KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2018/1276

av den 22 februari 2018

i ärende SA.31149 (2012/C) – Tyskland

Påstått statligt stöd till Ryanair

[delgivet med nr C(2018) 1034]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

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

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ([1]) ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av deras synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Genom en skrivelse av den 10 juli 2007 underrättade kommissionen de tyska myndigheterna om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget avseende finansieringen av Lübecks flygplats, de finansiella förbindelserna mellan Lübecks stad och Infratil Limited (nedan kallat Infratil) samt de finansiella förbindelserna mellan flygplatsen och flygbolaget Ryanair (nedan kallat *2007 års beslut att inleda förfarandet*). Det formella granskningsförfarandet erhöll nummer SA.21877 (C 24/2007). Den 24 oktober 2007 antogs en rättelse av 2007 års beslut att inleda förfarandet.

(2) 2007 års beslut att inleda förfarandet offentliggjordes den 29 november 2007 i *Europeiska unionens officiella tidning* ([2]). Rättelsen offentliggjordes den 7 december 2007 ([3]). Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på de aktuella åtgärderna inom en månad från dagen för offentliggörandet.

(3) Den 28 januari 2009 ingav Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung e.V. (nedan kallad *SGF*) ([4]) ett klagomål i ärende SA.21877, vilket registrerades under nummer SA.27585.

(4) Den 22 juni 2010 och den 30 juni 2010 inkom SGF med ytterligare ett klagomål, i vilket organisationen uppgav att de tyska myndigheterna hade beviljat Flughafen Lübeck GmbH (nedan kallad *FLG*) och Infratil ytterligare olagligt statligt stöd. Klagomålet registrerades under nummer SA.31149.

(5) Genom skrivelse av den 22 februari 2012 underrättade kommissionen de tyska myndigheterna om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget på grund av påstått statligt stöd till FLG, Infratil, Ryanair och andra flygbolag som använde Lübecks flygplats (nedan kallat *2012 års beslut att inleda förfarandet*) ([5]).

(6) 2012 år beslut att inleda förfarandet offentliggjordes den 10 augusti 2012 i *Europeiska unionens officiella tidning* ([6]). Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på de aktuella åtgärderna inom en månad från dagen för offentliggörandet.

([1]) EUT C 241, 10.8.2012, s. 56.
([2]) EUT C 287, 29.11.2007, s. 27.
([3]) EUT C 295, 7.12.2007, s. 29.
([4]) Vad gäller allmänhetens deltagande och rätten till rättslig prövning utgör SGF en icke-statlig organisation som är registrerad i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, 25.6.2003, s. 17).
([5]) Innan förfarandet inleddes hade åtgärderna i ärendena CP 31/2009 (SA.27585) och CP 162/2010 (SA.31149) undersökts.
([6]) Kommissionens beslut av den 22 februari 2012 om statligt stöd SA.27585 och SA.31149 (2012/C) (f.d. NN/2011, f.d. CP 31/2009 och CP 162/2010) – Påstått statligt stöd till Lübecks flygplats, Infratil och flygbolag som använder flygplatsen (bl.a. Ryanair och Wizz Air) – Tyskland – Uppmaning att inkomma med synpunkter enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget (EUT C 241, 10.8.2012, s. 56).

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

(8) Den 7 februari 2017 meddelade kommissionen ett slutgiltigt beslut i ärendena SA.21877, SA.27585 och SA.31149 ([1]). Vad gäller eventuellt statligt stöd till Ryanair bedömdes endast avtalet mellan flygplatsoperatören och Ryanair från år 2000 i detta beslut från kommissionen. I beslutet konstaterade kommissionen att den inte hade tillräcklig information för att kunna pröva huruvida avtal som ingåtts senare, särskilt de från år 2010, kan utgöra statligt stöd till Ryanair. Kommissionen skulle därför fatta beslut om dessa avtal separat ([2]).

(9) Den 27 juli 2017 skickade kommissionen en begäran om upplysningar rörande de två tilläggsavtal som ingåtts mellan FLG och Ryanair år 2010 samt en rapport från Oxera från den 6 februari 2015 ([3]) till Tyskland. De tyska myndigheterna begärde en förlängning av tidsfristen för att lämna upplysningarna, vilket kommissionen beviljade den 2 augusti 2017. De begärda upplysningarna lämnades den 20 september 2017.

(10) Den 22 september 2017 skickades en begäran om upplysningar till Ryanair och vidarebefordrades till Tyskland. Därefter lämnade Ryanair och Oxera upplysningarna den 6 oktober 2017. Den 24 oktober 2017 vidarebefordrade kommissionen upplysningarna från Ryanair till Tyskland för synpunkter.

(11) Vad gäller förfarandet i ärendena SA.21877, SA.27585 och SA.31149 hänvisar kommissionen till skälen 1–61 i beslut (EU) 2017/2336.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDERNA

2.1 Bakgrundsinformation om granskningen och om åtgärderna

2.1.1 *Uppgifter om flygplatsen och utvecklingen av passagerarvolymen*

(12) Lübecks flygplats ligger ungefär 73 km från Hamburg i Schleswig-Holstein.

(13) Flygplatsen anger själv Hamburg- och Öresundsregionerna (Köpenhamns- och Malmöregionen) som sitt upptagningsområde.

(14) Enligt en marknadsstudie som gjordes av flygplatsen 2009 ([4]) kom merparten av (de avresande) passagerarna från Lübecks flygplats från Hamburg (närmare bestämt 47,20 %), Hamburgs flygplats ligger 78 km från Lübecks flygplats, vilket motsvarar en restid på ungefär 65 minuter med bil.

(15) Fram till år 2000 var flygplatsen beroende av intäkter från chartertrafik och från flygningar från allmän luftfart. År 2000 ändrade flygplatsen affärsmodell och blev i stället en flygplats för lågprisbolag, vars intäkter erhölls från en kombination av luftfartsrelaterad och icke luftfartsrelaterad verksamhet. Från och med denna tidpunkt genomförde flygbolaget Ryanair det övervägande antalet flygningar vid Lübecks flygplats. År 2010 uppgick dessa till ungefär 90 % av trafiken.

(16) Ursprungen drevs Lübecks flygplats av FLG, ett bolag med begränsad ansvarighet, som var ett av Lübecks stad helägt dotterbolag. Flygplatsen privatiserades först 2005, men köptes sedan tillbaka av Lübecks stad 2009. En folkomröstning som genomfördes i Lübeck i april 2010 säkrade flygplatsen fortbestånd. Vidare godkändes ytterligare investeringar i utbyggnaden fram till inträdet av en ny privat investerare. År 2012 hittades en ny privat investerare. Under de senaste åren har flygplatsen bytt ägare flera gånger.

(17) Passagerarvolymen steg från 48 652 passagerare år 1999 till 697 559 passagerare år 2009. Därefter har den – i strid med flygplatsens förväntningar, enligt vilka passagerarvolymen senast 2015 skulle uppgå till 2,2 miljoner passagerare – gradvis sjunkit.

([1]) Kommissionens beslut (EU) 2017/2336 av den 7 februari 2017, SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) och SA.31149 (2012/C) – Tyskland – Påstått statligt stöd till Flughafen Lübeck GmbH, Infratil Limited, Ryanair och flygbolag som nyttjar Lübecks flygplats (EUT L 339, 19.12.2017, s. 1).
([2]) Se skäl 186 i beslut (EU) 2017/2336.
([3]) Oxera-rapport, Economic Market Ecomomy Operator Principle (MEOP) Assessment: Lübeck airport, 6 februari 2015.
([4]) *Take-Off Konzept – Flughafen Lübeck GmbH*, 21 december 2009, s. 23.

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

2.1.2 *Avtalet från år 2000*

(19) I maj 2000 ingick FLG ett avtal med Ryanair om flygplatstjänster (nedan kallat *avtalet från 2000*), i vilket de flygplatsavgifter som Ryanair skulle betala samt de marknadsföringsbetalningar som flygplatsen skulle betala reglerades. Avtalet från 2000 skulle löpa från och med den 1 juni 2000 till och med den 31 maj 2010.

(20) För sträckan till London-Stansted reglerades kostnaderna och intäkterna på följande sätt i avtalet:

Tabell 1

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

	< 18 hanterade flygplan per vecka	≥ 18 hanterade flygplan per vecka
FLG:s kostnader		
Marknadsföringsstöd – kostnader per ankommande passagerare	euro […] (*)	euro […]
	Före den 31 maj 2005	Från den 1 juni 2005
FLG:s intäkter		
Avgifter som Ryanair ska betala per flygplan	euro […]	euro […]
Avgifter som Ryanair ska betala per ankommande passagerare	euro […]	euro […]
Nettoavgifter som Ryanair ska betala per ankommande passagerare (avgifter minus marknadsföringsstöd)	*euro […]*	*euro […]*
Övrigt:		
Avgift beräknad på omsättningen för varje biljett som sålts av FLG	(…)	(…)
Andel i omsättningen för hyrbilar som bokats via FLG	(…)	(…)
Säkerhetsavgift (som Ryanair har betalat till behörig myndighet)	euro […]	euro […]

(*) Konfidentiell information.

2.2 **Eventuellt statligt stöd till Ryanair från flygplatsoperatören FLG**

(21) I mars och oktober 2010 ingick Ryanair och FLG två tilläggsavtal till ovannämnda avtal från 2000 (nedan tillsammans kallade avtalen från 2010 eller tilläggsavtalen från 2010).

(22) Det första tilläggsavtalet som ingicks den 29 mars 2010 (nedan kallat *det första tilläggsavtalet*) omfattade perioden mellan den 28 mars 2010 och den 30 oktober 2010. Det utgjorde en förlängning av avtalet från 2000, vilket skulle ha löpt ut i maj 2010. I avtalet infördes en marknadsföringsavgift på […] euro per passagerare som FLG skulle betala som motprestation för ett tidsbegränsat marknadsföringsevenemang som Ryanair skulle organisera. Dessa nya marknadsföringsavgifter skulle betalas utöver de marknadsföringsavgifter som föreskrevs i avtalet från 2000 på […] euro per passagerare (om antalet hanterade flygplan understeg 18 per vecka) respektive på

[…] euro per passagerare (om antalet hanterade flygplan översteg 18 per vecka). Eftersom antalet flygplan från Ryanair som hanterades översteg 18 per vecka, betalade FLG under avtalets löptid sammanlagt […] euro per passagerare till Ryanair. Samtliga övriga villkor i avtalet från 2000 bibehölls. Detta innebar att de passagerarserviceavgifter som skulle betalas till FLG per avresande passagerare uppgick till […] euro och att ramptjänstavgifterna per hanterat flygplan uppgick till […] euro.

(23) När det första tilläggsavtalet hade löpt ut undertecknades ett andra tilläggsavtal den 31 oktober 2010 (nedan kallat *det andra tilläggsavtalet*). Det andra tilläggsavtalet innehöll inte samma villkor som det första tilläggsavtalet. Istället föreskrevs en återgång till marknadsföringsbetalningarna enligt avtalet från 2000, vilket innebar att bestämmelserna i detta avtal förlängdes med tre år till och med den 1 november 2013.

(24) Samma dag som det första tilläggsavtalet undertecknades, den 29 mars 2010, ingick FLG dessutom ett avtal om marknadsföringstjänster med Airport Marketing Services Limited (nedan kallat AMS), ett helägt dotterbolag till Ryanair. Detta avtal om marknadsföringstjänster omfattade perioden 29 mars–30 oktober 2010 och i avtalet fastställdes vilka marknadsföringstjänster som AMS skulle tillhandahålla på webbplatsen www.ryanair.com. För dessa tjänster skulle FLG betala […] euro.

2.3 **Granskningens omfattning**

(25) Avtalet från 2000 mellan FLG och Ryanair behandlades i beslut (EU) 2017/2336. Förevarande beslut avser således endast de båda tilläggsavtalen från år 2010.

2.4 **Skäl till att inleda förfarandet**

(26) Kommissionen misstänkte att Ryanair hade beviljats en selektiv fördel genom avtalen från 2010 och att det således föreligger statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 i EUF-fördraget.

3. **TYSKLANDS SYNPUNKTER**

(27) Tyskland ansåg att avtalen från 2010 varken snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen eller påverkade handeln mellan medlemsstaterna, eftersom Lübecks flygplats utgjorde en liten regionalflygplats som inte konkurrerade med Hamburgs flygplats eller andra flygplatser.

(28) Vad gäller det första tilläggsavtalet gjorde Tyskland gällande att avtalet uppfyllde marknadsvillkoren och inte medförde någon fördel för Ryanair. Med hänvisning till målet Helaba I ([1]), argumenterade de tyska myndigheterna att det inte hade beviljats någon fördel om operatörer från andra regionala flygplatser erbjöd Ryanair liknande villkor. De tyska myndigheterna gjorde även gällande att detta hade bevisats genom Ryanairs jämförande analys.

(29) De tyska myndigheterna hävdade att lågprisbolag som Ryanair och Wizz Air hade mindre behov av marktjänster och infrastruktur. För det första behövdes det färre incheckningsdiskar på Lübecks flygplats, eftersom Ryanairs passagerare kan checka in via nätet. För det andra fanns det inte några passagerarbussar. För det tredje stod Ryanairs flygplan inte lika lång tid på marken eftersom det är kortare gångsträckor på Lübecks flygplats. För det fjärde förekom det inte några anslutningsflygningar och mindre bagage per person, vilket innebar att det inte krävdes några motsvarande anordningar. För det femte fanns det mindre behov av markstädtjänster eftersom ombordpersonalen ofta skötte flygplansstädningen själv.

(30) Vad gäller det andra tilläggsavtalet påpekade de tyska myndigheterna att det var frågan om en förlängning av avtalet från 2000 utan några väsentliga förändringar. De tyska myndigheterna ansåg att avtalet från 2000 uppfyllde marknadsekonomitestet.

(31) Mot bakgrund av domen i målet *Stardust Marine* ([2]) anser de tyska myndigheterna vidare inte att de påstådda fördelarna för Ryanair kan tillskrivas staten. Enligt de tyska myndigheterna har FLG agerat självständigt och utan statlig påverkan. De tyska myndigheterna menade också att FLG inte hade införlivats med den offentliga förvaltningen. Vidare hade myndigheternas tillsyn över FLG:s förvaltning endast omfattat luftfart och frågor som är underställda de offentliga myndigheterna, men inte några ledningsuppgifter.

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

4. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

4.1 Flughafen Lübeck GmbH

(32) FLG menade att åtgärderna inte skulle tillskrivas Tyskland, eftersom FLG hade förhandlat fram avtalen på egen hand.

4.2 Ryanair

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

(34) Vidare argumenterade Ryanair att det inte är frågan om någon selektivitet, eftersom avtalen från 2010 endast var kortfattade tilläggsavtal för att förlänga löptiden för de befintliga bestämmelserna enligt avtalet från 2000. Det enda nya inslaget var att det på marknadsvillkor hade förhandlats fram en ändring om marknadsföringsstöd.

(35) Ryanair menade att avtalet med FLG hade ingåtts på grundval av ekonomiska överväganden. Lübecks flygplats var en lönsam sekundärflygplats till Hamburgs flygplats och staden Lübeck bedömdes som ett intressant kulturellt resmål i sig. Ryanair kunde visserligen inte presentera någon affärsplan som motiverade att företaget börjat trafikera Lübecks flygplats, men Ryanair underströk emellertid att det principiellt sett inte krävdes någon sådan affärsplan för en privat investerare. Ryanair förklarade att företaget inte längre tillhandahöll tjänster på Lübecks flygplats av ekonomiska skäl, bland annat för att kostnader ökat och vinsterna blivit lägre än väntat (till följd av den ekonomiska krisen).

(36) Ryanair menade att marknadsläget för regionflygplatserna i EU var svårt. Detta innebär att flygplatsens intäkter från såväl luftfartsrelaterad verksamhet som icke-luftfartsrelaterad verksamhet måste beaktas (den så kallade principen om ”single-till”). Eftersom avtal med Ryanair normalt kan förväntas leda till höga passagerarsiffror brukade sådana affärsförbindelser ofta göra flygplatserna mer kända och attrahera ytterligare flygbolag samt detaljhandelsföretag och andra tjänsteleverantörer. Ryanair förklarade också att det fanns tydliga indikationer på att ett högre passagerarantal skulle leda till högre intäkter från icke luftfartsrelaterad verksamhet.

(37) Med tanke på marknadsekonomitestet hävdade Ryanair att varje affärserbjudande i regel medförde en förbättring av den befintliga situationen så länge som den förväntade marginalnyttan översteg marginalkostnaderna. Ryanair hävdade också att man måste beakta att Ryanairs behov är betydligt mindre än andra flygbolags till följd av företagets affärsmodell och effektivitet.

(38) Ryanair har jämfört Lübecks flygplats med flygplatser i en jämförbar situation och storlek. Som referensflygplatser användes Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes och Prestwick. Vid en jämförelse av de avgifter som Ryanair betalade på referensflygplatserna visade det sig att Ryanairs avgifter på Lübecks flygplats generellt sett var högre än referensflygplatsernas genomsnittsvärde, både per passagerare och per hanterat flygplan.

(39) Ryanair presenterade två rapporter från Oxera, i vilka den förväntade lönsamheten för tilläggsavtalen från 2010 bedömdes ([1]). Båda rapporterna grundas på en affärsplan som Lübecks flygplats utarbetat år 2010, innan tilläggsavtalen från 2010 undertecknades. Av rapporterna framgår att slutsatsen att båda tilläggsavtalen skulle ge tillräcklig lönsamhet byggde på realistiska antaganden vid den tidpunkt då tilläggsavtalen från 2010 ingicks och att en flygplats enligt marknadsekonomitestet sannolikt hade erbjudit liknande villkor. Enligt Oxera är detta fallet även om avtalet om marknadsföringstjänster med AMS betraktas tillsammans med tilläggsavtalen från 2010 och de kostnader, men inte de intäkter, som uppkommer genom AMS inkluderades.

(40) Vad gäller avtalet om marknadsföringstjänster med AMS hävdar Ryanair att sådana avtal ger fördelar till båda parter, eftersom Ryanairs webbplats är mycket omtyckt och den aktuella flygplatsen därför blir mer internationellt känd, kan utveckla sitt varumärke och används av fler passagerare. Detta har bekräftats genom en ytterligare rapport från Oxera av den 26 september 2014.

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

4.3 **Air Berlin**

(41) Air Berlin hävdade att de linjer som Ryanair erbjöd från Lübecks flygplats direkt konkurrerade med Air Berlins linjer från Hamburgs flygplats. Detta gällde i synnerhet för destinationerna London, Milano och Barcelona som båda flygbolagen flög till.

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

(43) Vidare menade Air Berlin att avtalet med Ryanair skulle tillskrivas Tyskland. Enligt FLG:s bolagsordning måste styrelsen godkänna avgifter som uppstår till följd av nyttjandet av flygplatsen (12 § i bolagsordningen). Fyra av sex styrelseledamöter hade valts av Lübecks stad. Air Berlin drog därför slutsatsen att Lübecks stad kunde ställas till ansvar.

(44) Air Berlin anser att avtalet om marknadsföringstjänster mellan AMS och FLG ger upphov till betänkligheter, eftersom det inte förefaller finnas något samband mellan de fördelar som ”marknadsföringsstödet” medför och Ryanairs faktiska utgifter för marknadsföring.

5. **TYSKLANDS KOMMENTARER TILL DE BERÖRDA PARTERNAS SYNPUNKTER**

5.1 **Kommentarer från Tyskland till Ryanairs synpunkter**

(45) Enligt de tyska myndigheterna framgår det av Ryanairs synpunkter att Lübecks flygplats uppfyllde marknadsekonomitestet.

(46) De tyska myndigheterna hänvisade framför allt till att Ryanair effektivt hade styrkt att avtalen var marknadsmässiga, genom såväl en lönsamhetsanalys som en jämförande analys.

(47) Enligt de tyska myndigheterna skulle tilläggsavtalen från 2010 inte tillskrivas staten, eftersom de hade förhandlats fram och ingåtts på egen hand av FLG utan att Lübecks stad varit delaktig. Dessutom hänvisade de tyska myndigheterna till att det andra tilläggsavtalet endast utgjorde en förlängning av avtalet från 2010 och inte innehöll några väsentliga förändringar. Samtliga överväganden som rörde avtalet från 2010 skulle därför gälla även för detta tilläggsavtal.

(48) De tyska myndigheterna förklarade att det var mycket svårt att förstå varför avtalet om marknadsföringstjänster mellan FLG och AMS var föremål för granskningsförfarandet, eftersom FLG inte hade använt några offentliga medel i samband med detta avtal. Kostnaderna enligt avtalet om marknadsföringstjänster med AMS täcktes av privata medel från Lübecks industri- och handelskammare som företräder privata företag. Vidare förklarade de tyska myndigheterna att avtalet om marknadsföringstjänster med AMS kan anses vara marknadsmässigt. Detta bekräftades genom fastställelsen att FLG hade lägre kostnader än andra flygplatser med liknande avtal. Vidare grundades det aktuella avtalet på Ryanairs löfte om att utöka sitt utbud av flygförbindelser med två destinationer.

(49) Det bör även beaktas att Lübecks flygplats fungerar som kapacitetsreserv för Hamburgs flygplats och som nödvändig transportinfrastruktur för norra Tyskland.

5.2 **Kommentarer från Tyskland på Air Berlins synpunkter**

(50) Enligt de tyska myndigheterna skulle Air Berlin ha beviljats samma fördelar som Ryanair om samma kriterier hade uppfyllts vad gäller passagerarantal och flygfrekvens. I stället hade Air Berlin emellertid avvisat varje erbjudande om förhandlingar med FLG, eftersom företaget aldrig hade för avsikt att trafikera Lübecks flygplats. Air Berlin har aldrig invänt mot de villkor som gällde för Ryanair vid Hamburgs flygplats. Vidare hade olika flygbolag inkommit med klagomål (däribland till kommissionen) om att Air Berlin skulle ha gynnats av omfattande statligt stöd från Förenade Arabemiraten. Air Berlin kunde därför inte utge sig för att vara ett offer i förhållande till sin största konkurrent Ryanair.

(51) De tyska myndigheterna invände dessutom mot Air Berlins påstående att det förelåg konkurrens mellan Lübecks och Hamburgs flygplatser. Särskilt påpekade de tyska myndigheterna att Hamburg hade 70 gånger fler passagerare än Lübecks flygplats år 2000. Att det inte inkommit några klagomål från andra flygplatser visar att det inte förekom någon konkurrens mellan de båda flygplatserna.

(52) De tyska myndigheterna tillbakavisade även Air Berlins argument att Ryanair skulle ha fått en ekonomisk fördel. De tyska myndigheterna menade att Air Berlin utgick från felaktiga beräkningar samt att marknadsekonomitestet måste vara det enda relevanta kriteriet vid bedömningen huruvida ett avtal mellan en flygplats och ett flygbolag är marknadsmässigt.

6. **BEDÖMNING AV ÅTGÄRDERNA**

(53) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(54) Kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget är kumulativa. En åtgärd utgör alltså statligt stöd endast om vart och ett av följande villkor är uppfyllda:

— Stödmottagaren är ett företag.

— Åtgärden ger mottagaren en fördel.

— Fördelen ges med hjälp av statliga medel.

— Fördelen är selektiv.

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

6.1 **Ekonomisk verksamhet och begreppet företag**

(55) Begreppet företag omfattar varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet.

(56) Eftersom Ryanair är ett privat företag som tillhandahåller flygtjänster mot ersättning i vinstsyfte, är Ryanair ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet. Följaktligen är det frågan om ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

6.2 **Ekonomisk fördel**

(57) En fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsmässiga villkor, det vill säga utan statligt ingripande ([1]).

(58) När en flygplats har tillgång till offentliga medel kan förekomsten av stöd till ett flygbolag i princip uteslutas om normala marknadsvillkor är tillämpliga på förbindelserna mellan flygplatsen och flygbolaget. För att fastställa om ett avtal ger motparten en fördel görs prövningen huruvida detta så kallade marknadsekonomitest är uppfyllt genom en jämförelse mellan de offentliga myndigheternas agerande med agerandet från en jämförbar privat marknadsekonomisk aktör som agerar enligt normala marknadsvillkor ([2]).

6.2.1 *Inledande anmärkningar om marknadsekonomitestet*

(59) Enligt punkt 53 i 2014 års luftfartsriktlinjer ([3]) kan förekomsten av stöd till ett flygbolag som använder en viss flygplats i princip uteslutas när det pris som tas ut för flygplatstjänsterna motsvarar marknadspriset (nedan kallat *det första tillvägagångssättet – jämförelse med marknadspriset*). Ett andra tillvägagångssätt är att genom en förhandsanalys – dvs. en analys som baseras på den information som fanns tillgänglig när stödet beviljades och på den då förutsebara utvecklingen – visa att avtalet mellan flygplats och flygbolag kommer att öka flygplatsens vinst samt utgöra ett led i en övergripande strategi som ger lönsamhet åtminstone på lång sikt (det andra tillvägagångssättet – lönsamhetsanalys i förväg) ([4]).

([1]) Se t.ex. domstolens dom av den 11 juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl. mot La Poste m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punkt 60.
([2]) Se föregående.
([3]) Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (EUT C 99, 4.4.2014, s. 3).
([4]) Se punkt 53 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.

(60) Vad gäller det första tillvägagångssättet anser kommissionen att det i nuläget inte går att beräkna något lämpligt referensvärde som skulle kunna ligga till grund för fastställandet av ett faktiskt marknadspris för de tjänster som flygplatser tillhandahåller ([1]). Kommissionen bedömer därför att en förhandsanalys av tillkommande lönsamhet är det lämpligaste tillvägagångssättet för att bedöma avtal mellan flygplatser och enskilda flygbolag.

(61) Tillämpningen av marknadsekonomitestet baserat på ett genomsnittligt pris på jämförbara marknader kan i allmänhet vara till hjälp, om ett sådant pris kan fastställas på ett sunt sätt eller beräknas utifrån andra marknadsindikatorer. Vad gäller flygplatstjänster är emellertid denna metod mindre lämplig eftersom intäkts- och kostnadsstrukturen ofta skiljer sig betydligt från flygplats till flygplats. Kostnader och intäkter är särskilt beroende av flygplatsens utvecklingsstadium, antalet flygbolag som trafikerar flygplatsen, passagerarkapaciteten, status i fråga om infrastruktur respektive relaterade investeringar, regelverket, som kan variera mellan medlemsstaterna, samt flygplatsens befintliga skulder och åtaganden ([2]).

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

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

”De offentliga myndigheterna har traditionellt betraktat offentligt ägda flygplatser som infrastruktur syftande till att underlätta lokal utveckling och inte som företag som ska verka enligt marknadsekonomiska regler. De priser som dessa flygplatser tar ut tenderar således inte att vara fastställda utifrån marknadshänsyn och särskilt inte sunda och i förväg bedömda lönsamhetsutsikter, utan främst med beaktande av sociala eller regionala skäl.

Även om vissa flygplatser ägs eller förvaltas privat utan hänsyn till sociala eller regionala skäl kan de priser som dessa flygplatser tar ut vara starkt influerade av de priser som tas ut av flertalet offentligt subventionerade flygplatser, eftersom dessa senare priser beaktas av flygbolag när de förhandlar med privat ägda eller förvaltade flygplatser.

Under dessa omständigheter tvivlar kommissionen starkt på att man i nuläget kan identifiera ett lämpligt riktmärke för att fastställa ett riktigt marknadspris för de tjänster som tillhandahålls av flygplatser. Denna situation kan ändras […] i framtiden …”.

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

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

([1]) Se punkt 59 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([2]) Se skälen 88 och 89 i kommissionens beslut 2011/60/EU av den 27 januari 2010 om statligt stöd C 12/2008 (f.d. NN 74/07) – Slovakien – avtal mellan Bratislava flygplats och Ryanair (EUT L 27, 1.2.2011, s. 24).
([3]) Vad gäller tillämpning av referenstaxor med avseende på lönsamheten (till skillnad från prisbildning) i branschen, se tribunalens dom av den 3 juli 2014, Spanien m.fl. mot kommissionen i de förenade målen T-319/12 och T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, punkt 44.
([4]) Vad gäller de ytterligare indikatorer som ska bedömas, se punkt 60 i 2014 års luftfartsriktlinjer.

(66) I skäl 296 i 2012 års beslut att inleda förfarandet jämförde kommissionen de avgifter som fastställts i tilläggsavtalen från 2010 med avgifterna på Hamburgs flygplats, vilket fick den att tvivla på att de avgifter som fastställts i tilläggsavtalen från 2010 var marknadsmässiga. Kommissionen konstaterar att Lübeck hade en betydligt lägre trafikvolym än Hamburgs flygplats. Hamburg är den flygplats i Nordtyskland som har störst trafikvolym. Hamburgs flygplats användes för samtliga flygtrafiksegment, medan Lübeck hade specialiserat sig på lågprisflyg, vilket innebär att det behövs färre incheckningsdiskar och anordningar för transferpassagerare, det behövs inga passagerarbussar, mindre personal och anordningar för bagagehantering samt mindre städpersonal och dessutom är incheckningstiden kortare. Hamburgs flygplats var därför inte tillräckligt jämförbar med Lübecks flygplats.

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

6.2.2 *Analysens tidsmässiga ram*

(68) Kommissionen anser att den tidsmässiga ramen vid en analys huruvida avtal mellan flygplatser och flygbolag är lönsamma i regel ska motsvara löptiden för själva avtalet. Eftersom det är möjligt för flygbolag att anpassa sin verksamhet på kort sikt och innehållet i ett framtida avtal i regel inte är förutsebart, skulle en privat flygplatsoperatör normalt sett inte utgå från att de aktuella bestämmelserna i ett avtal fortsatt är giltiga efter det att avtalet löpt ut ([2]).

(69) Tilläggsavtalen från 2010 ingicks inte samtidigt utan med över sex månaders mellanrum och de omfattar olika perioder. De skiljer sig dessutom åt i materiellt hänseende genom att endast det första tilläggsavtalet omfattade en betydande betalning för marknadsföring i samband med ett tidsmässigt begränsat marknadsföringsevenemang.

(70) Därför anser kommissionen att de båda avtalen är oberoende av varandra och att lönsamheten från varje tilläggsavtal ska bedömas separat under deras respektive löptid ([3]).

(71) I sin dom i målet Stardust Marine slog domstolen fast att ”det är mot bakgrund av förhållandena vid tidpunkten då stödåtgärderna vidtogs som det skall bedömas huruvida staten har agerat som en försiktig investerare i en marknadsekonomi i syfte att fastställa om dess agerande var ekonomiskt förnuftigt. All bedömning som grundar sig på senare förhållanden skall undvikas” ([4]).

(72) Vid prövningen av de aktuella avtalen ska följaktligen såväl förekomsten av stöd som det eventuella stödets omfattning prövas utifrån de omständigheter som förelåg när avtalen undertecknades och särskilt på grundval av den information som fanns tillgänglig och den utveckling som kunde förutses då.

6.2.3 *Bedömning av det första tilläggsavtalet*

(73) Enligt domen i målet Charleroi ([5]) ska kommissionen vid bedömningen av de aktuella åtgärderna beakta samtliga relevanta omständigheter och det sammanhang i vilket åtgärderna vidtagits. Det krävs en prövning huruvida flygplatsen när den träffar överenskommelse med ett flygbolag under hela löptiden för överenskommelsen, kan täcka alla de kostnader som följer av överenskommelsen samt få en rimlig vinstmarginal, på grundval av sunda prognoser på medellång sikt ([6]).

([1]) Se punkterna 61 och 63 i 2014 års luftfartsriktlinjer.
([2]) Se t.ex. kommissionens beslut (EU) 2015/1227 av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.22614 (C53/2007) som Frankrike har genomfört till förmån för Chambre de Commerce et d'Industrie Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services och Transvia (EUT L 201, 30.7.2015, s. 109).
([3]) Se även tribunalens dom av den 15 september 1998 i mål T-11/95, BP Chemicals Limited mot kommissionen (nedan kallad *BP Chemicals*), ECLI:EU:T:1998:199, punkterna 170 och 171. Skälen 14–33 i kommissionens beslut av den 19 december 2012 om statligt stöd SA.35378 (2012/N) – Tyskland – finansiering av flygplatsen Berlin Brandenburg (EUT C 36, 8.2.2013, s. 10).
([4]) Domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 punkt 71.
([5]) Tribunalens dom av den 17 december 2008 i mål T-196/04, Ryanair Ltd mot kommissionen (nedan kallad *Charleroi*), ECLI:EU:T:2008:585, punkt 59.
([6]) Se punkt 63 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.

(74) Detta mäts genom differensen mellan de förväntade tillkommande intäkterna från avtalet och de förväntade tillkommande kostnaderna från avtalet med lämplig diskonteringsränta på de resulterande kassaflödena.

(75) Detta tillvägagångssätt motiveras av att en flygplatsoperatör kan ha ett objektivt intresse av att ingå en transaktion med ett flygbolag, oberoende av jämförelser med de affärsvillkor som flygbolagen erbjuds från andra flygplatsoperatörer eller till och med de villkor som flygplatsoperatören själv erbjuder andra flygbolag.

(76) Kommissionen konstaterar också att prisdifferentiering är normal affärspraxis. En sådan prisdifferentiering bör dock vara affärsmässigt motiverad.

(77) När avtalets tillkommande lönsamhet bedöms är det lämpligt att endast beakta tillkommande kostnader och intäkter som har uppkommit under avtalets löptid, dvs. från den 28 mars till den 30 oktober 2010.

(78) I överensstämmelse med detta tillvägagångssätt ingav Oxera en förhandsberäkning av den tillkommande lönsamheten från tilläggsavtalen från 2010 ([1]). Vid beräkningarna har Oxera beaktat hela den tillkommande trafikvolymen samt alla kostnader och intäkter i samband med Ryanairs verksamhet på Lübecks flygplats. Kommissionen anser att detta är rimligt, eftersom avtalet från 2010 skulle ha löpt ut i maj 2010.

(79) Oxera har genomfört sin analys på grundval av villkoren i avtalen mellan FLG och Ryanair, faktiska finansiella uppgifter från FLG samt förhandsprognoser som de tyska myndigheterna har ingett från en affärsplan som FLG utarbetade den 10 mars 2010 ([2]). Denna affärsplan innehåller den passagerarvolym som beräknats i förväg samt de förväntade kostnaderna och intäkterna från Lübecks flygplats under perioden 2010–2015. Affärsplanen upprättades ursprungligen i december 2009 och ändrades senare genom att trafikvolymen justerades nedåt samt kompletterades med ytterligare två scenarier. Oxeras analys av de tillkommande kostnaderna och intäkterna grundas på uppgifterna i den ändrade versionen av affärsplanen av den 10 mars 2010, eftersom utarbetandet i tidsmässigt hänseende låg närmare undertecknandet av avtalen från 2010.

(80) I denna affärsplan görs åtskillnad mellan tre olika scenarier:

— Grundscenariot: I detta scenario var utgångspunkten att trafikvolymen skulle öka betydligt under perioden på grund av att Ryanair förväntades börja trafikera flygplatsen. Mot denna bakgrund innehåller planen högre icke-luftfartsrelaterade intäkter och en utbyggnad av de icke-luftfartsrelaterade tjänsterna:

— Mellanscenariot: I detta scenario var utgångspunkten att det inte sker några förändringar och att utvecklingen motsvarar de uppgifter som var tillgängliga år 2010 när affärsplanen utarbetades.

— Sämsta scenariot: I detta scenario var utgångspunkten att flygplatsen tvingas stänga 2012 och att passagerarvolymen minskar 2010 och 2011.

(81) Medan passagerarvolymen i grundscenariot stiger från […] passagerare år 2010 till […] passagerare år 2013 och således medför ökade intäkter, stagnerar passagerarvolymen i mellanscenariot mot bakgrund av de förväntade siffrorna för 2010 på […] passagerare. I det sämsta scenariot minskar passagerarvolymen snabbt år 2011 och år 2012 upphör verksamheten på flygplatsen.

(82) I samband med analysen av avtalen från 2010 ansåg Oxera inte att det var motiverat att utgå från det sämsta scenariot i affärsplanen, eftersom detta scenario grundas på antagandet att folkomröstningen i Lübeck 2010 skulle medföra en nedläggning av flygplatsen. Eftersom invånarna röstade för en fortsatt drift av flygplatsen den 25 april 2010, endast en månad efter att det första tilläggsavtalet undertecknades, vilket säkrade ytterligare investeringar i utbyggnaden av flygplatsen (se skäl 16), anser kommissionen att antagandet att parterna utgick från en fortsatt drift var rimlig ([3]). För att säkerställa ett konservativt tillvägagångssätt grundade Oxera i första hand sin analys på de prognoser från FLG som ligger till grund för mellanscenariot.

([1]) Oxera-rapport, Economic MEOP Assessment: Lübeck airport, 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 mars 2010.

([3]) Se *Take-OFF Konzept - Flughafen Lübeck GmbH* av den 21 december 2009. Detta antagande överensstämmer även med en skrivelse från Ryanair till FLG från år 2009, vilken innehåller olika åtaganden från Ryanair för ett framtida samarbete.

(83) Tabell 2 visar att det antogs att intäkterna från det första tilläggsavtalet skulle överstiga de tillkommande kostnaderna, vilket skulle medföra ett årligt överskott på […] euro enligt det scenario för vilket Oxera har gjort beräkningarna ([1]).

Tabell 2

Analys av den tillkommande lönsamheten för det första tilläggsavtalet

Analys av lönsamheten från det första tilläggsavtalet till avtalet om flygplatstjänster mellan Lübecks flygplats och Ryanair		
	Anm.:	
	Enhet	
Tillämpad diskonteringsränta	%	(…)
Tillväxttakt	%	2,70
Avtalets löptid	År	0,6
Sannolikheten att avtalet förlängs	%	30
AMS Marketing (2 = inbegripet grundscenariot, 1 = inbegripet mellanscenariot, 0 = uteslutande)	Ej tillämpligt	0
Det första tilläggsavtalet		
Det första tilläggsavtalet, giltigt från	Datum	28 mars 2010
Det första tilläggsavtalet, giltigt till	Datum	30 oktober 2010
Andel av år 2010 under vilken rabatten gällde	%	59,5
Andel av år 2010 under vilken avtalet och rabatten gällde	%	77,8
Marknadsföringsbetalningar		
Marknadsföringsrabatt per avresande passagerare vid upp till 17 hanterade flygplan per vecka:	euro/avresande passagerare	(…)
Marknadsföringsrabatt per avresande passagerare från 18 hanterade flygplan per vecka:	euro/avresande passagerare	(…)
Tröskel för antalet hanterade flygplan per vecka	Hanterade flygplan	18,00
Marknadsföringsrabatt från det första tilläggsavtalet (euro/avresande passagerare)	euro/avresande passagerare	(…)
Hanterade flygplan från Ryanair omräknat per år	Hanterade flygplan	1 779
Hanterade flygplan från Ryanair per vecka	Hanterade flygplan	34
Marknadsföringsrabatt (euro/avresande passagerare)	euro/avresande passagerare	(…)
Lönsamhet		**2010**
Avresande passagerare från Ryanair	avresande passagerare	(…)
Sammanlagt antal avresande passagerare	avresande passagerare	(…)
Hanterade flygplan från Ryanair	Hanterade flygplan	1 058
Sammanlagt antal hanterade flygplan	Hanterade flygplan	1 160

([1]) Enligt Oxeras rapport av den 6 februari 2015 är nettonuvärdet för båda tilläggsavtalen positivt även om prognoserna grundas på grundscenariot i affärsplanen.

Analys av lönsamheten från det första tilläggsavtalet till avtalet om flygplatstjänster mellan Lübecks flygplats och Ryanair		
Inkomster		
Passagerarsäkerhetsavgifter	euro/avresande passagerare	(…)
Ramptjänstavgifter	euro/TA	(…)
Passagerarserviceavgifter	euro/avresande passagerare	(…)
Flygplatssäkerhetsavgifter	euro/avresande passagerare	(…)
Luftfartsrelaterade intäkter	tusen euro	(…)
Icke-luftfartsrelaterade intäkter	tusen euro	(…)
Totala inkomster	tusen euro	(…)
Kostnader		
Driftskostnader	tusen euro	(…)
Marknadsföring	tusen euro	(…)
AMS marknadsföring	tusen euro	(…)
Avskrivning	tusen euro	(…)
Totala kostnader	tusen euro	(…)
Nettokassflöde	tusen euro	(…)
Slutligt värde	tusen euro	(…)
Sammanlagt kassaflöde	tusen euro	(…)
Antal år som kassaflödet omfattar	År	0,6
Diskonteringsränta	Ej tillämpligt	(…)
Nettonuvärde	tusen euro	(…)
Nettonuvärde	miljoner euro	(…)

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

(84) Eftersom avtalen från 2010 inte innehöll några mål för Ryanair vad gäller trafikvolym, har prognosen för trafikvolymen hämtats från FLG:s prognoser för år 2010, respektive affärsplanens mellanscenario. Andelen flygningar från Ryanair på flygplatsen antas ligga konstant på 91 % och motsvarar genomsnittet under de sista tre åren innan det första tilläggsavtalet ingicks. Antalet hanterade flygplan från Ryanair beräknades baserat på 189 platser per flygplan och en utnyttjandegrad på 80 %. Detta motsvarar de faktiska uppgifterna för 2010, eftersom Ryanairs utnyttjandegrad enligt bolagets årsrapport och årsredovisning för 2010 låg på 81 till 82 %. Den förväntade tillkommande passagerarvolymen under det första tilläggsavtalets löptid beräknades mot bakgrund av det planerade antalet flygningar.

(85) Eftersom passagerarvolymen inte antas öka i affärsplanens mellanscenario, utan prognoserna grundas på redan befintlig information för år 2010, och med tanke på att de beräknade siffrorna ligger under de faktiska siffrorna för det föregående året 2009, anser kommissionen att detta tillvägagångssätt var motiverat.

(86) Vidare slår kommissionen fast att Oxeras känslighetsanalys visar att även om Ryanairs faktiska passagerarsiffror i efterhand används är nettonuvärdet, […] euro, fortsatt positivt.

(87) Vid bedömningen av om en överenskommelse som en flygplats ingår med ett flygbolag uppfyller marknadsekonomitestet måste enligt kommissionens fasta praxis de icke-luftfartsrelaterade intäkter som väntas följa av

flygbolagets verksamhet beaktas jämte flygplatsavgifterna, efter avdrag för rabatter, marknadsföringsstöd eller stimulanssystem. Likaså bör samtliga merkostnader som väntas uppstå för flygplatsen till följd av flygbolagets verksamhet på flygplatsen beaktas (den så kallade principen om ”single-till”) ([1]). Följande tillkommande intäkter skulle en privat marknadsekonomisk aktör rimligtvis förvänta sig av avtalet:

a) Luftfartsrelaterade intäkter från de passagerar- och landningsavgifter som Ryanair har betalat.

b) Icke luftfartsrelaterade intäkter, t.ex. från parkeringsavgifter, franchisebutiker eller butiker som drevs på egen hand.

(88) Oxera har beaktat de luftfartsrelaterade intäkterna per passagerare som härstammar från flygplatsavgifterna enligt det första tilläggsavtalet samt avtalet från 2000 och multiplicerat dessa med de aktuella passagerarsiffrorna. I överensstämmelse med kommissionens beslutspraxis omfattade analysen inte säkerhetsavgifterna, eftersom FLG har betalat in dem till den behöriga offentliga myndigheten ([2]). Oxera hävdade att flygplatsen kunde förvänta sig luftfartsrelaterade intäkter från det första tilläggsavtalet på […] euro. Kommissionen anser att detta är ett sunt resultat.

(89) De icke-luftfartsrelaterade intäkterna per passagerare har fastställts på grundval av mellanscenariot i FLG:s affärsplan. I enlighet med prognoserna för år 2010 är utgångspunkten att de icke-luftfartsrelaterade intäkterna fortsatt kommer att ligga på ungefär […] % av de luftfartsrelaterade intäkterna ([3]). Till dessa icke-luftfartsrelaterade intäkter hör t.ex. intäkter från affärer, restauranger och parkeringsplatser. Oxera uppskattar intäkterna från icke-luftfartsrelaterad verksamhet till […] euro.

(90) Enligt kommissionens fasta praxis ska samtliga tillkommande kostnader som väntas uppstå för flygplatsen till följd av flygbolagets verksamhet på flygplatsen beaktas. Dessa tillkommande kostnader kan omfatta alla kategorier av utgifter eller marknadsföringskostnader, exempelvis tillkommande personal- och utrustningskostnader som följer av flygbolagets närvaro på flygplatsen ([4]).

(91) I enlighet med kommissionens fasta praxis ska marknadsekonomitestet inte omfatta sådana kostnader som flygplatsen skulle ha fått täcka i vilket fall, oberoende av avtalet med flygbolaget ([5]).

(92) I enlighet med detta tillvägagångssätt beaktar Oxera tillkommande drifts- och marknadsföringskostnader.

(93) Marknadsföringskostnaderna i det första tilläggsavtalet övertogs från avtalet från 2000 och ökades genom de ytterligare marknadsföringsbetalningarna under det första tilläggsavtalets löptid från den 28 mars till den 30 oktober 2010:

Tabell 3

Marknadsföringsbetalningar per avresande passagerare i det första tilläggsavtalet

Marknadsföringsbetalningar per avresande passagerare vid	
upp till 18 hanterade flygplan per vecka	18 eller fler hanterade flygplan per vecka
[…] euro	[…] euro

(94) Eftersom antalet hanterade flygplan enligt prognosen översteg 18 per vecka, beräknades marknadsföringsbetalningarna till […] euro per avresande passagerare. De sammanlagda nivån på marknadsföringsbetalningarna fastställdes genom att detta belopp multiplicerades med det beräknade antalet avresande passagerare från Ryanair. De tillkommande marknadsföringskostnaderna för perioden från mars till oktober 2010 beräknades således till […] euro.

([1]) Se punkt 64 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([2]) Se föregående.
([3]) Kommissionen noterar att detta resultat grundas på antagandet att de icke-luftfartsrelaterade intäkterna per passagerare av de luftfartsrelaterade intäkter på ungefär […] som användes som grund för avtalet från 2000, stiger till ungefär […] år 2010. Kommissionen anser att detta antagande är rimligt med tanke på tillväxten på Lübecks flygplats efter 2000.
([4]) Se punkt 64 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn.
([5]) Se punkt 64 i 2014 års riktlinjer för luftfartssektorn, kommissionens beslut (EU) 2015/1226 av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33963 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême, SNC-Lavalin, Ryanair och Airport Marketing Services (EUT L 201, 30.7.2015, s. 48), kommissionens beslut (EU) 2015/1584 av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd SA.23098 (C 37/07) (f.d. NN 36/07) som Italien har genomfört till förmån för Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL SpA och olika lufttrafikföretag som är verksamma vid Algheros flygplats (EUT L 250, 25.9.2015, s. 38), kommissionens beslut (EU) 2016/2069 av den 1 oktober 2014 om de åtgärder SA.14093 (C 76/2002) som Belgien har genomfört till förmån för Brussels South Charleroi Airport och Ryanair (EUT L 325, 30.11.2016, s. 63).

(95) De tillkommande driftskostnaderna uppskattades genom en regressionsanalys, genom vilken de konsekvenser som en förändrad total passagerarvolym medför för flygplatsens driftskostnader fastställs. Eftersom de beräknade driftskostnaderna ändras varje år i mellanscenariot, men den uppskattade passagerarvolymen emellertid är konstant, kunde Oxera inte genomföra någon regressionsanalys enligt detta scenario. För att säkerställa ett konservativt tillvägagångssätt fastställde Oxera därför de tillkommande driftskostnaderna mot bakgrund av de genomsnittliga antagandena från grundscenariot och sämsta scenariot. Oxera uppskattade de tillkommande driftskostnaderna till […] euro.

(96) Kommissionen anser att detta tillvägagångssätt är rimligt, eftersom Ryanairs andel av trafikvolymen vid Lübecks flygplats uppgick till 90 % när avtalet ingicks.

(97) Vid beräkningen av den tillkommande lönsamheten för det första tilläggsavtalet har inga avskrivningskostnader (investeringskostnader) beaktats.

(98) Vid beräkningen har Oxera tillämpat en diskonteringsränta på 2,24 %, vilket motsvarar kommissionens referensränta plus 100 räntepunkter. Kommissionen anser att en diskonteringsränta på 10 % ligger närmare den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden enligt marknadsekonomitestet än referensräntan plus 100 baspunkter. En känslighetsprövning som Oxera har gjort visar emellertid att nettonuvärdet även skulle ligga på […] euro vid tillämpningen av en diskonteringsränta på 10 % och således vara positivt.

(99) Vidare har Oxera genomfört en känslighetsprövning bl.a. för följande scenarier:

a) Beräkning med en diskonteringsränta på 10 % (positivt nettonuvärde på […] euro).

b) Tillvägagångssätt på grundval av Ryanairs faktiska passagerarsiffror i efterhand i stället för de förhandsuppgifter som uppskattats i affärsplanens mellanscenario (positivt nettonuvärde på […] euro).

c) Tillvägagångssätt på grundval av de driftskostnader som framgår av FLG:s faktiska uppgifter för åren 2000–2010, i stället för de kostnader som antagits i affärsplanen (positivt nettonuvärde på […] euro).

(100) För marknadsekonomitestet är endast uppskattningar i förväg relevanta som grundas på uppgifter som var kända eller förutsebara när beslutet fattades. En bedömning som baseras på efterhandsavgifter kan emellertid användas för att bekräfta de förhandsprognoser som ligger till grund för de intäkter och kostnader som uppskattats i efterhand.

(101) Enligt Oxeras uppgifter förblir nettonuvärdet positivt i samtliga ovan beskrivna scenarier.

(102) Vidare har Oxera genomfört en känslighetsanalys där avtalet om marknadsföringstjänster med AMS från den 29 mars 2010 har beaktats.

(103) Det första tilläggsavtalet och avtalet om marknadsföringstjänster mellan FLG och AMS från 2010 ingicks samma dag och har samma löptid. AMS är ett helägt dotterföretag till Ryanair och dess ledning består av högre tjänstemän vid Ryanair. Kommissionen anser därför att Ryanair och AMS utgör en ekonomisk enhet, i den bemärkelsen att AMS agerar utifrån Ryanairs intressen och under Ryanairs kontroll, och den vinst som AMS genererar går till Ryanair i form av utdelningar eller ett ökat värde för företaget. Därför anser kommissionen att det första tilläggsavtalet och avtalet om marknadsföringstjänster från 2010 ingicks av samma parter. I avtalet om marknadsföringstjänster från 2010 föreskrivs dessutom att det grundas på Ryanairs skyldighet att erbjuda flygförbindelser till och från Lübeck. Således anser kommissionen att det första tilläggsavtalet och avtalet om marknadsföringstjänster från 2010 utgör del av en och samma transaktion. Enbart det förhållandet att FLG ingick avtalet om marknadsföringstjänster från 2010 med AMS och inte med Ryanair förhindrar inte att avtalet om marknadsföringstjänster och avtalet om flygplatstjänster, vilka ingicks samtidigt, ska anses utgöra en enda transaktion.

(104) Därför anser kommissionen att de båda avtalens lönsamhet ska beaktas tillsammans.

(105) Den känslighetsanalys som Oxera har genomfört visar att nettonuvärdet på […] euro är fortsatt positivt om den betalning på […] euro som FLG ska betala enligt avtalet om marknadsföringstjänster med AMS från 2010 beaktas. Avtalet med AMS har således endast minimal påverkan på det första tilläggsavtalets lönsamhet.

(106) Efter en ingående granskning av Oxera-rapporterna anser kommissionen att de presenterade resultaten är rimliga och att den metod som använts är sund. Kommissionen har även tagit hänsyn till den omständigheten att rapporterna uteslutande baseras på förhandsinformation som var tillgänglig när avtalet undertecknades. Antagandet att nettonuvärdet skulle vara positivt bekräftas vidare genom Oxeras känslighetsanalys.

(107) Således anser kommissionen att det sannolikt kunde förväntas att det första tilläggsavtalet skulle vara lönsamt ur ett förhandsperspektiv. På motsvarande sätt kan avtalet anses utgöra ett led i flygplatsens övergripande strategi för att uppnå lönsamhet, åtminstone på längre sikt, eftersom marknadsföringsåtgärder har i syfte att locka till sig fler passagerare.

6.2.4 *Bedömning av det andra tilläggsavtalet*

(108) Såsom anges i avsnitt 6.2.2 skulle en marknadsekonomisk aktör ha undersökt de tillkommande kostnaderna och intäkterna under avtalens löptid, dvs. för perioden 31 oktober 2010–1 november 2013.

(109) Oxera har gjort beräkningarna för det andra tilläggsavtalet på samma sätt som beräkningarna för det första tilläggsavtalet.

(110) Tabell 4 visar att det antogs att intäkterna från det andra tilläggsavtalet skulle överstiga kostnaderna, vilket skulle medföra ett årligt överskott på […] euro enligt det scenario för vilket Oxera har gjort beräkningarna.

Tabell 4

Analys av den tillkommande lönsamheten för det andra tilläggsavtalet

Analys av lönsamheten från det andra tilläggsavtalet till avtalet om flygplatstjänster mellan Lübecks flygplats och Ryanair		
	Anm.:	
	Enhet	
Tillämpad diskonteringsränta	%	(…)
Tillväxttakt	%	2,70
Avtalets löptid	År	3,0
Sannolikheten att avtalet förlängs		30
Det andra tilläggsavtalet		
Det andra tilläggsavtalet, giltigt från		31 oktober 2010
År för löptidens början	År	2010
Anpassning av datumet för löptidens början	%	17,0
Det andra tilläggsavtalet, giltigt till		1 november 2013
År för löptidens slut	År	2013
Anpassning av datumet för löptidens slut	%	83,6
Kombinerad anpassning av datumet för löptidens början	%	76,4
Andel av år 2010 under vilken avtalet gällde	%	22,2
Marknadsföringsbetalningar		
Marknadsföringsrabatt per avresande passagerare vid upp till 17 hanterade flygplan per vecka	euro/avresande passagerare	(…)
Marknadsföringsrabatt per avresande passagerare från 18 hanterade flygplan per vecka	euro/avresande passagerare	(…)
Tröskel för antalet hanterade flygplan per vecka	Hanterade flygplan	18

Analys av lönsamheten från det andra tilläggsavtalet till avtalet om flygplatstjänster mellan Lübecks flygplats och Ryanair

Hanterade flygplan från Ryanair per år	Hanterade flygplan	1 779			
Hanterade flygplan från Ryanair per vecka	Hanterade flygplan	34			
Marknadsföringsrabatt (euro/avresande passagerare)	euro/avresande passagerare	(…)			
Lönsamhet		**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Anpassning av datumet	%	22	100	100	100
Avresande passagerare från Ryanair	avresande passagerare	(…)	(…)	(…)	(…)
Sammanlagt antal avresande passagerare	avresande passagerare	(…)	(…)	(…)	(…)
Hanterade flygplan från Ryanair	Hanterade flygplan	302	1 779	1 779	1 487
Sammanlagt antal hanterade flygplan	Hanterade flygplan	331	1 951	1 951	1 630
Inkomster					
Passagerarsäkerhetsavgifter	euro/avresande passagerare	0	0	0	0
Ramptjänstavgifter	euro/TA	(…)	(…)	(…)	(…)
Passagerarserviceavgifter	euro/avresande passagerare	(…)	(…)	(…)	(…)
Flygplatssäkerhetsavgifter	euro/avresande passagerare	0	0	0	0
Luftfartsrelaterade intäkter	tusen euro	(…)	(…)	(…)	(…)
Icke-luftfartsrelaterade intäkter	tusen euro	(…)	(…)	(…)	(…)
Totala inkomster	tusen euro	(…)	(…)	(…)	(…)
Kostnader					
Driftskostnader	tusen euro	(…)	(…)	(…)	(…)
Marknadsföring	tusen euro	(…)	(…)	(…)	(…)
AMS marknadsföring	tusen euro	0	0	0	0
Avskrivningar	tusen euro	0	(…)	(…)	(…)
Totala kostnader	tusen euro	(…)	(…)	(…)	(…)
Nettokassflöde	tusen euro	(…)	(…)	(…)	(…)
Slutligt värde	tusen euro	0	0	0	0
Sammanlagt kassaflöde	tusen euro	(…)	(…)	(…)	(…)
Antal år som kassaflödet omfattar	År	0,2	1,2	2,2	3,0
Diskonteringsränta	Ej tillämpligt	(…)	(…)	(…)	(…)
Nettonuvärde	tusen euro	(…)			
Nettonuvärde	miljoner euro	(…)			

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

(111) Oxera har gjort gällande att flygplatsen kunde förvänta sig luftfartsrelaterade intäkter på sammanlagt […] mot bakgrund av de avgifter som fastställdes i avtalet från 2000 och i det andra tilläggsavtalet. Vad gäller icke-luftfartsrelaterade intäkter utgick Oxera återigen från antagandena i mellanscenariot i FLG:s affärsplan, enligt vilket det inte förväntades någon förändring av intäkterna jämfört med 2010, och beräknade intäkterna till […] euro.

(112) Oxera uppskattade med hjälp av samma tillvägagångssätt som för det första tilläggsavtalet de tillkommande driftskostnaderna sammanlagt till […] euro. Beräkningen av marknadsföringskostnaderna gjordes mot bakgrund av det ursprungliga avtalet från 2000 genom en multiplicering med det uppskattade antalet avresande passagerare med Ryanair.

(113) På grundval av vad som anges i skälen 82–96 anser kommissionen att Oxeras tillvägagångssätt är sunt.

(114) Vid beräkningarna för det andra tilläggsavtalet har Oxera har inkluderat en andel av avskrivningskostnaderna som är beroende av antalet passagerare som investeringskostnader. Kostnaderna uppskattades genom en regressionsanalys av de planerade investeringarna och de förväntade passagerarsiffrorna enligt affärsplanen.

(115) Enligt mellanscenariot i FLG:s affärsplan från 2010 var inga investeringar särskilt anpassade till Ryanair, utan kunde potentiellt även användas av andra flygbolag. Detta tyder på att investeringskostnaderna inte ska räknas med i de tillkommande kostnaderna från det andra tilläggsavtalet. Som framhållits av de tyska myndigheterna arbetade FLG kontinuerligt för att attrahera fler flygbolag, något man också lyckades med, eftersom Wizz Air även trafikerade flygplatsen. Kommissionen noterar dessutom att FLG inte är skyldig att genomföra investeringar enligt avtalen från 2010.

(116) Mot denna bakgrund drar kommissionen slutsatsen att det inte skulle vara rimligt att de investeringar som genomförts på Lübecks flygplats tillskrivs det andra tilläggsavtalet. Kommissionen noterar emellertid att nettonuvärdet skulle vara fortsatt positivt även om avtalet tillskrivs investeringskostnaderna på […] euro.

(117) Vidare visar Oxeras känslighetsanalys för nedanstående scenarier på ett positivt nettonuvärde:

a) Beräkning med en diskonteringsränta på 10 % (positivt nettonuvärde på […] euro).

b) Tillvägagångssätt på grundval av Ryanairs faktiska passagerarsiffror i efterhand i stället för de förhandsuppgifter som uppskattats i affärsplanens mellanscenario (positivt nettonuvärde på […] euro).

c) Tillvägagångssätt på grundval av de driftskostnader som framgår av FLG:s faktiska uppgifter för åren 2000–2010 ([1]), i stället för de kostnader som antagits i affärsplanen (positivt nettonuvärde på […] euro).

(118) I detta sammanhang är fastställelserna i skälen 98–101 även tillämpliga med avseende på det andra tilläggsavtalet.

(119) Således anser kommissionen att det sannolikt kunde förväntas att det andra tilläggsavtalet skulle vara lönsamt ur ett förhandsperspektiv. På motsvarande sätt kan avtalet på grund av det klart positiva bidraget anses utgöra ett led i flygplatsens övergripande strategi för att uppnå lönsamhet, åtminstone på längre sikt.

6.2.5 *Resultat från bedömningen*

(120) På grundval av den information som ingetts anser kommissionen att FLG kunde förvänta sig ett positivt tillkommande resultat för avtalen från 2010 som ingåtts med Ryanair.

(121) Dessutom kunde man utgå från att det första tilläggsavtalet skulle ha medfört en tillkommande lönsamhet även om avtalet om marknadsföringstjänster med AMS beaktades.

(122) Således anser kommissionen att FLG agerade som en marknadsekonomisk aktör när bolaget ingick avtalen från 2010 med Ryanair. Dessa avtal medförde följaktligen inte någon ekonomisk fördel för Ryanair som företaget inte hade erhållit enligt normala marknadsvillkor.

([1]) Oxera har angett att det inte var möjligt att erhålla uppgifter från FLG för perioden efter 2010.

7. **SLUTSATSER**

(123) Kommissionen drar slutsatsen att tilläggsavtalen från 2010 inte gav Ryanair någon ekonomisk fördel. Således utgör varken det första eller det andra tilläggsavtalet statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det första tilläggsavtalet mellan Ryanair Ltd och Flughafen Lübeck GmbH av den 29 mars 2010 utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Artikel 2

Det andra tilläggsavtalet mellan Ryanair Ltd och Flughafen Lübeck GmbH av den 31 oktober 2010 utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 22 februari 2018.

På kommissionens vägnar

Margrethe VESTAGER

Ledamot av kommissionen