KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2018/1276

af 22. februar 2018

i statsstøttesag SA.31149 (2012/C) — Tyskland

Påstået statsstøtte til Ryanair

(meddelt under nummer C(2018) 1034)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

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

under henvisning til opfordringen til interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser ([1]) og under henvisning til deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 10. juli 2007 (herefter »beslutning af 2007 om at indlede proceduren«) meddelte Kommissionen Tyskland sin beslutning om at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i TEUF med hensyn til finansiering af Lübeck lufthavn, de økonomiske forbindelser mellem Hansestadt Lübeck og Infratil Limited (herefter »Infratil«) samt lufthavnens økonomiske forbindelser med luftfartsselskabet Ryanair. Den formelle undersøgelsesprocedure blev registreret under sagsnummer SA.21877 (C 24/2007). Den 24. oktober 2007 blev der vedtaget en berigtigelse af indledningsbeslutningen af 2007.

(2) Beslutningen af 2007 om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 29. november 2007 ([2]). Berigtigelsen blev offentliggjort den 7. december 2007 ([3]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsende deres bemærkninger senest en måned efter meddelelsen af beslutningen.

(3) Den 28. januar 2009 fremsendte Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung e.V. (herefter »SGF«) ([4]) en klage i sag SA.21877, som blev registreret under nummer SA.27585.

(4) Den 22. juni 2010 og den 30. juni 2010 fremsendte SGF endnu en klage med påstand om, at Tyskland havde ydet Flughafen Lübeck GmbH (herefter »FLG«) og Infratil yderligere ulovlig statsstøtte. Denne klage blev registreret under nummer SA.31149.

(5) Ved brev af 22. februar 2012 (herefter »afgørelse af 2012 om at indlede proceduren«) informerede Kommissionen Tyskland om sin afgørelse om at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i TEUF om påstået statsstøtte til FLG, Infratil, Ryanair og andre luftfartsselskaber, som benytter Lübeck lufthavn ([5]).

(6) Afgørelsen af 2012 om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 10. august 2012 ([6]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsende deres bemærkninger senest en måned efter meddelelsen af beslutningen.

([1]) EUT C 241 af 10.8.2012, s. 56.
([2]) EUT C 287 af 29.11.2007, s. 27.
([3]) EUT C 295 af 7.12.2007, s. 29.
([4]) Dette er en ikkestatslig organisation, der er registreret i henhold til bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT L 156 af 25.6.2003, s. 17).
([5]) Forud for indledningen af proceduren blev foranstaltningerne undersøgt i sag CP 31/2009 (SA.27585) og CP 162/2010 (SA.31149).
([6]) Kommissionens afgørelse af 22. februar 2012 om statsstøttesag nr. SA.27585 og SA.31149 (2012/C) (ex NN/2011, ex CP 31/2009 og CP 162/2010) — Påstået statsstøtte til Lübeck lufthavn, Infratil og flyselskaber, som benytter lufthavnen (Ryanair, Wizz Air m.fl.) — Tyskland — Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter TEUF-traktatens artikel 108, stk. 2 (EUT C 241 af 10.8.2012, s. 56).

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

(8) Den 7. februar 2017 vedtog Kommissionen en endelig afgørelse i sag SA.21877 og SA.27585 samt SA.31149 ([1]). Hvad angår eventuel statsstøtte til Ryanair, blev der i Kommissionens afgørelse udelukkende foretaget en vurdering af aftalen fra 2000 mellem lufthavnsoperatøren og Ryanair. Kommissionen fastslog i afgørelsen, at oplysningerne i dens dokumenter på datoen for afgørelsen ikke var tilstrækkelige til at vurdere, om efterfølgende aftaler, navnlig dem, der blev indgået i 2010, udgør statsstøtte til fordel for Ryanair. Disse aftaler ville derfor blive vurderet i en separat afgørelse ([2]).

(9) Den 27. juli 2017 modtog Tyskland en anmodning om oplysninger vedrørende de to tillægsskrivelser indgået mellem FLG og Ryanair i 2010 samt Oxeras rapport af 6. februar 2015 ([3]). Tyskland anmodede om forlængelse af fristen til at fremsende oplysninger, hvilket Kommissionen imødekom den 2. august 2017. De krævede oplysninger blev fremsendt den 20. september 2017.

(10) Den 22. september 2017 blev der fremsendt en anmodning om oplysninger til Ryanair, som videresendte den til Tyskland. Som svar herpå fremsendte Ryanair og Oxera oplysninger den 6. oktober 2017. Den 24. oktober 2017 videresendte Kommissionen de dokumenter til Tyskland, som den havde modtaget fra Ryanair, med en opfordring til at kommentere dem.

(11) Med hensyn til proceduren i sag SA.21877, SA.27585 og SA.31149 henviser Kommissionen til betragtning 1-61 i afgørelse (EU) 2017/2336.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

2.1. Baggrundsoplysninger om undersøgelsen og foranstaltningerne

2.1.1. *Oplysninger om lufthavnen og udvikling i passagerantallet*

(12) Lübeck lufthavn ligger i Schleswig-Holstein ca. 73 km fra Hamborg.

(13) Lufthavnen selv betegner sit opland som storbyområderne omkring Hamborg og Øresund (Storkøbenhavn/Malmø).

(14) Ifølge en markedsundersøgelse udført af lufthavnen i 2009 ([4]) kom hovedparten af de (afrejsende) passagerer i Lübeck lufthavn fra Hamborg (dvs. 47,20 %). Lufthavnen i Hamborg ligger 78 km fra Lübeck lufthavn, hvilket svarer til ca. 65 minutters transporttid i bil.

(15) Indtil 2000 var lufthavnen henvist til indtægter fra charterflyvninger og almen flyvning. I 2000 ændrede lufthavnen sin forretningsmodel til en lufthavn for lavprisselskaber, hvis indtægter opnås gennem en kombination af luftfartsrelaterede og ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter. Fra dette tidspunkt blev de fleste flyvninger i Lübeck lufthavn gennemført af luftfartsselskabet Ryanair, som i 2010 havde en andel på ca. 90 % af trafikken.

(16) Oprindeligt blev Lübeck lufthavn drevet af FLG, som var et selskab med begrænset ansvar, og hvis eneste selskabsdeltager var Hansestadt Lübeck. Lufthavnen blev privatiseret første gang i 2005, men købt tilbage af Hansestadt Lübeck i 2009. En offentlig afstemning, der blev gennemført i Lübeck i april 2010, sikrede lufthavnens fortsatte eksistens og godkendte yderligere investeringer i en udvidelse af lufthavnen, indtil der var fundet en ny privat investor. I 2012 blev der fundet en ny privat investor. I de senere år har lufthavnen skiftet ejer flere gange.

(17) Passagerantallet er steget fra 48 652 passagerer i 1999 til 697 559 passagerer i 2009. Herefter er det — stik imod lufthavnens forventninger, som tog udgangspunkt i et passagerantal på 2,2 mio. passagerer senest i 2015 — faldet gradvist.

([1]) Kommissionens afgørelse (EU) 2017/2336 af 7. februar 2017, SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) og SA.31149 (2012/C) — Tyskland — Påstået statsstøtte til Flughafen Lübeck GmbH, Infratil Limited, Ryanair og luftfartsselskaber, som benytter lufthavnen (EUT L 339 af 19.12.2017, s. 1).

([2]) Se betragtning 186 i afgørelse (EU) 2017/2336.

([3]) Oxera-rapport, »Economic Market Ecomomy Operator Principle (MEOP) Assessment: Lübeck airport«, den 6. februar 2015.

([4]) Take-off Konzept — Flughafen Lübeck GmbH, 21. december 2009, s. 23.

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

2.1.2. *Aftalen fra 2000*

(19) FLG indgik i maj 2000 en aftale med Ryanair om lufthavnstjenester (herefter »aftalen fra 2000«), hvori de lufthavnsafgifter, som Ryanair skal betale, samt lufthavnens markedsføringsbetalinger blev reguleret. Aftalen fra 2000 skulle efter planen træde i kraft den 1. juni 2000 og løbe frem til den 31. maj 2010.

(20) For ruten til London-Stansted blev omkostningerne og indtægterne reguleret i aftalen som følger:

Tabel 1

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

	< 18 turnarounds om ugen	≥ 18 turnarounds om ugen
FLG's omkostninger:		
Markedsføringsstøtte — omkostninger pr. ankommende passager	EUR […] (*)	[…]
	Indtil den 31. maj 2005	Fra den 1. juni 2005
FLG's indtægter:		
Afgifter, som Ryanair skal betale pr. fly	EUR […]	EUR […]
Afgifter, som Ryanair skal betale pr. ankommende passager	EUR […]	EUR […]
Nettoafgifter, som Ryanair skal betale pr. ankommende passager (afgifter minus markedsføringsstøtte)	*EUR […]*	*EUR […]*
Andet:		
Gebyr for omsætning pr. billet solgt af FLG	[…]	[…]
Provision af omsætning fra biludlejninger, som er booket af FLG	*[…]*	*[…]*
Sikkerhedsgebyr (der betales af Ryanair til det relevante statslige organ)	EUR […]	EUR […]

(*) Fortrolige oplysninger.

2.2. **Potentiel statsstøtte fra lufthavnsoperatøren FLG til fordel for Ryanair**

(21) I marts og oktober 2010 indgik Ryanair og FLG to tillægsskrivelser til ovennævnte aftale fra 2000 (herefter sammen benævnt »aftalerne fra 2010« eller »tillægsskrivelserne fra 2010«).

(22) Den første tillægsskrivelse (herefter »tillægsskrivelse nr. 1«), der blev indgået den 29. marts 2010, omfattede perioden fra den 28. marts 2010 til den 30. oktober 2010. Den udgjorde en forlængelse af aftalen fra 2000, der ville være udløbet i maj 2010, og med den blev der indført en ny markedsføringsafgift på […] EUR pr. passager, der skulle betales af FLG som modydelse for en markedsføringsevent, der var organiseret af Ryanair og

tidsmæssigt begrænset. Denne nye betaling for markedsføringstjenester kom oven i den i 2000-aftalen regulerede betaling for markedsføringstjenester på henholdsvis […] EUR pr. passager (ved færre end 18 ugentlige turnarounds) eller […] EUR pr. passager (ved flere end 18 ugentlige turnarounds). Da Ryanair gennemførte mere end 18 turnarounds, skulle FLG i aftalens løbetid i alt betale […] EUR pr. passager til Ryanair. Alle øvrige betingelser i aftalen fra 2000 blev bibeholdt, således at passagerserviceafgiften pr. afrejsende passager, der skulle betales til FLG, beløb sig til […] EUR og forpladshandlingafgiften pr. turnaround til […] EUR.

(23) Den 31. oktober 2010 blev der efter udløbet af tillægsskrivelse nr. 1 undertegnet en anden tillægsskrivelse (herefter »tillægsskrivelse nr. 2«). I tillægsskrivelse nr. 2 blev betingelserne fra tillægsskrivelse nr. 1 ikke bevaret, men der skete en tilbagevenden til de i aftalen fra 2000 fastholdte markedsføringsbetalinger, hvilket betød en forlængelse af bestemmelserne i denne aftale med tre år indtil den 1. november 2013.

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

2.3. **Undersøgelsens omfang**

(25) Aftalen fra 2000 mellem FLG og Ryanair var genstand for afgørelse (EU) 2017/2336. Den foreliggende afgørelse vedrører følgelig kun tillægsskrivelse nr. 1 og tillægsskrivelse nr. 2 fra 2010.

2.4. **Begrundelse for indledning af proceduren**

(26) Kommissionen mistænkte, at Ryanair blev indrømmet en selektiv fordel som følge af aftalerne fra 2010, og at der således foreligger statsstøtte i henhold til artikel 107 i TEUF.

3. **BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND**

(27) Tyskland var af den opfattelse, at aftalerne fra 2010 hverken fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencen, og at de ikke påvirkede samhandlen mellem medlemsstater negativt, da Lübeck lufthavn er en lille regional lufthavn, som ikke konkurrerede med lufthavnen i Hamborg eller andre lufthavne.

(28) Hvad angår tillægsskrivelse nr. 1, gjorde Tyskland gældende, at aftalen var i overensstemmelse med markedsvilkårene og ikke medførte nogen fordel for Ryanair. Tyskland fremførte under henvisning til Helaba I ([1])-sagen, at der ikke er nogen fordel, når andre operatører af regionale lufthavne tilbyder Ryanair lignende vilkår. Tyskland gjorde desuden gældende, at dette er blevet påvist i Ryanairs sammenlignende analyse.

(29) Tyskland fremførte, at lavprisluftfartsselskaber som Ryanair og Wizz Air stillede færre krav til groundhandling og infrastrukturydelser. For det første har der været behov for færre check-in-skranker, fordi passagererne har mulighed for at tjekke ind online hos Ryanair. For det andet har der ikke været nogen passagerbusser. For det tredje var den tid, Ryanair-fly er på jorden, kortere, fordi gåafstandene er mindre i Lübeck lufthavn. For det fjerde har der ikke været nogen transitforbindelser og mindre bagage pr. person, hvorfor der ikke har været behov for relevante transitfaciliteter. Endelig har der været mindre efterspørgsel efter rengøringstjenester på jorden, fordi kabinepersonalet ofte selv har taget sig af rengøringen inde i flyet.

(30) Men hensyn til tillægsskrivelse nr. 2 henviste Tyskland til, at der er tale om en udvidelse af 2000-aftalen uden væsentlige ændringer. Tyskland mente, at aftalen fra 2000 er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(31) Desuden er det Tysklands opfattelse, at de påståede fordele for Ryanair ikke kan henføres til staten i medfør af afgørelsen i Stardust Marine-sagen ([2]). Ifølge Tyskland har FLG handlet selvstændigt og uden statens indblanding. Endvidere fremførte Tyskland, at FLG ikke var integreret i de offentlige forvaltningsstrukturer. Endvidere er de offentlige myndigheders tilsyn med styringen af FLG begrænset til forhold vedrørende luftfart og offentlige opgaver, ligesom det ikke omfatter aktiviteter vedrørende virksomhedsledelse.

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

4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

4.1. Flughafen Lübeck GmbH

(32) FLG fremførte, at foranstaltningerne ikke kunne tilregnes Tyskland, fordi aftalerne blev forhandlet selvstændigt af FLG.

4.2. Ryanair

(33) Ryanair fremførte, at 2010-aftalerne ikke kan tilregnes staten.

(34) Endvidere anførte Ryanair, at der ikke foreligger selektivitet, idet der i forbindelse med aftalerne fra 2010 blot er tale om korte tillægsskrivelser, der udvider varigheden af de eksisterende ordninger under Ryanairs 2000-aftale. Det eneste nye element var en kommercielt forhandlet tilpasning om markedsføringsstøtte.

(35) Ryanair oplyste, at aftalen med FLG er indgået på baggrund af økonomiske overvejelser. Lübeck lufthavn blev betragtet som en rentabel sekundær lufthavn til lufthavnen i Hamborg, og selve Lübeck blev anset som en værdifuld kulturel destination. Selv om Ryanair ikke kunne fremlægge en forretningsplan, der begrunder dets beslutning om at iværksætte ydelser i Lübeck lufthavn, understregede Ryanair, at en sådan forretningsplan ikke normalt er påkrævet for en privat investor. Ryanair redegjorde for, at selskabets ydelser i Lübeck lufthavn er afbrudt af kommercielle hensyn, herunder stigning i omkostninger og (som en konsekvens af den økonomiske krise) lavere udbytte end forventet.

(36) Ryanair fremførte, at regionale lufthavne i EU befandt sig i en vanskelig position på markedet. Der skal derfor tages højde for lufthavnsindtægter fra både luftfartsrelaterede aktiviteter og ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter (det såkaldte single till-princip). Da aftaler med Ryanair normalt giver løfte om et højt passagertal, ville sådanne forretningsrelationer ofte bidrage til, at lufthavnen bliver mere kendt og tiltrækker flere luftfartsselskaber samt detailbutikker og andre tjenesteleverandører. Ryanair fremførte desuden, at der var tydelige beviser på, at et højere passagertal ville føre til højere indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter.

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

(38) Ryanair gennemførte en sammenligning af lufthavne med en størrelse og situation, der kan sammenlignes med Lübeck lufthavn. Sammenligningslufthavnene var Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes og Prestwick. Vurderingen af de afgifter, som Ryanair betalte i sammenligningslufthavnene, viste, at de omkostninger, som Ryanair betalte i Lübeck lufthavn, generelt var højere end gennemsnittet for sammenligningslufthavnene, hvilket var tilfældet både pr. passager og pr. turnaround.

(39) Ryanair fremsendte to rapporter udarbejdet af Oxera, hvori der blev givet en vurdering af den forventede rentabilitet af tillægsskrivelserne fra 2010 ([1]). Begge rapporter er baseret på en forretningsplan, der er udarbejdet af Lübeck lufthavn i 2010 før undertegnelsen af tillægsskrivelserne fra 2010. Ifølge rapporterne blev der på grundlag af realistiske antagelser på tidspunktet for indgåelsen af tillægsskrivelserne fra 2010 taget udgangspunkt i, at begge tillægsskrivelser ville være tilstrækkeligt rentable, og at en lufthavn, som handlede i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, sandsynligvis ville have tilbudt lignende vilkår. Ifølge Oxera ville dette også gælde, hvis markedsføringsaftalen med AMS vurderes sammen med tillægsskrivelserne fra 2010, og hvis AMS' omkostninger, men ikke AMS' indtægter, inkluderes i vurderingen.

(40) Med hensyn til markedsføringsaftalen med AMS fremførte Ryanair, at sådanne aftaler er fordelagtige for begge parter, idet Ryanairs websted er meget populært, og fordi den pågældende lufthavn herigennem nyder større international anseelse, udvikler sit mærke og benyttes af flere passagerer, hvilket blev bekræftet af en yderligere Oxera-rapport af 26. september 2014.

([1]) Oxera-rapport, Economic MEOP Assessment: Lübeck lufthavn, den 6. februar 2015. Oxera-rapport, Response to the European Commission's request, den 6. oktober 2017.

4.3. **Air Berlin**

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

(42) Air Berlin anførte, at formålet med Ryanairs markedsføringsstrategi var at stjæle potentielle kunder fra bl.a. Air Berlin. Kunder havde bevæget sig fra lufthavnen i Hamborg til Lübeck på grund af Ryanairs lave priser. Air Berlin fremfører at have lidt betydelige tab på grund af statsstøtten. Air Berlin har som følge af Ryanairs parallelle tilbud fra Lübeck lufthavn måttet indstille en del af sine ruter. Air Berlin gjorde desuden gældende, at selskabet fandt det vanskeligt at åbne nye destinationer fra lufthavnen i Hamborg, så længe Ryanair tilbød lignende destinationer fra Lübeck lufthavn til ekstremt lave priser.

(43) Desuden fremførte Air Berlin, at aftalen med Ryanair kunne tilregnes Tyskland. I henhold til FLG's vedtægter skal tilsynsrådet godkende afgifter for anvendelse af lufthavnen (punkt 12 i vedtægterne). Fire ud af tilsynsrådets seks medlemmer blev valgt af Hansestadt Lübeck. Derfor konkluderede Air Berlin, at Hansestadt Lübeck kan drages til ansvar.

(44) Efter Air Berlins opfattelse gav også markedsføringsaftalen mellem AMS og FLG anledning til betænkeligheder, idet fordelene ved »markedsføringsstøtten« på ingen måde synes at stå i forhold til de aktuelle markedsføringsudgifter afholdt af Ryanair.

5. **TYSKLANDS BEMÆRKNINGER TIL DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER**

5.1. **Tysklands bemærkninger til Ryanairs bemærkninger**

(45) Efter Tysklands opfattelse viser Ryanairs bemærkninger, at Lübeck lufthavn handlede i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(46) Tyskland fremhævede især, at Ryanairs fremgangsmåde er velfunderet ved at påvise aftalens overensstemmelse med markedet gennem en rentabilitetsanalyse og en sammenlignende analyse.

(47) Ifølge Tyskland kunne tillægsaftalerne fra 2010 ikke tilregnes staten, idet de blev forhandlet selvstændigt og indgået af FLG uden Hansestadt Lübecks indblanding. Derudover påpegede Tyskland, for så vidt angår tillægsskrivelse nr. 2, at den alene var en forlængelse af 2000-aftalen og således ikke indeholdt nogen væsentlige ændringer. Derfor gælder alle overvejelser vedrørende 2000-aftalen tillige for denne tillægsskrivelse.

(48) Tyskland fremførte, at det er uforståeligt, hvorfor aftalen om markedsføringsydelser mellem FLG og AMS skal inddrages i den foreliggende undersøgelse, eftersom FLG ikke har anvendt offentlige midler inden for rammerne af aftalen. Omkostningerne i henhold til markedsføringsaftalen med AMS er blevet dækket med private midler, der stammede fra industri- og handelskammeret i Lübeck, som er en sammenslutning af private virksomheder. Tyskland bemærkede ydermere, at aftalen om markedsføringsydelser med AMS kan anses for at være i overensstemmelse med standarderne på markedet. Dette understøttes af, at FLG blev pålagt færre omkostninger end andre lufthavne med en lignende aftale. Desuden var den omhandlede aftale baseret på et løfte fra Ryanair om at udvide sin portefølje af flyvninger med to destinationer.

(49) Et andet forhold, der skal tages højde for, er, at Lübeck lufthavn fungerer som back-up-lufthavn for lufthavnen i Hamborg, og at den er en nødvendig transportinfrastruktur for det nordlige Tyskland.

5.2. **Tysklands bemærkninger til Air Berlins bemærkninger**

(50) Ifølge Tyskland ville Air Berlin være blevet indrømmet de samme fordele som Ryanair, hvis det havde opfyldt de samme kriterier med hensyn til passagerantal og antal afgange. I stedet har Air Berlin imidlertid afvist alle tilbud om forhandling med FLG, da selskabet aldrig havde nogen intentioner om at tilbyde ydelser fra Lübeck lufthavn. Air Berlin gjorde aldrig indsigelse mod de vilkår, som Ryanair opererede på i Hamborg lufthavn. Derudover havde forskellige luftfartsselskaber klaget (til bl.a. Kommissionen) over, at Air Berlin har nydt godt af betydelig statsstøtte fra De Forenede Arabiske Emirater. Air Berlin kan derfor ikke fremstille sig selv om offer i forhold til konkurrenten Ryanair.

(51) Tyskland var uenig i Air Berlins udtalelse om, at der var konkurrence mellem Lübeck lufthavn og lufthavnen i Hamborg. Navnlig henviste Tyskland til, at Hamborg i 2000 har betjent halvfjerds gange så mange passagerer som Lübeck lufthavn. Andre lufthavne har ikke klaget over dette forhold, hvilket viser, at der ikke har været nogen konkurrence mellem de to lufthavne.

(52) Desuden afviste Tyskland Air Berlins argument om, at Ryanair havde en økonomisk fordel. Tyskland fremførte, at Air Berlin har anvendt fejlagtige beregninger, og at det eneste kriterium, der er relevant for at vurdere, om en aftale mellem en lufthavn og et luftfartsselskab er i overensstemmelse med markedet, er, om den overholder princippet om den markedsøkonomiske aktør.

6. **VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE**

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

(54) Kriterierne i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF gælder kumulativt. Med henblik på at afgøre, om en foranstaltning udgør statsstøtte, skal følgende betingelser være opfyldt:

— modtageren er et selskab

— foranstaltningen giver en fordel

— denne fordel ydes ved hjælp af statsmidler

— fordelen er selektiv, og

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

6.1. **Økonomisk aktivitet og begrebet virksomhed**

(55) Virksomhedsbegrebet omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde. Ved aktiviteter, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et bestemt marked, er der tale om økonomiske aktiviteter.

(56) Da Ryanair er en privat virksomhed, som leverer lufttransportydelser mod betaling og arbejder med gevinst for øje, er Ryanair en virksomhed, som udøver en økonomisk aktivitet. Der er dermed tale om en virksomhed i overensstemmelse med artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.2. **Økonomisk fordel**

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

(58) Når en lufthavn har offentlige midler til sin rådighed, kan det som udgangspunkt udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, hvis der for forholdet mellem lufthavn og luftfartsselskab gælder normale markedsvilkår. Vurderingen af, om det såkaldte markedsøkonomiske investorprincip bliver overholdt, foregår ved at sammenligne den adfærd, der udvises af de offentlige myndigheder, med den adfærd, der udvises af en sammenlignelig markedsøkonomisk investor, med henblik på at fastslå, om en aftale giver modparten en fordel ([2]).

6.2.1. *Indledende bemærkninger til det markedsøkonomiske investorprincip*

(59) I henhold til punkt 53 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 ([3]) kan det med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske princip som udgangspunkt udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, der benytter en lufthavn, hvis den pris, der opkræves for lufthavnstjenesterne, svarer til markedsprisen (»første tilgang« — sammenligning med markedsprisen). En anden tilgang er ved hjælp af en forhåndsanalyse — dvs. en analyse, som tager udgangspunkt i de oplysninger, der er tilgængelige på tidspunktet for støttens tildeling, og i den udvikling, der kan forventes på dette tidspunkt — at påvise, at aftalen vil give lufthavnen et positivt, gradvist stigende dækningsbidrag, og at den indgår i en overordnet strategi, der i det mindste på lang sigt fører til overskud (»anden tilgang« — forhåndsrentabilitetsanalyse) ([4]).

([1]) Jf. f.eks. Domstolens dom af 11. juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl./La Poste m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, præmis 60.
([2]) Ibid.
([3]) Kommissionens meddelelse om retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).
([4]) Se punkt 53 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

(60) Hvad angår den første tilgang, finder Kommissionen ikke, at der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne ([1]). Den mener derfor, at en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er den mest velegnede metode til vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber.

(61) Anvendelsen af det markedsøkonomiske princip på grundlag af en gennemsnitlig pris på sammenlignelige markeder i almindelighed kan være en hjælp, hvis en sådan pris kan fastsættes på en velfunderet måde eller beregnes på grundlag af andre markedsindikatorer. Denne metode er dog ikke så velegnet for lufthavnstjenester, da omkostnings- og indtægtsstrukturen normalt varierer meget mellem forskellige lufthavne. Omkostninger og indtægter afhænger af lufthavnens udviklingsgrad, antallet af luftfartsselskaber, som anvender lufthavnen, lufthavnens passagertrafikkapacitet, infrastrukturens tilstand og investeringssituationen, de gældende regler, som kan variere mellem de enkelte medlemsstater, samt eventuelle gældsposter eller forpligtelser, som lufthavnen har pådraget sig ([2]).

(62) Endvidere kompliceret liberaliseringen af lufttransportmarkedet enhver rent komparativ analyse. Som det fremgår af denne sag, er lufthavnes og luftfartsselskabers forretningspraksis ikke altid udelukkende baseret på offentliggjorte afgiftsordninger. Derimod kan forretningsforbindelserne variere kraftigt. De indebærer risikodeling med hensyn til passagertal og en deling af de tilhørende erhvervsmæssige og finansielle ansvarsområder, en generalisering af incitamentsmekanismer samt en ændring af risikofordelingen i løbet af aftalernes løbetid. Følgelig kan transaktioner ikke sammenlignes med hinanden på grundlag af en turnaroundpris eller en pris pr. passager.

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

»De offentlige myndigheder har traditionelt anset de offentligt ejede lufthavne for infrastrukturer til fremme af den lokale udvikling og ikke betragtet dem som virksomheder, der opererer på markedsvilkår. Priserne i disse lufthavne er derfor generelt ikke blevet fastsat ud fra markedshensyn og særligt ikke ud fra velfunderede forudgående rentabilitetsudsigter, men snarere på grundlag af samfundsmæssige eller regionale hensyn.

Selv om nogle lufthavne er privatejede eller drives uden skelen til samfundsmæssige eller regionale hensyn, kan de priser, der kræves i disse lufthavne, være stærkt påvirkede af de priser, der kræves af hovedparten af de lufthavne, som modtager offentlig støtte, eftersom luftfartsselskaberne tager udgangspunkt i sidstnævnte priser under deres forhandlinger med de lufthavne, der er privat ejede eller drevne.

Under disse omstændigheder finder Kommissionen det tvivlsomt, om der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne. Denne situation kan ændre sig eller udvikle sig i fremtiden …«.

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

(65) Ryanair fastholdt i alt væsentligt tesen om, at det markedsøkonomiske investorprincip kan anvendes på en måde, som støtter sig til en sammenligning med andre europæiske lufthavnes forretningspraksis. Selskabet sammenlignede især de afgifter, som Ryanair havde betalt i lufthavnene i Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes og Prestwick med de afgifter, som selskabet betalte i henhold til aftalerne i Lübeck lufthavn. Den sammenlignende undersøgelse vurderede imidlertid ikke, om stikprøven af sammenligningslufthavne opfyldte alle kriterierne i luftfartsretningslinjerne fra 2014, fordi den kun vurderede trafikkens omfang, trafiktype og velstandsniveauet i det omgivende område ([4]).

([1]) Se punkt 59 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([2]) Se betragtning 88 og 89 i Kommissionens afgørelse 2011/60/EU af 27. januar 2010 om statsstøtte C 12/08 (tidligere NN 74/07) — Slovakiet — Aftale mellem Bratislava lufthavn i Slovakiet og Ryanair (EUT L 27 af 1.2.2011, s. 24).
([3]) For så vidt angår benchmarking ved henvisning til rentabilitet (i modsætning til prisfastsættelse) i sektoren henvises til Rettens dom af 3. juli 2014, Spanien m.fl. mod Kommissionen, forenede sager T-319/12 og T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, præmis 44.
([4]) Se punkt 60 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 for yderligere indikatorer, der skal vurderes.

(66) Efter at Kommissionen i betragtning 296 i afgørelsen af 2012 om at indlede proceduren havde sammenlignet de afgifter, der var fastlagt i tillægsskrivelserne fra 2010, med afgifterne i Hamborg lufthavn, udtrykte den tvivl om, hvorvidt afgifterne i tillægsskrivelserne fra 2010 var i overensstemmelse med markedet. Kommissionen fastholder, at trafikkens omfang i Lübeck var meget mindre end i Hamborg lufthavn. Faktisk er Hamborg den lufthavn i det nordlige Tyskland med størst trafik. Hamborg lufthavn blev benyttet af alle segmenter inden for luftfart, hvorimod Lübeck var specialiseret i lavprisselskaber, der krævede færre check-in-skranker og faciliteter til overførsel af passagerer, ingen passagerbusser, mindre personale og færre faciliteter til håndtering af bagage, mindre rengøringspersonale, og som gav mulighed for kortere indcheckningstid. Følgelig kunne Hamborg lufthavn ikke i tilstrækkelig grad sammenlignes med Lübeck lufthavn.

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

6.2.2. *Tidsramme for analysen*

(68) Efter Kommissionens mening skal der som tidsramme for analysen af rentabiliteten af aftalerne mellem lufthavne og luftfartsselskaber almindeligvis fastsættes selve aftalens løbetid. Da luftfartsselskaber er i stand til at tilpasse deres aktiviteter på kort sigt, og fordi det pågældende indhold i en fremtidig aftale ikke almindeligvis kan forudsiges, ville en privat lufthavnsoperatør normalt ikke gå ud fra, at de relevante bestemmelser i en aftale fortsat vil være gældende ud over dennes løbetid ([2]).

(69) Tillægsskrivelserne fra 2010 blev ikke indgået samtidig, men med et interval på mere end seks måneder, og de dækker forskellige perioder. Desuden adskiller de sig indholdsmæssigt fra hinanden, idet det kun er tillægsskrivelse nr. 1, som fastsatte en yderligere markedsføringsbetaling af en betydelig størrelse i forbindelse med en tidsmæssigt begrænset markedsføringsevent.

(70) Kommissionen mener derfor, at de to aftaler eksisterer uafhængigt af hinanden, og at rentabiliteten af hver tillægsskrivelse skal vurderes særskilt i dens relevante løbetid ([3]).

(71) Retten erklærede i dommen i Stardust Marine-sagen følgende: »… ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal der foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, hvorved der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig siden hen« ([4]).

(72) Med henblik på vurderingen af de omhandlede aftaler skal såvel eksistensen som størrelsen af den eventuelle støtte vurderes under hensyntagen til forholdene på tidspunktet for indgåelsen heraf og navnlig under hensyntagen til de tilgængelige oplysninger og den forventelige udvikling på det pågældende tidspunkt.

6.2.3. *Vurdering af tillægsskrivelse nr. 1*

(73) Ifølge Charleroi-dommen ([5]) skal Kommissionen i sin vurdering af de omhandlede foranstaltninger tage hensyn til samtlige relevante karakteristika ved foranstaltningerne samt deres kontekst. Det skal vurderes, om lufthavnen, når den indgår en aftale med et luftfartsselskab, er i stand til at dække alle omkostninger hidrørende fra aftalen, i aftalens løbetid og få et rimeligt afkast på grundlag af velfunderede udsigter på mellemlang sigt, når aftalen udformes ([6]).

([1]) Se punkt 61 og 63 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([2]) Se f.eks. Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1227 af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.22614 (C 53/07) iværksat af Frankrig til fordel for chambre de commerce et d'industrie (handels- og industrikammeret) i Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services og Transavia (EUT L 201 af 30.7.2015, s. 109).
([3]) Jf. også Rettens dom af 15. september 1998, BP Chemicals Limited mod Kommissionen (»BP Chemicals«), T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, præmis 170 og 171; betragtning 14-33 i Kommissionens afgørelse af 19. december 2012 i statsstøttesag SA.35378 (2012/N) — Tyskland — Finansiering af Berlin Brandenburg lufthavn (EUT C 36 af 8.2.2013, s. 10).
([4]) Domstolens dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 71.
([5]) Rettens dom af 17. december 2008, Ryanair Ltd mod Kommissionen (»Charleroi«), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, præmis 59.
([6]) Se punkt 63 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

(74) Dette skal måles som forskellen mellem de ekstraindtægter, som aftalen forventes at skabe, og de ekstraudgifter, som ventes at opstå som følge af aftalen, i hvilken forbindelse der skal foretages en passende diskontering af de deraf følgende pengestrømme.

(75) Denne tilgang kan begrundes i det forhold, at en lufthavnsoperatør kan have en objektiv interesse i at indgå en transaktion med et luftfartsselskab, uafhængigt af enhver sammenligning med de betingelser, som tilbydes luftfartsselskaberne af andre lufthavnsoperatører, eller med de betingelser, som tilbydes andre luftfartsselskaber af samme operatør.

(76) Kommissionen konstaterer også, at prisdifferentiering er normal forretningspraksis. En sådan prisdifferentiering skal dog være begrundet i forretningsmæssige hensyn.

(77) Ved vurderingen af forbedringen af aftalens rentabilitet er det relevant kun at tage de gradvist stigende omkostninger og indtægter, der genereres i aftalens løbetid, dvs. fra den 28. marts til den 30. oktober 2010, i betragtning.

(78) I overensstemmelse med denne tilgang fremlagde Oxera en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet af tillægsskrivelserne fra 2010 ([1]). I beregningerne tager Oxera hensyn til den samlede forøgelse af trafikniveauet samt alle omkostninger og indtægter i forbindelse med Ryanairs aktiviteter i Lübeck lufthavn. Dette er efter Kommissionens opfattelse passende, idet aftalen fra 2000 ville være udløbet i maj 2010.

(79) Oxeras analyse er baseret på betingelserne i aftalerne mellem FLG og Ryanair, FLG's faktiske finansielle data samt forhåndsprognoser i en af Tyskland fremlagt forretningsplan, som FLG udarbejdede den 10. marts 2010 ([2]). Denne forretningsplan indeholder forhåndspassagerantal samt de forventede udgifter og indtægter for Lübeck lufthavn i perioden 2010-2015. Den blev oprindeligt udarbejdet i december 2009 og senere ændret ved at korrigere trafikniveauet nedad og tilføje to yderligere scenarier. Oxeras analyse af meromkostningerne og -indtægterne er baseret på angivelserne i denne ændrede version af forretningsplanen af 10. marts 2010, idet udarbejdelsen tidsmæssigt ligger tættere på datoen for undertegnelsen af aftalerne fra 2010.

(80) I forretningsplanen sondres der mellem tre scenarier:

— Best case-scenariet: I dette scenarie blev det på baggrund af forventningen om, at Ryanair etablerer sig i lufthavnen, antaget, at trafikniveauet øges betydeligt i perioden. Som følge heraf er der i planen fastsat højere ikke-luftfartsrelaterede indtægter og en udvidelse af de ikke-luftfartsrelaterede tjenester.

— Middle case-scenariet: I dette scenarie blev der taget udgangspunkt i, at der ikke sker nogen ændringer, og at udviklingen svarer til de data, der er til rådighed for 2010 som året for udarbejdelsen af forretningsplanen.

— Worst case-scenariet: I dette scenarie blev der taget udgangspunkt i, at lufthavnen skal lukke i 2012, og at passagerantallet falder i henholdsvis 2010 og 2011.

(81) Mens passagerantallet stiger i best case-scenariet fra […] passagerer i 2010 til […] passagerer i 2013 og medfører tilsvarende højere indtægter, stagnerer passagerantallet i middle case-scenariet i overensstemmelse med de for 2010 forventede tal på […] passagerer. I worst case-scenariet falder passagerantallet i 2011 hurtigt, og i 2012 indstilles driften i lufthavnen.

(82) Oxera anså det inden for rammerne af analysen af aftalerne fra 2010 ikke for at være passende at tage udgangspunkt i et worst case-scenarie for forretningsplanen, idet der ligger den antagelse til grund for scenariet, at den offentlige afstemning i 2010 i Lübeck ville medføre lukning af lufthavnen. Da borgerne den 25. april 2010, kun en måned efter undertegnelsen af tillægsskrivelse nr. 1, stemte til fordel for lufthavnens fortsatte eksistens, hvilket sikrede yderligere investeringer i udvidelsen af lufthavnen (se betragtning 16), anser Kommissionen den antagelse, at parterne tog udgangspunkt i en fortsættelse af driften, for at være passende ([3]). For at sikre en konservativ tilgang baserede Oxera primært sin analyse på FLG's prognoser, som lå til grund for middle case-scenariet.

([1]) Oxera-rapport, Economic MEOP Assessment: Lübeck lufthavn, den 6. februar 2015. Oxera-rapport, Response to the European Commission's request, den 6. oktober 2017.
([2]) Flughafen Lübeck — Fortschreibung des Take-off-Konzepts inkl. Business- und Investitionsplanung, 10. marts 2010.
([3]) Se »Take-off Konzept — Flughafen Lübeck GmbH« af 21. december 2009. Denne antagelse er også i overensstemmelse med et brev fra Ryanair til FLG af 2009, som indeholder forskellige tilsagn fra Ryanair med hensyn til et fremtidigt samarbejde.

(83) Tabel 2 viser, at det blev forventet, at indtægterne fra tillægsskrivelse nr. 1 ville overstige meromkostningerne, således at der i det scenarie, som Oxera har foretaget beregninger for, vil være et årligt overskud på […] EUR ([1]).

Tabel 2

Analyse af den gradvist stigende rentabilitet af tillægsskrivelse nr. 1

Analyse af rentabiliteten af tillægsskrivelse nr. 1 til aftalen om lufthavnstjenester mellem Lübeck lufthavn og Ryanair		
	Bemærk	
	Enhed	
Anvendt diskonteringssats	%	[…]
Vækstrate	%	2,70
Aftalens løbetid	År	0,6
Sandsynlighed for en forlængelse af aftalen	%	30
AMS markedsføring (2 = inkl. best case, 1 = inkl. middle case, 0 = ekskl.)	Ikke relevant	0
Tillægsskrivelse nr. 1		
Tillægsskrivelse nr. 1 gyldig fra	Dato	28.3.2010
Tillægsskrivelse nr. 1 gyldig indtil	Dato	30.10.2010
Andel af året 2010, hvor rabatten var gældende	%	59,5
Andel af året 2010, hvor aftalen og rabatten var gældende	%	77,8
Markedsføringsbetalinger		
Markedsføringsrabat pr. afrejsende passager ved maks. 17 turnarounds om ugen	EUR/afrejs. passager	[…]
Markedsføringsrabat pr. afrejsende passager fra og med 18 turnarounds om ugen	EUR/afrejs. passager	[…]
Tærskel for antal turnarounds pr. uge	Turnarounds	18,00
Markedsføringsrabat fra tillægsskrivelse nr. 1 (EUR/afrejs. passager)	EUR/afrejs. passager	[…]
Ryanairs turnarounds beregnet på årsbasis	Turnarounds	1 779
Ryanairs turnarounds om ugen	Turnarounds	34
Markedsføringsrabat (EUR/afrejs. passager)	EUR/afrejs. passager	[…]
Rentabilitet		**2010**
Ryanair afrejsende passagerer	afrejs. passagerer	[…]
Samlet antal afrejsende passagerer	afrejs. passagerer	[…]
Ryanair turnarounds	Turnarounds	1 058
Samlet antal turnarounds	Turnarounds	1 160

([1]) I henhold til Oxera-rapporten af 6. februar 2015 er nettonutidsværdien for begge tillægsskrivelser også positiv, hvis forudsigelserne for best case-scenariet i forretningsplanen lægges til grund.

Analyse af rentabiliteten af tillægsskrivelse nr. 1 til aftalen om lufthavnstjenester mellem Lübeck lufthavn og Ryanair		
Indtægter		
Passagerserviceafgift	EUR/afrejs. passager	[…]
Forpladshandlingafgift	EUR/t	[…]
Passagerserviceafgift	EUR/afrejs. passager	[…]
Lufthavnssikkerhedsafgift	EUR/afrejs. passager	[…]
Luftfartsrelaterede indtægter	EUR/t	[…]
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter	EUR/t	[…]
Indtægter i alt	EUR/t	[…]
Omkostninger		
Driftsomkostninger	EUR/t	[…]
Markedsføring	EUR/t	[…]
AMS markedsføring	EUR/t	[…]
Afskrivning	EUR/t	[…]
Omkostninger i alt	EUR/t	[…]
Nettopengestrøm	EUR/t	[…]
Slutværdi	EUR/t	[…]
Pengestrømme i alt	EUR/t	[…]
Antal år, hvor pengestrømmen opstår	År	0,6
Diskonteringssats	Ikke relevant	[…]
Nettonutidsværdi	EUR/t	[…]
Nettonutidsværdi	mio. EUR	[…]

Kilde: Oxera-rapport, Response to the European Commission's request, den 6. oktober 2017

(84) Da aftalerne fra 2010 ikke indeholdt noget mål for Ryanair med hensyn til trafikniveauet, er prognosen for trafikniveauet udarbejdet på basis af henholdsvis FLG's forudsigelser for 2010 og middle case-scenariet i forretningsplanen. Andelen af Ryanair-flyvninger i lufthavnen antages med 91 % at være konstant og svarer til gennemsnittet for de seneste tre år inden indgåelsen af tillægsskrivelse nr. 1. Ryanairs turnarounds blev beregnet på grundlag af 189 pladser pr. fly og en udnyttelsesgrad på 80 %. Dette svarer til de faktiske data for 2010, idet Ryanairs udnyttelsesgrad ifølge selskabets årsberetning og årsregnskab for 2010 lå på 81-82 %. Det forventede gradvist stigende passagerantal i tillægsskrivelse nr. 1's løbetid blev ekstrapoleret af det planlagte antal flyvninger.

(85) Eftersom der i middle case-scenariet ikke antages en stigning i passagerantallet, og da prognoserne er baseret på allerede eksisterende oplysninger for 2010, samt i lyset af den kendsgerning, at de forventede tal ligger under de faktiske tal for 2009, betragter Kommissionen denne tilgang som berettiget.

(86) Desuden konstaterer Kommissionen, at Oxeras følsomhedsanalyse viser, at nettonutidsværdien selv ved anvendelse af Ryanairs faktiske efterfølgende passagertal med […] EUR forbliver positiv.

(87) Ifølge Kommissionens faste praksis skal der ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt en aftale indgået af en lufthavn med et luftfartsselskab, er i overensstemmelse med markedsøkonomiprincippet, foruden lufthavnsafgifter

(minus eventuelle prisnedslag, markedsføringsstøtte eller incitamentsordninger) medregnes forventede ikke-luftfartsrelaterede indtægter, som hidrører fra luftfartsselskabets aktiviteter i lufthavnen (»single till«-princippet) ([1]). Følgende øgede indtægter, som en privat investor med rimelighed kunne forvente fra aftalen omfatter:

a) indtægter fra luftfartsrelaterede aktiviteter fra passagerer og de landingsafgifter, som Ryanair betalte

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

(88) Oxera tager hensyn til de luftfartsrelaterede indtægter pr. passager fra lufthavnsafgifterne i henhold til tillægsskrivelse nr. 1 i forbindelse med aftalen fra 2000 og multiplicerer disse med det pågældende passagerantal. I overensstemmelse med Kommissionens praksis blev sikkerhedsafgifterne ikke medtaget i analysen, da FLG har overført dem til den kompetente offentlige myndighed ([2]). Oxera gjorde gældende, at lufthavnen kunne forvente luftfartsrelaterede indtægter på […] EUR fra tillægsskrivelse nr. 1. Kommissionen anser dette resultat for at være pålideligt.

(89) De ikke-luftfartsrelaterede indtægter pr. passager beregnes på grundlag af middle case-scenariet i FLG's forretningsplan. I overensstemmelse med prognoserne for 2010 antages det, at de ikke-luftfartsrelaterede indtægter fortsat vil ligge på ca. […] % af de luftfartsrelaterede indtægter ([3]). Til disse ikke-luftfartsrelaterede indtægter hører f.eks. indtægter fra forretninger, restauranter og parkeringspladser. Oxera skønner indtægterne fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter til […] EUR.

(90) Ifølge Kommissionens faste praksis skal der ved beregningen af meromkostningerne tages hensyn til alle omkostninger, som opstår for lufthavnen i forbindelse med luftfartsselskabets aktiviteter i lufthavnen. Disse meromkostninger kan omfatte alle typer af udgifter eller markedsføringsomkostninger, som f.eks. yderligere omkostninger til personale og udstyr, som skyldes luftfartsselskabets tilstedeværelse i lufthavnen ([4]).

(91) Ifølge Kommissionens faste praksis bør omkostninger, som lufthavnen ville være nødt til at afholde under alle omstændigheder uafhængigt af aftalen med luftfartsselskabet, ikke tages i betragtning, når det vurderes, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt ([5]).

(92) I overensstemmelse med denne tilgang tager Oxera hensyn til supplerende drifts- og markedsføringsomkostninger.

(93) Markedsføringsomkostningerne er indeholdt i 2000-aftalen og bibeholdt i tillægsskrivelse nr. 1, og de blev forhøjet med de yderligere markedsføringsbetalinger i løbetiden af tillægsskrivelse nr. 1 fra den 28. marts til den 30. oktober 2010:

Tabel 3

Markedsføringsbetalinger pr. afrejsende passager i tillægsskrivelse nr. 1

Markedsføringsbetalinger pr. afrejsende passager ved:	
mindre end 18 turnarounds om ugen	18 eller flere turnarounds om ugen
[…] EUR	[…] EUR

(94) Da prognosen tog udgangspunkt i mere end 18 turnarounds om ugen, blev markedsføringsbetalingerne fastsat til […] EUR pr. afrejsende passager. Det samlede niveau for markedsføringsbetalingerne blev beregnet ved at multiplicere dette beløb med det relevante forventede antal afrejsende Ryanair-passagerer. De øgede markedsføringsomkostninger for perioden fra marts til oktober 2010 blev således fastsat til […] EUR.

([1]) Se punkt 64 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([2]) Ibid.
([3]) Kommissionen fastholder, at der til grund for denne vurdering ligger en antagelse om, at de ikke-luftfartsrelaterede indtægter pr. passager stiger fra de ca. […] af de luftfartsrelaterede indtægter, der blev anvendt som grundlag for aftalen fra 2000, til ca. […] i 2010. Kommissionen betragter denne antagelse som passende i betragtning af væksten i Lübeck lufthavn efter 2000.
([4]) Se punkt 64 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.
([5]) Se punkt 64 i luftfartsretningslinjerne fra 2014: Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1226 af 23. juli 2014 vedrørende statsstøtte SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie de Angoulême, SNC-Lavalin, Ryanair og Airport Marketing Services (EUT L 201 af 30.7.2015, s. 48). Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1584 af 1. oktober 2014 om statsstøtte i sag SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) iværksat af Italien til fordel for Società di Gestione dell'Aeroporto Di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. og forskellige luftfartsselskaber, der opererer i Alghero lufthavn (EUT L 250 af 25.9.2015, s. 38). Kommissionens afgørelse (EU) 2016/2069 af 1. oktober 2014 om de foranstaltninger SA.14093 (C 76/2002), som Belgien har iværksat til fordel for Brussels South Charleroi Airport og Ryanair (EUT L 325 af 30.11.2016, s. 63).

(95) De øgede driftsomkostninger blev skønnet ved hjælp af en regressionsanalyse, som beregner et ændret samlet passagerantals indvirkning på lufthavnens driftsomkostninger. Da de forventede driftsomkostninger ændrer sig hvert år i middle case-scenariet, hvorimod det forventede passagerantal forbliver det samme, kunne Oxera ikke gennemføre nogen regressionsanalyse i henhold til dette scenarie. Med henblik på at sikre en konservativ tilgang beregnede Oxera derfor de øgede driftsomkostninger på grundlag af de gennemsnitlige antagelser i best case- og worst case-scenariet. Oxera skønnede de gradvist stigende driftsomkostninger til […] EUR.

(96) Da Ryanairs andel af Lübeck lufthavns trafikvolumen udgjorde 90 % på tidspunktet for aftalen, betragter Kommissionen denne tilgang som passende.

(97) Afskrivningsomkostninger (investeringsomkostninger) indgår ikke i beregningen af den gradvist stigende rentabilitet af tillægsskrivelse nr. 1.

(98) I forbindelse med beregningerne har Oxera anvendt en diskonteringssats på 2,24 %, hvilket svarer til Kommissionens referencesats plus 100 basispoint. Kommissionen mener, at en diskonteringssats på 10 % ligger tættere på de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger på grundlag af markedsøkonomiprincippet end referencesatsen plus 100 basispoint. En følsomhedsanalyse foretaget af Oxera har imidlertid vist, at nettonutidsværdien også ved anvendelse af en diskonteringssats på 10 % fortsat ville ligge på […] EUR og dermed være positiv.

(99) Desuden har Oxera gennemført en følsomhedsanalyse for bl.a. følgende scenarier:

a) Beregning med en diskonteringssats på 10 % (positiv nettonutidsværdi på […] EUR)

b) Vurdering af Ryanairs faktiske efterfølgende passagerantal i stedet for de forhåndstal, der er antaget i middle case-scenariet i forretningsplanen (positiv nettonutidsværdi på […] EUR)

c) Vurdering af driftsomkostningerne, der er et resultat af FLG's faktiske data for årene 2000-2010, i stedet for de i forretningsplanen antagne omkostninger (positiv nettonutidsværdi på […] EUR).

(100) Ved vurderingen af, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, er udelukkende forhåndsskøn, der er baseret på data, som var kendte eller forudsigelige på tidspunktet for beslutningstagningen, relevante. En vurdering, der er baseret på efterfølgende data, kan imidlertid anvendes til at understøtte valideringen af de vurderinger, der er truffet for at fastslå de på forhånd forventede indtægter og omkostninger.

(101) Ifølge Oxera forbliver nettonutidsværdien positiv i alle de ovenfor beskrevne scenarier.

(102) Endvidere har Oxera gennemført en yderligere følsomhedsanalyse, hvori markedsføringsaftalen med AMS af 29. marts 2010 inddrages.

(103) Tillægsskrivelsen nr. 1 og markedsføringsaftalen mellem FLG og AMS fra 2010 blev indgået samme dag og har samme løbetid. AMS er Ryanairs helejede datterselskab og ledes af direktører i Ryanair. Efter Kommissionens opfattelse udgør Ryanair og AMS således én samlet økonomisk enhed, idet AMS handler i Ryanairs interesse og under dens kontrol, og den fortjeneste, som AMS genererer, går til Ryanair i form af afkast eller forøgelse af selskabets værdi. Kommissionen mener derfor, at tillægsskrivelse nr. 1 og aftalen om markedsføringsydelser fra 2010 blev indgået af de samme parter. I aftalen om markedsføringsydelser fra 2010 hedder det desuden, at denne er baseret på Ryanairs forpligtelse til at tilbyde flyruter fra og til Lübeck. Derfor betragter Kommissionen tillægsskrivelse nr. 1 og markedsføringsaftalen fra 2010 som en del af den samme kommercielle transaktion. Den blotte omstændighed, at FLG har indgået markedsføringsaftalen fra 2010 med AMS og ikke med Ryanair, forhindrer ikke, at markedsføringsaftalen og aftalen om lufthavnstjenester, der blev indgået samtidig, skal betragtes som én forretningstransaktion.

(104) Kommissionen mener således, at rentabiliteten af de to aftaler bør betragtes under ét.

(105) Den følsomhedsanalyse, som Oxera har gennemført, viser, at nettonutidsværdien forbliver positiv med […] EUR, hvis den betaling på […] EUR, som FLG skal betale i henhold til markedsføringsaftalen med AMS fra 2010, inkluderes. Aftalen med AMS har derfor kun mindre indvirkning på rentabiliteten af tillægsskrivelse nr. 1.

(106) Efter en nøje undersøgelse af Oxera-rapporterne mener Kommissionen, at de forelagte resultater er passende, og at den anvendte metode er pålidelig. I den forbindelse støtter Kommissionen sig også på den kendsgerning, at rapporterne udelukkende er baseret på forhåndsoplysninger, der var til rådighed ved undertegnelsen af aftalen. Endvidere underbygges antagelsen om en positiv nettonutidsværdi af Oxeras følsomhedsanalyse.

(107) Derfor mener Kommissionen, at det ud fra en forhåndsbetragtning sandsynligvis vil kunne forventes, at tillægsskrivelse nr. 1 er rentabel. På samme måde kan aftalen anses for at indgå i en overordnet strategi for lufthavnen, der i det mindste på lang sigt fører til overskud, idet formålet med markedsføringsforanstaltninger er at tiltrække flere passagerer.

6.2.4. *Vurdering af tillægsskrivelse nr. 2*

(108) Som det er beskrevet i afsnit 6.2.2, ville en markedsøkonomisk investor ved vurderingen af meromkostningerne og -indtægterne have taget udgangspunkt i aftalernes løbetid, dvs. perioden fra den 31. oktober 2010 til den 1. november 2013.

(109) Oxeras beregninger med hensyn til tillægsskrivelse nr. 2 følger det samme skema som beregningerne i forbindelse med tillægsskrivelse nr. 1.

(110) Tabel 4 viser, at det blev forventet, at indtægterne fra tillægsskrivelse nr. 2 ville overstige omkostningerne, således at der i det scenarie, som Oxera har foretaget beregninger for, vil være et årligt overskud på […] EUR.

Tabel 4

Analyse af den gradvist stigende rentabilitet af tillægsskrivelse nr. 2

Analyse af rentabiliteten af tillægsskrivelse nr. 2 til aftalen om lufthavnstjenester mellem Lübeck lufthavn og Ryanair		
	Bemærk	
	Enhed	
Anvendt diskonteringssats	%	[…]
Vækstrate	%	2,70
Aftalens løbetid	År	3,0
Sandsynlighed for en forlængelse af aftalen		30
Tillægsskrivelse nr. 2		
Tillægsskrivelse nr. 2 gyldig fra		31.10.2010
År for aftalens start	År	2010
Tilpasning af datoen for aftalens start	%	17,0
Tillægsskrivelse nr. 2 gyldig indtil		1.11.2013
År for aftalens udløb	År	2013
Tilpasning af datoen for aftalens udløb	%	83,6
Kombineret tilpasning af datoen for aftalens start	%	76,4
Andel af året 2010, hvor aftalen var gældende	%	22,2
Markedsføringsbetalinger		
Markedsføringsrabat pr. afrejsende passager ved maks. 17 turnarounds om ugen	EUR/afrejs. passager	[…]
Markedsføringsrabat pr. afrejsende passager fra og med 18 turnarounds om ugen	EUR/afrejs. passager	[…]
Tærskel for antal turnarounds pr. uge	Turnarounds	18

Analyse af rentabiliteten af tillægsskrivelse nr. 2 til aftalen om lufthavnstjenester mellem Lübeck lufthavn og Ryanair					
Ryanairs turnarounds pr. år	Turnarounds	1 779			
Ryanairs turnarounds om ugen	Turnarounds	34			
Markedsføringsrabat (EUR/afrejs. passager)	EUR/afrejs. passager	[…]			
Rentabilitet		**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Tilpasning af datoen	%	22	100	100	100
Ryanair afrejsende passagerer	afrejs. passagerer	[…]	[…]	[…]	[…]
Samlet antal afrejsende passagerer	afrejs. passagerer	[…]	[…]	[…]	[…]
Ryanair turnarounds	Turnarounds	302	1 779	1 779	1 487
Samlet antal turnarounds	Turnarounds	331	1 951	1 951	1 630
Indtægter					
Passagerserviceafgift	EUR/afrejs. passager	0	0	0	0
Forpladshandlingafgift	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
Passagerserviceafgift	EUR/afrejs. passager	[…]	[…]	[…]	[…]
Lufthavnssikkerhedsafgift	EUR/afrejs. passager	0	0	0	0
Luftfartsrelaterede indtægter	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
Ikke-luftfartsrelaterede indtægter	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
Indtægter i alt	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
Omkostninger					
Driftsomkostninger	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
Marketing	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
AMS markedsføring	EUR/t	0	0	0	0
Afskrivninger	EUR/t	0	[…]	[…]	[…]
Omkostninger i alt	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettopengestrøm	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
Slutværdi	EUR/t	0	0	0	0
Pengestrømme i alt	EUR/t	[…]	[…]	[…]	[…]
Antal år, hvor pengestrømmen opstår	År	0,2	1,2	2,2	3,0
Diskonteringssats	Ikke relevant	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettonutidsværdi	EUR/t	[…]			
Nettonutidsværdi	mio. EUR	[…]			

Kilde: Oxera-rapport, Response to the European Commission's request, den 6. oktober 2017

(111) Oxera har gjort gældende, at lufthavnen på grundlag af de afgifter, der er fastlagt i 2000-aftalen og tillægsskrivelse nr. 2, kunne forvente luftfartsrelaterede indtægter på i alt […] EUR. I forbindelse med de ikke-luftfartsrelaterede indtægter tog Oxera på ny udgangspunkt i de antagelser, der er indeholdt i middle case-scenariet i FLG's forretningsplan, hvor der ikke forventes nogen ændring i indtægterne i forhold til 2010, og anslog indtægterne til […] EUR.

(112) I henhold til den samme tilgang som i forbindelse med tillægsskrivelse nr. 1 skønnede Oxera de øgede driftsomkostninger til i alt […] EUR. Beregningen af markedsføringsomkostningerne skete på grundlag af den oprindelige 2000-aftale ved at multiplicere med det relevante forventede antal afrejsende Ryanair-passagerer.

(113) Af de grunde, der er nævnt i betragtning 82-96, betragter Kommissionen den af Oxera forfulgte tilgang som pålidelig.

(114) Oxera har i beregningen i forbindelse med tillægsskrivelse nr. 2 medtaget en passagerafhængig andel af afskrivningsomkostningerne som investeringsomkostninger. Omkostningerne blev skønnet ved hjælp af en regressionsanalyse af de planlagte investeringer og de forventede passagertal i henhold til forretningsplanen.

(115) Ifølge middle case-scenariet i FLG's forretningsplan fra 2010 var der ikke nogen investeringer, som specifikt var møntet på Ryanair, men de kunne potentielt udnyttes af andre luftfartsselskaber. Dette tyder på, at investeringsomkostningerne ikke skal medregnes i meromkostningerne i forbindelse med tillægsskrivelse nr. 2. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at Tyskland understregede, at FLG løbende forsøgte at tiltrække andre luftfartsselskaber, og at dette forsøg lykkedes, idet Wizz Air ligeledes betjente lufthavnen. Kommissionen tager desuden til efterretning, at aftalerne fra 2010 ikke indeholder nogen forpligtelse for FLG til at foretage investeringer.

(116) I lyset af disse overvejelser konkluderer Kommissionen, at det ikke ville være passende at medregne investeringer, der er foretaget i Lübeck lufthavn, i tillægsskrivelse nr. 2. Kommissionen tager imidlertid til efterretning, at nettonutidsværdien selv i tilfælde af en medregning af investeringsomkostningerne i aftalen forblev positiv med […] EUR.

(117) Endvidere har Oxeras følsomhedsanalyse resulteret i en positiv nettonutidsværdi for nedenstående scenarier:

a) Beregning med en diskonteringssats på 10 % (positiv nettonutidsværdi på […] EUR)

b) Vurdering af Ryanairs faktiske efterfølgende passagerantal i stedet for de forhåndstal, der er antaget i middle case-scenariet i forretningsplanen (positiv nettonutidsværdi på […] EUR)

c) Vurdering af driftsomkostningerne, der er et resultat af FLG's faktiske data for årene 2000-2010 ([1]), i stedet for de i forretningsplanen antagne omkostninger (positiv nettonutidsværdi på […] EUR).

(118) I denne sammenhæng finder konklusionerne i betragtning 98-101 også anvendelse for tillægsskrivelse nr. 2.

(119) Derfor mener Kommissionen, at det ud fra en forhåndsbetragtning sandsynligvis kunne forventes, at tillægsskrivelse nr. 2 er rentabel. På samme måde kan aftalen i betragtning af det klart positive bidrag anses for at indgå i en overordnet strategi for lufthavnen, der i det mindste på lang sigt fører til overskud.

6.2.5. *Resultat af statsstøttevurderingen*

(120) På grundlag af de fremsendte oplysninger mener Kommissionen, at FLG kunne forvente et positivt stigende afkast af de med Ryanair indgåede aftaler fra 2010.

(121) Desuden måtte det selv under hensyntagen til markedsføringsaftalen med AMS antages, at tillægsskrivelse nr. 1 ville opnå et stigende afkast.

(122) Derfor mener Kommissionen, at FLG handlede som en markedsøkonomisk investor, da det indgik aftalerne fra 2010 med Ryanair. Disse aftaler giver følgelig ikke Ryanair nogen økonomisk fordel, som selskabet ikke ville kunne have opnået under normale markedsbetingelser.

([1]) Oxera har anført, at det ikke har været muligt at indhente data fra FLG for perioden efter 2010.

7. **KONKLUSION**

(123) Kommissionen konkluderer, at tillægsskrivelserne fra 2010 ikke gav Ryanair nogen økonomisk fordel. Derfor udgør hverken tillægsskrivelse nr. 1 eller tillægsskrivelse nr. 2 statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

Tillægsskrivelse nr. 1 af 29. marts 2010 mellem Ryanair Ltd og Flughafen Lübeck GmbH udgør ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 2

Tillægsskrivelse nr. 2 af 31. oktober 2010 mellem Ryanair Ltd og Flughafen Lübeck GmbH udgør ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 22. februar 2018.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen