkauf von FLG-Anteilen an Infratil im Jahr 2005 verschaffte Infratil keinen Vorteil, da die Hansestadt Lübeck beim Verkauf der Anteile wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter auftrat. Die Neuverhandlung der Verkaufsoption im Jahr 2009 und die Übernahme weiterer Verluste sowie von Investitions- und anderen Kosten gemäß dem Zusatzvertrag von 2009 verschaffte Infratil ebenfalls keinen Vorteil. Auch hier agierte die Hansestadt Lübeck wie ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter.

(342) Der Vertrag von 2000 zwischen der FLG und Ryanair hätte aus der *Ex-ante*-Perspektive zur Rentabilität des Flughafens beigetragen. Folglich hätte ein marktwirtschaftlich handelnder Betreiber diesen Vertrag geschlossen, sodass Ryanair kein Vorteil aus diesem Vertrag erwächst.

(343) Die Entgelte für Enteisungsleistungen am Flughafen Lübeck haben augenscheinlich keinen selektiven Charakter —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Ein Beschluss, in dem darüber befunden wird, ob etwaige staatliche Beihilfen zugunsten der FLG staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstellen und in einem solchen Fall für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können, ist nicht erforderlich, da die FLG ihre wirtschaftliche Tätigkeit eingestellt hat und eine Rückforderung der Beihilfe nicht mehr möglich ist.

Artikel 2

Der Verkauf von 90 % der Anteile der FLG an Infratil und die im Jahr 2009 neu ausgehandelten Bedingungen der Verkaufsoption stellen keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

Artikel 3

Der Vertrag von 2000 zwischen Ryanair und dem Flughafen Lübeck begründet keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Artikel 4

Die Entgelte für das Enteisen von Flugzeugen stellen keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 7. Februar 2017

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission