II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2017/2336

av den 7 februari 2017

SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) och SA.31149 (2012/C) – Tyskland om påstått statligt stöd till Flughafen Lübeck GmbH, Infratil Limited, Ryanair och flygbolag som nyttjar Lübecks flygplats

[delgivet med nr C(2017) 602]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

efter att i enlighet med nämnda artikel ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig [1] och med beaktande av dessa synpunkter,

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

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

1.1 *FÖRFARANDE SA.21877*

(1) Under åren 2002, 2003, 2004, 2005 och 2006 mottog kommissionen ett flertal klagomål från flygbolaget Air Berlin, en icke-statlig miljöskyddsorganisation (Bund für Umwelt und Naturschutz) samt från privatpersoner om ett påstått statligt stöd till Flughafen Lübeck GmbH (nedan kallad *FLG*), till Infratil Limited (nedan kallad *Infratil*) [3] och till flygbolaget Ryanair [4].

(2) Den 7 november 2005 begärde kommissionen upplysningar från de tyska myndigheterna, som lämnade dessa upplysningar genom en skrivelse av den 7 februari 2006. Ytterligare upplysningar begärdes in genom en skrivelse av den 22 mars 2006, som de tyska myndigheterna besvarade den 12 juni 2006. Den 14 oktober respektive den 4 december 2006 hölls möten mellan kommissionen, Infratil, majoritetsägaren för flygplatsoperatören samt Lübecks stad. I anslutning till dessa möten lämnade Infratil ytterligare upplysningar via e-post och fax av den 16 och 31 oktober, den 6 november samt den 4, 6 och 21 december 2006.

---

[1] EUT C 287, 29.11.2007, s. 27.
[2] EUT C 295, 7.12.2007, s. 29, och EUT C 241, 10.8.2012, s. 56.
[3] *Infratil* är ett nyzeeländskt finansiellt holdingföretag som investerar i infrastruktur för energi, flygplatser och kollektivtrafiksektorn. Infratil ägde och drev bl.a. följande flygplatser: Wellington International Airport, Nya Zeeland, samt Glasgow Prestwick Airport och Kent International Airport, Förenade kungariket. Företaget har numera avyttrat sina innehav i europeiska flygplatser.
[4] *Ryanair* är ett irländskt flygbolag och medlem av lågprisbolagens intresseorganisation ELFAA (European Low Fares Airlines Association). Flygbolagets verksamhet var koncentrerad till mindre, regionala flygplatser. Flygbolaget trafikerar för närvarande ungefär 160 europeiska destinationer. Ryanair har en homogen flotta bestående av 272 flygplan av typen Boeing 737–800 med 189 platser. När 2007 års beslut om att inleda förfarandet antogs genomförde Ryanair 23 flygningar i veckan från Lübecks flygplats till fem olika europeiska destinationer: London-Stansted (Förenade kungariket), Milano-Bergamo och Pisa (Italien), Palma de Mallorca (Spanien) samt Stockholm-Skavsta (Sverige).

(3) Genom en skrivelse av den 18 januari 2007 begärde de tyska myndigheterna att kommissionen skulle senarelägga det preliminära granskningsförfarandet. Genom en skrivelse av den 2 maj 2007 avslog kommissionen denna begäran.

(4) Den 24 april 2007 inkom de tyska myndigheterna med ytterligare synpunkter till kommissionen. Den 21 juni 2007 hölls ett möte mellan de tyska myndigheterna och kommissionen.

(5) Genom en skrivelse av den 10 juli 2007 underrättade kommissionen de tyska myndigheterna om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avseende finansieringen av Lübecks flygplats, de finansiella förbindelserna mellan Lübecks stad och Infratil samt de finansiella förbindelserna mellan flygplatsen och Ryanair (nedan kallat *2007 års beslut om att inleda förfarandet*). Det formella granskningsförfarandet registrerades under nummer SA.21877 (C 24/2007).

(6) Den 24 oktober 2007 antogs en rättelse av 2007 års beslut om att inleda förfarandet.

(7) Beslutet om att inleda förfarandet offentliggjordes den 29 november 2007 i *Europeiska unionens officiella tidning* ([1]). Rättelsen offentliggjordes den 7 december 2007 ([2]). Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på åtgärderna i fråga inom en månad efter dagen för offentliggörandet.

(8) Kommissionen har mottagit synpunkter från Ryanair, Air Berlin, Infratil, FLG, två icke-statliga organisationer ([3]), Lübecks industri- och handelskammare (nedan kallat *IHK Lübeck*) ([4]), den federala sammanslutningen för tyska lufttrafikföretag (Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften, nedan kallat *BDF*) samt privatpersoner ([5]). De tyska myndigheterna svarade på dessa synpunkter den 17 april 2008.

(9) Den 24 juli 2008 begärde kommissionens oberoende konsultföretag Ecorys in upplysningar från de tyska myndigheterna för att kunna utarbeta en rapport om ärendet. Den 1 augusti 2008 vände sig de tyska myndigheterna till kommissionen för att ifrågasätta Ecorys rätt att inhämta upplysningar och underlag. I sitt svar av den 8 augusti 2008 bekräftade kommissionen att kommissionens befogenheter i detta ärende hade överförts till Ecorys. Den 18 september 2008 inkom därefter de begärda upplysningarna.

(10) Den 16 april 2009 begärde kommissionen ytterligare upplysningar från de tyska myndigheterna. Den 21 april 2009 och därefter den 7 juli 2009 begärde de tyska myndigheterna en förlängning av tidsfristen. De begärda upplysningarna inkom den 30 oktober 2009. Den 29 oktober 2009 begärde kommissionen in ytterligare upplysningar, vilka de tyska myndigheterna lämnade den 16 december 2009.

(11) Den 17 oktober 2010 mottog kommissionen upplysningar från Air Berlin.

(12) Genom en skrivelse av den 28 mars 2011 begärde kommissionen ytterligare upplysningar från de tyska myndigheterna. Den 15 april 2011 begärde de tyska myndigheterna en förlängning av tidsfristen. Kommissionen beviljade de tyska myndigheterna denna förlängning den 20 april 2011. Den 21 april 2011 begärde de tyska myndigheterna ytterligare en förlängning av tidsfristen, vilket kommissionen beviljade den 27 april 2011. Den 16 maj 2011 inkom de tyska myndigheterna med den första delen av de begärda upplysningarna. Genom en skrivelse av den 20 maj 2011 meddelade kommissionen att de upplysningar som lämnats bedömdes vara ofullständiga och begärde in övriga upplysningar. De tyska myndigheterna invände mot denna ståndpunkt genom en skrivelse av den 7 juni 2011. I sitt svar av den 15 juni 2011 begärde kommissionen in de upplysningar som saknades.

(13) Den 8 april 2011 överlämnade kommissionen ett frågeformulär till Ryanair. Svaren lämnades till kommissionen den 4 juli 2011. Den 18 juli 2011 vidarebefordrade kommissionen dessa svar till de tyska myndigheterna och uppmanade dem att inkomma med sina synpunkter senast den 18 augusti 2011. Den 8 augusti 2011 lämnade kommissionen en översatt version av Ryanairs svar till de tyska myndigheterna och förlängde deras svarsfrist till den 9 september 2011. Den 8 september 2011 lämnade slutligen de tyska myndigheterna sina synpunkter till kommissionen. Med avseende på Oxeras analys begärde kommissionen den 7 februari 2012 att Ryanair skulle lämna ytterligare upplysningar utöver dem som lämnats den 4 juli 2011. Den 13 februari 2012 begärde Ryanair en förlängning av svarsfristen. Den 16 februari 2012 bad Oxera att kommissionen skulle förtydliga en av de ställda frågorna. Kommissionen lämnade sitt förtydligande den 17 februari 2012. Ryanair översände sina synpunkter till kommissionen den 13 april 2012. Den 27 juni 2012 vidarebefordrade kommissionen dessa synpunkter till de tyska myndigheterna. Genom en skrivelse av den 10 september 2012 inkom de tyska myndigheterna med synpunkter på Ryanairs svar.

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

(14) Ecorys slutrapport av den 29 mars 2011 överlämnades den 29 juni 2011 till de tyska myndigheterna för synpunkter. Den 24 augusti 2011 mottog de tyska myndigheterna en översättning av rapporten för synpunkter senast den 26 september 2011. De tyska myndigheterna inkom med sina synpunkter den 10 oktober 2011.

(15) Den 30 juni 2011 översände de tyska myndigheterna den andra delen av de upplysningar som kommissionen begärt. Den 29 juni 2011 besvarade de tyska myndigheterna kommissionens skrivelse av den 15 juni 2011. Den 5 juli 2011 begärde kommissionen att de tyska myndigheterna skulle lämna de upplysningar som saknades. De tyska myndigheterna lämnade de upplysningar som saknades den 15 juli 2011.

(16) Den 4 juli 2011 översände Ryanair synpunkter till kommissionen, vilka vidarebefordrades till de tyska myndigheterna den 8 augusti 2011. Den 8 oktober 2011 inkom de tyska myndigheterna med synpunkter på detta svar.

(17) Den 20 februari 2012 begärde kommissionen ytterligare upplysningar från de tyska myndigheterna. Den 19 mars 2012 begärde de tyska myndigheterna att svarsfristen skulle förlängas till den 17 april 2012. Kommissionen beviljade detta den 21 mars 2012. Genom en skrivelse av den 17 april 2012 besvarade de tyska myndigheterna kommissionens frågor av den 24 februari 2012. Den 18 april 2012 begärde kommissionen att de tyska myndigheterna skulle lämna de upplysningar som saknades senast den 28 april 2012, utan möjlighet till förlängning. Kommissionen konstaterade vidare att bristande efterlevnad skulle leda till att det utfärdades ett föreläggande om att lämna upplysningar enligt artikel 10.3 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 ([1]). Den 2 maj 2012 hölls ett möte mellan kommissionen och de tyska myndigheterna. Den 3 maj 2012 beviljade kommissionen en förlängning av tidsfristen till den 11 maj 2012. Genom en skrivelse av den 7 maj 2012 anförde de tyska myndigheterna att kommissionen hade gjort sig skyldig till förfarandefel och vägrade att lämna ytterligare upplysningar.

(18) Genom en skrivelse av den 10 april 2013 överlämnade Ryanair en rapport till kommissionen om Oxeras tillvägagångssätt för marknadsekonomitestet. Denna rapport vidarebefordrades till de tyska myndigheterna den 3 maj 2013. Den 20 december 2013 översändes Ryanairs ytterligare synpunkter till kommissionen.

(19) Genom en skrivelse av den 24 februari 2014 uppmanade kommissionen Ryanair att inkomma med synpunkter på tillämpningen av 2014 års luftfartsriktlinjer ([2]). Den 21 mars 2014 uppmanade kommissionen Infratil att inkomma med synpunkter på tillämpningen av 2014 års luftfartsriktlinjer. I *Europeiska unionens officiella tidning* av den 15 april 2014 ([3]) offentliggjordes en formell uppmaning till samtliga berörda parter att inkomma med synpunkter på 2014 års luftfartsriktlinjer. De tyska myndigheterna inkom med sina synpunkter den 12 maj 2014. Ytterligare synpunkter inkom från Air Berlin, Infratil och Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung eV (nedan kallad *SGF*) ([4]).

1.2 *FÖRFARANDE SA.27585 OCH SA.31149*

(20) Den 28 januari 2009 inkom SGF med ett klagomål avseende stödärende SA.21877. Klagomålet registrerades som stödärende CP 31/2009 (SA.27585).

(21) Genom en skrivelse av den 5 februari 2009 uppmanade kommissionen de tyska myndigheterna att inkomma med upplysningar om pressmeddelanden avseende Lübecks flygplats. De tyska myndigheterna svarade genom skrivelser av den 5 mars respektive den 12 mars 2009.

(22) Genom en skrivelse av den 16 april 2009 begärde kommissionen ytterligare upplysningar från de tyska myndigheterna, som sedan svarade den 9 juli 2009.

(23) Den 22 och 30 juni 2010 inkom SGF med ytterligare ett klagomål, i vilket det hävdades att de tyska myndigheterna hade beviljat FLG och Infratil ytterligare olagligt statligt stöd. Klagomålet registrerades som stödärende CP 162/2010 (SA.31149).

(24) Kommissionen överlämnade klagomålet till de tyska myndigheterna genom en skrivelse av den 7 juli 2010 med en uppmaning om att inkomma med upplysningar. Genom en skrivelse av den 13 juli 2010 begärde de tyska myndigheterna en förlängning av svarsfristen. Kommissionen beviljade de tyska myndigheterna denna förlängning genom en skrivelse av den 14 oktober 2010.

([1]) Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget [numera artikel 108 i EUF-fördraget] (EGT L 83, 27.3.1999, s. 1.)

([2]) Meddelande från kommissionen – *Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag* (EUT C 99, 4.4.2014, s. 3.)

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

([4]) Vad gäller allmänhetens deltagande och rätten till rättslig prövning utgör SGF en icke-statlig organisation i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, 25.6.2003, s. 17).

(25) Genom en skrivelse av den 28 mars 2011 begärde kommissionen ytterligare upplysningar från de tyska myndigheterna. Genom en skrivelse av den 8 april 2011 begärde kommissionen att Ryanair skulle lämna upplysningar om sina avtal med FLG.

(26) De tyska myndigheterna begärde en förlängning av svarsfristen till den 15 juli 2011. Genom en skrivelse av den 20 april 2011 uppmanade kommissionen de tyska myndigheterna att inkomma med sina synpunkter på klagomålen i fråga senast den 28 april 2011. Genom en skrivelse av den 21 april 2011 begärde de tyska myndigheterna ytterligare en förlängning av tidsfristen. Genom en skrivelse av den 27 april 2011 beviljade kommissionen en förlängning av tidsfristen till den 16 maj 2011. De tyska myndigheterna lämnade upplysningarna den 16 maj 2011.

(27) Den 20 maj 2011 lämnade kommissionen en påminnelse enligt artikel 10.3 i förordning (EG) nr 659/1999, i vilken det angavs att de lämnade upplysningarna var ofullständiga. Svarsfristen var den 7 juni 2011. De tyska myndigheterna svarade genom en skrivelse av den 7 juni 2011 och tillbakavisade att skrivelsen av den 20 maj 2011 skulle utgöra en påminnelse enligt förordning (EG) nr 659/1999 eftersom två av frågorna uppenbarligen hade omformulerats och en av frågorna sålunda var ny för de tyska myndigheterna.

(28) Genom en skrivelse av den 15 juni 2011 lämnade kommissionen en andra påminnelse enligt artikel 10.3 i förordning (EG) nr 659/1999 och slog fast att upplysningar skulle lämnas senast den 29 juni 2011. Vid bristande efterlevnad av denna påminnelse skulle kommissionen överväga ett föreläggande om att lämna upplysningar. De tyska myndigheterna svarade på vissa av frågorna genom en skrivelse av den 29 juni 2011 och underrättade kommissionen om att svaren på övriga frågor skulle lämnas under juli månad 2011.

(29) Genom en skrivelse av den 4 juli 2011 mottog kommissionen ytterligare upplysningar från Ryanair.

(30) Genom en skrivelse av den 5 juli 2011 lämnade kommissionen en tredje påminnelse enligt artikel 10.3 i förordning (EG) nr 659/1999 och slog fast att de obesvarade frågorna skulle besvaras senast den 15 juli 2011. De tyska myndigheterna svarade genom en skrivelse av den 15 juli 2011.

(31) Genom en skrivelse av den 18 juli 2011 vidarebefordrade kommissionen Ryanairs svar av den 4 juli 2011 till de tyska myndigheterna och uppmanade dem att inkomma med synpunkter. De tyska myndigheterna önskade få Ryanairs redogörelse översatt till tyska. Genom en skrivelse av den 8 augusti 2011 översände kommissionen den tyska versionen av texten till de tyska myndigheterna.

(32) Genom en skrivelse av den 8 september 2011 inkom de tyska myndigheterna med synpunkter på Ryanairs svar. Den 7 februari 2012 begärde kommissionen att Ryanair skulle lämna ytterligare upplysningar om Oxeras analys. Den 13 februari 2012 begärde Ryanair en förlängning av svarsfristen. Den 16 februari 2012 begärdes ett förtydligande av en av de frågor som kommissionen ställt. Kommissionen lämnade detta förtydligande den 17 februari 2012.

(33) Genom en skrivelse av den 22 februari 2012 underrättade kommissionen de tyska myndigheterna om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avseende det möjliga statliga stödet till Infratil, FLG, Ryanair och andra flygbolag som bedriver verksamhet från Lübecks flygplats (nedan kallat *2012 års beslut om att inleda förfarandet*) ([1]). I sin svarsskrivelse av den 14 mars 2012 bad de tyska myndigheterna kommissionen att avlägsna vissa upplysningar i beslutet om att inleda förfarandet. Genom en skrivelse av den 20 mars 2012 tillmötesgick kommissionen detta önskemål till viss del, men ansåg sig inte kunna avlägsna vissa upplysningar. Genom en skrivelse av den 3 april 2012 invände de tyska myndigheterna ytterligare mot kommissionens bedömning av konfidentialiteten. Med avseende på detta översände kommissionen den 25 april 2012 en skrivelse till de tyska myndigheterna, där kommissionen bifogade ytterligare en version av 2012 års beslut om att inleda förfarandet och anförde ytterligare argument.

(34) Den 2 mars 2012 begärde Ryanair att kommissionen skulle ge företaget möjlighet att ta del av 2012 års beslut om att inleda förfarandet innan det offentliggjordes, i syfte att förhindra att konfidentiella upplysningar offentliggjordes. I sitt svar av den 6 mars 2012 hänvisade kommissionen till att det var medlemsstatens uppgift att lämna dessa upplysningar till Ryanair. Efter ett längre åsiktsutbyte mellan Ryanair, kommissionen och de tyska myndigheterna begärde Ryanair den 27 april 2012 ett flertal gånger att konfidentiella upplysningar skulle raderas och kritiserade förfarandet. Den 30 april 2012 begärde även de tyska myndigheterna att kommissionen skulle ta bort vissa upplysningar avseende Ryanair. Den 29 juni 2012 översändes den censurerade versionen av 2012 års beslut om att inleda förfarandet till Ryanair.

(35) I enlighet med kommissionens begäran av den 7 februari 2012 inkom Ryanair med synpunkter genom skrivelse av den 13 april 2012. Den 27 juni 2012 vidarebefordrade kommissionen dessa synpunkter till de tyska myndigheterna. Genom en skrivelse av den 10 september 2012 inkom de tyska myndigheterna med synpunkter på Ryanairs svar.

([1]) Innan förfarandet inleddes hade åtgärderna i ärendena CP 31/2009 (SA.27585) och CP 162/2010 (SA.31149) undersökts.

(36) Genom en skrivelse av den 24 februari 2012 uppmanade kommissionen de tyska myndigheterna att lämna ytterligare upplysningar inom 20 dagar. Den 19 mars 2012 begärde de tyska myndigheterna att fristen skulle förlängas till den 20 april 2012. Genom en skrivelse av den 21 mars 2012 beviljade kommissionen en förlängning av tidsfristen till den 17 april 2012. De tyska myndigheterna lämnade de begärda upplysningarna den 17 april 2012. Genom en skrivelse av den 18 april 2012 meddelade kommissionen att de lämnade upplysningarna bedömdes vara ofullständiga och begärde att de upplysningar som saknades skulle lämnas senast den 28 april 2012. Kommissionen konstaterade vidare att bristande efterlevnad skulle leda till att det utfärdades ett föreläggande om att lämna upplysningar enligt artikel 10.3 i förordning (EG) nr 659/1999. Genom ytterligare en skrivelse uppmanade kommissionen den 3 maj 2012 de tyska myndigheterna att skyndsamt inkomma med de upplysningar som saknades senast den 11 maj 2012.

(37) Den 14 maj 2012 inkom de tyska myndigheterna med sina synpunkter på 2012 års beslut om att inleda förfarandet till kommissionen.

(38) Den 10 augusti 2012 offentliggjordes 2012 års beslut om att inleda förfarandet i *Europeiska unionens officiella tidning* ([1]). Samtliga berörda parter gavs tillfälle att inkomma med synpunkter på beslutet inom en månad. Genom två skrivelser av den 16 augusti respektive den 22 augusti 2012 begärde Ryanair en förlängning av svarsfristen till den 24 september 2012. Den 24 augusti 2012 begärde Wizz Air en förlängning till den 24 september 2012. Den 31 augusti 2012 begärde Infratil en förlängning till den 10 oktober 2012. Den 5 september 2012 begärde Lübecks stad och FLG att kommissionen skulle förlänga tidsfristen till den 10 oktober 2012. Den 7 september 2012 begärde Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen (nedan kallat *ADV*) ([2]) en förlängning av tidsfristen till den 10 oktober 2012. Samma dag beviljade kommissionen dessa förlängningar för Ryanair, Wizz Air, ADV, Lübecks stad, FLG och Infratil.

(39) Den 9 september 2012 inkom Pro Airport Lübeck e.V. med sina synpunkter.

(40) Den 10 september 2012 begärde Flughafen Hamburg GmbH och Schleswig-Holsteins delstatsregering att kommissionen skulle förlänga tidsfristen för att inkomma med synpunkter till den 10 oktober 2012. Följande dag beviljade kommissionen denna förlängning. Den 10 september 2012 lämnade SGF sina synpunkter till kommissionen.

(41) Den 24 september 2012 inkom Ryanair med sina synpunkter till kommissionen, inbegripet en rapport från Oxera. Genom en skrivelse av den 8 oktober 2012 inkom Lübecks stad med sina synpunkter till kommissionen. Den 10 oktober 2012 mottog kommissionen synpunkter från ADV, FLG, Infratil och Wizz Air, inbegripet en rapport från Oxera. Samma dag inkom Ryanair också med ytterligare rapporter från Oxera.

(42) Den 3 maj 2014 översände kommissionen de icke-konfidentiella versionerna av Oxera-rapporterna till de tyska myndigheterna och uppmanade dem att inkomma med synpunkter.

(43) Den 15 maj 2013 samt den 17 och 31 januari 2014 inkom Ryanair med ytterligare upplysningar.

(44) Genom en skrivelse av den 11 februari 2013 uppmanade kommissionen de tyska myndigheterna att inom tjugo dagar överlämna samtliga avtal som rörde privatiseringen av Lübecks flygplats. Genom en skrivelse av den 28 februari 2014 nekades kommissionen inblick i detta, eftersom detta förfarande inte gällde privatiseringen av Lübecks flygplats. Efter samråd mellan kommissionen och de tyska myndigheterna lämnade de tyska myndigheterna närmare uppgifter om privatiseringen av Lübecks flygplats genom skrivelse av den 13 mars 2014.

(45) Den 24 februari 2013 respektive den 17 mars 2014 informerade kommissionen de tyska myndigheterna om införandet av 2014 års luftfartsriktlinjer och deras betydelse för det aktuella förfarandet samt uppmanade de tyska myndigheterna att inkomma med synpunkter. Med anledning av detta inkom de tyska myndigheterna med upplysningar den 27 mars 2014. Ytterligare svar lämnades av Wizz Air genom en skrivelse av den 30 april 2014 samt av de tyska myndigheterna genom en skrivelse av den 12 maj 2014.

(46) Genom skrivelser av den 2 september, 12 september respektive 26 september 2014 överlämnade Ryanair ytterligare rapporter från Oxera med tanke på kommissionens aktuella analys för marknadsekonomitestet.

1.3 *FÖRENAT FÖRFARANDE FÖR SA.21877, SA.27585 OCH SA.31149*

(47) År 2014 förenade kommissionen förfarandena SA.21877, SA.27585 och SA.31149.

(48) Genom en skrivelse av den 30 september 2014 begärde kommissionen ytterligare upplysningar från de tyska myndigheterna.

([1]) EUT C 241, 10.8.2012, s. 56.
([2]) Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen).

(49) Den 6 oktober 2014 begärde de tyska myndigheterna att kommissionen skulle förlänga tidsfristen för att inkomma med de begärda upplysningarna till den 30 november 2014. Kommissionen förlängde tidsfristen till den 17 november 2014. Den 21 november 2014 sände kommissionen en påminnelse till de tyska myndigheterna om att inkomma med de begärda upplysningarna senast den 3 december 2014. Kommissionen konstaterade att bristande efterlevnad av denna påminnelse skulle leda till att det utfärdades ett föreläggande om att lämna upplysningar enligt artikel 10.3 i förordning (EG) nr 659/1999. De tyska myndigheterna lämnade de begärda upplysningarna den 3 december 2014. Efter en telefonkonferens den 18 december 2014 lämnade de tyska myndigheterna ytterligare upplysningar den 12 respektive den 14 januari 2015.

(50) Ryanair svarade kommissionen genom e-postmeddelanden av den 26 januari, 9 februari respektive 27 februari 2015.

(51) Den 30 januari 2015 angav Air Berlin sitt intresse för ett kommissionsbeslut om det påstådda statliga stödet till Ryanair.

(52) Genom en skrivelse av den 23 mars 2015 vidarebefordrade kommissionen ytterligare kommentarer från tredje parter och uppmanade de tyska myndigheterna att inkomma med synpunkter. I ett svar av den 9 april 2015 lämnade de tyska myndigheterna sina synpunkter på kommentarerna från tredje parter.

(53) Genom ett e-postmeddelande av den 20 april 2015 vidarebefordrade kommissionen upplysningar om Yasmina Flughafenmanagement GmbH (nedan kallat *Yasmina*) ([1]), operatör för Lübecks flygplats under åren 2013 och 2014. Den 4 maj 2015 översändes ytterligare frågor till de tyska myndigheterna om det pris som Infratil betalat för säljoptionen.

(54) Den 5 maj 2015 svarade Lübecks stad på frågorna om Yasmina. Genom en skrivelse av den 11 maj 2015 besvarade de tyska myndigheterna kommissionens begäran om ytterligare upplysningar om priset för säljoptionen.

(55) Den 13 maj 2015 tillfrågade kommissionen Oxera om det påstådda statliga stödet avseende avgifter för avisning. Med anledning av detta överlämnade Oxera den 18 maj 2015 en rapport om avisningen.

(56) Genom e-postmeddelande av den 22 maj 2015 bad kommissionen Oxera att förtydliga sina rapporter från september 2014 respektive februari 2015 beträffande lönsamheten för 2010 års tilläggsavtal mellan Ryanair och FLG. Svar inkom till kommissionen den 28 maj 2015.

(57) Den 23 juni 2015 begärde kommissionen att de tyska myndigheterna skulle lämna ytterligare upplysningar. Svar inkom den 25 juni respektive 3 juli 2015. Den 29 juni 2015 vidarebefordrade kommissionen vissa frågor till de tyska myndigheterna, vilka besvarades genom en skrivelse av den 24 juli 2015.

(58) Den 3 juli 2015 mottog kommissionen ett tolkningsmeddelande från Oxera via Ryanair.

(59) Den 4 augusti 2015 begärde kommissionen att de tyska myndigheterna skulle lämna ytterligare upplysningar. Svar inkom den 10 september 2015.

(60) Den 30 november 2015 överlämnade Ryanair ytterligare ett Oxera-meddelande till kommissionen om hur avtalen mellan flygplatsen och flygbolagen skulle bedömas enligt marknadsekonomitestet sett till flygplatsens totala lönsamhet. Ytterligare upplysningar lämnades av Lübecks stad den 20 januari 2016 och av de tyska myndigheterna den 19 februari 2016.

1.4 *ÖVERKLAGANDE AV 2012 ÅRS BESLUT OM ATT INLEDA FÖRFARANDET MED AVSEENDE PÅ FLYGPLATSENS AVGIFTSTABELL*

(61) Lübecks stad begärde att 2012 års beslut om att inleda förfarandet delvis skulle upphävas. Tribunalen upphävde 2012 års beslut om att inleda förfarandet med avseende på 2006 års avgiftstabell för Lübecks flygplats (nedan kallad *2006 års avgiftstabell*) ([2]). Denna dom överklagades av kommissionen. Tribunalens dom fastställdes av domstolen ([3]). Detta innebar att 2012 års beslut om att inleda förfarande mot 2006 års avgiftstabell slutgiltigt ogiltigförklarades. Detta beslut gäller följaktligen inte 2006 års avgiftstabell.

([1]) Yasmina var ett helägt dotterbolag till 3 Y Logistic und Projektbetreuung GmbH (nedan kallat 3Y), ett investeringsbolag ägt av en fysisk person, närmare bestämt Saudis Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina hade bildats för köpet och driften av Lübecks flygplats.
([2]) Tribunalens dom av den 9 september 2014, Hansestadt Lübeck mot kommissionen, T-461/12 ECLI:EU:T:2014:758.
([3]) Domstolens dom av den 21 december 2016, kommissionen mot Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV STÖDET

2.1 *BAKGRUND TILL GRANSKNINGEN OCH ÅTGÄRDERNAS SAMMANHANG*

2.1.1 ***Upptagningsområde, passagerarvolymens utveckling och flygbolag som flyger till flygplatsen***

(62) Lübecks flygplats ligger i Schleswig-Holstein ca 73 km från Hamburg.

(63) Flygplatsen anger Hamburg- och Öresundsregionen (Köpenhamns- och Malmöregionen) som sitt upptagningsområde. I denna region finns följande flygplatser:

— Hamburgs flygplats (ca 78 km från Lübecks flygplats, restid med bil: ca 65 minuter).

— Rostocks flygplats (ca 134 km från Lübecks flygplats, restid med bil: ca 1 timme 19 minuter).

— Bremens flygplats (ca 185 km från Lübecks flygplats, restid med bil: ca 1 timme 56 minuter).

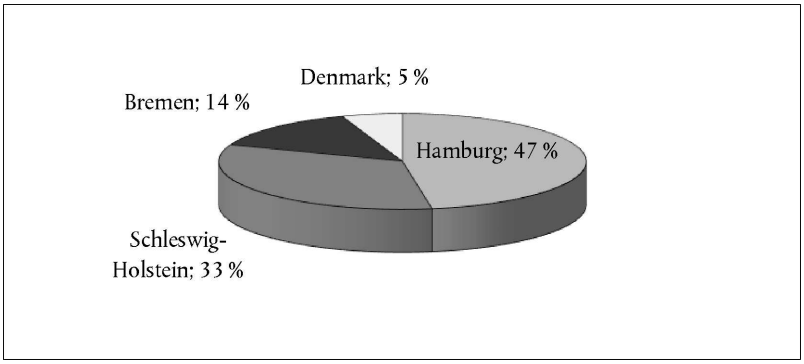
— Hannovers flygplats (ca 208 km från Lübecks flygplats, restid med bil: ca 2 timmar 8 minuter).

— Köpenhamns flygplats (ca 280 km från Lübecks flygplats, restid med bil och färja: ca 3 timmar).

(64) Merparten av (de avresande) passagerarna från Lübecks flygplats kom från Hamburg (närmare bestämt 47,20 procent), enligt en marknadsstudie som, gjordes av flygplatsen 2009. Flygplatsen räknar med att antalet danska (avresande) passagerare kommer att öka så snart den fasta förbindelsen över Fehmarn bält mellan Tyskland och Danmark är klar. Abbildung 1 visar var passagerarna på Lübecks flygplats kommer från.

Figur 1

Ursprung för avresande passagerare från Lübecks flygplats (marknadsstudie från 2009)



(65) Flygplatsens passagerarvolym ökade från 48 652 år 1999 till 546 146 år 2010 (se tabell 1). Flygplatsen räknade med att antalet passagerare skulle öka till 2,2 miljoner fram till 2015. Så blev det emellertid inte.

Tabell 1

Passagerarvolym på Lübecks flygplats 1999–2013 [1]

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

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

([1]) Se webbplatsen för Lübecks flygplats: http://www.flughafen-luebeck.de/images/02-unternehmen/06-zahlen_fakten_daten/02-monatsstatistik/ab2000.pdf (läget den 22 maj 2015).

(66) Vid tidpunkten för detta beslut används inte Lübecks flygplats av något flygbolag. Varken reguljär- eller charterflygningar erbjuds.

2.1.2 ***Ägande***

(67) Lübecks flygplats drevs inledningsvis av Flughafen Lübeck GmbH, ett bolag med begränsad ansvarighet. En del av flygplatsinfrastrukturen och tomtmarken ägdes fortfarande av Lübecks stad. FLG kunde nyttja flygplatsinfrastrukturen genom ett leasingavtal. FLG:s ägandeförhållanden har ändrats ett flertal gånger de senaste åren. Fram till den 30 november 2005 ägdes samtliga aktier (100 procent) i FLG av Lübecks stad. Inom ramen för ”2005 års avtal om deltagande” sålde Lübecks stad 90 procent av sina aktier i FLG till Infratil den 1 december 2005. Lübecks stad behöll ett minoritetsinnehav på 10 procent. I 2005 års avtal om deltagande fanns en rad olika villkor, t.ex. sälj- och köpoptioner för båda parter (som beskrivs närmare under punkt 2.3.1).

(68) För att förhindra att Infratil utnyttjade sin säljoption undertecknades ett kompletterande avtal mellan Lübecks stad och Infratil 2009. Enligt detta kompletterande avtal måste Infratil fortsätta att driva flygplatsen fram till oktober 2009 och ersattes därför för vissa kostnader (se tabell 3).

(69) I slutet av 2009 utnyttjade Infratil sin säljoption och återlämnade sina aktier till Lübecks stad.

(70) Från november 2009 var Lübecks stad åter ensam ägare (100 procent av aktierna) till FLG. I november 2009 beslutade *Bürgerschaft von Lübeck* ([1]) att en ny privat investerare skulle hittas för FLG senast i februari 2010 och att flygplatsen inte skulle tilldelas ytterligare medel för finansiering.

(71) Genom ett medborgarbeslut den 25 april 2010 uttalade sig Lübecks medborgare för att flygplatsens överlevnad skulle säkerställas. Lübecks stad ansåg att det krävdes ytterligare investeringar för att förbättra flygplatsens infrastruktur om flygplatsen skulle privatiseras.

(72) Den 16 augusti 2012 offentliggjorde Lübecks stad ett anbudsförfarande för försäljningen av Lübecks flygplats i bilagan till *Europeiska unionens officiella tidning* ([2]). Fram till och med den 24 september 2012 kom det in sju intresseanmälningar. Fram till och med den 15 oktober 2012 lämnade fem parter indikativa och icke bindande anbud. Fram till och med den 20 november 2012 lämnade tre parter bindande och slutgiltiga anbud. Dessa tre

([1]) Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck består av representanter för stadens medborgare.
([2]) EUT S 156–261107, 16.8.2012 (http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:261107-2012:TEXT:EN:HTML&tabId=1).

anbud jämfördes. I samband med detta användes ett poängsystem och såväl det finansiella anbudet som de aktuella affärs- och byggplanerna beaktades. Anbudet från 3Y Logistic und Projektbetreuung GmbH, Frankfurt (nedan kallat *3Y*), som omfattade en *överföring av tillgångar ("asset deal")*, var det absolut mest fördelaktiga. 3Y är Yasminas holdingbolag, ett bolag med begränsad ansvarighet som har bildats för köpet och driften av Lübecks flygplats. Den 29 november 2012 röstade *Bürgerschaft von Lübeck* för villkoren och försäljningen. Försäljningsavtalet undertecknades den 14 december 2012 och trädde i kraft den 1 januari 2013. Yasmina förvärvade en del av FLG:s tillgångar. De tillgångar som inte såldes till Yasmina överfördes till Lübecks stad genom fusion mellan FLG och Lübecks stad. FLG var då inte längre någon självständig juridisk person.

(73) Till följd av flygplatsens löpande förluster anmälde Yasmina konkurs i april 2014, vilket resulterade i att ett konkursförfarande inleddes den 23 april 2014. Den 1 augusti 2014 övertogs Lübecks flygplats av den kinesiska investeraren PuRen Germany GmbH (nedan kallad *PuRen*). I september 2015 anmälde PuRen konkurs, vilket resulterade i att ett konkursförfarande inleddes den 30 september 2015. Den 1 juli 2016 övertogs Lübecks flygplats av Stöcker Flughafen GmbH & Co. KG (nedan kallat *Stöcker*).

(74) Kommissionen granskade följande åtgärder som eventuellt kunde utgöra ett statligt stöd till FLG, Infratil, Ryanair och andra flygbolag.

2.2 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL FLG*

(75) Kommissionen inledde ett formellt granskningsförfarande med avseende på följande åtgärder till förmån för FLG:

— Övertagande av samtliga förluster från perioden 1978–2004.

— Leasingavtal för mark och flygplatsinfrastruktur (före den 1 januari 2006) till ett pris under marknadspris.

— Övertagande av samtliga utestående skulder, som omfattade ett antal lån som FLG tagit hos affärsbanker.

— Investeringsstöd till FLG i enlighet med 2005 års beslut om regionalflygplatser [1] och det påstådda åsidosättandet.

— Ersättning av FLG:s förluster sedan november 2009.

— Lübecks stads och delstaten Schleswig-Holsteins finansiering av infrastrukturinvesteringar under åren 2010–2015.

— Lübecks stads beviljande av aktieägarlån till FLG som förlagslån.

2.3 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL INFRATIL*

2.3.1 ***Försäljning av aktier i FLG***

(76) Fortsatta rörelseförluster i FLG ledde till att Lübecks stad beslutade sig för att sälja sina aktier i FLG. För att få bästa tänkbara köpare tillkännagav Lübecks stad att det skulle genomföras ett anbudsförfarande, vilket offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 mars 2003.

(77) Lübecks stad fick intresseanmälningar från fem olika företag. Till de första fyra företagen skickade Lübecks stad ut paket med detaljerad information. Ett företag hade lämnat sitt anbud den 17 juni 2003, dvs. efter tidsfristens utgång.

(78) Endast ett företag, Infratil, inkom med ett formellt anbud. Lübecks stad inledde därför förhandlingar med Infratil. Ett första försäljningsavtal ingicks i mars 2005. Som villkor för avtalet ställdes att det skulle finnas ett slutgiltigt planbeslut om förlängning av flygplatsens landningsbana inom en viss tid. Detta villkor kunde emellertid inte längre uppfyllas efter domen från högre förvaltningsdomstolen i Schleswig (*Oberverwaltungsgericht Schleswig*) den 18 juli 2005 [2].

---

[1] Kommissionens beslut av den 19 januari 2005 i ärende N644i/2002 – Tyskland – Utveckling av den kommunala ekonomiska infrastrukturen enligt del II, avsnitt 7 i ramplanen inom det gemensamma federala/delstatliga programmet för att förbättra regionala ekonomiska strukturer i) Upprättande eller utbyggnad av regionala flygplatser (EUT C 126, 12.5.2005, s. 10).

[2] Planbeslutet för utveckling av Lübecks flygplats av den 20 januari 2005, som omfattade flera infrastrukturåtgärder, överklagades till domstol av olika parter. Under övergångsordningen fattade Oberverwaltungsgericht två beslut som vann laga kraft: Oberverwaltungsgericht Schleswigs beslut 4MR1/05 av den 18 juli 2005 och Oberverwaltungsgericht Schleswigs beslut 101/05 av den 21 oktober 2005. Till följd av dessa avgöranden avslogs planbeslutet.

(79) Domen fick stora konsekvenser för de båda parternas förhandlingspositioner. Eftersom den tidigare genomförda offentliga upphandlingen hade resulterat i ett enda formellt anbud, ansåg Lübecks stad att det knappast skulle finnas fler intressenter när utbyggnaden av flygplatsen hade skjutits upp. Lübecks stad beslutade därför att inte offentliggöra en andra upphandling. I stället inledde Lübecks stad och Infratil nya förhandlingar utifrån de nya förutsättningarna och enades om ett privatiseringsavtal kopplat till dessa villkor. Den 24 oktober 2005 ingicks ett avtal om deltagande (nedan kallat *2005 års avtal om deltagande*). Det trädde i kraft den 1 december 2005.

(80) Enligt 2005 års avtal om deltagande skulle 90 procent av aktierna i FLG överföras från Lübecks stad till Infratil senast den 1 december 2005. Till Lübecks stad skulle Infratil i gengäld betala ”inköpspris I” på […] (*) euro samt ytterligare […] euro, motsvarande ett kontantlån som Lübecks stad tidigare hade beviljat FLG för finansieringen av driftskostnader och nya investeringar. Infratil skulle även överta flygplatsens rörelseförluster från år 2005.

(81) Enligt 2005 års avtal om deltagande skulle Infratil dessutom i ett senare skede betala ”inköpspris II” på […] euro, under förutsättning att båda följande villkor var uppfyllda:

a) Att flygplatsen fått ett ovillkorat och slutgiltigt planbeslut med ett i avtal fastställt innehåll (se punkt 82), som innebar att FLG inte behövde vidta några aktiva bullerskyddsåtgärder såsom ett förbud mot nattflygningar eller en bullerkvot, eller att FLG enligt avtal måste åta sig att genomföra byggarbeten till ett visst värde av de i avtal fastställda åtgärderna.

b) Att trafiken år 2008 omfattade minst […] passagerare eller, om villkor 1 var uppfyllt redan år 2006 eller 2007, minst […] passagerare år 2006 eller minst […] passagerare år 2007.

(82) Planbeslutet omfattade följande i avtal fastställda innehåll:

— Utbyggnad av start- och landningsbanor.

— Upprättande av ett instrumentlandningssystem, kategori II eller III (nedan kallat *ILS CAT II* eller *ILS CAT III*).

— Utbyggnad av parkeringsplatser.

— Befintlig flygplats.

— Utbyggnad av rampen.

(83) Från inköpspris II skulle följande poster dras:

— Inköpspris I ([…] euro).

— Flygplatsens rörelseförluster från åren 2005–2008 till ett sammanlagt belopp av högst […] euro.

— Kostnaderna för den rättsprocess avseende statligt stöd som Air Berlin inlett vid tyska allmänna domstolar. De tyska myndigheterna beräknade dessa kostnader till […] euro.

— Under förutsättning att planbeslutet utfärdas med det i avtal fastställda innehållet (se punkt 82): differensen mellan kostnaderna för planbeslutet (ej medräknat kostnader för kompensationsåtgärder) och ett schablonbelopp på […] euro. De tyska myndigheterna beräknar denna differens till […] euro.

— Planbeslutskostnaderna för den händelse att planbeslutet inte utfärdas med det i avtal fastställda innehållet (se punkt 82).

(84) Enligt 2005 års avtal om deltagande omfattar planbeslutskostnaderna samtliga kostnader som påverkar likviditeten. Här ingår kostnader som avser kompensationsåtgärder för planprocessen mellan den 1 oktober 2005 och den 31 december 2008.

(85) I 2005 års avtal om deltagande fanns även en säljoption, som enligt Infratil innebar att det ursprungliga köpet av aktier i FLG kunde gå tillbaka och att vissa av de avtalade kostnaderna kunde ersättas, förutsatt att

— planbeslutet inte hade utfärdats eller byggarbetena för de åtgärder som anges under punkt 82 inte hade fastställts i avtal senast den 31 december 2008 och

— ett visst antal passagerare inte hade uppnåtts.

(*) Konfidentiell information.

(86) Om säljoptionen utnyttjades måste Lübecks stad täcka inköpspris I samt ersätta vissa förluster. Enligt 2005 års avtal om deltagande måste Lübecks stad betala […] euro till Infratil om Infratil utnyttjade säljoptionen. Detta belopp beräknades enligt följande:

Tabell 2

Pris på säljoption per den 31 december 2008 i euro

Aktieägarlån 2005	(…)
+ saldo för aktieägarlån som beviljats för	
faktiskt godkända rörelseförluster	(…)
faktiskt godkända investeringskostnader	(…)
– offentliga medel	(…)
+ planprocesskostnader	(…)
kostnader för den rättsprocess som inletts av Air Berlin	(…)
= saldo för beviljade aktieägarlån	**(…)**
+ 5 procents årsränta på aktieägarlån	(…)
+ inköpspris I	(…)
Totalt	**(…)**

2.3.2 ***Det kompletterande avtalet från 2009 och omförhandlingen av säljoptionen – övertagande av ytterligare förluster, investeringar och andra kostnader***

(87) År 2008 meddelade Infratil att företaget ville utnyttja sin köpoption eftersom planbeslutet inte hade utfärdats, antalet passagerare inte hade kommit upp i den nivå som fastställts i 2005 års avtal om deltagande och FLG:s rörelseförluster var högre än förväntat. För att behålla Infratil som flygplatsoperatör enades Lübecks stad om att omförhandla vissa klausuler som rörde säljoptionen i 2005 års avtal om deltagande. Resultatet blev det kompletterande avtalet från 2009, som undertecknades den 12 november 2008. I detta avtal fastställdes att Lübecks stad utöver säljoptionspriset enligt 2005 års avtal om deltagande skulle täcka ytterligare förluster, investeringar och andra kostnader.

(88) Enligt det kompletterande avtalet från 2009 beräknades säljoptionens nya pris enligt följande

Tabell 3

Säljoptionens pris i oktober 2009 i euro

Säljoptionens pris (31 december 2008)	(…)
+ […] % ränta på 2008 års säljoptionspris för 2009	(…)
+ saldo för aktieägarlån som beviljats för	
faktiskt godkända rörelseförluster 2009	(…)
faktiskt godkända investeringskostnader 2009	(…)
planprocesskostnader 2009	(…)
övriga kostnader 2009	(…)
kostnader för den rättsprocess som inletts av Air Berlin 2009	(…)

= saldo för beviljade aktieägarlån	**(…)**
+ […] % ränta på aktieägarlån för 2009	(…)
– kostnader som inte täcks genom lån 2009	(…)
+ ersättning för kollektivförsäkringstjänster (dvs. den andel av Infratils kollektivförsäkringspremier som ska tillskrivas FLG)	(…)
Totalt	**(…)**

(89) Lübecks stad måste betala för kollektivförsäkringstjänster till följd av ett aktieägarlån som Infratil hade beviljat FLG. Försäkringen omfattade samtliga flygplatser som förvaltas av Infratil. Andelen som ska tillskrivas FLG uppgick till […] euro.

(90) Differensen mellan säljoptionens pris enligt det kompletterande avtalet från 2009 och det pris som Lübecks stad skulle ha fått betala för säljoptionen enligt 2005 års avtal om deltagande är därmed […] euro.

(91) Som motprestation avstod Infratil från sin rätt att utnyttja säljoptionen före den 22 oktober 2009 och tilldelade Lübecks stad ytterligare deltaganderättigheter. För Lübecks stad presenterade Infratil en skriftlig avsiktsförklaring mellan FLG och Ryanair, där båda parter bekräftade att de hade för avsikt att öka antalet passagerare och samarbeta kring upprättandet av Ryanairs bas på Lübecks flygplats.

2.4 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL RYANAIR*

2.4.1 ***Avtalet från 2000***

(92) Fram till 2000 finansierades den FLG-drivna flygplatsen genom luftfartsrelaterade intäkter från charterflygningar och reguljär flygtrafik. År 2000 ändrade flygplatsen affärsmodell och blev i stället en flygplats för lågprisbolag, där intäkterna kom från en kombination av luftfartsrelaterad och icke luftfartsrelaterad verksamhet.

(93) Den 29 maj 2000 undertecknade FLG och Ryanair ett avtal om flygplatstjänster (nedan kallat *avtalet från 2000*). I avtalet från 2000 specificerades vilka flygplatsavgifter som skulle betalas av Ryanair samt vilka marknadsföringsåtgärder som flygplatsen skulle få betalt för. Avtalet från 2000 skulle löpa från och med den 1 juni 2000 till och med den 31 maj 2010.

(94) För sträckan till London-Stansted beräknade flygplatsen kostnader och intäkter enligt följande:

Tabell 4

Kostnader och intäkter enligt avtalet från 2000 ur FLG:s synvinkel

Komponenter i avtalet med Ryanair	< 18 hanterade flygplan per vecka	≥ 18 hanterade flygplan per vecka
FLG:s kostnader i euro		
Marknadsföringsstöd – kostnader per ankommande passagerare	(…)	(…)
	Före den 31 maj 2005	Från den 1 juni 2005
FLG:s intäkter i euro		
Avgifter som Ryanair ska betala per flygplan	(…)	(…)
Avgifter som Ryanair ska betala per ankommande passagerare	(…)	(…)
Nettoavgifter som Ryanair ska betala per ankommande passagerare (avgifter minus marknadsföringsstöd)	*(…)*	*(…)*

Komponenter i avtalet med Ryanair	< 18 hanterade flygplan per vecka	≥ 18 hanterade flygplan per vecka
Övrigt:		
Avgift beräknad på omsättningen för varje biljett som sålts av FLG	[…] %	[…] %
Andel i omsättningen för hyrbilar som bokats via FLG	[…] %	[…] %
Säkerhetsavgift (som betalas av Ryanair till behörig myndighet) i euro	(…)	(…)

2.4.2 ***Avtalen från 2010***

(95) Den 29 mars 2010 undertecknade Ryanair och Lübecks flygplats det första tilläggsavtalet till avtalet från 2000 för perioden 28 mars–30 oktober 2010. Genom detta tilläggsavtal förlängdes avtalet från 2000 fram till och med den 30 oktober 2010. I tilläggsavtalet fastställdes att ekonomiska incitament skulle betalas till Ryanair motsvarande […] euro per passagerare – detta var utöver den betalning för marknadsföringstjänster som fastställts i avtalet om flygplatstjänster 2000 samt ett belopp på […] euro per passagerare (om antalet turnarounds, dvs. processen från och med ankomst och till och med avgång för ett flyg, understeg 18 per vecka) respektive […] euro per passagerare (om antalet turnarounds översteg 18 per vecka). Ryanairs flygtrafik omfattade mer än 18 turnarounds per vecka, vilket innebar att FLG måste betala sammanlagt […] euro per passagerare till Ryanair. Samtliga övriga villkor i avtalet från 2000 bibehölls. Detta innebar att de passagerarserviceavgifter som skulle betalas till FLG per avresande passagerare uppgick till […] euro, att ramptjänstavgifterna per hanterat flygplan uppgick till […] euro, att passagerarhanteringsavgifterna per passagerare uppgick till […] euro samt att säkerhetsavgifterna per passagerare uppgick till […] euro.

(96) I oktober 2010 undertecknades det andra tilläggsavtalet, som inte innehöll samma villkor som det första tilläggsavtalet utan utgjorde en återgång till marknadsföringsbetalningarna enligt det ursprungliga avtalet om marknadsföringstjänster från 2000. Genom tilläggsavtalet från oktober 2010 förlängdes bestämmelserna i avtalet från 2000 med tre år till den 1 november 2013.

(97) Samma dag som det första tilläggsavtalet undertecknades, den 29 mars 2010, undertecknade FLG även ett avtal om marknadsföringstjänster med Airport Marketing Services Limited (nedan kallat *AMS*), ett helägt dotterbolag till Ryanair. Även detta avtal om marknadsföringstjänster omfattade perioden 29 mars–30 oktober 2010 och fastställde vilka marknadsföringstjänster som AMS skulle tillhandahålla på webbplatsen www.ryanair.com. För dessa tjänster skulle FLG betala […] euro.

2.5 *AVGIFTER FÖR AVISNING AV FLYGPLAN PÅ FLYGPLATSEN*

(98) I ordningen med specialavgifter anges avisningsavgifter för samtliga flygbolag som använder flygplatsen. Ordningen med specialavgifter är ett separat dokument som inte ingår i flygplatsens allmänna avgiftstabell. Den uppdateras regelbundet. I ordningen med specialavgifter görs åtskillnad mellan ett antal olika kategorier, närmare bestämt avisning av flygplan med maximal startvikt upp till 10 ton, avisning av flygplan med maximal startvikt från och med 10 ton, avisningsvätska och varmvatten. För var och en av dessa kategorier fastställs ett visst pris.

3. SKÄL TILL ATT INLEDA DET FORMELLA GRANSKNINGSFÖRFARANDET

(99) I kommissionens beslut om att inleda förfarandet från 2007 och 2012 inledde kommissionen granskningar av ett eventuellt statligt stöd till FLG, Infratil, Ryanair, Wizz Air och andra flygbolag på uppdrag av Globalis Reisen.

3.1 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL FLG*

(100) Kommissionen hyste tvivel beträffande avtalet om vinst- och förlustöverföring av den 19 oktober 1978 (nedan kallat *avtalet om övertagande av förluster*), där det fastställdes att Lübecks stad skulle täcka FLG:s rörelseförluster mellan 1978 och 2004, leasingavtalet för tomtmark och flygplatsinfrastruktur samt övertagandet av utestående skulder. Kommissionen hyste även tvivel beträffande det eventuella investeringsstödet inom ramen för 2005 års beslut om regionalflygplatser och det påstådda åsidosättandet, ersättningen av förluster sedan november 2009, Lübecks stads och delstaten Schleswig-Holsteins finansiering av infrastrukturinvesteringar samt Lübecks stads beviljande av aktieägarlån till FLG som förlagslån. Vad gäller dessa åtgärder uttryckte kommissionen tvivel om huruvida en marknadsekonomisk aktör skulle ha gett FLG liknande fördelar enligt normala marknadsvillkor.

3.2 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL INFRATIL*

(101) När 90 procent av aktierna i FLG såldes till Infratil uttryckte kommissionen tvivel om huruvida privatiseringsprocessen var förenlig med stödlagstiftningen. Kommissionen förmodade också att det kunde röra sig om ett eventuellt statligt stöd när villkoren för säljoptionen omförhandlades 2008/2009.

3.3 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL RYANAIR*

(102) Vad gäller avtalet från 2000 med Ryanair samt tilläggsavtalen från mars och oktober 2010 uttryckte kommissionen tvivel om huruvida detta avtal inte medförde en särskild fördel för Ryanair och därmed utgjorde statligt stöd.

3.4 *AVGIFTER FÖR AVISNING AV FLYGPLAN PÅ FLYGPLATSEN*

(103) Kommissionen tvivlade på om de avisningsavgifter som tagits ut sedan november 2009 utgjorde statligt stöd, eftersom det fanns indikationer på att priserna för avisning av flygplan understeg flygplatsens faktiska kostnader.

4. **TYSKLANDS SYNPUNKTER**

4.1 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL FLG*

(104) De tyska myndigheterna påpekade att FLG inte längre existerar. I samband med privatiseringen av Lübecks flygplats fusionerade FLG med Lübecks stad. Därmed blev Lübecks stad FLG:s efterträdare och anspråken mellan FLG och Lübecks stad var inte längre aktuella. De tyska myndigheterna menade därför att samtliga frågor beträffande ett statligt stöd från Lübecks stad till FLG var irrelevanta. De tyska myndigheterna inkom även med synpunkter på de enskilda åtgärderna och hävdade att samtliga åtgärder var förenliga med stödlagstiftningen, eftersom de antingen utgjorde ett befintligt stöd eller också uppfyllde marknadsekonomitestet.

— Avtal om övertagande av förluster: Enligt uppgifter från de tyska myndigheterna kan avtalet om vinst- och förlustöverföring inte ingå i bedömningen, eftersom det ingicks 1978 och löpte ut den 31 december 2004. Skulle det klassificeras som statligt stöd skulle detta stöd endast utgöra ett ”befintligt stöd”. De tyska myndigheterna hävdade också att avtalet om övertagande av förluster utgör en allmän ekonomisk-politisk åtgärd som inte kan anses utgöra statligt stöd. Enligt de tyska myndigheterna uppfyller dessutom avtalet om vinst- och förlustöverföring marknadsekonomitestet, eftersom de relevanta åtgärderna syftar till att övertyga flygbolag att etablera sig på flygplatsen samt att höja antalet passagerare.

— Leasingavtal och övertagande av lån: Enligt de tyska myndigheterna ska varje stöd i samband med dessa åtgärder klassificeras som befintligt stöd. De tyska myndigheterna hänvisade även till att leasingräntan var marknadsmässig, vilket framgår av en oberoende studie från Ernst & Young som genomförts på uppdrag av Lübecks stad innan FLG såldes till Infratil. De tyska myndigheterna överlämnade denna studie till kommissionen. Vad gäller övertagandet av lån angav de tyska myndigheterna att samtliga skuldgarantier hade tillhandahållits inom ramen för förfinanseringen av infrastrukturåtgärder, vilka under alla omständigheter finansierades i ett senare skede genom betalningar inom ramen för avtalet om övertagande av förluster.

— Investeringsstöd till FLG i enlighet med 2005 års beslut om regionalflygplatser och det påstådda åsidosättandet: För samtliga berörda åtgärder hävdade de tyska myndigheterna att de aldrig hade genomförts eller också utgjorde offentlig verksamhet.

— Ersättning av FLG:s förluster sedan november 2009: De tyska myndigheterna menade att Lübecks stads finansiering av FLG sedan 2009 var förenlig med EU:s stödlagstiftning, eftersom FLG inte utövar någon ekonomisk verksamhet och detta rörde sig om tjänster inom ramen för offentlig verksamhet eller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

— Lübecks stads och delstaten Schleswig-Holsteins finansiering av infrastrukturinvesteringar: De tyska myndigheterna hävdade att finansieringen av infrastrukturinvesteringar avsåg allmännyttiga tjänster eller tjänster inom ramen för offentlig verksamhet och därmed var förenliga med stödlagstiftningen i enlighet med 1994 års luftfartsriktlinjer ([1]) (samma sak gäller även för ersättningen av förluster sedan 2009).

([1]) Tillämpning av artiklarna 2 och 93 i EG-fördraget och artikel 61 i EES-avtalet på statligt stöd inom luftfartssektorn (EGT C 350, 10.12.1994, s. 5).

— Lübecks stads beviljande av aktieägarlån till FLG som förlagslån: De tyska myndigheterna menade att Lübecks stads beviljande av aktieägarlån till FLG utgjorde vanlig marknadspraxis och inte hade medfört några fördelar för FLG.

4.2 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL INFRATIL*

4.2.1 ***Försäljning av aktier i FLG***

(105) De tyska myndigheterna hävdade att det avtalade inköpspriset var marknadsmässigt. De tyska myndigheterna menade också att anbudsförfarandet för försäljning av 90 procent av aktierna i FLG hade varit öppet, överblickbart, villkorslöst och icke-diskriminerande. De tyska myndigheterna angav att omförhandlingen av avtalet, som hade föranletts av beslutet i högre förvaltningsdomstolen i Schleswig den 18 juli 2005 ([1]), inte påverkade själva utgången av anbudsförfarandet, nämligen att Infratil hade lämnat det enda och högsta anbudet. Enligt de tyska myndigheterna skulle det ha varit meningslöst att gå ut med en ny inbjudan att lämna anbud efter den domen, eftersom situationen hade blivit ännu mindre attraktiv för potentiella anbudsgivare än tidigare.

(106) De tyska myndigheterna hävdade att det inte hade funnits något skäl att gå ut med en ny inbjudan att lämna anbud, eftersom beslutet i högre förvaltningsdomstolen i Schleswig visserligen hade påverkat flygplatsens värde, men inte det faktiska föremålet för anbudsförfarandet. Vidare anser de tyska myndigheterna att det alltid måste kunna göras ändringar i avtal. Som stöd för dessa argument hänvisade de tyska myndigheterna till den tyska lagstiftningen om offentlig upphandling.

(107) Enligt de tyska myndigheterna framgick det även av sakkunnigutlåtandet från Ernst & Young att privatiseringsvillkoren avspeglade FLG:s marknadsvärde vid denna tidpunkt och att detta låg betydligt högre än resultatet efter en eventuell avveckling.

4.2.2 ***Det kompletterande avtalet från 2009 och omförhandlingen av säljoptionen – övertagande av ytterligare förluster, investeringar och andra kostnader***

(108) Enligt de tyska myndigheterna måste avtalet mellan Infratil och Lübecks stad bedömas i förhållande till den rättsliga och ekonomiska situationen för Lübecks flygplats 2009, t.ex. planbeslutet som ännu inte hade utfärdats, den anhängiggjorda rättsprocessen där flygplatsen var part i målet samt den ekonomiska och finansiella krisen.

(109) De tyska myndigheterna bestrider påståendet att Infratil skulle ha fått en fördel, eftersom priset för säljoptionen förhandlades fram redan i samband med det ursprungliga avtalet med Infratil från 2005 inom ramen för ett offentligt, överblickbart och icke-diskriminerande anbudsförfarande. De tyska myndigheterna hävdade att 2009 års måttliga prishöjning skulle anses som lämplig i förhållande till den nivå på Infratils motprestation som avtalats 2005.

(110) De tyska myndigheterna menade att alternativet att överta förlusterna var ekonomiskt mer fördelaktigt än konsekvenserna av att Infratil utnyttjade sin säljoption. De tyska myndigheterna framhöll att för det första hade en nedläggning av flygplatsen inte varit aktuell eftersom det ingick i skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster att erbjuda en flygplats med full drift. För det andra skulle det inte ha varit möjligt att hitta en ny privat investerare inom rimlig tid, eftersom det i så fall hade krävts en EU-omfattande offentlig upphandling. Ett sådant förfarande var både tidsödande och resurskrävande (varaktighet: cirka tolv månader).

4.3 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL RYANAIR*

4.3.1 ***Avtalet från 2000***

(111) Enligt uppgifter från de tyska myndigheterna medförde detta ingen ekonomisk fördel för Ryanair. De tyska myndigheterna menade att en privat operatör som är jämförbar med FLG också skulle ha ingått avtalet med Ryanair enligt likartade villkor. När avtalet från 2000 ingicks var FLG:s mål att uppnå lönsamhet på lång sikt. I detta avseende hävdade de tyska myndigheterna att flygplatsers affärsstrategi i regel baserades både på luftfartsrelaterad och på icke luftfartsrelaterad verksamhet såsom drift av butiker, restauranger och parkeringsplatser. Enligt de tyska myndigheterna lönar det sig därför att erbjuda samtliga flygbolag låga flygplatsavgifter för att på så sätt höja passagerarantalet och uppnå en betydande tillväxt inom det icke luftfartsrelaterade segmentet, vilket kan kompensera för lägre intäkter inom det luftfartsrelaterade segmentet.

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

(112) De tyska myndigheterna påpekade också att det fanns flera fördelar med att locka till sig flygbolag som erbjöd reguljärtrafik. Framför allt hävdade de att flygplatsen kunde utgå från att de berörda flygbolagen inte skulle ingå några avtal med konkurrerande flygplatser framöver. På så vis skulle flygplatsen även locka till sig andra flygbolag.

(113) Till stöd för sitt argument om att detta hade skett till marknadsvillkor åberopade de tyska myndigheterna sakkunnigutlåtandet från Ernst & Young. De tyska myndigheterna påpekade även att den privata majoritetsägaren Infratil fortsatte att följa den strategi som anges under punkt 112 efter privatiseringen.

(114) De tyska myndigheterna hävdade att 2000 års affärsstrategi var motiverad även sett i ett efterhandsperspektiv. Antalet passagerare hade stigit avsevärt, Ryanair hade lagt till nya flygdestinationer och Lübecks flygplats hade kunnat locka till sig nya flygbolag som Wizz Air. Enligt de tyska myndigheterna hade avtalet med Ryanair varit avgörande för att attrahera den privata investeraren Infratil.

(115) De tyska myndigheterna hävdade även att Ryanair inte hade fått en selektiv fördel, eftersom FLG skulle ha erbjudit ett annat intresserat flygbolag samma villkor.

(116) Mot bakgrund av domen i Stardust Marine-målet ([1]) anser inte de tyska myndigheterna att de påstådda fördelarna för Ryanair kan tillskrivas staten. Enligt de tyska myndigheterna har FLG agerat självständigt och utan statlig påverkan, både före, under och efter avtalets ingående med Ryanair år 2000. De tyska myndigheterna menade också att FLG inte hade införlivats med den offentliga förvaltningen. Slutligen påpekade de tyska myndigheterna att myndigheternas tillsyn över FLG:s förvaltning endast omfattade luftfart och frågor som är underställda de offentliga myndigheterna, men inte några ledningsuppgifter. Vidare hävdade de tyska myndigheterna att Lübecks stad och framför allt FLG:s styrelse inte varit delaktiga i beslutet om avtalet med Ryanair, vilket framgick både av protokollet från styrelsemötet den 11 juli 2000 samt av en skriftlig bekräftelse från FLG:s dåvarande verkställande direktör.

(117) De tyska myndigheterna menade också att avtalet från 2000 inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna, eftersom det inte förekommer någon verklig konkurrens mellan Lübecks flygplats och andra flygplatser.

4.3.2 *Avtalen från 2010*

(118) De tyska myndigheterna hävdade att det första tilläggsavtalet följde normala marknadsvillkor och inte innebar någon fördel för Ryanair. Med hänvisning till Helaba I-målet ([2]) menade de tyska myndigheterna att det inte förelåg någon fördel om andra regionala flygplatsers operatörer erbjöd Ryanair liknande villkor. De tyska myndigheterna ansåg även att detta hade styrkts genom Ryanairs jämförande analys.

(119) De tyska myndigheterna hävdade att lågprisbolag som Ryanair och Wizz Air har mindre behov av marktjänster och infrastruktur. För det första krävs det färre incheckningsdiskar eftersom Ryanairs incheckning kan göras via nätet och det är mindre bagage som transporteras. För det andra fanns det inga passagerarbussar. För det tredje står Ryanairs flygplan inte lika lång tid på marken eftersom det är korta gångsträckor på Lübecks flygplats. För det fjärde behövs det inga arrangemang för anslutningsflyg eftersom det inte förekommer några anslutningsflygningar. För det femte finns det mindre behov av markstädtjänster eftersom det ofta är ombordpersonalen som sköter flygplansstädningen.

(120) De tyska myndigheterna påpekade att tilläggsavtalen inte kunde tillskrivas staten och grundade detta på samma argument som för avtalet från 2000.

(121) De tyska myndigheterna påpekade att det andra tilläggsavtalet utgjorde en förlängning av 2000 års avtal och inte innehöll några väsentliga ändringar av det avtalet. Eftersom avtalet från 2000 uppfyller marknadskraven gäller detsamma för det andra tilläggsavtalet.

(122) Slutligen påpekade de tyska myndigheterna att det inte hade förekommit några negativa konsekvenser för konkurrensen eller handeln, eftersom Lübecks flygplats är en mindre regionalflygplats som inte konkurrerar med Hamburgs flygplats.

([1]) Domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen (nedan kallad *Stardust Marine*), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Tribunalens dom av den 3 mars 2010, Bundesverband deutscher Banken mot kommissionen (Helaba I), T-163/05, ECLI:EU:T:2010:59.

4.4 *AVGIFTER FÖR AVISNING AV FLYGPLAN PÅ FLYGPLATSEN*

(123) De tyska myndigheterna konstaterade att avisningsavgifterna inte hade förhandlats fram individuellt, utan baserades på en ordning med specialtjänster som gäller för samtliga flygbolag. De angav även att det inte förelåg något statligt stöd eftersom grundförutsättningarna för ett sådant stöd saknades. För det första hade avgifterna inte varit selektiva. För det andra skulle avgifterna inte tillskrivas staten, vilket bekräftas av att dessa avgifter hade fastställts av de båda privata investerarna Infratil och Yasmina under den avsevärda period som de drev flygplatsen. För det tredje hade det inte uppstått någon fördel. De privata investerarna Infratil och Yasmina hade beslutat att inte ändra ordningen med specialtjänster, vilket innebar att avisningsavgifterna uppfyllde marknadskraven.

5. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

5.1 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL FLG*

(124) Vad gäller frågan om ett eventuellt statligt stöd till FLG intog merparten av de berörda parter som inkommit med synpunkter samma ståndpunkt som de tyska myndigheterna. Detta gäller i synnerhet för Ryanair, FLG, IHK Lübeck och ADV.

(125) SGF, BDF samt de båda privatpersonerna Peter C. Klanowski och Horst Conrad var av annan åsikt. Dessa berörda parter ansåg att FLG hade erhållit statligt stöd från Lübecks stad:

— Avtal om övertagande av förluster: När det gäller driften av flygplatsen ansåg SGF att det endast förelåg en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster för allmän luftfart, men inte för kommersiell luftfart. Till skillnad från de tyska myndigheterna ansåg SGF att flygplatser i Tyskland kan stängas på flygplatsoperatörens begäran. Vidare påpekade SGF att FLG hade betalat en alltför låg leasing både före och efter 2006.

— Leasingavtal och övertagande av lån: Förekomsten av stöd styrks enligt BDF av att de tyska myndigheterna har underlåtit att lämna tillräckliga upplysningar till kommissionen.

— Eventuellt investeringsstöd till FLG i enlighet med 2005 års beslut om regionalflygplatser och det påstådda åsidosättandet: Tvärtemot vad som angavs i beslutet om att inleda förfarandet menade SGF att flygplatsen hade fått stöd i förtid, eftersom det ännu inte hade förelegat något planbeslut. Enligt SGF ledde detta till att Lübecks flygplats fick en tidsmässig fördel gentemot andra flygplatser, vilket hotade konkurrensen på marknaden. Vad gäller det eventuella stödet till infrastrukturåtgärder ansåg SGF och Klanowski att vissa av åtgärderna (närmare bestämt finansieringen av säkerhetsstängsel, belysning och instrumentlandningssystem) måste anses utgöra driftsstöd. Vidare menade SGF att dessa åtgärder inte uppfyllde de räkenskaps- och redovisningskriterier som domstolen hade slagit fast i domen i målet Altmark ([1]). Vidare ansåg SGF att åtgärderna inte uppfyllde ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse. Det föreföll inte heller finnas någon tillfredsställande prognos på medellång sikt för nyttjandet av infrastruktur. Slutligen menade SGF att inte heller den nya avgiftstabellen hade medfört en enhetlig och icke-diskriminerande tillgång till den nya infrastrukturen, eftersom endast Ryanair kunde uppfylla kriterierna för att få de lägsta avgifterna.

— Lübecks stads och delstaten Schleswig-Holsteins finansiering av infrastrukturinvesteringar: Vidare hävdade SGF att de framtida investeringarna hade beräknats på grundval av felaktiga antaganden och därför låg alltför högt. Flygplatsen hade inte bara saknat förmåga att öka passagerarantalet, utan också varit oförmögen att minska sina förluster, enligt SGF. Med hänvisning till *det nordtyska flygtrafikkonceptet* hävdade SGF att alla större flygplatser i Nordtyskland (inbegripet Hamburg) hade tillräcklig kapacitet. Det förekom inga kapacitetsbelastningar åtminstone fram till 2030. Investeringarna i framför allt instrumentlandningssystemet kunde inte heller anses utgöra ersättning för en allmän tjänst. Investeringarna i detta system berodde enligt SGF på att FLG hade ett ekonomiskt intresse av att uppnå sina ekonomiska mål på medellång sikt.

— Lübecks stads beviljande av aktieägarlån till FLG som förlagslån: SGF ansåg att Lübecks flygplats var ett företag i svårigheter och hade varit det redan 2008/2009. Mot denna bakgrund bedömde SGF att beviljandet av aktieägarlån som förlagslån hade utgjort ett viktigt instrument för att förhindra insolvens. Enligt SGF uppgick beviljandet av aktieägarlån som förlagslån till […] euro.

([1]) Domstolens dom av den 24 juli 2003, C-280/00 Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

5.2 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL INFRATIL*

5.2.1 ***Försäljning av aktier i FLG***

5.2.1.1 **Infratil**

(126) Enligt Infratil hade aktierna i FLG köpts inom ramen för ett anbudsförfarande, som varit EU-omfattande, öppet, överblickbart och icke-diskriminerande. Inköpspriset motsvarar för övrigt marknadsvärdet för 90 procent av aktierna i FLG under rådande villkor. Mot denna bakgrund innehåller 2005 års avtal om deltagande inga inslag av statligt stöd. Infratil tillade att de hade lämnat det bästa anbudet, vilket inte heller påverkade det faktum att Lübecks stad och Infratil hade inlett en andra förhandlingsomgång för att ändra villkoren i det ursprungliga avtalet.

5.2.1.2 **Ryanair**

(127) Enligt Ryanair genomfördes privatiseringen inom ramen för ett öppet, överblickbart och icke-diskriminerande anbudsförfarande, vilket hade bekräftats genom sakkunnigutlåtandet från Ernst & Young. I samband med detta framhöll Ryanair Ernst & Youngs anseende och oberoende. Enligt Ryanair skulle en nedläggning av flygplatsen inte ha varit aktuell av ekonomiska och politiska skäl.

5.2.1.3 **Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm (SGF)**

(128) Vad gäller ett eventuellt statligt stöd i samband med FLG:s privatisering uttryckte SGF avsevärda tvivel om huruvida inköpspriset var marknadsmässigt. Vidare hävdade SGF att avtalet innehöll garantier från Lübecks stad som också var relevanta för frågan om statligt stöd.

5.2.2 ***Det kompletterande avtalet från 2009 och omförhandlingen av säljoptionen – övertagande av ytterligare förluster, investeringar och andra kostnader***

5.2.2.1 **Infratil**

(129) Infratil förklarade att det kompletterande avtalet från 2009 måste bedömas med hänsyn till 2005 års avtal om deltagande samt villkoret om beviljat planbeslut. När planbeslutet sedan inte utfärdades till följd av domen i högre förvaltningsdomstolen i Schleswig, meddelade Infratil 2008 att företaget ville utnyttja sin säljoption. Enda möjligheten för Lübecks stad att förhindra Infratil från att göra detta var det kompletterande avtalet från 2009.

(130) Infratil förklarade att det alternativ som Lübecks stad hade valt var marknadsmässigt. Om Infratil hade utnyttjat säljoptionen skulle Lübecks stad ha fått täcka samtliga kostnader och förluster som uppstod i samband med driften av Lübecks flygplats från och med den 31 december 2008. Det skulle inte ha varit möjligt att på kort tid sälja flygplatsen till en annan privat investerare och att lägga ned flygplatsen hade inte varit aktuellt för Lübecks stad på grund av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster samt av ekonomiska skäl. Om Infratil hoppade av skulle detta också med stor sannolikhet ha lett till att Ryanair begränsade eller upphörde med sina tjänster på Lübecks flygplats. Enligt Infratil skulle därför FLG:s rörelseförluster ha varit högre om Infratil utnyttjat sin säljoption.

(131) Infratil menade att differensen mellan det pris som skulle ha betalats för säljoptionen enligt det kompletterande avtalet från 2009 och det pris som skulle ha betalats för säljoptionen i januari 2009 berodde på de tjänster som parterna hade enats om. Efter avprivatiseringen skulle Lübecks stad under alla omständigheter ha fått täcka samtliga ytterligare utgifter utom två, vilket ledde till slutsatsen att det kompletterande avtalet från 2009 hade varit det mest fördelaktiga beslutet *ekonomiskt sett*.

(132) Vidare hävdade Infratil att de ytterligare utgifterna inte utgjorde någon fördel för Infratil. För det första skulle Infratil inte ha behövt överta förlusterna från 2009 även om företaget utnyttjat sin säljoption. För det andra kunde det inte anses utgöra en ekonomisk fördel att Lübecks stad var skyldig att betala ränta för aktieägarlånen under perioden 1 januari–22 oktober 2009, eftersom Infratil skulle ha fått samma eller ännu högre intäkter av att utnyttja sin säljoption i januari 2009. I ett hypotetiskt scenario skulle Infratil ha kunnat använda dessa intäkter till att återbetala befintliga skulder för att på så sätt slippa betala ränta. Vidare har det inte uppstått någon fördel för Infratil eftersom utgångspunkten inte kunde vara att Lübecks flygplats skulle gå med vinst på kort sikt, utan snarare skulle komma att göra ytterligare förluster.

(133) Infratil hävdade att utnyttjandet av säljoptionen inte skulle leda till att Infratil helt återgick till utgångsläget *ex quo ante*, eftersom Infratil måste bära vissa förluster (differensen mellan de godkända rörelseförlusterna och de faktiska förlusterna) utan kompensation.

(134) Även om kommissionen skulle dra slutsatsen att omförhandlingen av säljoptionen utgjorde ett statligt stöd skulle den enligt Infratil vara förenlig med den inre marknaden. Skulle kommissionen slå fast att Lübecks stad hade gett Infratil en fördel genom att överta FLG:s rörelseförluster år 2009, hävdar Infratil att detta enbart var en kompensation för de förluster som uppstått till följd av fullgörandet av skyldigheten av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

5.2.2.2 **Lübecks stad**

(135) Lübecks stad hävdade att överenskommelsen om övertagande av förluster hade varit det mest fördelaktiga och minst riskabla alternativet. Detta motiverades i synnerhet med att Lübecks stad hade en lagstadgad skyldighet att driva flygplatsen enligt 45 § första stycket i förordningen om operativa licenser för luftfart (Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, nedan kallad *LuftVZO*). Att lägga ned flygplatsen var därför inte aktuellt. En nedläggning av flygplatsen skulle dessutom ha varit alldeles för tids- och resurskrävande.

(136) Lübecks stad påminde också kommissionen om att varken Lübecks stad eller Infratil hade tidigare erfarenheter av flygplatsprivatiseringar. Detta kunde resultera i vissa felaktiga beräkningar, men man kunde inte utifrån detta dra slutsatsen att parterna agerade i strid med marknadsekonomiska principer. Lübecks stad menade också att eftersom Infratil varit den enda anbudsgivaren i samband med privatiseringen hade Lübecks stad fått en svagare förhandlingsposition.

5.2.2.3 **Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm (SGF)**

(137) SGF hävdade att det kompletterande avtalet från 2009 utgjorde ett nytt stöd och hade medfört en fördel för Infratil. Eftersom stödet överskrider gränsen för stöd av mindre betydelse borde det ha anmälts, vilket de tyska myndigheterna inte har gjort.

(138) Enligt SGF fick Infratil helt klart en fördel genom det kompletterande avtalet från 2009. Vad gäller marknadsekonomitestet framhöll SGF att det inte skulle tas någon hänsyn till om ett avtal fick positiva konsekvenser för regionen. I detta sammanhang hävdade SGF att det inte fanns några lönsamhetsutsikter för Lübecks flygplats. SGF tillade att Infratils eftergifter hade varit enda möjligheten för FLG att undvika konkurs i början av 2008. SGF ansåg inte att marknadsekonomitestet uppfylldes, eftersom det inte hade funnits någon privat investerare som varit beredd att fortsätta driva flygplatsen med dessa förluster, vilket också bekräftades genom att Infratil utnyttjat säljoptionen.

(139) Vad gäller nedläggningen av flygplatsen hävdade SGF att Hamburg hade tillräcklig kapacitet för att säkerställa sin drift utan Lübeck som kapacitetsreserv. De nedläggningskostnader som FLG hade angett låg alltför högt, enligt SGF. Tabell 5 var mer realistisk, även om SGF ansåg att värdena fortfarande kunde ligga alltför högt:

Tabell 5

Kostnader för nedläggning av Lübecks flygplats, enligt SGF

Kostnader	Tusental euro
Kostnader för konkursförvaltare	(…)
Nya förluster till följd av den temporärt fortsatta driften till och med 2010/2011	(…)
Social plan	(…)
Återbetalning av subventioner	(…)
Kostnader för revisor	(…)

(140) SGF tvivlade också på att den påstådda skyldigheten att driva flygplatsen skulle utgöra en allmännyttig tjänst, eftersom driftstillståndet för en flygplats inte per automatik innebar att det rörde sig om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ett sådant tillstånd kunde också återkallas.

5.2.2.4 **Ryanair**

(141) Differensen mellan 2005 och 2009 års avtalade priser för säljoptionen och det pris som Lübecks stad faktiskt hade betalat för säljoptionen kunde enligt Ryanair bero på flera olika faktorer, t.ex. variationer i aktiekurserna. De rådande ekonomiska villkoren hade varit betydligt mer positiva 2005 än 2009, vilket kunde motivera prisskillnaden.

5.3 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL RYANAIR*

5.3.1 ***Avtalet från 2000***

5.3.1.1 **Ryanair**

(142) Ryanair menade att avtalet med Lübecks stad hade ingåtts baserat på ekonomiska överväganden. Lübecks flygplats var en funktionsduglig sekundärflygplats till Hamburgs flygplats och Lübeck bedömdes som en intressant kulturdestination i sig. På Lübecks flygplats hade det dessutom införts tjänster i syfte att uppnå en låg kostnadsbas och analysera de demografiska strukturerna för att fastställa om det fanns ett tillräckligt stort upptagningsområde omkring den nya flygplatsen. Ryanair kunde visserligen inte presentera någon affärsplan som motiverade att företaget börjat trafikera Lübecks flygplats, men Ryanair underströk att det principiellt sett inte krävdes någon sådan affärsplan för en privat marknadsinvesterare. Ryanair förklarade att företaget inte längre tillhandahöll tjänster på Lübecks flygplats av ekonomiska skäl, bland annat för att kostnaderna ökat och vinsterna blivit lägre än väntat (till följd av den ekonomiska krisen).

(143) Ryanair menade att det var ett svårt marknadsläge för regionflygplatserna i EU. Detta innebär att flygplatsens intäkter från såväl luftfartsrelaterad verksamhet som icke-luftfartsrelaterad verksamhet måste beaktas, även kallat principen om ”single-till”. Eftersom avtalen med Ryanair normalt kan förväntas leda till höga passagerarsiffror brukade affärsförbindelserna också normalt ge flygplatserna ett ökat igenkänningsvärde och attrahera andra flygbolag samt detaljister och andra tjänsteleverantörer. Ryanair förklarade också att det fanns tydliga indikationer på att ett högre passagerarantal skulle leda till högre intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet. Som belägg för detta lämnade Ryanair in följande tabell:

Tabell 6

Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet i förhållande till vissa utvalda flygplatsers totala intäkter

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

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

Källa: UK Airports Performance Indicator.

(144) Med tanke på marknadsekonomitestet hävdade Ryanair att varje affärserbjudande i regel medförde en förbättring av nuläget så länge som den förväntade marginalnyttan översteg marginalkostnaderna. Ryanair hävdade också att man måste beakta att Ryanair hade betydligt mindre behov till följd av sin affärsmodell och effektivitet.

(145) För att komma med bättre belägg för att avtalet från 2000 var förenligt med marknadskraven jämförde Ryanair Lübecks flygplats med flygplatser i en jämförbar situation och storlek. De referensflygplatser som användes var Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes och Prestwick. Jämförde man de avgifter som Ryanair betalade på referensflygplatserna visade det sig att Ryanairs avgifter på Lübecks flygplats generellt sett låg högre än referensflygplatsernas genomsnittsvärde, både per passagerare och per hanterat flygplan. Ryanair uppmanade bestämt kommissionen att i sin bedömning lägga större vikt vid den jämförande analysen än lönsamhetsanalysen i de fall då avtalet från 2000 uppfyller marknadsekonomitestet.

(146) I sin rapport beräknar Oxera nettonuvärdet (nedan kallat *NNV*) för avtalet från 2000. Enligt denna rapport uppgår positivt NNV till […] euro. För denna beräkning genomförde Oxera ett antal sensitivitetstest.

5.3.1.2 **Air Berlin**

(147) Air Berlin konstaterade att Ryanairs flygförbindelser från Lübecks flygplats stod i direkt konkurrens med Air Berlins flygförbindelser från Hamburgs flygplats. Detta gällde i synnerhet för destinationerna London, Milano och Barcelona som båda flygbolagen flög till.

(148) Air Berlin hävdade att syftet med Ryanairs marknadsföringsstrategi hade varit att locka över potentiella kunder från bland annat Air Berlin. Ryanairs låga priser gjorde att kunderna valde att flyga från Lübecks flygplats i stället för Hamburg. Air Berlin hävdade att det statliga stödet hade lett till stora ekonomiska förluster för Air Berlin. Ryanairs parallella utbud på Lübecks flygplats hade resulterat i att Air Berlin tvingats att dra in några flygförbindelser. Enligt Air Berlin var det också svårt att flyga till nya destinationer från Hamburgs flygplats så länge Ryanair flög till liknande destinationer från Lübecks flygplats till extremt låga priser.

(149) Som stöd för sina argument om Ryanairs oskäligt låga avgifter och konkurrensen mellan Lübeck och Hamburg framhöll Air Berlin också sexdagarsstängningen av Lübecks flygplats från och med den 19 april 2004. Under de dagar då flygplatsen var stängd tvingades Ryanair att flytta sin flygtrafik från Lübecks flygplats till Hamburgs flygplats. Eftersom flygplatsavgifterna var högre på Hamburgs flygplats hade Ryanair debiterat FLG för dessa merkostnader motsvarande […] euro. Enligt Air Berlin visar detta att Ryanair på bara sex dagar har fått en fördel på […] euro jämfört med de flygbolag som trafikerar Hamburgs flygplats.

(150) Som stöd för sitt argument presenterade Air Berlin även en tabell med uppgifter om passagerare och flygningar innan (dvs. fram till 1999) och efter det att (från och med 2000) Ryanair börjat trafikera Lübecks flygplats:

Tabell 7

Passagerare och flygningar (tabell som lämnats av Air Berlin)

	Antal passagerare (personer)	Flygplansrörelser
1997	34 132	(…)
1998	60 520	(…)
1999	48 522	(…)
2000	142 586	(…)
2001	192 726	(…)
2002	244 684	(…)
2003	514 472	(…)

(151) Tabell 7 visar en tydlig ökning av antalet passagerare år 2000 då Ryanair började trafikera flygplatsen. Enligt Air Berlin försvann 97 procent av passagerarna till Ryanair. Detta ska emellertid ställas mot FLG:s förluster innan (dvs. fram till 1999) och efter det att (från och med 2000) Ryanair börjat trafikera Lübecks flygplats:

Tabell 8

FLG:s förluster (tabell som lämnats av Air Berlin)

FLG	Förluster (i euro)
1999	(…)
2000	(…)
2001	(…)
2002	(…)
2003	(…)
Totalt	**(…)**

(152) Med stöd av tabell 7 och tabell 8 hävdade Air Berlin att antalet passagerare visserligen hade närapå fördubblats mellan 2002 och 2003, men att förlusterna under samma period uppgick till mer än […] euro. Air Berlin menade också att FLG beviljade Ryanair specialvillkor, rabatter samt ersättningar och andra betalningar. De avgifter som Ryanair betalade till Lübecks flygplats låg lägre än vad som angavs i den dåvarande avgiftstabellen. Utöver detta fick Ryanair enligt Air Berlin marknadsföringstjänster som var frikopplade från marknadsföringskostnaderna. Enligt Air Berlin verkade fördelarna med de marknadsföringstjänster som Ryanair fick inte motsvara Ryanairs faktiska marknadsföringskostnader.

(153) Air Berlin anser därför att avtalet från 2000 mellan FLG och Ryanair inte uppfyllde de marknadsekonomiska kraven. Enligt Air Berlin drivs Lübecks flygplats av regionalpolitiska skäl och inte med tanke på lönsamheten.

(154) Air Berlin ansåg att det finns en närmast oskiljaktig koppling mellan förekomsten av förmånliga villkor för Ryanair i Lübeck å ena sidan och flygplatsens privatisering med olika kopplade villkor å andra sidan. Air Berlin anser inte att avtalet om deltagande med Infratil utgör något bevis för att marknadsekonomitestet är uppfyllt eftersom det omfattar en säljoption. Air Berlin anser däremot att en marknadsekonomisk aktör skulle ha inlett ett nytt anbudsförfarande för flygplatsen år 2005.

(155) Vidare menade Air Berlin att avtalet med Ryanair skulle tillskrivas Tyskland. Enligt FLG:s bolagsordning måste styrelsen godkänna avgifter som uppstår till följd av nyttjandet av flygplatsen (12 § i bolagsordningen). Fyra av sex styrelseledamöter hade valts av Lübecks stad. Air Berlin drog därför slutsatsen att Lübecks stad kunde ställas till ansvar. Air Berlin ansåg att vissa uttalanden från ledande FLG-medarbetare ytterligare styrkte att det ifrågavarande avtalet kunde tillskrivas Lübecks stad.

5.3.1.3 **Infratil**

(156) Vad gäller ett eventuellt statligt stöd till Ryanair menade Infratil att avtalet från 2000 varit ekonomiskt rationellt, haft stor betydelse för flygplatsens utveckling samt uppfyllt marknadsekonomitestet fullt ut. Vidare ansåg Infratil att avtalet från 2000 och dess genomförande inte kunde tillskrivas Lübecks stad eller andra statliga organ. Lübecks stad respektive styrelsen utfärdade inga föreskrifter eller riktlinjer om att avtalet från 2000 skulle antas och kontrollerade inte heller avtalets antagande.

5.3.1.4 **Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (BDF)**

(157) BDF ansåg att de villkor som Ryanair fått av FLG inte var förenliga med den inre marknaden, eftersom de inte uppfyllde kraven om översiktlighet och icke-diskriminering och inte omfattade några sanktioner för den händelse att Ryanair inte fullgjorde sina avtalsskyldigheter enligt avtalet från 2000.

(158) Enligt BDF leder diskriminerande undantagsbestämmelser från gällande avgiftsordningar som gynnar ett visst flygbolag till betydande snedvridningar av konkurrensen samt till en subventionerad omfördelning av passagerarna inom en storstadsregion, vilket inte är makroekonomiskt försvarbart. Vidare konstaterade BDF att en åtgärd ska anmälas till kommissionen om det inte kan uteslutas att den utgör statligt stöd. BDF ansåg att det under vissa omständigheter var juridiskt möjligt att lägga ned en tysk flygplats på operatörens begäran.

5.3.2 *Avtalen från 2010*

5.3.2.1 **Flughafen Lübeck GmbH**

(159) FLG menade att åtgärden inte skulle tillskrivas Tyskland, eftersom FLG hade förhandlat fram avtalen från 2010 på egen hand.

5.3.2.2 **Ryanair**

(160) Ryanair hävdade att avtalen från 2010 inte skulle tillskrivas staten.

(161) Det första respektive det andra tilläggsavtalet med Ryanair var endast kortfattade tilläggsavtal för att förlänga löptiden för de befintliga överenskommelserna efter Ryanair-avtalet från 2000. Det enda nya inslaget var att det på marknadsvillkor hade förhandlats fram en ändring om marknadsföringsstöd i det första tilläggsavtalet. Ryanair förklarade därför att de båda tilläggsavtalens konsekvenser hade behandlats genom Ryanairs kommentarer avseende avtalet från 2000.

(162) Ryanair presenterade en rapport från Oxera ([1]), där den förväntade lönsamheten för det första respektive andra tilläggsavtalet hade undersökts på grundval av 2009 års affärsplan ([2]), som Lübecks flygplats hade utarbetat innan det första och det andra tilläggsavtalet undertecknades. Av rapporten framgår att slutsatsen att tilläggsavtalen

([1]) Oxera-rapporten *Economic MEOP assessment: Lübeck airport,* 6.2.2015.
([2]) Affärsplanen *Takeoff Konzept* av den 21 december 2009, se http://www.luebeck.de/stadt_politik/rathaus/wahlen/files/M21_Take_off_Konzept_HL-Umdruck_17-156_WA_Ltsh.pdf.

skulle ge tillräcklig lönsamhet byggde på realistiska antaganden vid den tidpunkt då avtalen ingicks. En flygplats som agerar som en marknadsekonomisk aktör skulle ha erbjudit liknande villkor. Enligt Oxera skulle detta gälla även om 2010 års avtal om marknadsföringstjänster bedömdes tillsammans med tilläggsavtalen från mars och oktober 2010. Marknadsföringskostnaderna för Lübecks flygplats inkluderades därför i bedömningen.

5.3.2.3 **Air Berlin**

(163) Air Berlin påpekade att det var tre olika avtal som undertecknats år 2010: det första tilläggsavtalet, det andra tilläggsavtalet samt avtalet om marknadsföringstjänster från 2010. Kommissionen borde beakta samtliga avtal från 2010 i sin bedömning.

5.4 *AVGIFTER FÖR AVISNING AV FLYGPLAN PÅ FLYGPLATSEN*

RYANAIR OCH WIZZ AIR

(164) Ryanair och Wizz Air hävdar att i enlighet med domen i Stardust Marine-målet ([1]) ska inga av de statliga stöd som Lübecks flygplats påstås ha gett till Wizz Air och andra flygbolag tillskrivas den tyska staten. Wizz Air hävdade att Lübecks stad visserligen hade haft exklusiv äganderätt till flygplatsen vid den aktuella tidpunkten, men att detta inte var tillräckligt för att styrka statens ansvar. Enligt Wizz Air var det ännu mer uppenbart att stödet inte kunde tillskrivas Tyskland under den period då Infratil innehade 90 procent av aktierna i FLG.

(165) Ryanair och Wizz Air menade att dessa avgifter och eventuella rabatter utgjorde en obetydlig andel av ett flygbolags flygplatskostnader. Enligt Ryanair kunde dessa avgifter inte bedömas separat, eftersom det inte fanns någon slutkundsmarknad för avisningstjänster. En avisningsrabatt skulle med stor sannolikhet kompenseras genom att flygplatsen förhandlade fram affärsnytta på annat sätt. Ryanair citerade domen i målet Charleroi, där det bekräftas att ”[n]är kriteriet privat investerare tillämpas måste […] hänsyn tas till transaktionen i dess helhet” ([2]).

(166) Slutligen menade Ryanair och Wizz Air att priset för avisningsmedel på Lübecks flygplats motsvarade normalpriset på allmänna och privata flygplatser.

6. **TYSKLANDS KOMMENTARER TILL DE BERÖRDA PARTENAS SVAR**

6.1 *KOMMENTARER TILL RYANAIRS SVAR*

(167) Enligt de tyska myndigheterna framgår det av Ryanairs svar att FLG uppfyllde marknadsekonomitestet.

(168) De tyska myndigheterna hänvisade framför allt till att Ryanair effektivt hade styrkt att avtalet var förenligt med marknaden, genom såväl en lönsamhetsanalys som en jämförande analys.

(169) Enligt de tyska myndigheterna är det första och andra tilläggsavtalet inte relevant för denna undersökning. För det första ska tilläggsavtalen från mars och oktober 2010 inte tillskrivas staten eftersom de hade förhandlats fram och ingåtts på egen hand av FLG utan att Lübecks stad varit involverad. För det andra hänvisade de tyska myndigheterna till att det andra tilläggsavtalet endast utgjorde en utökning av det ursprungliga avtalet och därmed inte medförde någon väsentlig förändring. Samtliga överväganden som rörde avtalet från 2000 skulle därför gälla även för tilläggsavtalen.

(170) De tyska myndigheterna förklarade att de inte förstod varför 2010 års avtal om marknadsföringstjänster skulle ingå i denna undersökning, eftersom det avtalet inte omfattade några offentliga medel. De kostnader som fastställts i avtalet om marknadsföringstjänster skulle täckas av IHK Lübeck. De tyska myndigheterna påpekade också att avtalet om marknadsföringstjänster kan anses vara marknadsmässigt. Detta bekräftades genom iakttagelsen att FLG hade lägre kostnader än andra flygplatser med liknande avtal. Avtalet om marknadsföringstjänster med Lübecks flygplats baserades även på Ryanairs löfte om att utöka sitt utbud av flygförbindelser med två destinationer.

([1]) Domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen (”Stardust Marine”) C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Förstainstansrättens dom av den 17 december 2008, Ryanair mot kommissionen (Charleroi T-196/04 ECLI:EU:T:2008:585.

(171) Enligt de tyska myndigheterna bör det även beaktas att Lübecks flygplats fungerar som kapacitetsreserv för Hamburgs flygplats och tillhandahåller nödvändig infrastruktur för den nordtyska befolkningen.

6.2 *KOMMENTARER TILL SGF:S SVAR*

(172) De tyska myndigheterna påpekade att SGF inte utgjorde en berörd part enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget eller intresserad part enligt artikel 1 h i förordning (EG) nr 659/1999 och därmed inte var behörig att inkomma med synpunkter. SGF-medlemmarna hade endast tomtmark i flygplatsens omedelbara närhet och ville därför framföra sina upplevda nackdelar av flygplatsdriften. För detta ändamål måste emellertid nationella rättsmedel användas.

(173) Vidare hävdade de tyska myndigheterna att svaren från SGF inte varit korrekta till innehållet. För det första motsätter sig de tyska myndigheterna SGF:s påstående om att Lübecks flygplats inte tillhandahåller någon allmännyttig tjänst. SGF hade hävdat att flygplatsdriften endast varit allmännyttig vad gäller intresset av en allmän luftfart. De tyska myndigheterna gjorde gällande att Lübecks flygplats måste omfattas av trafikeringsplikt på grund av den infrastrukturrelaterade allmännyttiga tjänsten samt funktionen som kapacitetsreserv för Hamburgs flygplats. Denna funktion var officiellt förankrad i det nordtyska flygtrafikkonceptet.

(174) Vad gäller leasingavtalet upprepade de tyska myndigheterna sin ståndpunkt att varken det gamla leasingavtalet som gällde fram till och med 2005 eller det nya leasingavtalet som gällde från och med 2006 hade medfört någon fördel för FLG.

(175) De tyska myndigheterna inkom även med synpunkter på de svar som SGF lämnat om infrastrukturinvesteringar. Enligt de tyska myndigheterna var planbeslutet endast ett administrativt instrument som kunde beviljas retroaktivt. Det utgjorde ingen förutsättning för att finansiering skulle beviljas och påverkade inte heller konkurrensen. De tyska myndigheterna motsätter sig också att SGF klassificerar investeringarna som underhållsåtgärder och inte som förbättringsåtgärder för flygplatsens transportfunktion. Enligt de tyska myndigheterna hade dessa åtgärder varit nödvändiga för att följa nationella och internationella bestämmelser. De tyska myndigheterna menade att det inte behövde röra sig om ett stöd bara för att det var Ryanair som utnyttjade flygplatsen mest.

(176) Enligt de tyska myndigheterna hade felaktiga svar lämnats vad gäller SGF:s beräkning av prognoser för Lübecks flygplats på medellång sikt. De tyska myndigheterna hävdar att prognoserna på medellång sikt bevisligen var optimistiska vid den tidpunkt då investeringen gjordes, vilket kommissionen också har bekräftat i sitt beslut om att inleda förfarandet från 2007.

(177) Vidare hade de tyska myndigheterna synpunkter på SGF:s påstående om att FLG var ett företag i svårigheter. De tyska myndigheterna ansåg att SGF:s argumentation var irrelevant vad gäller riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter. Enligt de tyska myndigheterna var dessa riktlinjer inte tillämpliga eftersom de tillhandahållna tjänsterna inte utgjorde statligt stöd i första hand. Dessa tjänster hade aldrig klassificerats som undsättnings- eller omstruktureringsstöd och borde hur som helst klassificeras enligt andra riktlinjer.

(178) De tyska myndigheterna invände mot SGF:s påstående att Lübecks stad skulle ha angett att en nedläggning av flygplatsen var omöjlig och att detta var ett alternativ som staden inte hade övervägt. Enligt de tyska myndigheterna hade Lübecks stad övervägt denna möjlighet, men bestämt sig för att inte välja det alternativet, eftersom detta inte var det mest rationella ekonomiskt sett. De tyska myndigheterna slog även fast att enligt 45 § första stycket i LuftVZO gick det inte att tillfälligt lägga ned en flygplats. Flygplatser var allmännyttiga och måste fullgöra en trafikplikt. För att lägga ned flygplatsen krävdes först en långvarig rättsprocess innan driftstillståndet drogs in. Enligt de tyska myndigheterna vore det uteslutet med en indragning av tillståndet om behörig myndighet bedömer att allmänintresset av fortsatt flygplatsverksamhet väger tyngre. Det skulle därför inte ha varit omöjligt att försöka lägga ned flygplatsen, men det skulle med all säkerhet ha blivit krångligt, tidsödande och därmed även kostsamt. Så hade det t.ex. blivit vid nedläggningen av flygplatsen Berlin-Tempelhof. De tyska myndigheterna ansåg därför att beslutet att inte lägga ned flygplatsen utan i stället bygga ut den och investera i infrastruktur hade varit en mer rationell lösning, ekonomiskt sett. I efterhand hade detta också visat sig stämma eftersom man hade hittat en privat investerare.

6.3 *KOMMENTARER TILL AIR BERLINS SVAR*

(179) Enligt de tyska myndigheterna skulle Air Berlin ha fått samma fördelar som Ryanair, om samma kriterier hade uppfyllts vad gäller passagerarantal och trafikfrekvens. I stället hade Air Berlin avvisat varje förhandlingserbjudande med FLG, eftersom företaget aldrig hade haft för avsikt att trafikera Lübecks flygplats. Tvärtemot vad som sagts hade Air Berlin aldrig invänt mot Ryanairs villkor för att trafikera Hamburgs flygplats. Vidare hade ett

antal flygbolag inkommit med klagomål (däribland till kommissionen) om att Air Berlin skulle ha gynnats av omfattande statligt stöd från Förenade Arabemiraten. Air Berlin kunde därför inte utge sig för att vara ett offer för sin största konkurrent Ryanair.

(180) De tyska myndigheterna invände dessutom mot Air Berlins kommentar vad gäller konkurrensen mellan Lübecks och Hamburgs båda flygplatser. De tyska myndigheterna hänvisar framför allt till det faktum att Hamburg hade sjuttio gånger så många passagerare som Lübecks flygplats år 2000 när avtalet med Ryanair undertecknades. Att det inte inkommit några klagomål från andra flygplatser visar att det inte förekom någon konkurrens mellan de båda flygplatserna. De tyska myndigheterna påpekade även att Hamburgs och Rostocks båda flygplatser uppvisade tillväxt 2008, medan antalet passagerare sjönk med 10 procent på Lübecks flygplats.

(181) De tyska myndigheterna tillbakavisade även Air Berlins argument att Ryanair skulle ha fått en ekonomisk fördel. Enligt de tyska myndigheterna utgick Air Berlin från slarviga beräkningar och att marknadsekonomitestet måste vara det enda relevanta testet när förenligheten med marknaden skulle bedömas. De tyska myndigheterna ansåg att avtalen med Ryanair uppfyllde marknadskraven eftersom de långsiktiga prognoserna för flygplatsen var positiva år 2000.

6.4 *KOMMENTARER TILL BDF:S SVAR*

(182) De tyska myndigheterna påpekade att Air Berlin var medlem i BDF, vilket innebar att det fanns nära kopplingar och svaren blir därför ganska likartade. De tyska myndigheterna instämde inte i att FLG skulle ha skapat en artificiellt ökad efterfrågan genom extremt låga priser och ha gynnat ett flygbolag genom att frångå avgiftstabellen på ett diskriminerande sätt. Enligt de tyska myndigheterna skulle FLG inte ha haft någon anledning att diskriminera enskilda flygbolag i syfte att höja efterfrågan. Fler flygbolag på Lübecks flygplats skulle i stället innebära ökad affärsverksamhet. De tyska myndigheterna hävdar att alla flygbolag hade kunnat ingå ett avtal med Lübecks flygplats till liknande villkor om de hade inkommit med ett anbud som var jämförbart med Ryanair-anbudet.

7. **BEDÖMNING AV STÖDET**

7.1 *INLEDNING*

(183) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget ”är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”. De kriterier som anges i artikel 107.1 i EUF-fördraget är kumulativa. En åtgärd utgör alltså statligt stöd endast om vart och ett av följande villkor är uppfyllda:

— Stödmottagaren är ett företag.

— Åtgärden ger mottagaren en fördel.

— Fördelen ges med hjälp av statliga medel.

— Fördelen är selektiv.

— Åtgärden snedvrider eller riskerar att snedvrida konkurrensen och kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

(184) Det ska följaktligen undersökas om dessa villkor är uppfyllda för var och en av de aktuella åtgärderna. De åtgärder det rör sig om är:

— Det eventuella statliga stödet till FLG.

— Det eventuella statliga stödet till Infratil.

— Det eventuella statliga stödet till Ryanair.

— Avgifterna för avisning av flygplan på flygplatsen.

(185) Vad gäller det eventuella statliga stödet till FLG ska kommissionen först undersöka om FLG är mottagare av det eventuella statliga stödet på samma sätt som tidigare, samt i annat fall om dess ekonomiska verksamhet har fortsatt. Kommissionen måste även undersöka om den eventuella fördel som ett eventuellt statligt stöd till FLG skulle kunna medföra har överlämnats till dess efterträdare, dvs. om det förelåg ekonomisk kontinuitet.

(186) Vad gäller det eventuella statliga stödet till Ryanair kommer kommissionen endast att granska avtalet från 2000. Vid tidpunkten för detta beslut har kommissionen inte tillräckligt med uppgifter för att kunna undersöka om de senare ingångna avtalen, framför allt från 2010, utgör statligt stöd till Ryanair. Kommissionen kommer därför att fatta beslut om dessa avtal separat.

7.2 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL FLG*

7.2.1 ***Stödmottagare för ett eventuellt statligt stöd***

(187) Kommissionen inledde ett formellt granskningsförfarande avseende ett eventuellt statligt stöd till FLG. I januari 2013 såldes emellertid en del av FLG:s tillgångar till Yasmina. FLG integrerades i Lübecks stad, vilket innebär att den juridiska personen FLG inte längre existerar. Yasmina anmälde konkurs i april 2014, vilket resulterade i att ett konkursförfarande inleddes i april 2014. I augusti 2014 övertog PuRen Yasminas tillgångar.

(188) Om kommissionen avger ett negativt beslut som innebär att ett stöd som beviljats ett företag är oförenligt med den inre marknaden i enlighet med artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget och därför ska återkrävas, kan skyldigheten att återbetala stödet utsträckas till ett annat företag som mottagaren av det dåvarande stödet helt eller delvis har överfört eller sålt sina tillgångar till, förutsatt att överföringen eller försäljningen är utformad på ett sådant sätt att det förelåg ekonomisk kontinuitet mellan de båda företagen.

(189) Om kommissionen skulle dra slutsatsen att FLG har erhållit ett stöd som är oförenligt med den inre marknaden och måste återkrävas, ska kommissionen kontrollera vem som har gynnats av stödet samt mot vilket företag som återbetalningsskyldigheten ska göras gällande. Finns det inget annat företag som återbetalningsskyldigheten kan utsträckas till, behöver kommissionen inte undersöka om det föreligger ett stöd till FLG. Kommissionen anser det därför lämpligt att först undersöka om det förelåg ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina och om återbetalningsskyldigheten kan utsträckas till Yasmina (se punkt 7.2.2) samt om PuRen möjligtvis har gynnats av stödet i egenskap av förvärvare av Yasminas tillgångar (se punkt 7.2.3). Därefter undersöker kommissionen om den ekonomiska verksamhet som eventuellt har gynnats genom stödet har bedrivits på samma sätt som tidigare (se punkt 7.2.4). Frågan om åtgärderna omfattar statligt stöd till FLG och om detta stöd i så fall är förenligt med den inre marknaden behöver endast undersökas om det är möjligt att fastställa en stödmottagare, dvs. om det antingen förelåg ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina eller PuRen eller om stödet har gynnat den ekonomiska verksamheten i sig, dvs. driften av Lübecks flygplats.

7.2.2 ***Ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina***

(190) I sitt beslut om försäljningen av flygbolaget Alitalias tillgångar ([1]) ansåg kommissionen att man inte kan utgå från att det nya företaget har gynnats av den konkurrensfördel som det ursprungliga företaget fick genom det statliga stödet, om tillgångarna har förvärvats till marknadspris och det inte föreligger någon ekonomisk kontinuitet mellan det ursprungliga respektive det nya företaget.

(191) Enligt fast rättspraxis ([2]) används ett antal olika faktorer för att fastställa om det föreligger ekonomisk kontinuitet mellan det ursprungliga och det nya företaget. Dessa faktorer bekräftades av EU-domstolen i målet Ryanair mot kommissionen ([3]). Här handlar det emellertid inte om kumulativa villkor som samtliga måste vara uppfyllda i varje enskilt fall ([4]). För att undersöka om det föreligger ekonomisk kontinuitet mellan två företag kan följande faktorer beaktas:

— Omfattningen av sålda tillgångar (tillgångar och skulder, arbetskraftens kontinuitet, paket av tillgångar).

([1]) Kommissionens beslut av den 12 november 2008, statligt stöd nr N 510/2008 – Italien – försäljning av Alitalias tillgångar (EUT C 46, 25.2.2009, s. 6).

([2]) Domstolens dom av den 8 maj 2003, Italien och SIM 2 Multimedia mot kommissionen, C-328/99 och C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; Kommissionens beslut av den 17 september 2008, statligt stöd nr N 321/2008, N 322/2008 och N 323/2008 – Grekland – försäljning av vissa av Olympic Airways Services/Olympic Airlines tillgångar (EUT C 18, 23.1.2010, s. 9); kommissionens beslut av den 12 november 2008, statligt stöd nr N 510/2008 – Italien – försäljning av Alitalias tillgångar (EUT C 46, 25 februari 2009, s. 6); kommissionens beslut av den 4 april 2012, SA.34547 – Frankrike – övertagande av Sernamkoncernens tillgångar inom ramen för dess rekonstruktionsförfarande (EUT C 305, 10.10.2012, s. 5).

([3]) Tribunalens dom av den 28 mars 2012 i mål T-123/09, Ryanair Ltd mot kommissionen, ECLI:EU:T:2012:164.

([4]) Tribunalens dom av den 28 mars 2012 i mål T-123/09, Ryanair Ltd mot kommissionen, ECLI:EU:T:2012:164, punkt 156.

— Försäljningspriset.

— Köparens/köparnas identiteter.

— Tidpunkten för försäljningen (efter att en preliminär bedömning har påbörjats, efter det att det formella granskningsförfarandet har inletts eller efter det slutgiltiga beslutet).

— Transaktionens ekonomiska syfte.

7.2.2.1 **Omfattningen av sålda tillgångar**

(192) Kommissionen konstaterar först och främst att ett fullständigt övertagande av säljarens tillgångar principiellt sett tyder på att det föreligger ekonomisk kontinuitet mellan säljaren och köparen. Men det är även möjligt att det inte är tal om ekonomisk kontinuitet, om en samlad bedömning visar att försäljningens omfattning överlåts till marknaden. Om försäljningens omfattning t.ex. fastställs inom ramen för ett öppet, överblickbart, icke-diskriminerande och villkorslöst anbudsförfarande, kan detta tala emot att det föreligger ekonomisk kontinuitet. I detta sammanhang ska anbudsgivarna fritt kunna bestämma om de vill välja ett anbud för vissa tillgångar, för en grupp av tillgångar eller för samtliga tillgångar, de ska inte vara tvungna att överta ingångna avtal från säljaren och de ska fritt kunna välja om de vill överta samtliga, vissa eller inga arbetstagare från säljaren.

(193) Kommissionen konstaterar att det offentliggjorda tillkännagivandet av anbudet om försäljning av tillgångar i FLG föreskrev att anbudsgivarna antingen kunde köpa 90 procent av aktierna i FLG eller också välja en jämförbar ekonomisk lösning för övertagandet av flygplatsen. Detta innebar att anbudsgivarna kunde lämna ett anbud för aktierna i FLG, för tillgångar eller paket av tillgångar eller också välja en annan ekonomisk lösning, t.ex. leasing av tillgångarna. Detta bekräftades i informationsbroschyren som överlämnades till samtliga intresserade anbudsgivare innan de inkom med sina intresseanmälningar. De intresserade anbudsgivarna var alltså helt på det klara med att de kunde lämna anbud för köp av aktier, tillgångar eller paket av tillgångar. Av de fem anbudsgivare som inkom med ett indikativt anbud lämnade sålunda två anbudsgivare ett anbud om att köpa tillgångar och övriga ett anbud om att köpa aktier. Av de tre anbudsgivare som inkom med ett bindande anbud lämnade två anbudsgivare ett anbud om att köpa tillgångar och en anbudsgivare ett anbud om att köpa aktier. 3Y, Yasminas holdingbolag, erbjöd det högsta priset för att överta ett paket av tillgångar. Enligt uppgifter från de tyska myndigheterna övertog Yasmina ca […] procent av FLG:s tillgångar, beräknat utifrån samtliga tillgångars redovisade värde i förhållande till värdet för de övertagna tillgångarna. Till de tillgångar som inte övertagits hör bland annat […].

(194) Kommissionen konstaterar att två leasingavtal ingicks mellan Yasmina och Lübecks stad för de tillgångar som inte övertagits: Ett av leasingavtalen avsåg flygplatsinfrastruktur och tomtmark som före försäljningen hade omfattats av ett leasingavtal mellan FLG och Lübecks stad. Detta avtal övertogs av Yasmina. Det andra leasingavtalet gällde flygplatsens övriga tillgångar som Lübecks stad hade övertagit i samband med övertagandet av FLG.

(195) Att FLG avyttrades genom försäljning av tillgångar och att köparen inte förvärvade merparten av tillgångarna talar å ena sidan emot att det föreligger ekonomisk kontinuitet. Men eftersom Yasmina å andra sidan leasade de tillgångar som företaget inte övertog från Lübecks stad kunde företaget uppenbarligen ändå utnyttja samtliga tillgångar genom anbudsförfarandet. Detta talar snarare för att det föreligger ekonomisk kontinuitet.

(196) Vad gäller arbetstagarna angavs i försäljningsavtalet att dessa skulle övertas av Yasmina enligt 613a § i den tyska civillagen (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB). Bestämmelsen 613a § BGB baseras på rådets direktiv 2001/23/EG ([1]) och avser rättigheter och skyldigheter vid överlåtelse av företag. I 613a § fastställs följande: ”När en verksamhet eller del av en verksamhet genom en rättshandling övergår till en annan ägare, ska den nya ägaren överta de rättigheter och skyldigheter som följer av löpande anställningsavtal vid tidpunkten för övergången. Om dessa rättigheter och skyldigheter regleras genom rättsregler i ett kollektivavtal eller en företagsöverenskommelse, ska de ingå i anställningsavtalet mellan den nya ägaren och arbetstagaren och får inte ändras till nackdel för arbetstagaren förrän tidigast ett år efter tidpunkten för övergången.” ([2]) Den tidigare arbetsgivaren eller den nya ägaren ska dessutom skriftligen underrätta de arbetstagare som berörs av övergången och varje arbetstagare har rätt att skriftligen invända mot övergången av anställningsavtalet.

([1]) Rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter (EGT L 82, 22.3.2001, s. 16).

([2]) BGB, 18.8.1896, 613a § 242.

(197) I enlighet med denna bestämmelse underrättades arbetstagarna och övertogs, förutsatt att de inte hade några invändningar. FLG hade […] arbetstagare, varav […] invände mot övergången av anställningsavtal. Dessa […] arbetstagare övertogs i anställning av Lübecks stad.

(198) Vid överföringen av tillgångar föreskrevs inga villkor utöver de rättsliga skyldigheterna, t.ex. vad gäller antalet anställda som skulle övertas eller i form av en skyldighet att anställa arbetstagarna utöver de avtalsmässiga skyldigheter som fastställs genom arbetsrätten.

(199) Den enda avtalsbestämmelse som avser arbetstagarna är en hänvisning till gällande arbetsrätt. Enbart det faktum att merparten av arbetstagarna övertogs innebär inte nödvändigtvis att det förelåg ekonomisk kontinuitet ([1]).

(200) I förlängningen kunde Yasmina ändå nyttja samtliga tillgångar som tidigare hade ägts och nyttjats av FLG i och med att köpet av en del av tillgångarna kombinerades med två leasingavtal av övriga tillgångar. I praktiken pekar omfattningen av de sålda tillgångarna därför snarast på att det föreligger ekonomisk kontinuitet.

7.2.2.2 **Försäljningspris**

(201) För att undvika ekonomisk kontinuitet måste tillgångarna säljas till marknadspris, t.ex. genom ett öppet, överblickbart, icke-diskriminerande och villkorslöst anbudsförfarande.

(202) Kommissionen måste därför undersöka om FLG:s tillgångar hade sålts inom ramen för ett öppet, översiktligt, icke-diskriminerande och villkorslöst anbudsförfarande till den anbudsgivare som hade inkommit med det högsta anbudet sett till transaktionssäkerheten.

(203) Kommissionen konstaterar för det första att inbjudan att anmäla intresse för FLG:s tillgångar inte innehöll några begränsningar vad gäller vilka anbudsgivare som hade rätt att delta samt att inga villkor uppställdes för potentiella anbudsgivare. Alla intressenter kunde inkomma med anbud inom ramen för anbudsförfarandet. Inbjudan tillkännagavs dessutom genom offentliggörande i det elektroniska supplementet till *Europeiska unionens officiella tidning*.

(204) Vad gäller principen om öppenhet konstaterar kommissionen för det andra att anbudsgivarna hade mer än en månad på sig att avgöra om de skulle lämna en intresseanmälan och kunde grunda sitt beslut på en informationsbroschyr som rekvirerades från säljaren. Därefter hade potentiella anbudsgivare som anmält sitt intresse ungefär tre veckor på sig att bedöma den information som lämnats inom ramen för ett due diligence-förfarande ([2]) för att sedan bestämma sig för om de ville lämna ett indikativt anbud senast den 15 oktober 2012. Samtliga anbudsgivare som inkommit med ett indikativt anbud fick delta i ett informationsevenemang med säljaren. Tidsfristen för att inkomma med ett bindande anbud var den 20 november 2012.

(205) Vidare konstaterar kommissionen att säljaren hade fastställt kriterierna för att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet redan innan anbudsförfarandet hade offentliggjorts samt att anbudsgivarna hade informerats om dessa kriterier redan innan förfarandet hade inletts.

(206) För det tredje hade det inte förekommit diskriminering mellan anbudsgivarna under något skede av anbudsförfarandet. Samtliga anbudsgivare erhöll samma upplysningar och förklaringar avseende anbudsbestämmelser och anbudsförfarande, tidsfrister för att inkomma med anbud samt avseende FLG. Ingen anbudsgivare erbjöds exklusiva förhandlingar. I slutskedet inkom tre anbudsgivare med bindande anbud.

(207) När de bindande anbuden hade bedömts utifrån de kriterier som fastställts innan förfarandet inletts, konstaterade Lübecks stad att 3Y hade inkommit med det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. På grundval av detta föreslog Lübecks stad för Bürgerschaft att försäljningsavtalet skulle ingås. Den 29 november 2012 beslutade Bürgerschaft att godta Yasminas anbud. På grundval av detta såldes FLG:s tillgångar med verkan från och med den 1 januari 2013 till bolaget 3Y, som hade bildat bolaget Yasmina för detta ändamål.

([1]) Kommissionens beslut av den 4 april 2012, SA.34547 – Frankrike – övertagande av Sernamkoncernens tillgångar inom ramen för dess rekonstruktionsförfarande (EUT C 305, 10.10.2012, s. 10).

([2]) Med ”due diligence-förfarande” avses i regel en detaljerad företagsbesiktning som köparen gör med syftet att eventuellt genomföra en koncentration, ett övertagande, en privatisering eller en jämförbar rättshandling.

(208) Ett anbudsförfarande för försäljning av tillgångar ska för det fjärde anses vara villkorslöst när en potentiell köpare generellt har full frihet att förvärva de tillgångar som ska säljas och använda dem för sina egna ändamål, oavsett om denna potentiella köpare driver vissa affärsverksamheter eller inte ([1]). I detta sammanhang konstaterar kommissionen att det framgick av det offentliggjorda anbudsförfarandet avseende försäljning av FLG:s tillgångar att köparen skulle fortsätta att driva flygplatsen. Vidare betalade den utvalda anbudsgivaren, Yasmina, slutligen ett pris på […] euro för förvärvet av FLG:s tillgångar. Yasmina ingick dessutom två leasingavtal avseende flygplatsinfrastruktur, tomtmark och övriga tillgångar som ägdes av Lübecks stad. Leasingräntan uppgick till […] euro per år för det ena och […] euro per år för det andra leasingavtalet. Samtidigt åtog sig Lübecks stad att ge Yasmina ett investeringsstöd på […] euro, under förutsättning att vissa villkor var uppfyllda. Det fanns en direkt koppling mellan köpet av FLG:s tillgångar och det kommande investeringsstödet till Yasmina. Eftersom detta kommande stöd låg högre än inköpspriset, var inköpspriset negativt.

(209) Dessa omständigheter gör att kommissionen tvivlar på att anbudsförfarandet var villkorslöst. När försäljningen av tillgångar sker genom ett villkorat anbudsförfarande kan man inte utgå från att transaktionen som genomförs till följd av detta anbudsförfarande sker på marknadsmässiga grunder. Mot denna bakgrund kan kommissionen inte slutgiltigt fastställa om Yasmina har betalat marknadspris för FLG:s tillgångar. Om Yasmina faktiskt hade betalat ett belopp under marknadspris, skulle detta tala för att det föreligger ekonomisk kontinuitet.

7.2.2.3 **Köparens identitet**

(210) Köpare var Yasmina, ett dotterbolag till 3Y. Ensam ägare till 3Y var den saudiarabiske medborgaren Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina var ett privat bolag utan tidigare kopplingar till Lübecks stad eller FLG. Det faktum att Yasmina var självständigt i förhållande till såväl FLG som myndigheterna tyder på att det inte föreligger ekonomisk kontinuitet. Kommissionen drar därför slutsatsen att köparens identitet talar emot att det förelåg ekonomisk kontinuitet.

7.2.2.4 **Tidpunkt för försäljningen**

(211) Lübecks stad hade haft för avsikt att privatisera flygplatsen redan innan kommissionen inledde sina undersökningar. Sedan det första privatiseringsförsöket med Infratil hade misslyckats 2009 gjorde Lübecks stad ett nytt försök 2012 och sålde flygplatsen till Yasmina. Försäljningen till Yasmina genomfördes efter 2007 och 2012 års beslut om att inleda förfarandet, men innan kommissionen hade fattat något slutgiltigt beslut. Det faktum att försäljningen av flygplatsen utgjorde ett led i Lübecks stads kontinuerliga strävanden att privatisera flygplatsen styrker att det inte rörde sig om ett medvetet försök att förhindra återkrav av stödet. Tidpunkten för försäljningen talar sålunda emot att det skulle föreligga ekonomisk kontinuitet.

(212) Enligt domstolen föreligger ekonomisk kontinuitet om det kan konstateras att den objektiva omständigheten är ”att överföringen får till följd att skyldigheten att återbetala det omtvistade stödet kringgås” ([2]). Men eftersom det inte utfärdats något kommissionsbeslut om förekomsten av statligt stöd till Lübecks flygplats sedan 2007, när förfarandet inleddes, kan man inte utgå från att det fanns något sådant syfte med privatiseringen. I förevarande ärende har Lübecks stad däremot agerat ekonomiskt rationellt eftersom en privatisering av flygplatsen hade övervägts redan innan kommissionen tog upp frågan om Lübecks flygplats möjligtvis kunde ha fått statligt stöd ([3]).

(213) Domstolen har även slagit fast att ekonomisk kontinuitet kan föreligga när ett bolag har bildats i syfte att fortsätta driva en del av ett insolvent bolags verksamhet ([4]). Så är emellertid inte fallet här, eftersom Lübecks stad både inledde och avslutade försäljningen av FLG till Yasmina utan att FLG gått i konkurs. Kommissionen drar därför slutsatsen att tidpunkten för försäljning talar emot att det förelåg ekonomisk kontinuitet.

7.2.2.5 **Rättshandlingens ekonomiska syfte**

(214) Inom ramen för sin intresseanmälan presenterade företaget Yasmina en ambitiös affärsplan med syftet att omvandla Lübecks flygplats till en modern flygplats som var attraktiv för en rad olika företag. Enligt planen skulle företag lockas dit med en modern högteknologisk företagspark, biografer, banker, kaféer, restauranger och parkeringsplatser med särskilda testbanor, en kartingbana, en ishall, modebutiker, ett boutiquehotell, ett kongresscenter samt en outletby för modekläder. Vidare skulle det uppföras ett särskilt omlastningscenter för att

([1]) Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1, punkt 94).
([2]) Tribunalens dom av den 13 september 2010, Grekland mot kommissionen, T-415/05, ECLI:EU:T:2010:386, punkt 146.
([3]) Se föregående. Enligt EU-domstolen kan ekonomisk irrationalitet tyda på ekonomisk kontinuitet.
([4]) Domstolens dom av den 11 december 2012, kommissionen mot Spanien, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punkt 106.

länka samman och på så sätt förbättra land-, vatten- och flygtrafik. I samband med detta skulle det även skapas lagermöjligheter, start- och landningsbanorna skulle förlängas och underhållsinfrastruktur skulle uppföras. Det övervägdes även en del ändringar av den befintliga affärsplanen, t.ex. billigare bränsle för mindre flygplan, en självincheckningstjänst, en FBO-tjänst för VIP-passagerare samt att flygplatsen skulle ansöka om att få evenemang som flyguppvisningar och flygutställningar. Samtidigt skulle Lübecks flygplats fortsätta med sin normala flygverksamhet genom att tillhandahålla charter- och reguljärflygningar. Enligt förhandsbedömningen skulle Lübecks flygplats fortfarande vara en flygplats, men få en ny affärsplan.

(215) Kommissionen konstaterar att det i Yasminas affärsplan visserligen görs åtskillnad mellan FLG:s verksamheter, men att Yasmina skulle tillhandahålla liknande flygtrafiktjänster som FLG. Detta talar snarare för att det föreligger ekonomisk kontinuitet. Denna slutsats påverkas inte av det faktum att Yasmina till sist ändå tillhandahöll färre flygtrafiktjänster eftersom Ryanair valde bort Lübecks flygplats och i stället trafikerade närbelägna Hamburgs flygplats.

7.2.2.6 **Slutsats om ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina**

(216) Kommissionen konstaterar att det finns vissa indikationer på att det inte förelåg ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina och vissa som talar för. Kommissionen kan framför allt inte utesluta att Yasmina har betalat ett pris som understiger marknadspriset för FLG:s tillgångar. Även om det finns vissa indikationer som talar emot att det förelåg ekonomisk kontinuitet, kan kommissionen därför inte utesluta att det förelåg ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina. Här måste det emellertid beaktas att företagen 3Y och Yasmina numera är upplösta. Detta innebär att återbetalningsskyldigheten inte längre kan utsträckas till Yasmina, även om det faktiskt förelåg ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina.

7.2.3 ***Ekonomisk kontinuitet mellan FLG och PuRen***

(217) Om det förelåg ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina tillkom ytterligare ett steg för kommissionen eftersom Yasmina numera var upplöst: kommissionen måste i så fall undersöka om köparen av Yasminas tillgångar hade gynnats av ett eventuellt statligt stöd till FLG och om återbetalningsskyldigheten eventuellt kunde utsträckas till denna köpare.

(218) Innan Yasmina upplöstes såldes bolagets tillgångar till en annan privatinvesterare, närmare bestämt PuRen. Kommissionen konstaterar att Yasminas tillgångar hade avyttrats inom ramen för ett konkursförfarande enligt tysk rätt under tysk domstols överinseende ([1]). Detta tyder under alla omständigheter på att om det förelåg någon form av ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina, så har kedjan av ekonomisk kontinuitet brutits på just denna punkt. Därmed hade PuRen inte gynnats av ett eventuellt statligt stöd till FLG.

7.2.4 ***Fördel till såld ekonomisk verksamhet***

(219) FLG:s viktigaste ekonomiska aktivitet, driften av Lübecks flygplats, existerar inte heller numera, eftersom Lübecks flygplats inte längre tillhandahåller reguljär- eller charterflygningar. Vid tidpunkten för detta beslut används inte Lübecks flygplats av något flygbolag. På grund av detta kan den sålda ekonomiska verksamheten inte heller ha gynnats av ett eventuellt statligt stöd till FLG.

(220) Kommissionen måste även undersöka om den ekonomiska verksamhet som sålts, i det här fallet alltså flygplatsen, kan ha gynnats av att Yasmina betalade ett negativt inköpspris för FLG:s tillgångar ([2]). För detta ändamål måste kommissionen undersöka om Lübecks stad har agerat som en marknadsekonomisk aktör. Kostnaderna för försäljningen av flygplatsen ska därför jämföras med kostnaderna för ett kontrafaktiskt scenario, dvs. i förevarande fall exempelvis att flygplatsen läggs ned eller fortsätter att drivas av FLG.

(221) Men eftersom det vid tidpunkten för detta beslut inte fanns något flygbolag som trafikerade flygplatsen och därmed inte längre tillhandahålls några linje- eller charterflygningar till eller från Lübecks flygplats, anser inte kommissionen att det är nödvändigt att undersöka om den sålda ekonomiska verksamheten gynnades av det negativa inköpspriset. Den ekonomiska verksamheten har försvunnit från marknaden.

([1]) Insolvenzordnung (insolvenslagen) av den 5 oktober 1994 (BGBl. I, s. 2866), senast ändrad genom 16 § i lagen av den 20 november 2015 (BGBl. I, s. 2010).

([2]) Se kommissionens beslut av den 27 februari 2008 om statligt stöd C 46/07 (ex NN 59/07) som Rumänien har beviljat företaget Automobile Craiova (tidigare Daewoo România) (EUT L 239, 6.9.2008, s. 12).

(222) Detta konstaterande leder till att det inte heller behöver undersökas om den senaste försäljningen av Lübecks flygplats till Stöcker omfattade ett statligt stöd för köparens del. Kommissionen uppmärksammar också de tyska myndigheterna på att eventuella åtgärder för att förbereda ett återupptagande av linje- eller charterflygningar på Lübecks flygplats omfattas av stödkontrollen och måste anmälas till kommissionen.

7.2.5 ***Slutsats***

(223) Det behövs inget beslut för att avgöra om eventuella statliga stöd till FLG utgör statliga stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och i så fall kan förklaras förenliga med den inre marknaden. Den juridiska personen FLG och dess ekonomiska verksamhet existerar inte längre. Även om det förelåg ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina, skulle stödet inte längre kunna återkrävas från Yasmina, eftersom Yasmina har upplösts och dess tillgångar har avyttrats inom ramen för ett konkursförfarande enligt tysk rätt under domstols överinseende.

7.3 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL INFRATIL*

7.3.1 ***Försäljning av aktier i FLG***

7.3.1.1 **Fördel**

(224) Varje ekonomisk fördel som ett företag inte skulle ha fått enligt normala villkor, dvs. utan statligt ingripande, utgör en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget ([1]).

(225) Artikel 345 i EUF-fördraget har följande lydelse: ”Fördragen ska inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning.” Privatiseringen av ett företag – dvs. en övergång från den offentliga till den privata sektorn – är ett ekonomiskt beslut som i sig utgör medlemsstaternas exklusiva behörighet.

(226) Enligt fast rättspraxis ([2]) och kommissionens beslutspraxis ([3]) medför det ingen fördel för köparen om staten säljer aktier i ett företag om staten samtidigt agerar på samma sätt som en marknadsekonomisk aktör. Så är fallet om en hypotetisk privat aktieägare skulle ha genomfört den aktuella rättshandlingen med tanke på vinstutsikterna. Icke-ekonomiska överväganden som industri- eller sysselsättningspolitiska skäl eller regionala utvecklingsmål har alltså ingen betydelse vid denna bedömning. Denna princip har vid flera tillfällen bekräftats av kommissionen och EU-domstolen ([4]).

(227) I sin dom i målet Stardust Marine slog domstolen fast att ”det är mot bakgrund av förhållandena vid tidpunkten då stödåtgärderna vidtogs som det skall bedömas huruvida staten har agerat som en försiktig investerare i en marknadsekonomi i syfte att fastställa om dess agerande var ekonomiskt förnuftigt. All bedömning som grundar sig på senare förhållanden skall undvikas” ([5]).

(228) När det prövas om Lübecks stad har agerat som en marknadsekonomisk aktör vid privatiseringen av Lübecks flygplats, måste det bedömas vilka handlingsalternativ som Lübecks stad hade att välja mellan så att det kan fastställas om Lübecks stad har valt det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Principiellt sett är det möjligt att åberopa en bedömning från ett oberoende konsultföretag för att styrka en rättshandlings marknadsvärde.

(229) År 2004 gav Lübecks stad en oberoende privatbank i uppdrag att genomföra en bedömning av en nedläggning respektive en fortsatt drift av flygplatsen (nedan kallad *Berenberg-studien*) ([6]). I denna studie bedöms det mest fördelaktiga och det mest ofördelaktiga resultatet av följande handlingsalternativ:

([1]) Domstolens dom av den 29 april 1999, Konungariket Spanien mot kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41; domstolens dom av den 11 juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl. mot La Poste m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285.

([2]) Se t.ex. förstainstansrättens dom av den 12 december 2000, Alitalia mot kommissionen, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289; förstainstansrättens dom av den 6 mars 2003, WestLB mot kommissionen, T-228/99 och T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; förstainstansrättens dom av den 29 mars 2007, Scott SA mot kommissionen, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99; domstolens dom av den 8 maj 2003, Italienska republiken och SIM 2 Multimedia SpA mot kommissionen, C-328/99 och C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; förstainstansrättens dom av den 12 december 1996, Air France mot kommissionen, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194.

([3]) Den 23:e rapporten om konkurrenspolitiken, 1993, s. 255.

([4]) Kommissionens beslut av den 19 juni 2013, SA.36197 (13/N) – Portugal – Privatisering av ANA – Portugisiska flygplatser, C(2013) 3546 final (EUT C 256, 5.9.2013, s. 3). Domstolens dom av den 10 juli 1986, Belgien mot kommissionen, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305.

([5]) Domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen (nedan kallad *Stardust Marine*) C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 71.

([6]) Studien utarbetades av Berenberg Consult GmbH (ett dotterbolag till Hamburger Privatbank Berenberg).

Tabell 9

Lübecks stads handlingsalternativ och Berenberg Consults bedömning

Handlingsalternativ	Mest ofördelaktiga scenariot (i euro)	Mest fördelaktiga scenariot (i euro)	Genomsnittligt värde (i euro)
Privatisering (det mest fördelaktiga scenariot, inbegripet subventioner, försäljning av flygplatsanläggningen 2009, återbetalning av efterskänkta lån vid framtida vinster)	(…)	(…)	(…)
Ordnad nedläggning (det mest fördelaktiga scenariot utan ansvarsgenombrott)	(…)	(…)	(…)
Konkurs (det mest fördelaktiga scenariot utan ansvarsgenombrott)	(…)	(…)	(…)
Oförändrad fortsatt drift (ingen skillnad mellan det mest fördelaktiga och det mest ofördelaktiga scenariot)	(…)	(…)	(…)

(230) Referensdag var den 31 december 2003. Enligt Berenberg-studien skulle det ha kostat […] euro att fortsätta driva flygplatsen. Utgångspunkten var att flygplatsen skulle fortsätta att gå med förlust under de närmaste åren. Kostnaderna för en privatisering beräknades till mellan […] euro och […] euro. Denna bedömning grundades på antagandet om ett positivt försäljningspris på […] euro. Eftersom en potentiell köpare skulle väga in flygplatsens eventuella förväntade förluster i sitt anbud om inköpspris, kan man utifrån denna uppskattning av försäljningspriset dra slutsatsen att bedömningen byggde på att flygplatsen skulle kunna drivas med vinst efter privatiseringen. Detta antagande bygger på en förväntan om att effektiviseringen och passagerarsiffrorna skulle öka efter privatiseringen. Det fanns följaktligen fog för detta antagande. Här ska det särskilt framhållas att Ryanair meddelade att företaget skulle etablera sig på Lübecks flygplats förutsatt att start- och landningsbanorna byggdes ut.

(231) På grundval av detta bestämde sig Lübecks stad för att inleda förfarandet för att privatisera flygplatsen, eftersom detta var det möjliga handlingsalternativ som var ekonomiskt mest fördelaktigt. Kommissionen konstaterar att utgångspunkten för Berenberg-studien var att flygplatsverksamheten skulle kunna säljas till ett positivt pris, men att den beräknades gå med fortsatta förluster om den var kvar i offentlig ägo.

(232) Det avtal som ingåtts mellan Lübecks stad och Infratil består av flera olika komponenter och omfattar olika scenarion som baseras på situationen i oktober 2005.

(233) Eftersom planbeslutet inte utfärdades med anledning av domen i högre förvaltningsdomstolen i Schleswig i juli 2005 (se skäl 78), förhindrade Infratil flygplatsens utbyggnad. Detta ledde till att FLG:s värde minskade. Ryanairs planerade utvidgning av flygplansflottan, som skulle ha lett till ökad lönsamhet för flygplatsen, var först och främst avhängigt av att planbeslutet utfärdades.

(234) Den nyzeeländska investeraren Infratil var en av de första privata aktörer som investerade i en regional flygplats på den europeiska kontinenten och gjorde därför sin riskbedömning på grundval av ett begränsat informationsunderlag. Utifrån sina tidigare erfarenheter och kunskaper om tyska administrativa förfaranden kunde Lübecks stad rimligtvis utgå från att planbeslutet skulle utfärdas. Samtidigt fick Lübecks stad godta att Infratil bedömde planprocessen som mer riskfylld och därför inte skulle vara beredd att betala hela inköpspriset. Det förhandlades därför fram en säljoption och inköpspriset delades upp i inköpspris I som skulle betalas omgående och inköpspris II som skulle betalas först vid den tidpunkt då ett eventuellt planbeslut utfärdades. Mot denna bakgrund drar kommissionen slutsatsen att en privat aktieägare skulle ha förhandlat fram likartade villkor.

(235) Kommissionen måste även undersöka om de priser som angavs i avtalet för olika scenarion uppfyllde de marknadsekonomiska kraven.

Inköpspris I ([…]) och säljoption

(236) I detta scenario uppfylls inte de föreskrivna villkoren enligt 2005 års avtal om deltagande och planbeslutet utfärdas inte. Infratil behöver därför inte betala inköpspris II. Konsultföretaget Ecorys studie, som togs fram på uppdrag av kommissionen, visar att utgångspunkten var att Lübecks flygplats skulle gå med förlust om byggarbetena inte genomfördes.

Figur 2

Low-case-scenario – nettonuvärde (90 procent av egenkapitalvärdet) och inköpspris

(…)

(237) Under dessa omständigheter skulle det ha varit väntat att Infratil utnyttjade säljoptionen. Inköpspris I är ett helt och hållet symboliskt pris som är kopplat till en garanti i och med att Infratil har en exitstrategi för att kunna återkalla transaktionen. Eftersom det inte är lönsamt att driva flygplatsen enligt detta scenario drar kommissionen slutsatsen att priset på […] euro uppfyller marknadsvillkoren och inte skulle ha inneburit någon ekonomisk fördel för Infratil.

(238) Säljoptionens pris på […] euro (som skulle betalas av Lübecks stad) avser i första hand betalningar för aktieägarlån, investeringar, rörelseförluster och kostnader för planbeslutet – dvs. kostnader som Lübecks stad skulle ha fått täcka om flygplatsen inte privatiserades. Sett till de olika priskomponenterna skulle säljoptionen ha inneburit detsamma som att avtalet upplöstes och därmed att den ursprungliga transaktionen återkallades.

(239) Kommissionen konstaterar även att övertagandet av rörelseförluster begränsas till […] euro. Med tanke på flygplatsens förluster under de år som föregick privatiseringen måste emellertid Infratil ha haft kännedom om att de faktiska förlusterna skulle ligga långt över den övre gränsen om Lübecks flygplats inte växte som förväntat.

Tabell 10

FLG:s förluster under perioden 1995–2010

År	FLG:s förluster (i tusental euro)
1995	(…)
1996	(…)
1997	(…)
1998	(…)
1999	(…)
2000	(…)
2001	(…)
2002	(…)
2003	(…)
2004	(…)
2005	(…)
2006 (1.1.2006–31.3.2006)	(…)
2007	(…)
2008	(…)
2009	(…)
2010	(…)

(240) Baserat på en extrapolering av förlustökningen under de tre år som föregick privatiseringen (2002–2004) kan förlusterna för perioden den 1 oktober 2005–31 december 2008 väntas överstiga […] euro. Även om utgångspunkten varit att förlusterna skulle ligga på en konstant nivå under det år som föregick privatiseringen,

kunde förlusterna väntas uppgå till […] euro. Infratil borde därför rimligen ha känt till att ytterligare förluster på mellan […] och […] euro skulle behöva täckas vid en återförsäljning av aktierna samt med tanke på att Lübecks stads övertagande av förluster uppgick till […] euro. Denna förhandsbedömning bekräftas genom efterhand-suppgifter som visar att flygplatsens förluster uppgick till […] euro under den aktuella perioden.

(241) Det är uppenbart att en privat säljare inte skulle ha möjlighet att förhandla fram en förmånligare säljoption. Kommissionen drar därför slutsatsen att Lübecks stad har agerat som en marknadsekonomisk aktör vid förhandlingarna om säljoptionen samt att Infratil inte har fått någon ekonomisk fördel.

Inköpspris II ([…] euro)

(242) Infratil skulle endast betala inköpspris II på […] euro förutsatt att det hade uppfyllts vissa villkor som garanterade flygplatsens lönsamhet.

(243) Detta pris motsvarar det försäljningspris som parterna enades om under anbudsförfarandet i mars 2005.

(244) Förekomsten av en ekonomisk fördel kan uteslutas när försäljningen sker enligt marknadsvillkor. Man kan utgå från att det rör sig om marknadsmässig försäljning när den genomförs inom ramen för ett offentligt anbudsförfarande och samtliga följande villkor är uppfyllda ([1]):

— Aktierna säljs genom ett anbudsförfarande som är öppet, översiktligt och icke-diskriminerande för samtliga intressenter.

— Det finns inga villkor som inte är normal praxis vid liknande transaktioner mellan privata parter och som skulle kunna leda till ett lägre inköpspris.

— Aktierna säljs till de högstbjudande.

— Anbudsgivarna ges tillräckligt med tid och information för att kunna genomföra en adekvat värdering av de tillgångar som de lämnar anbud på.

(245) Anbudsförfarandet som genomfördes i mars 2005 uppfyllde dessa villkor. Eftersom fem olika företag hade anmält intresse för att köpa flygplatsen kan inte Infratil förutsättas vara den enda aktör som kunde lämna faktiska anbud. I enlighet med tysk rätt hade det offentliga anbudsförfarandet också utformats för att säkerställa en effektiv och icke-diskriminerande konkurrens.

(246) Kommissionen konstaterar att försäljningspriset i det första försäljningsavtalet från mars 2005 uppgick till […] euro. Avtalsvillkoren omförhandlades emellertid i oktober 2005. Detta ledde fram till villkoren för inköpspris II och de avtalade rabatterna (se skäl 83), som alltså inte var ett resultat av det ursprungliga anbudsförfarandet. För att kunna bedöma om det avtalade priset är marknadsmässigt måste följaktligen marknadsekonomitestet tillämpas.

(247) För att fastställa om Lübecks stad hade kunnat förhandla fram ett högre inköpspris måste de faktiska omständigheterna beaktas, bland annat risknivån om Infratil utnyttjade säljoptionen samt vilka potentiella förluster detta kunde medföra.

(248) Som framgår av skäl 240 skulle Lübecks stad visserligen täcka förluster upp till […] euro, men Infratil måste ändå räkna med ytterligare ekonomiska förluster på mellan […] och […] euro om säljoptionen utnyttjades. Enligt förhandsbedömningen var situationen för Infratil den att det antingen skulle bli vinst om det andra scenariot inträffade eller också höga förluster om säljoptionen utnyttjades.

(249) De tyska myndigheterna förklarade att Lübecks stad år 2005 hade bedömt det som högst osannolikt att villkoren för utnyttjande av säljoptionen skulle uppfyllas, dvs. att planbeslutet inte skulle utfärdas och att passagerarantalet skulle understiga nivån på […] passagerare.

(250) Men som anges i skäl 234 måste Lübecks stad ändå utgå från att Infratil bedömde planprocessen som en större risk.

([1]) Se punkt 403 i kommissionens 23:e rapport om konkurrenspolitiken, 1993; avsnitt 4.2.3.1. i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1).

(251) Vad gäller passagerarsiffrorna hävdade de tyska myndigheterna att Ryanair hade meddelat att flygbolaget skulle etablera sig på Lübecks flygplats om de befintliga start- och landningsbanorna byggdes ut och att de i så fall räknade med upp till […] passagerare per år.

(252) Kommissionen konstaterar att de faktiska passagerarsiffrorna för Lübecks flygplats inte kom upp i den nivån, utan i stället minskade till 544 339 passagerare från 2005 till 2008 (se tabell 1). Kommissionen konstaterar att det 2005 ännu inte varit möjligt att förutse omständigheter som finanskrisens effekter och att detta kunde förklara den stora skillnaden mellan det förväntade och det faktiska passagerarantalet.

(253) För 2008 beräknas antalet passagerare uppgå till […], enligt både Ecorys-studien som genomfördes på uppdrag av kommissionen och Ernst & Young-utlåtandet som beställdes av Lübecks stad 2005. Denna siffra baserades på antagandet att planbeslutet utfärdades under det första halvåret 2008 och att byggarbetena på Lübecks flygplats sköts upp till slutet av 2008.

(254) Mot bakgrund av dessa siffror borde Lübecks stad rimligen ha bedömt att det fanns anledning att överväga alternativet att passagerarsiffrorna inte skulle nå upp till tröskelvärdet på […]. Eftersom det uppnådda tröskelvärdet var en förutsättning för att säljoptionen skulle bli ogiltig och det var osäkert vad planprocessen skulle få för utfall, måste utgångspunkten vara att säljoptionen kunde komma att utnyttjas.

(255) Eftersom man måste räkna med att säljoptionen kunde komma att utnyttjas av Infratil och risken för förlust därför var hög, utgår kommissionen från att en privat ägare inte skulle ha haft förutsättningar att förhandla fram ett högre försäljningspris eftersom affären då inte längre hade varit lönsam för en potentiell investerare.

(256) Mot denna bakgrund anser kommissionen att Lübecks stad fattade ett ekonomiskt rationellt beslut när staden beslutade att godkänna ett inköpspris på […] euro med de avtalade rabatterna i enlighet med 2005 års avtal om deltagande.

(257) Denna slutsats är helt i linje med bedömningarna i utlåtandet från Ernst & Young, där intäkterna från försäljningen av FLG-aktier beräknas uppgå till ca […] euro och utgångspunkten därför är att en privat investerare i en jämförbar situation skulle ha accepterat det avtalade priset.

(258) Enligt Ecorys-studien beräknades aktiernas marknadsvärde betydligt högre, till ca […] euro. I denna studie beaktades emellertid inte Infratils höga finansiella risker om säljoptionen utnyttjades (se skälen 247 och 248). I Ecorys-studien anges denna risk som noll och den är därför inte medräknad i skattningen av inköpspris II. Eftersom olika siffror har använts för att beräkna investeringar/kapitalutgifter görs det olika riskbedömningar i de båda studierna.

(259) En annan anledning till att det är så stora skillnader i studiernas resultat är att utvecklingen av antalet passagerare har bedömts på olika sätt.

(260) Mot denna bakgrund drar kommissionen slutsatsen att inköpspris II enligt 2005 års avtal om deltagande är marknadsmässigt och inte innebär någon ekonomisk fördel för Infratil.

7.3.1.2 **Slutsats om transaktionens lönsamhet totalt sett**

(261) Ovannämnda bedömning av åtgärden visar att Lübecks stad hade tre alternativ: att lägga ned flygplatsen, att fortsätta att driva den med förlust eller att sälja den. Genom sitt beslut att sälja Lübecks flygplats valde Lübeck det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Vid bedömningen av de konkreta villkoren enligt 2005 års avtal om deltagande måste hänsyn tas till växelverkan mellan dessa båda scenarion (dvs. inköpspris I och säljoptionen samt inköpspris II). Eftersom det har konstaterats att det enligt förhandsbedömningen framstod som fullt möjligt att både inköpspris II betalades och säljoptionen utnyttjades, ska de resulterande riskerna beaktas för båda parter. Vad gäller de potentiella ekonomiska förluster som säljoptionen hade kunnat leda till för Infratil, anser kommissionen att det är osannolikt att en privat säljare skulle ha kunnat förhandla fram ett fördelaktigare avtal än Lübecks stad gjorde.

(262) Kommissionen drar därför slutsatsen att Lübecks stad har agerat som en marknadsekonomisk aktör vid förhandlingen om 2005 års avtal om deltagande. Denna åtgärd skulle följaktligen inte ge Infratil någon ekonomisk fördel och åtgärden utgör därför inget statligt stöd.

7.3.2 ***Det kompletterande avtalet från 2009 och omförhandlingen av säljoptionen – FLG:s övertagande av förluster, investeringar och andra kostnader 2009***

(263) Som tidigare nämnts medförde inte det kompletterande avtalet från 2009 någon ändring av de belopp som skulle betalas för säljoptionen enligt 2005 års avtal om deltagande, utan det föreskrevs att förluster, avtalade investeringar och andra kostnader skulle övertas år 2009. Det sammanlagda priset för säljoptionen uppgick därmed till […] euro (se skäl 90).

(264) I 2012 års beslut om att inleda förfarandet hade kommissionen inlett förfaranden avseende två olika åtgärder, närmare bestämt

a) FLG:s övertagande av förluster, investeringar och andra kostnader år 2009,

b) differensen mellan det pris som avtalats för säljoptionen 2005 och det pris som faktiskt betalats för säljoptionen.

På grundval av den information som inkommit anser emellertid kommissionen att det rör sig om enbart en åtgärd, nämligen det kompletterande avtalet från 2009 mellan Lübecks stad och Infratil.

7.3.2.1 **Fördel**

(265) Frågan om säljoptionens pris medför en ekonomisk fördel för Infratil efter det kompletterande avtalet från 2009 är avhängig av om marknadsekonomitestet är uppfyllt. För att fastställa om Lübecks stad har valt det ekonomiskt mest fördelaktiga handlingsalternativet måste kommissionen utgå från hur situationen såg ut för en privat ägare vid tidpunkten för avtalets ingående ([1]).

(266) Kommissionen konstaterar att Lübecks stad hade följande alternativ sedan Infratil hade meddelat sin avsikt att utnyttja säljoptionen 2009:

a) Lägga ned flygplatsen.

b) Söka efter en ny privat operatör och under tiden

— återuppta flygplatsens drift eller

— underteckna det kompletterande avtalet från 2009, så att Infratil fortsatte att driva flygplatsen till dess att en ny operatör hittats.

(267) Vid en nedläggning av flygplatsen (alternativ a) skulle Lübecks stad omgående ha tvingats betala priset för säljoptionen som uppgår till […] euro (se skäl 238) samt inleda förfarandet för att lägga ned flygplatsen, vilket skulle ha resulterat i ytterligare kostnader (se Berenberg-studien som presenteras i tabell 9).

(268) I det första delscenariot under alternativ b (Lübecks stad övertar flygplatsdriften till dess att en ny privat investerare har hittats) skulle Lübecks stad ha varit tvungen att betala säljoptionens pris enligt 2005 års avtal om deltagande till Infratil samt att överta samtliga kostnader för flygplatsdriften till dess att en ny investerare hade hittats. På grundval av det pris som betalades för säljoptionen 2009 (se tabell 3) skulle enbart kostnaderna för rörelseförluster, investeringar, planprocess och rättsprocess ha uppgått till […] euro. Redan i oktober 2009 skulle Lübecks stad haft kostnader på ca […] euro (priset för säljoptionen enligt 2005 års avtal om deltagande samt driftskostnaderna för perioden november 2008–oktober 2009).

(269) De tyska myndigheterna hävdade att det skulle ha krävts ytterligare ett EU-omfattande anbudsförfarande för att sälja FLG till en ny privat investerare och att ett sådant förfarande uppskattningsvis skulle ta minst tolv månader. Kommissionen konstaterar att en privat entreprenör skulle ha vägt in den tid som anbudsförfarandet beräknades ta.

(270) Det andra delscenariot under alternativ b var att underteckna det kompletterande avtalet från 2009 för att förhindra Infratil från att utnyttja säljoptionen före den 22 oktober 2009. Om Infratil hade utnyttjat säljoptionen i oktober 2009, skulle Lübecks stad ha tvingats betala det pris för säljoptionen som angavs i det kompletterande avtalet från 2009. Eftersom detta pris omfattar säljoptionens pris enligt 2005 års avtal om deltagande samt merkostnader för flygplatsens drift år 2009, skulle de potentiella kostnaderna för Lübecks stad vara jämförbara med kostnaderna för det första delscenariot under alternativ b.

([1]) Domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen (”Stardust Marine”), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 punkt 71.

(271) För Lübecks stad fanns det emellertid en fördel med det kompletterande avtalet från 2009: det gav staden tid att förbereda ett nytt anbudsförfarande för att hitta en ny investerare. Om Infratil valde att omedelbart dra sig ur skulle detta också ha medfört en risk att Ryanair drog ned på sina tjänster på Lübecks flygplats, så att det uppstod högre rörelseförluster längre fram. Om Ryanair drog ned på sitt tjänsteutbud skulle detta dessutom påverka planprocessen negativt, eftersom FLG i första hand motiverade den ansökta utbyggnaden av flygplatsen med det växande lågprisflygsegmentet.

(272) Mot denna bakgrund drar kommissionen slutsatsen att Lübecks stad valde det mest fördelaktiga alternativet genom att underteckna det kompletterande avtalet från 2009 och följaktligen agerade som en marknadsekonomisk aktör.

7.3.2.2 **Slutsats**

(273) En jämförelse av olika alternativ och relaterade kostnader visar att det kompletterande avtalet från 2009 uppfyller marknadsekonomitestet, eftersom ingåendet av detta avtal var det kostnadseffektivaste och det ekonomiskt mest bärkraftiga alternativet vid den aktuella tidpunkten.

(274) Detta resultat bekräftas genom det motiverade antagandet att Lübecks stad inte skulle ha kunnat hitta en ny investerare år 2009. Detta bekräftades i efterhand eftersom en ny investerare hittades först 2012.

(275) Priskomponenterna för säljoptionen motsvarade dessutom priskomponenterna enligt 2005 års avtal om deltagande och utökades endast med priskomponenter för 2009 års kostnader. Såväl 2005 års avtal om deltagande som det kompletterande avtalet från 2009 föreskrev en övre gräns för de rörelseförluster och investeringskostnader som skulle övertas av Lübecks stad.

(276) På grundval av dessa överväganden drar kommissionen slutsatsen att Infratil inte hade fått en ekonomisk fördel samt att åtgärden inte utgjorde något statligt stöd.

7.4 *EVENTUELLT STATLIGT STÖD TILL RYANAIR*

7.4.1 ***Ekonomisk fördel***

(277) När en flygplats har tillgång till offentliga medel kan förekomsten av stöd till ett flygbolag i princip uteslutas om förbindelserna mellan flygplatsen och flygbolaget uppfyller marknadsekonomitestet.

(278) Enligt 2014 års luftfartsriktlinjer ([1]) kan förekomsten av stöd till ett flygbolag som använder en viss flygplats i princip uteslutas när det pris som tas ut för flygplatstjänsterna motsvarar marknadspriset (nedan kallad *det första tillvägagångssättet*) eller när en förhandsanalys – dvs. en analys som baseras på den information som fanns tillgänglig när stödet beviljades och på den då förutsebara utvecklingen – kan visa att avtalet mellan flygplats och flygbolag kommer att utgöra ett positivt tillkommande bidrag till flygplatsens vinst samt ett led i en övergripande strategi som ger lönsamhet åtminstone på lång sikt (nedan kallad *det andra tillvägagångssättet*).

(279) För det andra tillvägagångssättet måste det undersökas om en försiktig marknadsekonomisk aktör skulle ha utgått från att avtalet skulle leda till en tillkommande ökning av lönsamheten vid tidpunkten för avtalets ingående. Detta mäts genom differensen mellan de förväntade tillkommande intäkterna från avtalet (med tillkommande intäkter avses de intäkter som skulle uppnås med det ingångna avtalet minus de intäkter som skulle uppnås utan avtalet) och de förväntade tillkommande kostnaderna från avtalet (med tillkommande kostnader avses de kostnader som skulle uppnås med det ingångna avtalet minus de kostnader som skulle uppnås utan avtal), med lämplig diskonteringsränta på de resulterande kassaflödena.

(280) Vad gäller det första tillvägagångssättet (jämförelse med ”marknadspriset”) anser kommissionen att det i nuläget inte går att beräkna något lämpligt referensvärde som skulle kunna ligga till grund för fastställandet av ett faktiskt marknadspris för flygplatsers tillhandahållna tjänster ([2]). Kommissionen bedömer därför att förhandsanalysen av tillkommande lönsamhet är det lämpligaste tillvägagångssättet för att bedöma avtal mellan flygplatser och enskilda flygbolag.

([1]) Se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkt 53.
([2]) Se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkt 59.

(281) Det bör noteras att tillämpningen av marknadsekonomitestet baserat på ett genomsnittligt pris på andra liknande marknader i allmänhet kan vara till hjälp, om ett sådant pris kan fastställas på rimligt sätt eller beräknas utifrån andra marknadsindikatorer. Vad gäller flygplatstjänster är emellertid denna metod mindre relevant eftersom intäkts- och kostnadsstrukturen ofta skiljer sig stort från flygplats till flygplats. Den är särskilt beroende av flygplatsens utvecklingsstadium, antalet flygbolag som trafikerar flygplatsen, passagerarkapaciteten, status i fråga om infrastruktur respektive relaterade investeringar, regelverket, som kan variera mellan medlemsstaterna, samt flygplatsens tidigare skulder och åtaganden ([1]).

(282) Liberaliseringen av luftfartsmarknaden försvårar dessutom ytterligare en strikt jämförande analys. I förevarande fall framgår också att flygplatsers och flygbolags affärsrelationer inte alltid baseras uteslutande på offentliggjorda taxor. Affärsförbindelserna kan dessutom vara av mycket olika karaktär. De omfattar riskdelning med avseende på passagerartrafiken samt eventuella ekonomiska och finansiella åtaganden i samband med detta, traditionella incitamentssystem samt en förändrad riskdelning under avtalstiden. Det är därför inte lämpligt att jämföra de aktuella transaktionerna utifrån en hanteringsavgift eller avgift per passagerare.

(283) Att tillämpa ett referensvärde är kanske inte en lämplig metod för att fastställa marknadspriser, om de tillgängliga referensvärdena inte har fastställts på grundval av marknadshänsyn eller om de gällande priserna snedvridits väsentligt av de statliga åtgärderna. Inom flygbranschen förekommer det uppenbarligen sådana snedvridningar, vilket behandlas i punkterna 57–59 i 2014 års luftfartsriktlinjer:

> ”De offentliga myndigheterna har traditionellt betraktat offentligt ägda flygplatser som infrastruktur syftande till att underlätta lokal utveckling och inte som företag som ska verka enligt marknadsekonomiska regler. De priser som dessa flygplatser tar ut tenderar således inte att vara fastställda utifrån marknadshänsyn och särskilt inte sunda och i förväg bedömda lönsamhetsutsikter, utan främst med beaktande av sociala eller regionala skäl.
>
> Även om vissa flygplatser ägs eller förvaltas privat utan hänsyn till sociala eller regionala skäl kan de priser som dessa flygplatser tar ut vara starkt influerade av de priser som tas ut av flertalet offentligt subventionerade flygplatser, eftersom dessa senare priser beaktas av flygbolag när de förhandlar med privat ägda eller förvaltade flygplatser.
>
> Under dessa omständigheter tvivlar kommissionen starkt på att man i nuläget kan identifiera ett lämpligt riktmärke för att fastställa ett riktigt marknadspris för de tjänster som tillhandahålls av flygplatser. Denna situation kan ändras […] i framtiden …” ([2]).

(284) Dessutom har unionsdomstolarna fastställt att referensvärden endast är ett av flera tillvägagångssätt som kan användas för att analysera om en stödmottagare i denna bransch har fått en ekonomisk fördel som inte skulle ha tilldelats enligt normala marknadsvillkor ([3]). Kommissionen kan använda sig av detta tillvägagångssätt, men är inte skyldig att göra det om tillvägagångssättet inte är lämpligt, som i förevarande fall.

(285) Ryanair ansåg i huvudsak att marknadsekonomitestet kan tillämpas och gör en jämförelse med andra europeiska flygplatsers affärsöverenskommelser. Här jämfördes bland annat de avgifter som Ryanair måste betala på flygplatserna i Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes och Prestwick med de avgifter som skulle betalas enligt avtalen på Lübecks flygplats. I studien undersöktes inte om dessa referensflygplatser uppfyllde samtliga villkor enligt 2014 års luftfartsriktlinjer, eftersom det enda som beaktades var trafikvolym, typ av trafik på flygplatsen och det omgivande områdets välstånd ([4]).

(286) I 2012 års beslut om att inleda förfarandet jämförde kommissionen de avgifter som fastställts i tilläggsavtalen från mars och oktober 2010 med avgifterna på Hamburgs flygplats, vilket fick kommissionen att tvivla på om de avgifter som fastställts i tilläggsavtalen var marknadsmässiga. Kommissionen konstaterar att Lübeck har en betydligt lägre trafikvolym än Hamburgs flygplats. Hamburg är den flygplats i Nordtyskland som har störst

([1]) Se kommissionens beslut 2011/60/EU av den 27 januari 2010 om statligt stöd C 12/2008 – Slovakien – Avtal mellan Bratislava flygplats och Ryanair, punkterna 88 och 89 (EUT L 27, 1.2.2011, s. 24.).
([2]) Se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkterna 57–59.
([3]) Vad gäller tillämpning av referenstaxor med avseende på lönsamheten (till skillnad från prisbildning) i branschen, se tribunalens dom av den 3 juli 2014, Spanien och Cuidad de la Luz mot kommissionen i de förenade målen T-319/12 och T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, punkt 44.
([4]) Ytterligare indikatorer: se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkt 60.

trafikvolym. Hamburgs flygplats används för samtliga flygtrafiksegment, medan Lübeck har specialiserat sig på lågprisflyg, vilket innebär att det behövs färre incheckningsdiskar och anordningar för transferpassagerare, det behövs inga passagerarbussar, mindre personal och anordningar för bagagehantering samt mindre städpersonal eftersom omloppstiden dessutom är kortare. Hamburgs flygplats är därför inte tillräckligt jämförbar med Lübecks flygplats.

(287) Mot bakgrund av dessa överväganden anser kommissionen att man i förevarande fall ska använda det tillvägagångssätt som generellt sett rekommenderas för marknadsekonomitest på affärsförbindelser mellan flygplatser och flygbolag enligt 2014 års luftfartsriktlinjer, dvs. en förhandsanalys av den tillkommande ökningen av lönsamheten ([1]).

(288) Detta tillvägagångssätt motiveras av att en flygplatsoperatör kan ha ett objektivt intresse av att ingå en transaktion med ett flygbolag om det rimligen kan förväntas att transaktionen leder till högre vinster (eller lägre förluster) för operatörens del än i det kontrafaktiska scenariot utan samma transaktion, oavsett eventuella jämförelser med de affärsvillkor som flygbolagen erbjuds från andra flygplatsoperatörer samt de villkor som flygplatsoperatören erbjuder andra flygbolag.

(289) För att utesluta att fördelen till följd av tillåtet stöd till flygplatsoperatören överförs till ett enskilt flygbolag måste dessutom flygplatsinfrastrukturen vara öppen för alla flygbolag och inte vikt för ett visst flygbolag.

(290) Kommissionen konstaterar också att prisdifferentiering är normal affärspraxis. Sådan prisdifferentiering bör dock vara affärsmässigt motiverad.

(291) Enligt kommissionen uppfyller avtal som ingåtts mellan flygbolag och en flygplats marknadsekonomitestet om de i förväg skulle ha bedömts ytterligare bidra till flygplatsens lönsamhet. Flygplatsen bör visa att den när den träffar överenskommelse med ett flygbolag (t.ex. ett enskilt kontrakt eller en övergripande ordning med flygplatsavgifter), under hela löptiden för överenskommelsen, kan täcka alla de kostnader som följer av överenskommelsen samt få en rimlig vinstmarginal, på grundval av sunda prognoser på medellång sikt ([2]).

(292) Vid bedömningen av om en överenskommelse som en flygplats ingår med ett flygbolag uppfyller marknadsekonomitestet måste de icke-luftfartsrelaterade intäkter som väntas följa av flygbolagets verksamhet beaktas jämte flygplatsavgifterna, efter avdrag för rabatter, marknadsföringsstöd eller stimulanssystem. Likaså ska samtliga tillkommande kostnader som väntas uppstå för flygplatsen till följd av flygbolagets verksamhet på flygplatsen beaktas. Dessa tillkommande kostnader kan omfatta alla kategorier av utgifter eller investeringar, t.ex. tillkommande personal-, utrustnings- och investeringskostnader som följer av flygbolagets närvaro på flygplatsen ([3]).

(293) I enlighet med kommissionens fasta beslutspraxis ska marknadsekonomitestet inte omfatta sådana kostnader som flygplatsen skulle ha fått täcka i vilket fall, oberoende av avtalet med flygbolaget ([4]).

(294) När kommissionen tar ställning till de omtvistade åtgärderna är den enligt Charleroi-domen ([5]) skyldig att beakta samtliga relevanta omständigheter och det sammanhang i vilket åtgärderna vidtagits. I förevarande fall ska kommissionen alltså undersöka vilka konsekvenser som avtalet med Ryanair förväntas få för FLG och i samband med detta beakta samtliga relevanta omständigheter.

(295) I sin dom i målet Stardust Marine slog domstolen fast att ”det är mot bakgrund av förhållandena vid tidpunkten då stödåtgärderna vidtogs som det skall bedömas huruvida staten har agerat som en försiktig investerare i en marknadsekonomi i syfte att fastställa om dess agerande var ekonomiskt förnuftigt. All bedömning som grundar sig på senare förhållanden skall undvikas.” ([6])

([1]) Se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkterna 59 och 63.
([2]) Se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkt 63.
([3]) Se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkt 64.
([4]) Se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkt 64; kommissionens beslut (EU) 2015/1226 av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33963 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême, SNC-Lavalin, Ryanair och Airport Marketing Services (EUT L 201, 30.7.2015, s. 48); kommissionens beslut (EU) 2015/1584 av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd SA.23098 (C 37/07) (f.d. NN 36/07) som Italien har genomfört till förmån för Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL SpA och olika lufttrafikföretag som är verksamma vid Algheros flygplats (EUT L 250, 25.9.2015, s. 38); kommissionens beslut (EU) 2016/2069 av den 1 oktober 2014 om de åtgärder SA.14093 (C 76/2002) som Belgien har genomfört till förmån för Brussels South Charleroi Airport och Ryanair (EUT L 325, 30.11.2016, s. 63).
([5]) Förstainstansrättens dom av den 17 december 2008, Ryanair mot kommissionen, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punkt 59.
([6]) Domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen (nedan kallat *Stardust Marine*), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 punkt 71.

(296) När marknadsekonomitestet tillämpas måste kommissionen utgå från perioden då avtalet ingicks. Vid sin bedömning måste kommissionen även utgå från de upplysningar och antaganden som FLG hade tillgång till när avtalet ingicks.

7.4.2 *Tillämpning av marknadsekonomitestet på avtalet från 2000*

7.4.2.1 **Inledande anmärkningar**

(297) Air Berlin har angett att avtalen mellan Ryanair och Lübecks flygplats var olönsamma och hänvisat till att FLG:s förluster steg kontinuerligt efter Ryanairs ankomst (tabell 8). Eftersom det bara var Ryanair och Wizz Air som flög reguljärt från flygplatsen drog Air Berlin slutsatsen att dessa båda flygbolag var ansvariga för FLG:s förluster.

(298) Kommissionen invänder att även om det skulle kunna styrkas att det finns ett betydande samband mellan antalet Ryanair-passagerare på Lübecks flygplats och FLG:s förluster, innebär inte en korrelation mellan passagerarvolym och ekonomiska förluster per automatik att dessa förluster beror på Ryanairs verksamhet. Enligt uppgifter från de tyska myndigheterna kunde mer än […] procent av de förluster som uppstod mellan 2000 och 2005 hänföras till investeringar som var nödvändiga för att anpassa flygplatsen till det ökade antalet passagerare. Investeringarna var nödvändiga för att upprätthålla flygplatsens värde för en eventuell privatisering samt säkerställa att den var attraktiv för nya flygbolag.

(299) Vidare ska det erinras om att det är situationen före de aktuella händelserna eller åtgärderna som är relevanta när marknadsekonomitestet genomförs. Enligt domstolens rättspraxis behöver en privat investerares agerande, som ska jämföras med agerandet hos en offentlig investerare som eftersträvar ekonomisk-politiska mål, visserligen inte nödvändigtvis vara detsamma som den vanlige investerarens, vilken placerar kapital för att det ska ge avkastning på relativt kort sikt. En privat investerare kan även satsa på lönsamhetsutsikter på längre sikt ([1]). Även om en flygplats går med förlust under den tid som Ryanair finns på plats, är det fullt möjligt att ett avtal mellan en flygplats och ett flygbolag kan ge tillkommande vinst på sikt.

(300) Kommissionen konstaterar avslutningsvis att Ecorys inom ramen för denna granskning fått i uppdrag att utarbeta en rapport om lönsamheten vad gäller avtalet mellan Lübecks stad och Ryanair från 2000 ([2]). Rapporten baserades emellertid på ett tillvägagångssätt som utgick från totalkostnaderna i stället för de tillkommande kostnaderna och kommer därför inte att beaktas i denna bedömning.

7.4.2.2 **Bedömning av tillkommande kostnader och intäkter**

(301) En marknadsekonomisk aktör skulle ha angett inledningen av perioden från och med avtalets undertecknande, dvs. den 29 maj 2000. För periodens slut skulle denna aktör ha valt sista giltighetsdag för avtalet från 2000, dvs. den 31 maj 2010.

(302) När det aktuella avtalet bedöms ska enligt slutsatserna i skälen 282–301 både frågan om avtalet omfattar stöd och nivån på det eventuella stödet prövas utifrån den information som fanns tillgänglig och den utveckling som kunde förutses vid tidpunkten då avtalet undertecknades.

(303) Vid tidpunkten för avtalsförhandlingarna utgick FLG från att Ryanairs affärsverksamhet på Lübecks flygplats skulle leda till högre passagerarsiffror och därmed också till högre intäkter från den icke luftfartsrelaterade verksamheten, till en utbyggnad av den icke luftfartsrelaterad verksamheten samt till ökad attraktivitet för flygplatsen så att fler flygbolag etablerade sig där. Även om FLG gick med förlust under de år som föregick avtalet räknade bolaget med att Ryanairs affärsverksamhet på flygplatsen skulle medföra måttliga vinster på medellång till lång sikt.

(304) De tyska myndigheterna presenterade uppgifter om den i förväg förväntade ökningen av passagerarvolymen samt de förväntade tillkommande kostnaderna och intäkterna (med prognoser för det mest fördelaktiga respektive det mest ofördelaktiga scenariot).

([1]) Domstolens dom av den 21 mars 1991, Italien mot kommissionen (Alfa Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142.
([2]) Rapporten nämndes ovan under punkt 7.3.1.1 i samband med lönsamheten för avtalet mellan Lübecks stad och Infratil.

(305) Följande tillkommande intäkter skulle en privat marknadsekonomisk aktör rimligtvis förvänta sig av avtalet:

a) Ytterligare intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet till följd av de passagerar- och landningsavgifter som Ryanair betalade.

b) Ytterligare intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet, t.ex. parkeringsavgifter, franchisebutiker eller butiker som drevs på egen hand.

(306) Vid tillämpning av principen om ”single-till” anser kommissionen att intäkter från såväl luftfartsrelaterad som icke luftfartsrelaterad verksamhet ska beaktas ([1]).

(307) Enligt de tyska myndigheterna förväntade sig flygplatsen att intäkterna från luftfartsrelaterad verksamhet i genomsnitt skulle uppgå till […] euro per passagerare, baserat på de avgifter som fastställts i avtalet från 2000. FLG bedömde att intäkterna från icke luftfartsrelaterad verksamhet skulle utgöra […] procent av intäkterna från flygtrafikverksamheten.

(308) Följande tillkommande kostnader skulle en privat marknadsekonomisk aktör rimligtvis förvänta sig av avtalet:

a) Tillkommande driftskostnader som är en direkt följd av avtalet med Ryanair.

b) Kostnader för marknadsföringstjänster.

c) Investeringskostnader som har en direkt koppling till avtalet med Ryanair.

(309) Enligt uppgifter från de tyska myndigheterna måste FLG anställa ytterligare personal för att klara den förväntade passagerarvolymen. FLG räknade med tillkommande drifts- och personalkostnader på […] euro per passagerare.

(310) På grundval av avtalet från 2000 förväntade FLG att de tillkommande marknadsföringskostnaderna för perioden 2000–2012 skulle uppgå till […] euro i det mest fördelaktiga scenariot och på […] euro i det minst ofördelaktiga scenariot.

(311) Vad gäller investeringskostnaderna har de tyska myndigheterna förklarat att flygplatsinfrastrukturen fanns redan innan avtalet ingicks med Ryanair och att den verksamhet som Ryanair först planerade inte motiverade några ytterligare investeringar i infrastruktur.

(312) De tyska myndigheterna har presenterat följande uppställningar över intäkter och driftskostnader för det mest fördelaktiga scenariot (tabell 11) respektive det minst fördelaktiga scenariot (tabell 12):

Tabell 11

Kostnader och intäkter – det mest fördelaktiga scenariot

År	Passagerare	Intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet	Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet	Driftskostnader
2000	(…)	(…)	(…)	(…)
2001	(…)	(…)	(…)	(…)
2002	(…)	(…)	(…)	(…)
2003	(…)	(…)	(…)	(…)
2004	(…)	(…)	(…)	(…)
2005	(…)	(…)	(…)	(…)
2006	(…)	(…)	(…)	(…)
2007	(…)	(…)	(…)	(…)
2008	(…)	(…)	(…)	(…)
2009	(…)	(…)	(…)	(…)

([1]) Se 2014 års luftfartsriktlinjer, punkt 64.

År	Passagerare	Intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet	Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet	Driftskostnader
2010	(…)	(…)	(…)	(…)
2011	(…)	(…)	(…)	(…)
2012	(…)	(…)	(…)	(…)
Totalt	**(…)**	**(…)**	**(…)**	**(…)**

Tabell 12

Kostnader och intäkter – det mest ofördelaktiga scenariot

År	Passagerare	Intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet	Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet	Driftskostnader
2000	(…)	(…)	(…)	(…)
2001	(…)	(…)	(…)	(…)
2002	(…)	(…)	(…)	(…)
2003	(…)	(…)	(…)	(…)
2004	(…)	(…)	(…)	(…)
2005	(…)	(…)	(…)	(…)
2006	(…)	(…)	(…)	(…)
2007	(…)	(…)	(…)	(…)
2008	(…)	(…)	(…)	(…)
2009	(…)	(…)	(…)	(…)
2010	(…)	(…)	(…)	(…)
2011	(…)	(…)	(…)	(…)
2012	(…)	(…)	(…)	(…)
Totalt	**(…)**	**(…)**	**(…)**	**(…)**

(313) FLG förväntade att avtalet från 2000 med Ryanair skulle få positiva ekonomiska effekter. Tabell 13 innehåller en översikt över de intäkter från luftfartsrelaterad och icke luftfartsrelaterad verksamhet samt de kostnader som direkt kan tillskrivas Ryanairs verksamhet på flygplatsen samt marknadsföringskostnaderna.

Tabell 13

Förhandsanalys av lönsamheten

Bedömning av lönsamheten	Mest fördelaktiga scenariot (i euro)	Mest ofördelaktiga scenariot (i euro)
Intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet	(…)	(…)
Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet	(…)	(…)
Driftskostnader	(…)	(…)
Marknadsföringskostnader	(…)	(…)
Totalt	**(…)**	**(…)**

(314) I det mest fördelaktiga scenariot avrundade de tyska myndigheterna antalet passagerare till […] Detta resulterade i intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet på […] euro. I det mest ofördelaktiga scenariot var utgångspunkten totalt […] passagerare, vilket resulterade i intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet på […] euro. Baserat på antagandena skulle intäkterna från icke luftfartsrelaterad verksamhet uppgå till […] procent av intäkterna från luftfartsrelaterad verksamhet, vilket innebär att intäkterna från icke luftfartsrelaterad verksamhet beräknas till […] euro i det mest fördelaktiga scenariot samt till […] euro i det mest ofördelaktiga scenariot. Vidare beräknades driftskostnaderna till totalt […] euro i det mest fördelaktiga scenariot samt till […] euro i det mest ofördelaktiga scenariot. Marknadsföringskostnaderna beräknades inte per passagerare, utan skattades till totalt […] euro för det mest fördelaktiga scenariot och […] euro för det mest ofördelaktiga scenariot.

(315) Tabell 13 visar att de skattade intäkterna från 2000 års avtal skulle överskrida kostnaderna, vilket skulle ha resulterat i ett årligt överskott på […] euro för det mest fördelaktiga scenariot och […] euro för det mest ofördelaktiga scenariot.

(316) Kommissionen bedömer de tyska myndigheternas analys som stabil. De uppskattade intäkterna från luftfartsrelaterad verksamhet baserades på villkoren i avtalet med Ryanair från 2000. Intäkterna från icke luftfartsrelaterad verksamhet beräknades uppgå till […] procent av intäkterna från luftfartsrelaterad verksamhet, vilket bör vara i linje med andra flygplatsers relevanta generella beräkningar (se tabell 6). Det förefaller även rimligt att anta en ökad passagerarvolym skulle leda till ett ökat personalbehov.

(317) Investeringarna i utbyggnaden av Lübecks flygplats ansågs inte vara anpassade till Ryanair, utan kunde även gynna andra flygbolag. Investeringskostnaderna behövde därför inte räknas med i de tillkommande kostnaderna för avtalet med Ryanair. Som framhållits av de tyska myndigheterna arbetade FLG kontinuerligt för att fler flygbolag skulle etablera sig där, något man också lyckades med (exempelvis Wizz Air). Enligt de tyska myndigheterna har flygplatsen under ett antal år försökt inleda förhandlingar med Air Berlin.

(318) De tyska myndigheterna har hävdat att passagerarvolymen måste höjas betydligt om en privatisering av Lübecks flygplats skulle kunna lyckas. Kommissionen godtar att det gjordes investeringar i syfte att förbereda Lübecks flygplats för en ökad passagerarvolym ([1]).

(319) Enligt avtalet från 2000 var emellertid FLG inte skyldig att genomföra investeringarna ([2]). FLG hade kunnat fullgöra sina skyldigheter enligt detta avtal utan att investera i flygplatsens utbyggnad.

(320) Kommissionen drar därför slutsatsen att det var motiverat att inte räkna med investeringarna i Lübecks flygplats i avtalen med Ryanair från 2010.

(321) Efter en analys av de tyska myndigheternas uppgifter måste emellertid kommissionen invända på en punkt och gör därför en ändring. I avtalet från 2000 fastställdes att det skulle löpa ut den 30 maj 2010. Vid beräkningen av den ökade lönsamheten har de tyska myndigheterna även beaktat tillkommande kostnader och intäkter från åren 2011 och 2012. Kommissionen bedömer det som motiverat att endast beakta de tillkommande kostnader och intäkter som uppkommer under avtalets löptid. Efter denna nödvändiga ändring har kommissionen gjort sin egen analys: kommissionen har utgått från Tysklands bedömning av den tillkommande lönsamheten samt vid behov anpassat den, vilket framgår av uppställningen i tabellerna 14, 15 och 16:

Tabell 14

Kostnader och intäkter – det mest fördelaktiga scenariot

År	Passagerare	Intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet	Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet	Driftskostnader
2000	(…)	(…)	(…)	(…)
2001	(…)	(…)	(…)	(…)
2002	(…)	(…)	(…)	(…)
2003	(…)	(…)	(…)	(…)

([1]) Se kommissionens beslut (EU) 2015/1226 av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33963 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême, SNC-Lavalin, Ryanair och Airport Marketing Services (EUT L 201, 30.7.2015, s. 48).

([2]) Kommissionens beslut (EU) 2015/1584 av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd SA.23098 (C 37/07) (f.d. NN 36/07) som Italien har genomfört till förmån för Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL SpA och olika lufttrafikföretag som är verksamma vid Algheros flygplats (EUT L 250, 25.9.2015, s. 38).

År	Passagerare	Intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet	Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet	Driftskostnader
2004	(…)	(…)	(…)	(…)
2005	(…)	(…)	(…)	(…)
2006	(…)	(…)	(…)	(…)
2007	(…)	(…)	(…)	(…)
2008	(…)	(…)	(…)	(…)
2009	(…)	(…)	(…)	(…)
2010	(…)	(…)	(…)	(…)
Summa	**(…)**	**(…)**	**(…)**	**(…)**

Tabell 15

Kostnader och intäkter – det mest ofördelaktiga scenariot

År	Passagerare	Intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet	Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet	Driftskostnader
2000	(…)	(…)	(…)	(…)
2001	(…)	(…)	(…)	(…)
2002	(…)	(…)	(…)	(…)
2003	(…)	(…)	(…)	(…)
2004	(…)	(…)	(…)	(…)
2005	(…)	(…)	(…)	(…)
2006	(…)	(…)	(…)	(…)
2007	(…)	(…)	(…)	(…)
2008	(…)	(…)	(…)	(…)
2009	(…)	(…)	(…)	(…)
2010	(…)	(…)	(…)	(…)
Totalt	**(…)**	**(…)**	**(…)**	**(…)**

Tabell 16

Förhandsanalys av lönsamheten

Bedömning av lönsamheten	Mest fördelaktiga scenariot (i euro)	Mest ofördelaktiga scenariot (i euro)
Intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet	(…)	(…)
Intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet	(…)	(…)
Driftskostnader	(…)	(…)
Marknadsföringskostnader	(…)	(…)
Totalt	**(…)**	**(…)**

(322) Vad gäller förväntade intäkter och driftskostnader för åren 2011 och 2012 har kommissionen utgått från att avtalet från 2000 då redan skulle ha upphört att gälla (se tabellerna 14 och 15). I stället utgick kommissionen från förväntade intäkter och driftskostnader för åren 2000–2010, som anges i nedanstående tabell 16. Vad gäller marknadsföringskostnaderna har kommissionen använt sig av de tyska myndigheternas upplysningar för att beräkna genomsnittskostnaderna per passagerare för det mest fördelaktiga respektive det mest ofördelaktiga scenariot. Kommissionen har därefter multiplicerat genomsnittsvärdet per person med den förväntade passagerarvolymen för åren 2000–2010, vilket har resulterat i att värdet av marknadsföringskostnaderna uppskattas till […] euro i det mest fördelaktiga scenariot och […] euro i det mest ofördelaktiga scenariot (tabell 16).

(323) I den förhandsanalys för FLG som de tyska myndigheterna har överlämnat har de kommande betalningarna visserligen inte dragits av från priserna vid tidpunkten för avtalets ingående, men siffrorna visar ändå tydligt att avtalet beräknades kunna bli lönsamt.

(324) Utöver de uppgifter som lämnats av de tyska myndigheterna har Oxera presenterat en lönsamhetsanalys för avtalet från 2000 ([1]). Oxera har, om möjligt, baserat sin analys på faktiska uppgifter, dvs. kostnader och intäkter från perioden före avtalets ingående, för att på så sätt härleda antaganden om FLG:s förväntningar vid tidpunkten för avtalets ingående. I samband med detta använde sig Oxera av de faktiska passagerarsiffrorna fram till och med datum för avtalets ingående. Intäkterna från luftfartsrelaterad verksamhet samt marknadsföringskostnaderna baserades på avgifter och betalningar enligt avtalet från 2000. För att beräkna intäkterna från icke luftfartsrelaterad verksamhet samt driftskostnaderna använde Oxera faktiska siffror från perioden efter avtalets ingående.

(325) Nettonuvärdet (nedan kallat *NNV*) för avtalet från 2000 med Ryanair uppskattades till […] euro. Avtalet förväntades därför vara lönsamt.

(326) Oxera beräknade NNV utan att medräkna investeringskostnaderna i avtalet från 2000. Detta är i linje med kommissionens slutsats (se skälen 316–320), där det fastställs att de genomförda investeringarna på Lübecks flygplats inte ska medräknas i avtalet från 2000.

(327) Kommissionen noterar att Oxera använde sig av tillgängliga förhandsuppgifter för att beräkna passagerarvolym, intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet och marknadsföringsavgifter, men däremot efterhandsuppgifter för att beräkna intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet och rörelsekostnader. Enligt egna uppgifter hade Oxera inte tillgång till förhandsprognoser för intäkterna från icke luftfartsrelaterad verksamhet samt rörelsekostnaderna. Kommissionen konstaterar att när det ska bedömas om avtalet uppfyllde marknadsekonomitestet kan endast de intäkter och kostnader beaktas som flygplatsen på förhand uppskattade vid tidpunkten för avtalet med flygbolaget. I andra hand kan emellertid en bedömning som till viss del baseras på efterhandsavgifter användas för att bekräfta de antaganden som ligger till grund för de uppskattade intäkterna och kostnaderna. Oxeras rekonstruerade förhandsuppgifter för intäkter från luftfartsrelaterad verksamhet ([…] euro) ligger också mellan de FLG-prognoser som de tyska myndigheterna presenterat för det fördelaktiga ([…] euro) och det ofördelaktiga scenariot ([…] euro). Oxeras rekonstruerade förhandsuppgifter för marknadsföringskostnader ([…] euro) ligger ännu lägre än de prognoser som de tyska myndigheterna presenterat: FLG har beräknat marknadsföringskostnaderna till sammanlagt […] euro i det mest fördelaktiga scenariot och […] euro i det mest ofördelaktiga scenariot. Därmed bekräftas att FLG-prognoserna var tillräckligt försiktiga.

7.4.3 ***Slutsats***

(328) Av de upplysningar som de tyska myndigheterna har lämnat framgår att FLG kunde förvänta sig att avtalet från 2000 skulle ge ett positivt tillkommande resultat. De antaganden som denna förväntan grundar sig på förefaller vara rimliga. Detta bekräftas av det faktum att den faktiska ökningen av passagerarvolymen översteg den förväntade ökningen under perioden 2000–2005. Att ökningen av passagerarvolymen tog stopp berodde i första hand på att planbeslutet inte utfärdades, vilket omöjliggjorde en utbyggnad av flygplatsen. Detta hade inte kunnat förutses vid den tidpunkt då avtalet från 2000 ingicks. FLG:s förväntningar bekräftas genom Oxeras studie.

(329) Det hade därför varit rimligt att vänta sig att avtalet från 2000 med Ryanair skulle ha medfört en tillkommande lönsamhet för FLG. Följaktligen skulle även en försiktig marknadsekonomisk aktör ha ingått avtalet, eftersom detta i förväg skulle ha bedömts bidra till flygplatsens lönsamhet. Eftersom avtalet från 2000 enbart bidrog positivt kan det också anses utgöra ett led i flygplatsens övergripande strategi för att uppnå lönsamhet, åtminstone på längre sikt.

([1]) Oxera-rapporten *Lübeck airport – Economic MEOP Assessment* (Lübecks flygplats – Ekonomiskt utlåtande avseende marknadsekonomitestet) av den 1 september 2014.

(330) Avtalet från 2000 mellan FLG och Ryanair inbegriper därför inte någon ekonomisk fördel som Ryanair inte skulle ha fått enligt normala marknadsvillkor. Detta avtal ska följaktligen inte anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Detta konstaterande leder till att det inte heller behöver undersökas om avtalen från 2010 omfattade ett statligt stöd för Ryanair.

7.5 *AVGIFTER FÖR AVISNING AV FLYGPLAN PÅ FLYGPLATSEN*

7.5.1 ***Selektivitet***

(331) För att en statlig åtgärd ska omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget måste den gynna ”vissa företag eller viss produktion”. Stödbegreppet omfattar följaktligen endast sådana åtgärder som gynnar företag selektivt.

(332) Enligt EU-domstolarnas rättspraxis ska det undersökas huruvida en statlig åtgärd inom ramen för en viss rättsordning (nedan kallad *referensramen*) kan gynna ”vissa företag eller viss produktion” i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med den aktuella åtgärden. En åtgärd som gör åtskillnad mellan företag som befinner sig i en jämförbar situation är uppenbart selektiv. Om en åtgärd som är selektiv vid första påseendet motiveras av skattesystemets art eller allmänna funktion, kommer den inte att anses vara selektiv och faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget ([1]).

(333) Kommissionen måste därför genomföra en analys i tre steg: För det första ska referenssystemet identifieras. För det andra ska det fastställas huruvida en viss åtgärd utgör ett undantag från detta system i den mån den gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets egentliga syften, befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Om åtgärden utgör ett undantag (och därför är selektiv vid första påseendet) måste det fastställas, i det tredje steget av analysen, huruvida undantaget motiveras av (referens) systemets art eller allmänna funktion.

(334) I det aktuella fallet inledde kommissionen det formella granskningsförfarandet med anledning av avgifterna för avisning av flygplan.

(335) I samband med detta måste det först fastställas vilken ordning som dessa avgifter baseras på. Som kommissionen har konstaterat fastställs de relevanta avgifterna i en ordning med specialavgifter. Denna ordning med specialavgifter ingår inte i den allmänna avgiftstabellen för nyttjande av infrastruktur, men har vissa gemensamma egenskaper: I ordningen anges priserna för vissa tjänster som flygplatsen erbjuder flygbolagen samt priserna för det material som krävs. Ordningen gäller för samtliga flygbolag som använder flygplatsen. Den uppdateras regelbundet med några års mellanrum för att beakta kostnadsutvecklingen för sådana specialtjänster. Endast flygplatsen har rätt att utarbeta ordningen med specialavgifter.

(336) I sin dom om Lübecks flygplats slog domstolen fast att 2006 års avgiftstabell skulle vara den relevanta referensramen ([2]). Vad gäller likheterna mellan den allmänna avgiftstabellen och ordningen med specialavgifter drar kommissionen slutsatsen att ordningen med specialavgifter på Lübecks flygplats ska anses utgöra den referensram som ligger till grund för bedömningen av avgifterna för avisning av flygplan.

(337) För det andra måste kommissionen undersöka om denna ordning med specialavgifter gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Ordningen med specialavgifter gäller för samtliga flygbolag som använder Lübecks flygplats. I ordningen görs det ingen åtskillnad mellan flygbolag vad gäller nyttjande av avisningstjänster. För varje flygplan som avisas på Lübecks flygplats gäller samma avgifter och dessa fastställs efter startvikt samt mängden avisningsvätska och varmvatten. Avgifterna för avisning på Lübecks flygplats utgör därför inget undantag från referenssystemet eftersom det inte görs någon åtskillnad mellan flygbolagen som använder flygplatsen. Enligt kommissionen är det därmed uppenbart att avisningsavgifterna inte är selektiva.

([1]) Dom av den 7 mars 2012, British Aggregates Association mot kommissionen, T-210/02 *RENV* ECLI:EU:T:2012:110, punkterna 82 och 83; dom av den 15 november 2011, kommissionen och Spanien mot Government of Gibraltar och Förenade kungariket i de förenade målen C-106/09 P och C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punkterna 74 och punkt 75; dom av den 14 januari 2015, Eventech mot The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkterna 54 och 55.

([2]) Dom av den 21 december 2016, kommissionen mot Hansestadt Lübeck, C-524/14 P ECLI:EU:C:2016:971, punkt 62.

(338) Det är därför inte nödvändigt att bedöma huruvida avgifterna motiveras av (referens)systemets art eller allmänna funktion.

7.5.2 ***Slutsats***

(339) Avgifterna för avisning av flygplan ska följaktligen inte anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

8. **SLUTSATSER**

(340) Det behövs inget beslut för att avgöra om eventuella statliga stöd till FLG utgör statliga stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och i så fall kan förklaras förenliga med den inre marknaden. Den juridiska personen FLG existerar inte längre och har upphört med sin ekonomiska verksamhet. Även om det förelåg ekonomisk kontinuitet mellan FLG och Yasmina, skulle stödet inte längre kunna återkrävas från Yasmina, eftersom Yasmina har upplösts och dess tillgångar har avyttrats inom ramen för ett konkursförfarande enligt tysk rätt under en domstols överinseende.

(341) Försäljningen av FLG-aktier till Infratil år 2005 innebar ingen fördel för Infratil eftersom Lübecks stad agerade som en marknadsekonomisk aktör vid försäljningen av aktierna. Omförhandlingen av säljoptionen 2009 samt övertagandet av ytterligare förluster, investeringskostnader och andra kostnader i enlighet med 2009 års tilläggsavtal medförde inte heller någon fördel för Infratil. Även i detta fall agerade Lübecks stad som en marknadsekonomisk aktör.

(342) På grundval av en förhandsbedömning skulle avtalet från 2000 mellan FLG och Ryanair ha bidragit till flygplatsens lönsamhet. Följaktligen skulle en marknadsekonomisk aktör ha ingått detta avtal, som därmed inte innebär någon fördel för Ryanair.

(343) Avgifterna för avisningstjänster på Lübecks flygplats är uppenbarligen inte av selektiv karaktär.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det behövs inget beslut för att avgöra om eventuella statliga stöd till FLG utgör statliga stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och i så fall kan förklaras förenliga med den inre marknaden, eftersom FLG har upphört med sin ekonomiska verksamhet och det inte längre är möjligt att återkräva stödet.

Artikel 2

Försäljningen av 90 procent av FLG-aktierna till Infratil samt 2009 års omförhandlade villkor för säljoptionen utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 3

Avtalet från 2000 mellan Ryanair och Lübecks flygplats möjliggör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 4

Avgifterna för avisning av flygplan utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 7 februari 2017.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Ledamot av kommissionen