BESLUIT (EU) 2018/1276 VAN DE COMMISSIE

van 22 februari 2018

betreffende steunmaatregel SA.31149 (2012/C) — Duitsland

Vermoeden van staatssteun ten gunste van Ryanair

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2018) 1034)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ([1]) te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 10 juli 2007 (hierna het „inleidingsbesluit van 2007" genoemd) heeft de Commissie Duitsland op de hoogte gesteld van haar besluit om vanwege de financiering van de luchthaven Lübeck, de financiële relaties tussen de Hanzestad Lübeck en Infratil Limited (hierna „Infratil" genoemd), alsmede de financiële relaties tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij Ryanair een procedure op grond van artikel 108, lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden. De formele onderzoeksprocedure is geregistreerd onder nummer SA.21877 (C 24/2007). Op 24 oktober 2007 is een rectificatie van het inleidingsbesluit van 2007 aangenomen.

(2) Het inleidingsbesluit van 2007 werd op 29 november 2007 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]). De rectificatie werd op 7 december 2007 gepubliceerd ([3]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd binnen een maand na publicatie hun opmerkingen over de betreffende steunmaatregelen te maken.

(3) Op 28 januari 2009 heeft de „Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung e.V." (hierna „SGF" genoemd) ([4]) in de zaak SA.21877 een klacht ingediend, die onder nummer SA.27585 is geregistreerd.

(4) Op 22 juni 2010 en 30 juni 2010 diende de SGF nog een klacht in, waarin werd geclaimd dat Duitsland ook op andere wijze onwettige staatssteun verleende aan de Flughafen Lübeck GmbH (hierna „FLG" genoemd) en Infratil. Die klacht is geregistreerd onder nummer SA.31149.

(5) Bij brief van 22 februari 2012 (hierna het „inleidingsbesluit van 2012" genoemd) deelde de Commissie haar besluit aan Duitsland mee om vanwege mogelijke staatssteun ten gunste van Infratil, FLG, Ryanair en andere luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven van Lübeck opereren een procedure op grond van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden ([5]).

(6) Het inleidingsbesluit van 2012 werd op 10 augustus 2012 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([6]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd binnen een maand na publicatie hun opmerkingen over de betreffende steunmaatregelen te maken.

([1]) PB C 241 van 10.8.2012, blz. 56.
([2]) PB C 287 van 29.11.2007, blz. 27.
([3]) PB C 295 van 7.12.2007, blz. 29.
([4]) Bij de SGF gaat het om een niet-gouvernementele organisatie (ngo) die conform de bepalingen van Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB L 156 van 25.6.2003, blz. 17) geregistreerd is.
([5]) Voorafgaand aan de inleiding van de procedure werden de maatregelen in de zaken CP 31/2009 (SA.27585) en CP 162/2010 (SA.31149) onderzocht.
([6]) Besluit van de Commissie van 22 februari 2012 over steunmaatregelen van de staten SA.27585 en SA.31149 (2012/C) (ex NN/2011, ex CP 31/2009 en CP 162/2010) — Vermoeden van staatssteun ten gunste van Flughafen Lübeck, Infratil en de luchtvaartmaatschappijen die van deze luchthaven gebruikmaken (Ryanair, Wizz Air en andere) — Duitsland — Uitnodiging om, overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU (PB C 241 van 10.8.2012, blz. 56) opmerkingen te maken.

(7) In 2014 koppelde de Commissie de procedures SA.21877, SA.27585 en SA.31149.

(8) Op 7 februari 2017 heeft de Commissie een definitief besluit in de procedures SA.21877, SA.27585 en SA.31149 ([1]) vastgesteld. Ten aanzien van mogelijke staatssteun aan Ryanair werd in het besluit van de Commissie uitsluitend de in het jaar 2000 gesloten overeenkomst tussen de luchthavenexploitant en Ryanair beoordeeld. De Commissie stelde in haar besluit vast dat de informatie die zich op dat moment in haar dossier bevond onvoldoende was om te kunnen beoordelen of er bij later gesloten overeenkomsten, met name die uit 2010, sprake is van staatssteun ten gunste van Ryanair. Daarom gaf zij aan zich over deze overeenkomsten in een apart besluit uit te zullen spreken ([2]).

(9) Op 27 juli 2017 werd Duitsland een verzoek gedaan om inlichtingen te verschaffen over de beide aanvullende overeenkomsten tussen FLG en Ryanair uit 2010, alsmede over een verslag van Oxera van 6 februari 2015 ([3]). Duitsland deed een verzoek tot verlenging van de termijn voor het verstrekken van de informatie, dat op 2 augustus 2017 door de Commissie ingewilligd werd. De opgevraagde informatie werd op 20 september 2017 verstrekt.

(10) Op 22 september 2017 werd Ryanair een verzoek om inlichtingen overhandigd, dat aan Duitsland werd doorgegeven. Daarop verstrekten Ryanair en Oxera op 6 oktober 2017 informatie. Op 24 oktober 2017 gaf de Commissie de van Ryanair ontvangen documenten door aan Duitsland met het verzoek om een standpunt in te nemen.

(11) Voor de procedures SA.21877, SA.27585 en SA.31149 verwijst de Commissie naar de overwegingen 1 tot en met 61 van het Besluit (EU) 2017/2336.

2. NAUWKEURIGE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. Achtergrondinformatie over het onderzoek en de maatregelen

2.1.1. *Gegevens over de luchthaven en de ontwikkelingen in het passagiersvolume*

(12) De luchthaven van Lübeck ligt in de Duitse deelstaat Sleeswijk-Holstein, ongeveer 73 km verwijderd van Hamburg.

(13) De luchthaven zelf ziet de regio Hamburg en de regio Öresund (regio Kopenhagen/Malmö) als verzorgingsgebied.

(14) Uit marktonderzoek van de luchthaven uit 2009 ([4]) bleek dat het overgrote deel van de (vertrekkende) passagiers van de luchthaven van Lübeck uit Hamburg kwam (namelijk 47,20 %). De luchthaven van Hamburg ligt 78 km van de luchthaven van Lübeck verwijderd, wat ongeveer 65 minuten rijden is per auto.

(15) Tot 2000 was de luchthaven aangewezen op inkomsten uit chartervluchten en vluchten behorend tot de algemene luchtvaart. In 2000 paste de luchthaven zijn bedrijfsmodel aan en veranderde in een luchthaven voor lagekostenluchtvaartmaatschappijen, waarbij de inkomsten worden behaald door een combinatie van luchtvaartgebonden en niet-luchtvaartgebonden activiteiten. Vanaf dat moment werden de meeste vluchten op de luchthaven van Lübeck uitgevoerd door de luchtvaartmaatschappij Ryanair. In 2010 had deze een aandeel van ongeveer 90 % in het verkeer.

(16) De luchthaven van Lübeck werd oorspronkelijk geëxploiteerd door Flughafen Lübeck GmbH, een besloten vennootschap naar Duits recht, waarin de Hanzestad Lübeck de enige aandeelhouder was. De luchthaven werd in 2005 geprivatiseerd, maar in 2009 weer teruggekocht door de Hanzestad Lübeck. Een in Lübeck in april 2010 gehouden referendum stelde het voortbestaan van de luchthaven veilig. De burgers stemden daarbij ook in met investeringen in uitbreiding van de luchthaven, zolang zich nog geen nieuwe particuliere investeerder meldde. In 2012 werd een nieuwe particuliere investeerder gevonden. De laatste jaren wisselde de luchthaven meermaals van eigenaar.

(17) Het passagiersvolume is gestegen van 48 652 in 1999 tot 697 559 in 2009. Daarna is het — tegen de verwachtingen van de luchthaven in, die uiterlijk in 2015 een volume van 2,2 miljoen passagiers dacht te bereiken — gestaag gedaald.

([1]) Besluit (EU) 2017/2336 van de Commissie van 7 februari 2017, steunmaatregelen SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) en SA.31149 (2012/C) — Duitsland — Vermoeden van staatssteun ten gunste van Flughafen Lübeck GmbH, Infratil Limited, Ryanair en de luchtvaartmaatschappijen die van deze luchthaven gebruikmaken (PB L 339 van 19.12.2017, blz. 1).
([2]) Zie overweging 186 van het Besluit (EU) 2017/2336.
([3]) Verslag Oxera „Economic Market Economy Operator Principle MEOP assessment: Lübeck airport" van 6 februari 2015.
([4]) *Take-Off Konzept — Flughafen Lübeck GmbH*, 21 december 2009, blz. 23.

(18) Op het moment van schrijven vliegt er geen enkele luchtvaartmaatschappij meer op de luchthaven van Lübeck. Er worden geen lijnvluchten en geen chartervluchten aangeboden.

2.1.2. *De overeenkomst uit het jaar 2000*

(19) FLG sloot in mei 2000 een overeenkomst met Ryanair over luchthavendiensten (hierna „overeenkomst van 2000" genoemd), waarin de door Ryanair te betalen luchthavenheffingen en de door de luchthaven te betalen marketinginitiatieven genoemd werden. De overeenkomst van 2000 zou lopen van 1 juni 2000 tot en met 31 mei 2010.

(20) Voor het traject naar Londen-Stansted bevatte de overeenkomst de volgende kosten- en inkomstenregeling:

Tabel 1

Kosten en inkomsten volgens de overeenkomst van 2000 in de optiek van FLG

	< 18 afgehandelde vliegtuigen per week	≥ 18 afgehandelde vliegtuigen per week
Kosten van FLG:		
Marketingondersteuning — kosten per aankomende passagier	EUR […] (*)	EUR […]
	tot en met 31 mei 2005	vanaf 1 juni 2005
Inkomsten van FLG:		
Door Ryanair te betalen vergoedingen per vliegtuig	EUR […]	EUR […]
Door Ryanair te betalen vergoedingen per passagier	EUR […]	EUR […]
Door Ryanair te betalen nettovergoedingen per aankomende passagier (vergoedingen met aftrek van marketingondersteuning)	*EUR […]*	*EUR […]*
Overige:		
Vergoeding op de omzet per ticket dat door FLG wordt verkocht	[…]	[…]
Deelneming in de omzet aan huurauto's die via FLG worden geboekt	*[…]*	*[…]*
Veiligheidsvergoeding (door Ryanair betaald aan de betreffende instantie)	EUR […]	EUR […]

(*) Vertrouwelijke informatie.

2.2. **Mogelijke staatssteun van luchthavenexploitant FLG aan Ryanair**

(21) In maart en oktober 2010 sloten Ryanair en FLG twee overeenkomsten in aanvulling op bovengenoemde overeenkomst van 2000 (hierna samen „overeenkomsten van 2010" of „aanvullende overeenkomsten van 2010" genoemd).

(22) De eerste, op 29 maart 2010 ondertekende aanvullende overeenkomst (hierna „aanvullende overeenkomst nr. 1" genoemd) had betrekking op de periode van 28 maart 2010 tot en met 30 oktober 2010. Deze aanvullende overeenkomst behelsde een verlenging van de overeenkomst van 2000, die in mei 2010 afgelopen zou zijn, en introduceerde een nieuwe stimuleringsvergoeding van […] EUR per passagier, door FLG te betalen als tegenprestatie voor een door Ryanair georganiseerd, eenmalig marketinginitiatief. Deze nieuwe stimuleringsvergoeding kwam bovenop de bij overeenkomst van 2000 geregelde stimuleringsvergoedingen van […] EUR per passagier (bij minder dan 18 afgehandelde vliegtuigen per week), ofwel […] EUR per passagier (bij meer dan

18 afgehandelde vliegtuigen per week). Doordat Ryanair per week meer dan 18 vliegtuigen afhandelde, moest FLG gedurende de looptijd van de overeenkomst in totaal […] EUR per passagier voldoen aan Ryanair. Alle overige voorwaarden uit de overeenkomst van 2000 werden gehandhaafd en daarmee bedroegen de servicevergoedingen per vertrekkende passagier, die aan FLG moesten worden betaald, […] EUR en de vergoedingen voor platformafhandeling per afgehandeld vliegtuig […] EUR.

(23) Op 31 oktober 2010 werd na beëindiging van aanvullende overeenkomst nr. 1 een tweede aanvullende overeenkomst ondertekend (hierna „aanvullende overeenkomst nr. 2" genoemd). In aanvullende overeenkomst nr. 2 werden de voorwaarden van aanvullende overeenkomst nr. 1 niet gehandhaafd. In plaats daarvan keerde men terug naar de marketingvergoedingen uit de oorspronkelijke overeenkomst van 2000, hetgeen neerkwam op een verlenging van de bepalingen uit die overeenkomst tot 1 november 2013.

(24) Op de dag van de ondertekening van aanvullende overeenkomst nr. 1, dus op 29 maart 2010, sloot FLG eveneens een overeenkomst over marketingdiensten met Airport Marketing Services Limited (hierna „AMS" genoemd), een volle dochtermaatschappij van Ryanair. Deze overeenkomst over marketingdiensten besloeg eveneens de periode van 29 maart tot en met 30 oktober 2010 en specificeerde de door AMS op de website van www.ryanair.com te leveren reclamediensten, waarvoor FLG […] EUR diende te betalen.

2.3. **Onderwerp van het onderzoek**

(25) De overeenkomst van 2000 tussen FLG en Ryanair vormde het onderwerp van het Besluit (EU) 2017/2336. Het onderhavige besluit betreft daarom slechts aanvullende overeenkomst nr. 1 en aanvullende overeenkomst nr. 2 van 2010.

2.4. **Redenen voor de inleiding van de procedure**

(26) De Commissie had het vermoeden dat Ryanair door de overeenkomsten van 2010 een selectief voordeel gegund werd en er daarom sprake was van staatssteun overeenkomstig artikel 107 VWEU.

3. **OPMERKINGEN VAN DUITSLAND**

(27) Duitsland was van mening dat de overeenkomsten van 2010 noch de concurrentie vervalsten of dreigden te vervalsen, noch de handel tussen de lidstaten schaadden, aangezien de luchthaven van Lübeck een kleine, regionale luchthaven was, die niet concurreerde met de luchthaven van Hamburg of andere plaatsen.

(28) Ten aanzien van aanvullende overeenkomst nr. 1 hield Duitsland staande dat deze marktconform was en geen voordeel voor Ryanair tot gevolg had. Duitsland betoogde onder verwijzing naar de zaak *Helaba I* ([1]) dat er van bevoordeling geen sprake was wanneer andere exploitanten van regionale luchthavens Ryanair vergelijkbare voordelen boden. Verder voerde Duitsland aan dat dit werd aangetoond door de vergelijkingsanalyse van Ryanair.

(29) Duitsland bracht als argument naar voren dat lagekostenluchtvaartmaatschappijen zoals Ryanair en Wizz Air minder behoefte hebben aan grondafhandelingsdiensten en de beschikbaarheid van infrastructuur. Ten eerste zouden er op de luchthaven van Lübeck minder incheckbalies nodig zijn, aangezien het inchecken bij Ryanair online kan gebeuren. Ten tweede zou er geen sprake geweest zijn van passagiersbussen. Ten derde zouden vliegtuigen van Ryanair minder tijd aan de grond staan, omdat de looproutes op de luchthaven van Lübeck korter zijn. Ten vierde zou er geen sprake zijn van aansluitende vluchten en zouden er dus minder stuks bagage per persoon zijn geweest, waardoor de desbetreffende voorzieningen overbodig zouden zijn. Ten vijfde en laatste zou er minder behoefte zijn aan reinigingsdiensten op de grond, aangezien het cabinepersoneel het vliegtuig vaak zelf reinigt.

(30) Ten aanzien van aanvullende overeenkomst nr. 2 wees Duitsland erop dat deze een verlenging van de overeenkomst van 2000 is en aan die laatste overeenkomst weinig wijzigt. Duitsland was van mening dat de overeenkomst van 2000 voldeed aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(31) Verder is Duitsland tegen de achtergrond van het arrest in de zaak *Stardust Marine* ([2]) van mening dat de vermeende bevoordeling van Ryanair niet kan worden toegeschreven aan de staat. Volgens Duitsland heeft FLG autonoom en zonder invloed van staatswege gehandeld. Bovendien wees Duitsland erop dat FLG niet was geïntegreerd in de structuren van het openbaar bestuur. Ook zou het toezicht van de instanties op het management van FLG zich beperkt hebben tot de luchtvaart en andere aangelegenheden waarin de overheid bevoegd is, maar geen directietaken omvat hebben.

([1]) Arrest van het Gerecht van 3 maart 2010, Federaal samenwerkingsverband van Duitse banken (Bundesverband deutscher Banken)/Commissie (Helaba I), T-163/05, ECLI:EU:T:2010:59.

([2]) Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie („Stardust Marine"), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

4.1. Flughafen Lübeck GmbH

(32) FLG gaf aan dat de maatregel niet aan Duitsland kan worden toegeschreven, aangezien over de overeenkomsten zelfstandig onderhandeld was door FLG.

4.2. Ryanair

(33) Ryanair stelde zich op het standpunt dat de overeenkomsten van 2010 niet aan de staat kunnen worden toegeschreven.

(34) Verder ontkende Ryanair dat er sprake is van selectiviteit, aangezien het bij de overeenkomsten van 2010 slechts zou gaan om korte aanvullende overeenkomsten, waarmee de looptijd van de bestaande afspraken op grond van de overeenkomst met Ryanair van 2000 werden verlengd. Het enige nieuwe element was een marktconforme wijziging in de marketingondersteuning.

(35) Ryanair gaf aan dat de overeenkomst met FLG was gesloten op basis van economische afwegingen. De luchthaven van Lübeck beschouwde men als rendabele secundaire luchthaven naast de luchthaven van Hamburg en Lübeck zelf werd gezien als een waardevolle, cultureel interessante reisbestemming. Ryanair kon weliswaar geen bedrijfsplan overleggen waarmee de beweegredenen voor het starten met vluchten vanaf de luchthaven van Lübeck werden onderbouwd, maar benadrukte dat een dergelijk bedrijfsplan niet per definitie noodzakelijk was voor een particuliere marktinvesteerder. Ryanair lichtte toe dat de dienstverlening op de luchthaven van Lübeck om economische redenen werd stopgezet, onder meer vanwege de gestegen kosten en vanwege winsten die (door de economische crisis) lager uitvielen dan verwacht.

(36) Ryanair gaf aan dat regionale luchthavens binnen de EU een lastige marktpositie hebben. Om die reden moet voor de inkomsten van de luchthaven behalve naar de luchtvaartgebonden ook naar de niet-luchtvaartgebonden activiteiten worden gekeken, wat ook wel het „single-till"-beginsel wordt genoemd. Aangezien bij overeenkomsten met Ryanair meestal een groot aantal passagiers in het vooruitzicht wordt gesteld, zouden dergelijke zakelijke relaties er vaak toe bijdragen dat de bekendheid van luchthavens toeneemt en zo andere luchtvaartmaatschappijen, detailhandelaren en andere dienstverlenende bedrijven kunnen worden aangetrokken. Bovendien verklaarde Ryanair dat er duidelijke aanwijzingen waren dat een groter aantal passagiers zou leiden tot meer inkomsten uit niet-luchtvaartgebonden activiteiten.

(37) Ryanair bracht als argument naar voren dat ieder commercieel aanbod tegen de achtergrond van het beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie meestal tot een verbetering van de huidige situatie leidt, mits de verwachte marginale baten de marginale kosten te boven gaan. Verder beargumenteerde Ryanair dat er rekening mee zou moeten worden gehouden dat Ryanair in vergelijking met andere luchtvaartmaatschappijen de behoeften sterk kon terugschroeven dankzij het bedrijfsmodel en de efficiënte bedrijfsvoering.

(38) Ryanair heeft een vergelijkend onder gedaan naar de luchthaven van Lübeck en luchthavens in een overeenkomstige situatie. Daarvoor werd de luchthaven van Lübeck vergeleken met die van Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes en Prestwick. Uit een vergelijking met de gelden die Ryanair betaalde aan de vergelijkbare luchthavens bleek dat de door Ryanair aan de luchthaven van Lübeck betaalde gelden over het algemeen hoger uitvielen dan de gemiddelden bij vergelijkbare luchthavens, zowel per passagier als per afgehandeld vliegtuig.

(39) Ryanair overhandigde twee rapporten van Oxera, waarin de verwachte winstgevendheid van de aanvullende overeenkomsten van 2010 beoordeeld werd ([1]). Beide rapporten baseren zich op een bedrijfsplan dat de luchthaven van Lübeck in 2010, voor ondertekening van de aanvullende overeenkomsten van 2010, opstelde. Uit de rapporten blijkt dat men er op grond van realistische aannames ten tijde van het sluiten van de aanvullende overeenkomsten van 2010 van uitging dat deze voldoende rendabel zouden zijn en dat een luchthaven die als een marktdeelnemer handelend in een markteconomie opereert vergelijkbare voorwaarden zou hebben aangeboden. Volgens Oxera zou dit ook dan gelden wanneer zowel de overeenkomst over marketingdiensten van 2010 met AMS als de aanvullende overeenkomsten van 2010 in aanmerking genomen werden en wanneer de door AMS te maken kosten, maar niet de door AMS te verkrijgen inkomsten in de overweging betrokken werden.

(40) Ten aanzien van de overeenkomst over marketingdiensten van 2010 met AMS stelde Ryanair dat dergelijke overeenkomsten voor beide partijen van voordeel zijn, aangezien de website van Ryanair erg populair is en een daarop voorkomende luchthaven dan ook een grotere bekendheid krijgt, als merk sterker wordt en door meer passagiers bezocht wordt, hetgeen door een Oxera-rapport van 26 september 2014 bevestigd werd.

([1]) Oxera-rapport, Economic MEOP Assessment: Luchthaven van Lübeck, 6 februari 2015; Oxera-rapport, Response to the European Commission's request, 6 oktober 2017.

4.3. **Air Berlin**

(41) Air Berlin stelde zich op het standpunt dat de door Ryanair vanaf luchthaven Lübeck aangeboden vluchten rechtstreeks concurreren met de door Air Berlin vanaf luchthaven Hamburg aangeboden vluchten. Dit zou met name gelden voor de bestemmingen Londen, Milaan en Barcelona, waarop beide luchtvaartmaatschappijen vliegen.

(42) Air Berlin stelde dat het doel van de marketingstrategie van Ryanair was om potentiële klanten weg te lokken van o.a. Air Berlin. Vanwege de lage prijzen van Ryanair zouden klanten overgestapt zijn van de luchthaven van Hamburg naar die van Lübeck. Air Berlin beweert als gevolg van de staatssteun aanzienlijke economische schade te hebben geleden. Air Berlin zou vanwege het vergelijkbare aanbod van Ryanair op de luchthaven van Lübeck een aantal luchtdiensten hebben moeten opheffen. Bovendien gaf Air Berlin aan dat het lastig was om vanaf de luchthaven van Hamburg nieuwe bestemmingen aan te bieden, zolang Ryanair vanaf de luchthaven van Lübeck vergelijkbare bestemmingen aanbood tegen extreem lage prijzen.

(43) Verder was Air Berlin van mening dat de overeenkomst met Ryanair aan Duitsland moet worden toegeschreven. Volgens de statuten van FLG moet de raad van toezicht toestemming verlenen voor de gelden die voortkomen uit het gebruik van de luchthaven (§ 12 van de statuten). Vier van de zes leden van de raad van toezicht worden gekozen door de Hanzestad Lübeck. Daaruit maakte Air Berlin op dat de Hanzestad Lübeck verantwoordelijk kan worden gesteld.

(44) Air Berlin achtte ook de overeenkomst over marketingdiensten tussen AMS en FLG bezwaarlijk, aangezien er geen verband lijkt te bestaan tussen de voordelen die de „marketingondersteuning" oplevert en de daadwerkelijk marketinguitgaven van Ryanair.

5. **OPMERKINGEN VAN DUITSLAND OVER DE STANDPUNTEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

5.1. **Opmerkingen van Duitsland over de standpunten van Ryanair**

(45) Volgens Duitsland bewijzen de standpunten van Ryanair dat de luchthaven Lübeck gehandeld heeft naar het beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(46) Duitsland wees met name op de juistheid van de door Ryanair gekozen insteek om de marktconformiteit van de overeenkomsten door een winstgevendheidsanalyse en een vergelijkingsanalyse te onderbouwen.

(47) Volgens Duitsland waren de aanvullende overeenkomsten van 2010 niet aan de staat toe te schrijven, aangezien FLG daarover zelfstandig onderhandeld en besloten heeft, zonder tussenkomst van Hanzestad Lübeck. Verder wees Duitsland er met betrekking tot aanvullende overeenkomst nr. 2 op dat deze slechts een verlenging van de overeenkomst van 2010 is en daaraan weinig wijzigt. Om die reden zouden alle afwegingen ten aanzien van de overeenkomst van 2010 ook van toepassing zijn op deze aanvullende overeenkomst.

(48) Duitsland verklaarde niet in te kunnen zien waarom de overeenkomst over marketingdiensten tussen FLG en AMS bij deze onderzoeksprocedure betrokken werd, aangezien FLG voor de daaruit voortvloeiende verplichtingen geen gebruik maakte van overheidsmiddelen. De kosten conform de overeenkomst over marketingdiensten met AMS zouden uit particuliere middelen gedekt zijn, die afkomstig waren van de Kamer van Koophandel van Lübeck, zijnde een vertegenwoordiging van particuliere ondernemingen. Verder verklaarde Duitsland dat de overeenkomst over marketingdiensten met AMS als marktconform beschouwd kon worden. Daarvoor sprak ook het feit dat de FLG lagere kosten hoefde te betalen dan andere luchthavens met vergelijkbare overeenkomsten. Verder zou de betreffende overeenkomst berusten op de toezegging van Ryanair om het aantal luchtdiensten uit te breiden met twee bestemmingen

(49) Een ander punt dat volgens Duitsland aandacht behoefde, was de functie van de luchthaven van Lübeck als capaciteitsreserve voor de luchthaven van Hamburg en als noodzakelijke verkeersvoorziening voor Noord-Duitsland.

5.2. **Opmerkingen van Duitsland over de standpunten van Air Berlin**

(50) Volgens Duitsland had Air Berlin dezelfde voordelen kunnen krijgen als Ryanair, indien aan dezelfde criteria zou zijn voldaan ten aanzien van het aantal passagiers en het aantal vluchten. In plaats daarvan zou Air Berlin ieder aanbod om te onderhandelen met FLG hebben afgewezen, aangezien nooit de intentie bestond om luchtdiensten te onderhouden vanaf de luchthaven van Lübeck. Air Berlin zou zich nooit hebben uitgesproken tegen de voorwaarden waaronder Ryanair luchtdiensten onderhield vanaf de luchthaven van Hamburg. Bovendien zouden verscheidene luchtvaartmaatschappijen (onder andere bij de Commissie) klachten ingediend hebben over het feit dat Air Berlin heeft geprofiteerd van aanzienlijke staatssteun door de Verenigde Arabische Emiraten. Air Berlin zou zich daarom niet mogen presenteren als slachtoffer van zijn belangrijkste concurrent Ryanair.

(51) Duitsland bestreed daarnaast de bewering van Air Berlin dat er sprake was van concurrentie tussen de luchthaven van Lübeck en de luchthaven van Hamburg. Duitsland wees er in het bijzonder op dat Hamburg in het jaar 2000 zeventig keer zoveel passagiers had als de luchthaven van Lübeck. Uit het ontbreken van klachten van andere luchthavens zou blijken dat er geen sprake was van concurrentie tussen beide luchthavens.

(52) Verder wees Duitsland het argument van Air Berlin van de hand dat er sprake zou zijn van economische voordelen voor Ryanair. Duitsland wees erop dat Air Berlin zich baseerde op onnauwkeurige berekeningen en dat het beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie het enige relevante criterium voor de inschatting van de marktconformiteit van een overeenkomst tussen een luchthaven en een luchtvaartmaatschappij zou moeten zijn.

6. **BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN**

(53) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(54) De criteria als genoemd in artikel 107, lid 1, VWEU gelden cumulatief. Een maatregel is daarom alleen staatssteun als aan elk van de volgende vereisten is voldaan:

— de begunstigde is een onderneming;

— de maatregel levert hem een voordeel op;

— het voordeel wordt bekostigd met staatsmiddelen;

— het voordeel is selectief, en

— de betrokken maatregel vervalst de mededinging of dreigt die te vervalsen en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

6.1. **Economische activiteit en het begrip onderneming**

(55) Het begrip „onderneming” is van toepassing op elke entiteit die een economische activiteit verricht, ongeacht haar juridische status en haar financieringsvorm. Bij activiteiten die erin bestaan goederen of diensten op een bepaalde markt aan te bieden, is er sprake van economische activiteiten.

(56) Aangezien Ryanair een particuliere onderneming is die tegen betaling luchtvaartdiensten verricht en winst nastreeft, is Ryanair een onderneming die een economische activiteit verricht. Bijgevolg gaat het om een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.2. **Economisch voordeel**

(57) Een bevoordeling in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is enig economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden — d.w.z. zonder overheidsingrijpen — niet had kunnen verkrijgen ([1]).

(58) Wanneer een luchthaven overheidsmiddelen ter beschikking heeft, kan steun aan een luchtvaartmaatschappij in beginsel worden uitgesloten wanneer voor de verhouding tussen de luchthaven en die luchtvaartmaatschappij normale marktomstandigheden gelden. De beoordeling of aan dit beginsel van de zogeheten „marktdeelnemer handelend in een markteconomie” voldaan wordt, gebeurt door de opstelling van een openbare autoriteit te vergelijken met die van een overeenkomstige particuliere deelnemer aan het handelsverkeer die onder normale marktomstandigheden handelt en zo te bepalen of de overeenkomst de wederpartij een voordeel verschaft ([2]).

6.2.1. *Voorafgaande opmerkingen over het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie*

(59) Conform overweging 53 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 ([3]) is er in het geval steun aan een luchtvaartmaatschappij die gebruik maakt van een bepaalde luchthaven in principe geen sprake van staatssteun als het voor de luchthavendiensten berekende tarief overeenstemt met het markttarief („eerste benadering” — vergelijking met de marktprijs). Een tweede benadering bestaat erin door middel van een analyse vooraf — dat wil zeggen een analyse die berust op informatie die op het tijdstip van de verlening van de steun beschikbaar was en op ontwikkelingen die op dat moment te voorzien waren — aan te tonen dat de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij zal leiden tot een positieve incrementele winstbijdrage voor de luchthaven en deel uitmaakt van een algehele strategie die op zijn minst op de lange termijn winstgevendheid tot gevolg heeft („tweede benadering” — rentabiliteitsanalyse vooraf) ([4]).

([1]) Zie bijv. arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60.
([2]) Ibid.
([3]) Mededelingen van de Commissie — Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3).
([4]) Zie overweging 53 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

(60) Ten aanzien van de eerste benadering kan volgens de Commissie momenteel geen geschikte benchmark worden bepaald om een daadwerkelijk markttarief te kunnen vaststellen voor diensten die luchthavens verrichten ([1]). Daarom ziet de Commissie analyse vooraf van de incrementele winstgevendheid als de meest geschikte methode voor de beoordeling van regelingen die luchthavens met individuele luchtvaartmaatschappijen aangaan.

(61) Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie op basis van een gemiddelde prijs op andere, soortgelijke markten kan principieel nuttig zijn, op voorwaarde dat die prijs met redelijke zekerheid kan worden bepaald of uit andere marktindicatoren kan worden afgeleid. Deze methode is in het geval van luchthavendiensten echter minder relevant, aangezien de kosten- en opbrengstenstructuur van de afzonderlijke luchthavens vaak sterke verschillen vertoont. Kosten en opbrengsten zijn in het bijzonder afhankelijk van de ontwikkelingsfase van de luchthaven, het aantal luchtvaartmaatschappijen dat luchtdiensten aanbiedt op de luchthaven, de passagierscapaciteit, de toestand van de infrastructuur, resp. de bijbehorende investeringen, het regelgevingskader, dat van lidstaat tot lidstaat kan verschillen, en ten slotte de historische schulden en verplichtingen van de luchthaven ([2]).

(62) Bovendien bemoeilijkt de liberalisering van de luchtvervoersmarkt elke strikt vergelijkende analyse. Uit onderhavige zaak blijkt dat de zakelijke relaties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen niet altijd uitsluitend berusten op een bekendgemaakte lijst van luchthavengelden. In tegendeel, de zakelijke relaties kunnen zeer verschillende vormen aannemen. Het kan gaan om het delen van risico's met betrekking tot het passagiersvervoer en alle daarmee verbonden economische en financiële verplichtingen, gangbare stimuleringssystemen en verandering van de risicospreiding tijdens de looptijd van de overeenkomst. Daarom kunnen de desbetreffende transacties op basis van een afhandelingsvergoeding of vergoeding per passagier niet doelmatig worden vergeleken.

(63) Daarnaast is benchmarking geen geschikte methode om marktprijzen te bepalen, indien de beschikbare benchmarks niet zijn voortgekomen uit marktoverwegingen of indien de bestaande prijzen sterk verstoord zijn door overheidsmaatregelen. In de luchtvaartsector is blijkbaar sprake van dergelijke verstoringen, zoals wordt toegelicht in de punten 57 tot en met 59 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014:

„Luchthavens in overheidshanden worden door overheidsinstanties traditioneel beschouwd als infrastructuurvoorzieningen die de lokale ontwikkeling moeten bevorderen — en niet als ondernemingen die volgens marktregels opereren. De tarieven van luchthavens zijn bijgevolg meestal niet vastgesteld op basis van marktoverwegingen, en met name stevige, vooraf gemaakte winstgevendheidsprognoses, maar in hoofdzaak in het licht van sociale of regionale overwegingen.

Zelfs indien bepaalde luchthavens in particuliere handen zijn of worden beheerd zonder rekening te houden met sociale of regionale overwegingen, zijn de door die luchthavens berekende tarieven misschien sterk beïnvloed door de tarieven die worden berekend door de meerderheid van de door de overheid gesubsidieerde luchthavens, omdat luchtvaartmaatschappijen met deze laatste tarieven rekening houden wanneer zij onderhandelen met de luchthavens die in particuliere handen zijn of die door particuliere partijen worden beheerd.

Onder deze omstandigheden heeft de Commissie sterke twijfel dat momenteel een geschikte benchmark kan worden bepaald om een daadwerkelijk markttarief voor door luchthavens verrichte diensten te kunnen vaststellen. Dit kan in de toekomst veranderen …".

(64) Bovendien hebben de rechtbanken van de Europese Unie vastgesteld dat het gebruik van referentiewaarden met betrekking tot de desbetreffende branche slechts één van de methoden is waarmee kan worden geanalyseerd of een begunstigde daadwerkelijk economisch voordeel heeft behaald dat onder normale marktomstandigheden niet zou zijn ontstaan ([3]). De Commissie kan weliswaar kiezen voor deze benadering, maar is daartoe niet verplicht als de benadering niet passend is, zoals in het onderhavige geval.

(65) Ryanair was hoofdzakelijk van mening dat het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie kan worden toegepast door vergelijking met de zakelijke overeenkomsten van andere Europese luchthavens. Zo vergeleek de onderneming vooral de luchthavengelden die door Ryanair moeten worden betaald op de luchthavens van Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes en Prestwick met de luchthavengelden die op grond van de overeenkomsten met de luchthaven van Lübeck moeten worden betaald. In het onderzoek is niet onderzocht of deze referentieluchthavens voldoen aan alle verplichtingen die genoemd worden in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, aangezien alleen is gekeken naar de verkeersstromen, het soort verkeer op de luchthaven en de welvaart in het omliggende gebied ([4]).

([1]) Zie overweging 59 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.
([2]) Zie punten 88 en 89 van het Besluit 2011/60/EU van de Commissie van 27 januari 2010 betreffende steunmaatregel C 12/2008 (ex NN 74/07) — Slowakije — Overeenkomst tussen de luchthaven van Bratislava en Ryanair (PB L 27 van 1.2.2011, blz. 24).
([3]) Zie voor de toepassing van referentiewaarden ten aanzien van de winstgevendheid (in tegenstelling tot de prijsvorming) in de branche het arrest van het Gerecht van 3 juli 2014, Spanje e.a./Commissie, gevoegde zaken T-319/12 en T-321/12, ECLI: EU:T:2014:604, punt 44.
([4]) Verdere indicatoren: zie de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, punt 60.

(66) Nadat de Commissie in overweging 296 van het inleidingsbesluit van 2012 de in de aanvullende overeenkomsten van 2010 vastgestelde vergoedingen had vergeleken met de vergoedingen op de luchthaven van Hamburg, betwijfelde zij of de in de aanvullende overeenkomsten van 2010 vastgelegde vergoedingen marktconform waren. De Commissie wijst erop dat de verkeersomvang in Lübeck duidelijk geringer is dan op de luchthaven van Hamburg. Hamburg is in Noord-Duitsland de luchthaven met de grootste verkeersomvang. De luchthaven van Hamburg werd gebruikt voor alle soorten luchtverkeer, terwijl Lübeck zich had gespecialiseerd in lagekostenvluchten, waarvoor minder incheckbalies en voorzieningen voor transferpassagiers, geen passagiersbussen, minder personeel en voorzieningen voor bagageafhandeling en minder schoonmaakpersoneel nodig zijn en waarbij bovendien de omlooptijd korter is. Dit maakte de luchthaven van Hamburg ongeschikt voor een vergelijking met de luchthaven van Lübeck.

(67) De Commissie is daarom van mening dat in het onderhavige geval de in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 algemeen aanbevolen benadering van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie moet worden toegepast op de zakelijke relaties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen en dus de analyse vooraf van de incrementele toename van de winstgevendheid moet worden gehanteerd ([1]).

6.2.2. *Periode waarop de toetsing betrekking heeft*

(68) Volgens de Commissie is het gebruikelijk om als tijdskader van het onderzoek naar de winstgevendheid van overeenkomsten tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen de looptijd van zo'n overeenkomst aan te houden. Aangezien luchtvaartmaatschappijen in staat zijn hun activiteiten op korte termijn aan te passen en de precieze inhoud van een toekomstige overeenkomst doorgaans niet te voorzien is, zou een particuliere luchthavenexploitant er normaliter niet van uitgaan dat de bepalingen van een overeenkomst blijven gelden nadat de looptijd van die overeenkomst verstreken is ([2]).

(69) De aanvullende overeenkomsten van 2010 werden niet tegelijkertijd gesloten, maar met een tussentijd van meer dan zes maanden, en ze verschillen in looptijd. Inhoudelijk verschillen ze in zoverre dat alleen aanvullende overeenkomst nr. 1 voorzag in een bijkomende, aanzienlijke marketingvergoeding voor een eenmalig marketinginitiatief.

(70) De Commissie is daarom van mening dat beide overeenkomsten los staan van elkaar en dat de winstgevendheid van elk der aanvullende overeenkomsten afzonderlijk, voor hun gehele looptijd, beoordeeld dient te worden ([3]).

(71) In zijn arrest in de zaak *Stardust Marine* heeft het Hof van Justitie verklaard „[…] dat met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie" ([4]).

(72) Bij de beoordeling van de betreffende overeenkomsten dient de vraag naar het bestaan van staatssteun en de eventuele omvang van die steun zich derhalve te richten op de omstandigheden ten tijde van de ondertekening van de overeenkomsten en met name op de toen beschikbare informatie en te voorziene ontwikkelingen.

6.2.3. *Beoordeling van aanvullende overeenkomst nr. 1*

(73) Ten gevolge van het *Charleroi* ([5])-arrest moet de Commissie bij de evaluatie van de desbetreffende litigieuze maatregelen rekening houden met alle relevante elementen van de maatregelen en hun context. Zij dient te onderzoeken of de luchthaven in geval van een regeling met een luchtvaartmaatschappij gedurende de looptijd van de regeling in staat is alle door de regeling ontstane kosten te dekken met een redelijke winstmarge op basis van stevige vooruitzichten op middellange termijn ([6]).

([1]) Zie de overwegingen 61 en 63 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.
([2]) Zie bijv. het Besluit (EU) 2015/1227 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende de steunmaatregel SA.22614 (C 53/07) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia (PB L 201 van 30.7.2015, blz. 109).
([3]) Zie ook het arrest van het Gerecht van 15 september 1998, BP Chemicals Limited/Commissie („BP Chemicals"), T-11/95, ECLI: EU:T:1998:199, punten 170 en 171; overwegingen 14 tot en met 33 van het Besluit van de Commissie van 19 december 2012 betreffende steunmaatregel SA.35378 (2012/N) — Duitsland — Finanzierung des Flughafens Berlin Brandenburg (PB C 36 van 8.2.2013, blz. 10).
([4]) Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie („Stardust Marine"), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 71.
([5]) Arrest van het Gerecht van 17 december 2008, Ryanair/Commissie („Charleroi"), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punt 59.
([6]) Zie overweging 63 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

(74) Dit wordt gemeten aan het verschil tussen de verwachte incrementele inkomsten en de verwachte incrementele kosten uit de overeenkomst, waarbij op de daaruit resulterende cashflows een passend disconteringspercentage dient te worden toegepast.

(75) Deze benadering is gerechtvaardigd, aangezien een exploitant van een luchthaven een objectief belang kan hebben bij het afsluiten van een transactie met een luchtvaartmaatschappij, ongeacht vergelijkingen met de voorwaarden die luchtvaartmaatschappijen krijgen aangeboden door andere luchthavenexploitanten en ongeacht de voorwaarden die de exploitant aan andere luchtvaartmaatschappijen aanbiedt.

(76) De Commissie stelt in dat verband verder vast dat prijsdifferentiatie een gebruikelijke handelspraktijk is. Een dergelijke differentiatie van de prijzen moet echter economisch gerechtvaardigd zijn.

(77) Voor een passende beoordeling van de incrementele winstgevendheid van de regeling hoeft alleen gekeken te worden naar de incrementele kosten en inkomsten die de looptijd van de regeling, te weten van 28 maart tot 30 oktober 2010, te zien gaf.

(78) In overeenstemming met deze benadering heeft Oxera een berekening van de verwachte incrementele winstgevendheid van de aanvullende overeenkomsten van 2010 overhandigd ([1]). Oxera verwerkt in deze berekening de totale incrementele verkeersomvang, alsmede alle kosten en inkomsten, voortkomend uit de activiteiten van Ryanair op de luchthaven van Lübeck. Aangezien de overeenkomst van 2000 in mei 2010 zou zijn afgelopen, lijkt dit de Commissie gepast.

(79) De analyse van Oxera is gebaseerd op de bepalingen in de overeenkomsten tussen FLG en Ryanair, financiële gegevens van FLG en financiële vooruitzichten uit een door Duitsland voorgelegd bedrijfsplan, dat FLG op 10 maart 2010 heeft vastgesteld ([2]). Dit bedrijfsplan vermeldt de verwachte verkeersomvang, naast de verwachte kosten en inkomsten van de luchthaven van Lübeck in de periode van 2010 tot en met 2015. Het werd oorspronkelijk opgesteld in december 2009 en later aangepast door bijstelling van de verkeersomvang naar beneden en door toevoeging van twee alternatieve scenario's. De analyse van de incrementele kosten en inkomsten door Oxera is gebaseerd op de gegevens in deze gewijzigde versie van het bedrijfsplan, van 10 maart 2010, aangezien deze dateert van een tijdstip dat dichter bij de ondertekening van de overeenkomsten van 2010 ligt.

(80) Het bedrijfsplan onderscheidt tussen drie scenario's:

— best-case-scenario: in dit scenario werd er op grond van de verwachting dat Ryanair zich op de luchthaven zou vestigen uitgegaan van een duidelijk toegenomen verkeersomvang binnen de looptijd; bij gevolg zijn er in het plan hogere inkomsten uit niet-luchtvaartgebonden activiteiten voorzien, alsmede een uitbreiding van de niet-luchtvaartgebonden dienstverlening.

— middle-case-scenario: dit scenario ging ervanuit dat zich geen veranderingen zouden voordoen en de ontwikkeling zich zou voltrekken conform de voor 2010 als het jaar van vaststelling van het bedrijfsplan beschikbare gegevens.

— worstcasescenario: Dit scenario ging ervan uit dat de luchthaven in 2012 zou moeten sluiten en dat de passagiersaantallen in zowel 2010 als 2011 zouden teruglopen.

(81) Terwijl de passagiersaantallen in het best-case-scenario van […] in 2010 oplopen naar […] passagiers in 2013 en tot navenant hogere inkomsten leiden, blijven de passagiersaantallen in het middle-case-scenario overeenkomstig de voor 2010 verwachte resultaten steken bij […] passagiers. In het worstcasescenario lopen de passagiersaantallen in 2011 snel terug en worden in 2012 de activiteiten op de luchthaven gestaakt.

(82) Het leek Oxera met het oog op de analyse van de overeenkomsten van 2010 ongepast uit te gaan van het worstcasescenario in het bedrijfsplan, omdat dit scenario uitgaat van de veronderstelling dat het referendum van 2010 in Lübeck tot sluiting van de luchthaven zou leiden. Aangezien de burgers zich op 25 april 2010, slechts een maand na ondertekening van aanvullende overeenkomst nr. 1, uitspraken voor het voortbestaan van de luchthaven, hetgeen verdere investeringen in de uitbreiding van de luchthaven veilig stelde (zie overweging 16), kan de Commissie de aanname dat de partijen van een voortzetting van de activiteiten uitgingen billijken ([3]). Om tot een voldoende conservatieve benadering te komen, baseerde Oxera haar analyse hoofdzakelijk op de FLG-vooruitzichten die aan het middel-case-scenario ten grondslag lagen.

([1]) Oxera-rapport, Economic MEOP Assessment: Luchthaven van Lübeck, 6 februari 2015; Oxera-rapport, Response to the European Commission's request, 6 oktober 2017.
([2]) Flughafen Lübeck — Fortschreibung des Takeoff-Konzepts inkl. Business- und Investitionsplanung, 10 maart 2010.
([3]) Zie *Take-Off Konzept — Flughafen Lübeck GmbH*, 21 december 2009. Deze aanname strookt ook met een brief die Ryanair in 2009 aan FLG stuurde, waarin Ryanair verscheidene toezeggingen aangaande de toekomstige samenwerking doet.

(83) Uit tabel 2 blijkt dat men ervan uitging dat de inkomsten uit aanvullende overeenkomst nr. 1 de incrementele kosten te boven zouden gaan, zodat het scenario dat Oxera doorrekende een jaarlijks overschot van […] EUR te zien geeft ([1]).

Tabel 2

Analyse van de incrementele winstgevendheid van aanvullende overeenkomst nr. 1

Analyse van de winstgevendheid van aanvullende overeenkomst nr. 1 bij de overeenkomst over luchthavendiensten tussen de luchthaven van Lübeck en Ryanair		
	Noot:	
	Eenheid	
Toegepast disconteringspercentage	%	[…]
Groeipercentage	%	2,70
Looptijd van de overeenkomst	Jaren	0,6
Waarschijnlijkheid van verlenging van de regeling	%	30
AMS Marketing (2 = incl. best case, 1 = incl. middle case, 0 = excl.)	g.g.	0
Aanvullende overeenkomst nr. 1		
Aanvullende overeenkomst nr. 1 geldig v.a.	Datum	28.3.2010
Aanvullende overeenkomst nr. 1 geldig tot en met	Datum	30.10.2010
Percentage van het jaar 2010 toen korting gold	%	59,5
Percentage van het jaar 2010 toen overeenkomst en korting golden	%	77,8
Marketingvergoedingen		
Marketingkorting per vertrekkende passagier bij max. 17 afgehandelde vliegtuigen per week:	EUR/vertr. passagier	[…]
Marketingkorting per vertrekkende passagier bij 18 of meer afgehandelde vliegtuigen per week:	EUR/vertr. passagier	[…]
Drempelwaarde van afgehandelde vliegtuigen per week	afgehandelde vliegtuigen	18,00
Marketingkorting volgens aanvullende overeenkomst nr. 1 (EUR/vertr. passagier)	EUR/vertr. passagier	[…]
Door Ryanair afgehandelde vliegtuigen omgerekend naar het hele jaar	afgehandelde vliegtuigen	1 779
Door Ryanair per week afgehandelde vliegtuigen	afgehandelde vliegtuigen	34
Marketingkorting (EUR/vertr. passagier)	EUR/vertr. passagier	[…]
Winstgevendheid		**2010**
Ryanair vertrekkende passagiers	vertr. passagiers	[…]
Totaal vertrekkende passagiers	vertr. passagiers	[…]
Ryanair afgehandelde vliegtuigen	afgehandelde vliegtuigen	1 058
Totaal afgehandelde vliegtuigen	afgehandelde vliegtuigen	1 160

([1]) Volgens het Oxera-rapport van 6 februari 2015 is de netto contante waarde van beide aanvullende overeenkomsten ook dan positief, wanneer bij de vooruitzichten van het best-case-scenario in het bedrijfsplan wordt uitgegaan.

Analyse van de winstgevendheid van aanvullende overeenkomst nr. 1 bij de overeenkomst over luchthavendiensten tussen de luchthaven van Lübeck en Ryanair

Inkomsten		
Passagiersveiligheidsvergoeding	EUR/vertr. passagier	[…]
Platformafhandelingsvergoeding	EUR/TA	[…]
Servicevergoedingen	EUR/vertr. passagier	[…]
Luchthavenveiligheidsvergoeding	EUR/vertr. passagier	[…]
Luchtvaartgebonden inkomsten	kEUR	[…]
Niet-luchtvaartgebonden inkomsten	kEUR	[…]
Totaal inkomsten	kEUR	[…]
Kosten		
Exploitatiekosten	kEUR	[…]
Marketing	kEUR	[…]
AMS Marketing	kEUR	[…]
Afschrijving	kEUR	[…]
Totaal kosten	kEUR	[…]
Nettocashflow	kEUR	[…]
Uiteindelijke waarde	kEUR	[…]
Totaal cashflows	kEUR	[…]
Aantal jaren waarin de cashflow zich voordoet	Jaren	0,6
Disconteringspercentage	g.g.	[…]
Netto contante waarde	kEUR	[…]
Netto contante waarde	Milj. EUR	[…]

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

(84) Aangezien de overeenkomsten van 2010 voor Ryanair geen streefcijfers voor de verkeersomvang bevatten, is de prognose voor de verkeersomvang overgenomen uit de vooruitzichten voor 2010 van FLG resp. het middle-case-scenario in het bedrijfsplan. Er wordt uitgegaan van een constant aandeel van Ryanair (91 %) in de vluchten van en naar de luchthaven. Dat komt overeen met het gemiddelde van de laatste drie jaar voor ondertekening van aanvullende overeenkomst nr. 1. Het aantal door Ryanair af te handelen vliegtuigen werd op basis van 189 zitplaatsen per vliegtuig en een bezettingsgraad van 80 % berekend. Dit komt overeen met de werkelijke situatie in 2010, aangezien de bezettingsgraad bij Ryanair volgens jaarverslag en de jaarrekening voor 2010 indertijd bij 81 à 82 % lag. De verwachte incrementele passagiersaantallen gedurende de looptijd van aanvullende overeenkomst nr. 1 werden afgeleid uit het geplande aantal vluchten.

(85) Aangezien het middle-case-scenario in het bedrijfsplan niet uitgaat van een toenemend passagiersaantal, maar zich in zijn prognose in tegendeel baseert op reeds beschikbare gegevens voor 2010, en gezien het feit dat de verwachte aantallen onder de werkelijke aantallen van het voorgaande jaar, 2009, liggen, houdt de Commissie deze benadering voor gerechtvaardigd.

(86) Verder stelt de Commissie vast dat uit de gevoeligheidsanalyse van Oxera blijkt dat de netto contante waarde zelfs als deze op de werkelijke, ex-post-passagiersaantallen van Ryanair gebaseerd wordt, met […] EUR positief blijft.

(87) In de gevestigde praktijk van de Commissie dient bij de beoordeling van de vraag of een door een luchthaven met een luchtvaartmaatschappij gesloten overeenkomst voldoet aan het criterium van een marktdeelnemer handelend

in een markteconomie naast de luchthavenheffingen (met aftrek van eventuele kortingen, marketingondersteuning of stimuleringsregelingen) ook rekening gehouden te worden met de nog door de luchtvaartmaatschappij te genereren niet-luchtvaartgebonden inkomsten (zogeheten „single-till"-beginsel) ([1]). Een marktdeelnemer handelend in een markteconomie zou van de overeenkomst redelijkerwijs het volgende verwachten:

a) luchtvaartgebonden inkomsten uit de door Ryanair betaalde passagiersvergoedingen en landingsrechten alsmede

b) niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit bijv. parkeergelden, franchisewinkels of door de luchthaven zelf geëxploiteerde winkels.

(88) Oxera verdisconteert de luchtvaartgebonden inkomsten per passagier uit de luchthavenheffingen als voorzien in aanvullende overeenkomst nr. 1 bij de overeenkomst van 2000 en vermenigvuldigt deze met de diverse passagiersaantallen. Zoals gangbaar in de beschikkingspraktijk van de Commissie worden de veiligheidsvergoedingen niet in de analyse betrokken, aangezien FLG die heeft afgedragen aan de bevoegde overheid ([2]). Oxera voerde aan dat de luchthaven op grond van aanvullende overeenkomst nr. 1 mocht uitgaan van een bedrag van […] EUR aan luchtvaartgebonden inkomsten. De Commissie acht dit resultaat voldoende onderbouwd.

(89) De niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier worden bepaald op basis van het middle-case-scenario in het bedrijfsplan van FLG. Overeenkomstig de vooruitzichten voor 2010 wordt ervan uitgegaan dat de niet-luchtvaartgebonden inkomsten bij ongeveer […] % van de luchtvaartgebonden inkomsten zullen blijven liggen ([3]). Tot deze niet-luchtvaartgebonden inkomsten behoren bijv. inkomsten uit winkels, restaurants en parkeerplaatsen. Oxera schat de inkomsten uit niet-luchtvaartgebonden activiteiten op […] EUR.

(90) Volgens vast beleid van de Commissie dient er bij de berekening van de incrementele kosten rekening gehouden te worden met alle kosten die er voor de luchthaven verbonden zijn aan de daar plaatsvindende activiteiten van de luchtvaartmaatschappij. Deze incrementele kosten kunnen alle uitgavencategorieën en alle marketingkosten omvatten, zoals de incrementele personeels- en installatiekosten voortvloeiend uit de aanwezigheid van een luchtvaartmaatschappij op de luchthaven ([4]).

(91) Het behoort tot de gevestigde praktijk van de Commissie om kosten die de luchthaven ook afgezien van de overeenkomst met een luchtvaartmaatschappij te dragen zou hebben niet te betrekken in de beoordeling van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie ([5]).

(92) In overeenstemming met deze benadering houdt Oxera rekening met incrementele bedrijfs- en marketingkosten.

(93) De marketingkosten werden overgenomen uit de overeenkomst van 2000 (het zijn dezelfde als in aanvullende overeenkomst nr. 1). Hierbij werden de extra marketinguitgaven gedurende de looptijd van aanvullende overeenkomst nr. 1, van 28 maart tot en met 30 oktober 2010, opgeteld:

Tabel 3

Marketinguitgaven per vertrekkende passagier in aanvullende overeenkomst nr. 1

Marketinguitgaven per vertrekkende passagier bij:	
minder dan 18 afgehandelde vliegtuigen per week	18 of meer afgehandelde vliegtuigen per week
[…] EUR	[…] EUR

(94) Aangezien de prognose uitging van meer dan 18 afgehandelde vliegtuigen per week, werd voor de marketinguitgaven een bedrag van […] EUR ingeschat. Het totaal aan marketinguitgaven werd vastgesteld door vermenigvuldiging van dit bedrag met het verwachte aantal vertrekkende Ryanair-passagiers. De incrementele marketingkosten voor de periode van maart tot en met oktober 2010 werden geraamd op […] EUR.

([1]) Zie overweging 64 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.
([2]) Ibid.
([3]) De Commissie wijst erop dat aan dit resultaat de aanname ten grondslag ligt dat de niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier zouden stijgen, van de ongeveer […] van de luchtvaartgebonden inkomsten die als uitgangspunt diende voor de overeenkomst van 2000, naar ca. […] in 2010. De Commissie acht dit een redelijke aanname, gezien de groei van de luchthaven van Lübeck sinds 2000.
([4]) Zie overweging 64 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.
([5]) Zie de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, punt 64, Besluit (EU) 2015/1226 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême, de SNC-Lavalin, Ryanair en Airport Marketing Services (PB L 201 van 30.7.2015, blz. 48), Besluit (EU) 2015/1584 van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende de door Italië toegekende staatssteun SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) ten gunste van Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. en verschillende luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven Alghero actief zijn (PB L 250 van 25.9.2015, blz. 38), Besluit (EU) 2016/2069 van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende de maatregelen SA.14093 (C 76/02) door België ten uitvoer gelegd ten faveure van Brussels South Charleroi Airport en Ryanair (PB L 325 van 30.11.2016, blz. 63).

(95) De incrementele bedrijfskosten werden geschat d.m.v. een regressieanalyse, die de effecten van wijzigingen in de totale verkeersomvang op de bedrijfskosten van de luchthaven meet. Echter, doordat de bedrijfskosten in het middle-case-scenario weliswaar jaarlijks verschillen, maar de verwachte passagiersaantallen gelijk blijven, was Oxera niet in staat een regressieanalyse uit te voeren. Daarom berekende Oxera de incrementele bedrijfskosten op basis van de gemiddelde aannamen uit het best- en het worstcasescenario, om een conservatieve benadering te waarborgen. Oxera schatte de incrementele bedrijfskosten op […] EUR.

(96) Aangezien het aandeel van Ryanair in het verkeer op de luchthaven van Lübeck op het moment van aangaan van de overeenkomst 90 % bedroeg, acht de Commissie deze benadering gepast.

(97) In de berekening van de incrementele winstgevendheid van aanvullende overeenkomst nr. 1 zijn geen afschrijvingskosten (investeringskosten) verdisconteerd.

(98) Oxera heeft voor de berekeningen een disconteringspercentage van 2,24 % aangehouden, hetgeen overeenkomt met de referentiewaarde van de Commissie plus 100 basispunten. De Commissie is van mening dat een disconteringspercentage van 10 % de gemiddelde kapitaalkosten van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie dichter benadert dan de referentiewaarde plus 100 basispunten. Een door Oxera uitgevoerde gevoeligheidsanalyse wees echter uit dat de netto contante waarde ook wanneer en een disconteringspercentage van 10 % wordt aangehouden nog bij […] EUR zou liggen en dus positief was.

(99) Daarnaast heeft Oxera nog een gevoeligheidsanalyse voor de volgende scenario's uitgevoerd:

a) berekening met een disconteringspercentage van 10 % (positieve netto contante waarde van […] EUR);

b) Vervanging van de in het middle-case-scenario uit het bedrijfsplan veronderstelde ex-anteaantallen door de werkelijke ex-post-passagiersaantallen (positieve netto contante waarde van […] EUR);

c) Vervanging van de in het bedrijfsplan veronderstelde kosten door de werkelijke gegevens van FLG voor de jaren 2000 tot en met 2010 (positieve netto contante waarde van […] EUR).

(100) Voor de toetsing van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie zijn uitsluitend ex-anteschattingen van belang, die uitgaan van gegevens zoals die op het moment van beslissing bekend dan wel te voorzien waren. Een beoordeling op grond van ex-postgegevens kan echter zinvol zijn ter controle van de aannamen die als uitgangspunt voor de ex-anteberekening van inkomsten en kosten gediend hebben.

(101) Volgens Oxera blijft de netto contante waarde in alle bovengenoemde scenario's positief.

(102) Daarnaast heeft Oxera nog een andere gevoeligheidsanalyse gemaakt, waar de overeenkomst over marketingdiensten met AMS van 29 maart 2010 in betrokken werd.

(103) De aanvullende overeenkomst nr. 1 en de overeenkomst over marketingdiensten van 2010 tussen FLG en AMS werden op dezelfde dag gesloten en hebben dezelfde looptijd. AMS is een volle dochter van Ryanair en haar directieleden vervullen leidinggevende functies bij Ryanair. Naar het oordeel van de Commissie vormen Ryanair en AMS daarom een economische eenheid in die zin, dat AMS in het belang van Ryanair handelt en door Ryanair gecontroleerd wordt en dat de door AMS behaalde winsten in de vorm van dividend of een toegenomen ondernemingswaarde aan Ryanair ten goede komen. De Commissie is daarom van mening dat de aanvullende overeenkomst nr. 1 en de overeenkomst over marketingdiensten van 2010 door dezelfde partijen zijn aangegaan. In de overeenkomst over marketingdiensten van 2010 staat bovendien dat deze berust op de verplichting van Ryanair om luchtdiensten van en naar Lübeck aan te bieden. Daarom beschouwt de Commissie de aanvullende overeenkomst nr. 1 en de overeenkomst over marketingdiensten van 2010 als delen van één en dezelfde handelstransactie. Het blote feit dat FLG de overeenkomst over marketingdiensten van 2010 met AMS gesloten heeft en niet met Ryanair, doet er niet aan af dat de overeenkomst over marketingdiensten en de overeenkomst over luchthavendiensten, die tegelijkertijd gesloten werden, als een enkele zakelijke handeling beschouwd dienen te worden.

(104) De Commissie stelt zich daarom op het standpunt dat de winstgevendheid van beide overeenkomsten samen ter beoordeling staat.

(105) Uit de door Oxera uitgevoerde gevoeligheidsanalyse blijkt dat de netto contante waarde met […] EUR positief blijft als het door FLG conform de overeenkomst over marketingdiensten van 2010 met AMS te betalen bedrag van […] EUR wordt meegewogen. De overeenkomst met AMS heeft daarom slechts geringe invloed op de winstgevendheid van de aanvullende overeenkomst nr. 1.

(106) Na een grondige beoordeling van de Oxera-rapporten is de Commissie van mening dat de gepresenteerde resultaten verantwoord zijn en de gebruikte methode degelijk is. Daarbij baseert de Commissie zich op het feit dat de rapporten uitsluitend berusten op ex-ante-gegevens die bij ondertekening van de overeenkomst beschikbaar waren. Daarnaast wordt de aanname van een positieve netto contante waarde door de gevoeligheidsanalyse van Oxera gestaafd.

(107) De Commissie is daarom van mening dat vanuit ex-ante-perspectief waarschijnlijk verwacht mocht worden dat de aanvullende overeenkomst nr. 1 winstgevend is. Tegelijkertijd mag de overeenkomst gelden als onderdeel van een algehele strategie van de luchthaven die, zeker op lange termijn, op winstgevendheid gericht is, aangezien marketingmaatregelen tot doel hebben meer passagiers aan te trekken.

6.2.4. *Beoordeling van aanvullende overeenkomst nr. 2*

(108) Zoals uiteengezet in hoofdstuk 6.2.2 zou een marktdeelnemer handelend in een markteconomie de incrementele kosten en inkomsten gedurende de looptijd van de overeenkomsten, d.w.z. voor de periode van 31 oktober 2010 tot 1 november 2013, doorgerekend hebben.

(109) De berekeningen van Oxera m.b.t. de aanvullende overeenkomst nr. 2 volgen hetzelfde schema als de berekeningen voor aanvullende overeenkomst nr. 1.

(110) Uit tabel 4 blijkt dat men ervan uitging dat de inkomsten uit aanvullende overeenkomst nr. 2 de kosten te boven zouden gaan, zodat het scenario dat Oxera doorrekende een jaarlijks overschot van […] EUR te zien geeft.

Tabel 4

Analyse van de incrementele winstgevendheid van aanvullende overeenkomst nr. 2

Analyse van de winstgevendheid van aanvullende overeenkomst nr. 2 bij de overeenkomst over luchthavendiensten tussen de luchthaven van Lübeck en Ryanair		
	Noot:	
	Eenheid	
Toegepast disconteringspercentage	%	[…]
Groeipercentage	%	2,70
Looptijd van de overeenkomst	Jaren	3,0
Waarschijnlijkheid van verlenging van de regeling		30
Aanvullende overeenkomst nr. 2		
Aanvullende overeenkomst nr. 2 geldig v.a.		31.10.2010
Beginjaar van de looptijd	Jaar	2010
Aanpassing van de begindatum van de looptijd	%	17,0
Aanvullende overeenkomst nr. 2 geldig tot		1.11.2013
Eindjaar van de looptijd	Jaar	2013
Aanpassing van de einddatum van de looptijd	%	83,6
Gecombineerde aanpassing van de begindatum van de looptijd	%	76,4
Percentage van het jaar 2010 toen de overeenkomst gold	%	22,2
Marketingvergoedingen		
Marketingkorting per vertrekkende passagier bij max. 17 afgehandelde vliegtuigen per week	EUR/vertr. passagier	[…]
Marketingkorting per vertrekkende passagier bij 18 of meer afgehandelde vliegtuigen per week	EUR/vertr. passagier	[…]
Drempelwaarde van afgehandelde vliegtuigen per week	afgehandelde vliegtuigen	18

Analyse van de winstgevendheid van aanvullende overeenkomst nr. 2 bij de overeenkomst over luchthavendiensten tussen de luchthaven van Lübeck en Ryanair

Door Ryanair per jaar afgehandelde vliegtuigen	afgehandelde vliegtuigen	1 779			
Door Ryanair per week afgehandelde vliegtuigen	afgehandelde vliegtuigen	34			
Marketingkorting (EUR/vertr. passagier)	EUR/vertr. passagier	[…]			
Winstgevendheid		**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Aanpassing van de datum	%	22	100	100	100
Ryanair vertrekkende passagiers	vertr. passagiers	[…]	[…]	[…]	[…]
Totaal vertrekkende passagiers	vertr. passagiers	[…]	[…]	[…]	[…]
afgehandelde vliegtuigen Ryanair	afgehandelde vliegtuigen	302	1 779	1 779	1 487
Totaal afgehandelde vliegtuigen	afgehandelde vliegtuigen	331	1 951	1 951	1 630
Inkomsten					
Passagiersveiligheidsvergoeding	EUR/vertr. passagier	0	0	0	0
Platformafhandelingsvergoeding	EUR/TA	[…]	[…]	[…]	[…]
Servicevergoedingen	EUR/vertr. passagier	[…]	[…]	[…]	[…]
Luchthavenveiligheidsvergoeding	EUR/vertr. passagier	0	0	0	0
Luchtvaartgebonden inkomsten	kEUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Niet-luchtvaartgebonden inkomsten	kEUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Totaal inkomsten	kEUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten					
Exploitatiekosten	kEUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Marketing	kEUR	[…]	[…]	[…]	[…]
AMS Marketing	kEUR	0	0	0	0
Afschrijvingen	kEUR	0	[…]	[…]	[…]
Totaal kosten	kEUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettocashflow	kEUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Uiteindelijke waarde	kEUR	0	0	0	0
Totaal cashflows	kEUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Aantal jaren waarin de cashflow zich voordoet	Jaren	0,2	1,2	2,2	3,0
Disconteringspercentage	g.g.	[…]	[…]	[…]	[…]
Netto contante waarde	kEUR	[…]			
Netto contante waarde	Milj. EUR	[…]			

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

(111) Oxera heeft aangevoerd dat de luchthaven op basis van de in de overeenkomst van 2000 en de aanvullende overeenkomst nr. 2 vastgelegde vergoedingen luchtvaartgebonden inkomsten van in totaal […] kon verwachten. Voor de niet-luchtvaartgebonden inkomsten baseerde Oxera zich opnieuw op de aannamen van het middle-case-scenario in het bedrijfsplan van FLG, dat geen wijzigingen ten opzichte van 2010 voorziet, en schatte de inkomsten op […] EUR.

(112) Volgens dezelfde methode als bij de aanvullende overeenkomst nr. 1 schatte Oxera de incrementele exploitatiekosten op […] EUR. De berekening van de marketingkosten gebeurde op basis van de oorspronkelijke overeenkomst van 2000, door vermenigvuldiging met de geprognosticeerde aantallen van vertrekkende Ryanair-passagiers.

(113) Om de in overwegingen 82 tot en met 96 genoemde redenen acht de Commissie de door Oxera gekozen benadering voldoende onderbouwd.

(114) Oxera heeft een passagiersafhankelijk aandeel in de afschrijvingskosten als investeringskosten meegenomen in de berekeningen voor de aanvullende overeenkomst nr. 2. De kosten werden d.m.v. een regressieanalyse van de geplande investeringen en de verwachte passagiersaantallen in het bedrijfsplan geschat.

(115) In het middle-case-scenario in het bedrijfsplan van FLG van 2010 kwamen geen investeringen voor die speciaal op Ryanair gericht waren. Ook andere luchtvaartmaatschappijen hadden ervan kunnen profiteren. Dit wijst erop dat de investeringskosten niet tot de incrementele kosten van aanvullende overeenkomst nr. 2 gerekend moeten worden. Zoals Duitsland benadrukt heeft, spande FLG zich voortdurend in om meer luchtvaartmaatschappijen te werven en had daarbij succes, aangezien ook Wizz Air de luchthaven aandeed. De Commissie geeft zich er bovendien rekenschap van dat er in de overeenkomsten van 2010 geen verplichting voor FLG is opgenomen om investeringen te doen.

(116) Dit alles afwegend, komt de Commissie tot de conclusie dat het niet juist zou zijn om de investeringen die in de luchthaven van Lübeck gedaan zijn bij de beoordeling van aanvullende overeenkomst nr. 2 te betrekken. De Commissie is zich er daarbij van bewust dat de netto contante waarde zelfs als de investeringskosten wél meegewogen zouden worden met een hoogte van […] EUR positief zou blijven.

(117) Verder gaf de gevoeligheidsanalyse van Oxera voor de nu volgende scenario's een positieve netto contante waarde te zien:

a) berekening met een disconteringspercentage van 10 % (positieve netto contante waarde van […] EUR);

b) Vervanging van de in het middle-case-scenario uit het bedrijfsplan veronderstelde ex-anteaantallen door de werkelijke ex-post-passagiersaantallen (positieve netto contante waarde van […] EUR);

c) Vervanging van de in het bedrijfsplan geraamde kosten door de werkelijke exploitatiekosten van FLG in de jaren 2000 tot en met 2010 ([1]) (positieve netto contante waarde van […] EUR).

(118) Wat dit betreft gelden de constateringen uit overwegingen 98 tot en met 101 ook voor de aanvullende overeenkomst nr. 2.

(119) Daarom is de Commissie van mening dat vanuit een ex-ante-perspectief verwacht mocht worden dat aanvullende overeenkomst nr. 2 winstgevend is. Op grond van de duidelijk positieve bijdrage kan de overeenkomst ook worden gezien als onderdeel van een algehele strategie van de luchthaven die, zeker op lange termijn, op winstgevendheid gericht is.

6.2.5. *Uitkomst van de maatregelbeoordeling uit hoofde van de staatssteunbepalingen*

(120) Op grond van de verstrekte informatie is de Commissie van oordeel dat FLG voor de met Ryanair aangegane overeenkomsten van 2010 een positief incrementeel resultaat mocht verwachten.

(121) Bovendien kon zelfs als rekening werd gehouden met de overeenkomst met AMS over marketingdiensten redelijkerwijs verwacht worden dat aanvullende overeenkomst nr. 1 incrementeel winstgevend zou zijn.

(122) De Commissie is daarom van mening dat FLG zich opgesteld heeft als marktdeelnemer handelend in een markteconomie, toen zij de overeenkomsten van 2010 met Ryanair aanging. Deze overeenkomsten verschaften Ryanair dan ook geen economisch voordeel dat onder normale marktomstandigheden niet ook ontstaan zou zijn.

([1]) Oxera gaf aan dat men van FLG geen gegevens voor de periode na 2010 heeft kunnen krijgen.

7. **CONCLUSIE**

(123) De Commissie komt tot de conclusie dat de aanvullende overeenkomsten van 2010 Ryanair geen economisch voordeel verschaften. Daarom is noch in het geval van aanvullende overeenkomst nr. 1, noch in het geval van aanvullende overeenkomst nr. 2 sprake van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De aanvullende overeenkomst nr. 1 van 29 maart 2010 tussen Ryanair Ltd en Flughafen Lübeck GmbH is geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Artikel 2

De aanvullende overeenkomst nr. 2 van 31 oktober 2010 tussen Ryanair Ltd en Flughafen Lübeck GmbH is geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 22 februari 2018.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie