

IV

(Retsakter vedtaget inden den 1. december 2009 i henhold til EF-traktaten, EU-traktaten og Euratomtraktaten)

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDENS BESLUTNING**Nr. 167/09/KOL****af 27. marts 2009****om udlejning og salg af Lista luftbase (Norge)**

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN ⁽¹⁾ HAR —

UNDER HENVISNING til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ⁽²⁾, særlig artikel 61-63 samt protokol 26 til aftalen,

UNDER HENVISNING til aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en Tilsynsmyndighed og en Domstol ⁽³⁾, særlig artikel 24,

UNDER HENVISNING til artikel 1, stk. 3, i del I og artikel 4, stk. 2, i del II i protokol nr. 3 til aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen ⁽⁴⁾,

UNDER HENVISNING til Tilsynsmyndighedens retningslinjer for anvendelsen og fortolkningen af artikel 61 og 62 i EØS-aftalen ⁽⁵⁾, særlig del V om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger,

EFTER AT HAVE OPFORDRET interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i del II i protokol nr. 3 ⁽⁶⁾,

UNDER HENSYNTAGEN til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING**1. SAGSFORLØB**

Beslutning nr. 183/07/KOL om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* og i EØS-tillægget. Tilsynsmyndigheden opfordrede

⁽¹⁾ I det følgende benævnt »Tilsynsmyndigheden«.

⁽²⁾ I det følgende benævnt »EØS-aftalen«.

⁽³⁾ I det følgende benævnt »aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen«.

⁽⁴⁾ I det følgende benævnt »protokol nr. 3«.

⁽⁵⁾ Retningslinjer for anvendelse og fortolkning af artikel 61 og 62 i EØS-aftalen og artikel 1 i protokol nr. 3 til aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen vedtaget og udstedt af Tilsynsmyndigheden den 19.1.1994, offentliggjort i EFT L 231 af 3.9.1994, s. 1 og EØS-tillæg nr. 32 af 3.9.1994, s. 1. Disse retningslinjer blev senest ændret den 16.12.2008. I det følgende benævnt »retningslinjer for statsstøtte«. Den ajourførte version af retningslinjerne for statsstøtte findes på Tilsynsmyndighedens websted: http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldStateAid/state_aid_guidelines/

⁽⁶⁾ Offentliggjort i EUT C 250 af 25.10.2007, s. 28, og i EØS-tillæg nr. 50 af 25.10.2007, s. 13.

samtidig interesserede parter til at fremsætte bemærkninger. Tilsynsmyndigheden modtog bemærkninger fra Lista Lufthavn AS. Ved brev af 4. december 2007 (registreringsnr. 455712) videresendte Tilsynsmyndigheden disse bemærkninger til de norske myndigheder, som fik mulighed for at fremsætte kommentarer hertil. Ved brev af 12. december 2007 (registreringsnr. 457245) fremsendte de norske myndigheder deres kommentarer.

Tilsynsmyndigheden udpegede en ekspert, Geir Saastad, til at foretage en uafhængig ekspertvurdering af Lista luftbase. Udpegningen af eksperten fik virkning den 14. april 2008. Det var ekspertens kommissorium at fastsætte i) luftbasens markedsværdi og ii) værdien af forpligtelserne vedrørende jorden og bygningerne.

Den endelige rapport fra den uafhængige ekspert blev fremsendt til Tilsynsmyndigheden i maj 2008.

Ved brev af 18. juli 2008 (registreringsnr. 486089) anmodede Tilsynsmyndigheden de norske myndigheder om at sende yderligere oplysninger.

De norske myndigheder fremsendte de nødvendige oplysninger ved brev af 28. august 2008 (registreringsnr. 489312).

2. BESKRIVELSE AF DE UNDERSØGTE FORANSTALTNINGER

Tilsynsmyndigheden undersøgte to særskilte foranstaltninger, nemlig udlejning og salg af Lista luftbase.

2.1 BESKRIVELSE AF LISTA LUFTBASE

I lovforslag nr. 50 (1994-1995) til Stortinget ⁽⁷⁾ fremlagde Forsvarsministeriet sit forslag til lukning af luftbasen. Forsvarsministeriet fremlagde et såkaldt »udviklingsalternativ«. I henhold til denne plan ville Forsvarskommandoen vurdere de forskellige bygninger for at afgøre, hvilke bygninger der ikke kunne eller burde anvendes til industrielle eller kommercielle formål. De

⁽⁷⁾ St.prp. nr. 50 (1994-1995) af 12.6.1995 var en opfølgning af en beslutning, hvori Stortinget traf beslutning om reorganiseringen af Forsvarskommandoen. Som led i reorganiseringen skulle Lista luftbase lukkes fra den 1.1.1996.

bygninger, der kunne anvendes til kommercielle/industrielle formål, skulle bevares i en periode på maksimalt ti år, for at man kunne undersøge mulighederne for kommerciel udvikling og sørge for den bedst mulige kommercielle anvendelse af luftbasen.

Til opfølgning af beslutningen fra Stortinget blev der udarbejdet en række rapporter for at få et overblik over den generelle situation med hensyn til Lista luftbase (de norske myndigheder har kun forelagt en brandsikkerhedsrapport dateret den 24. januar 2002, hvori TekØk redegjorde for standarder på daværende tidspunkt, anbefalede opgraderinger og beregnede omkostningerne ved det anbefalede arbejde).

Lista luftbase omfatter et areal på 5 000 000 m². De forskellige bygninger består af lagerbygninger, barakker, messehallen og hangarer, svarende til i alt ca. 28 000 m². Ejendommen omfatter også et landingsfelt og et vådområde.

Ifølge den kommunale sektorplan for Lista luftbase, der var godkendt af Farsund kommunalbestyrelse, kunne ejendommen anvendes til kommercielle aktiviteter, herunder luftfartstjenester, offentlig udvikling, håndværk og industri. Området omkring Slevdalsvannet, som omfatter vådområdet og et ammunitions-lager til Forsvarskommandoen, var forbeholdt Forsvarskommandoen, luftfartstjenester og naturbevaring. Ca. 1 900 000 m² kunne anvendes til industrielle formål. Dele af jorden og nogle bygninger er beskyttet i overensstemmelse med den nationale beskyttelsesplan fra Forsvarskommandoen, herunder:

- tre hangarer og luftforsvarssimulatoren
- en messehal og
- dele af jorden, herunder start- og landingsbane, rullebaner og noget af vejnettet.

2.2 UDLEJNING AF LISTA LUFTBASE

Som led i reorganiseringen af de ejendomme, som Forsvarskommandoen ejede, var det blevet besluttet i 1994-1995, at de militære aktiviteter i Lista luftbase skulle ophøre pr. 1. juli 1996.

Den 27. juni 1996 indgik det norske forsvars mæglerfirma (herefter benævnt »NDEA«) en tiårig udlejningsaftale med Lista Airport Development AS (»LAD«) med virkning fra 1. juli 1996 indtil 30. juni 2006 med mulighed for LAD for at leje luftbasen i yderligere ti år. Virksomheden var ejet af Farsund kommune (20 %) og af lokale investorer (80 %). Aftalen omfattede ni bygninger, svarende til ca. 12 500 m², og start- og landingsbanen, som tegner sig for 421 610 m².

Hovedformålet med aftalen var som led i gennemførelsen af »udviklingsalternativet« og inden for en periode på maksimalt ti år at udvikle den erhvervsmæssige lufttrafik på luftbasen.

Den 1. juli 1996 blev udlejningsaftalen overført til Lista Luft-havn AS (»LILAS«), der som sådan var blevet oprettet den 3. maj 1996.

I henhold til udlejningsaftalen lejede LILAS en specifik del af bygningerne og landingsfeltet til en årlig pris på 10 000 NOK, som skulle justeres hvert femte år. NDEA havde også ret til 15 % af LILAS' indtægter fra fremlejen af bygningerne. I perioden fra 1. juli 1996 indtil september 2002 indgik LILAS flere fremlejekontrakter. De fremlejeindtægter, der blev betalt til NDEA, udgjorde 245 405 NOK.

Ifølge udlejningsaftalen havde ejeren af luftbasen ansvaret for den udvendige vedligeholdelse af bygninger og vedligeholdelsen af landingsfeltet. Ansvarret var begrænset til 1 500 000 NOK årligt. Som vederlag for denne forpligtelse havde ejeren ret til en andel af overskuddet. Ifølge artikel 3 i udlejningsaftalen havde ejeren af luftbasen i tilfælde af, at overskuddet i forbindelse med den kommercielle anvendelse af luftbasen oversteg 4 500 000 NOK, ret til 20 % af det overskud, der oversteg dette beløb.

Der blev drevet erhvervsmæssig lufttrafik i nogen tid. Braathen Safe og Air Stord udførte erhvervsmæssig lufttrafik indtil 1. november 1999. I 2000 fortsatte LILAS undersøgelsen af muligheden for igen at etablere ruteflyvninger og udvikle luft-havnen som en fragtterminal med international luftfragt, der distribueres til Europa. Det lykkedes LILAS igen at etablere en ruteflyforbindelse mellem Oslo og Lista, som blev drevet af Cost Air i hele 2001. Der var ingen ruteflyvninger på Lista lufthavn i 2002. Da LILAS ikke nåede sit oprindelige mål om at udvikle den erhvervsmæssige lufttrafik på luftbasen, oversteg indtægterne aldrig 4 500 000 NOK årligt i årene 1996-2002.

Ved udgangen af den oprindelige tiårsperiode havde LILAS mulighed for at forlænge udlejningsperioden i endnu ti år. Hvis denne ret ikke blev udøvet, kunne LILAS købe et bestemt område af luftbasen til en pris af 10 000 000 NOK. Endvidere havde LILAS ifølge kontrakten mulighed for at købe hele Lista luftbase til en pris af 25 000 000 NOK, såfremt NDEA skulle beslutte at sælge luftbasen *en bloc* i løbet af udlejningsperioden. Ved brev af 13. december 2002 gav LILAS afkald på sin forkøbsret til at købe Lista luftbase *en bloc*, og luftbasen blev solgt til Lista Flypark AS.

I overensstemmelse med vilkårene i udlejningsaftalen udøvede LILAS i juni 2006 sin forkøbsret til at købe dele af Lista luftbase til et beløb på 10 000 000 NOK af Lista Flypark AS.

2.3 SALG AF LISTA LUFTBASE

Den 12. september 2002 solgte NDEA Lista luftbase til Lista Flypark AS. Salget resulterede i en nettobetaling fra den norske stat til Lista Flypark AS på 10 875 000 NOK. For at analysere vilkårene og betingelserne i forbindelse med salget, skal der sondres mellem to successive trin, dvs. vurderingen af ejendommens markedsværdi på den ene side og af forpligtelserne vedrørende jorden og bygningerne på den anden side.

2.3.1 Skridt taget for at finde en køber til luftbasen

I 1997 kontaktede LILAS NDEA for at forhandle købet af luftbasen. Den 21. oktober 1998 blev Farsund kommune og LILAS enige om en strategi for købet af ejendommen. Forhandlingerne mellem NDEA, Farsund kommune og LILAS blev imidlertid afbrudt den 22. februar 1999, da parterne ikke kunne blive enige om en pris.

I løbet af 2000 havde NDEA indrykket flere annoncer i lokale (Farsund Avis) og regionale aviser (Fedrelandsvennen og Stavanger Aftenblad) vedrørende salget af ejendommen. Salget var på daværende tidspunkt udformet som salg af **dele** af ejendommen. Annoncerne medførte ikke noget salg.

Den 16. og 17. august 2001 arrangerede NDEA Lista-konferencen, hvortil 7 000-8 000 potentielle investorer var inviteret. Formålet med konferencen var at præsentere Lista luftbase og luftbasens mulige omdannelse fra militær til civil, kommerciel anvendelse for interesserede parter. Efter konferencen blev en konsulent, Hjort, udpeget til at bistå i salgsprocessen. Han konkluderede, at »det var vanskeligt at sælge luftbasen til ejendomsudviklere, da der ikke var nogen økonomisk levedygtige købere, og på grund af, at ejendommens udnyttelsespotentialer var meget begrænset som følge af aftalen med LILAS«.

I august 2001 besluttede NDEA, at ejendommen skulle sælges **en bloc** for at forhindre, at visse områder af luftbasen slet ikke ville være attraktive for potentielle købere.

I forbindelse med forhandlinger i begyndelsen af 2002 med ejendomsudviklerne Intervest Eiendom AS og Interconsult Projektutvikling AS bestilte NDEA to værdiansættelser fra ejendomsvaluerne Verditakst og OPAK. Disse forhandlinger førte ikke til noget resultat, men den 12. september 2002 blev der indgået en salgsaftale mellem NDEA og Lista Flypark AS.

2.3.2 Købsprisen

Købsprisen var baseret på tre elementer: i) den faktiske pris, der skulle betales for ejendommen, ii) en yderligere betaling svarende til 50 % af nettovideresalgsprisen og iii) et beløb svarende til 30 % af nettoindtægterne fra udlejningsaftalen.

i) Prisen for ejendommen

I rapporten fra OPAK, dateret den 29. maj 2002, blev der sondret mellem følgende tre scenarier: salg af ejendommen til

en ny køber (32 000 000 NOK), salg af ejendommen til lejer på basis af dennes forkøbsret til at købe en del af den lejede bygning og jord ved udgangen af den tiårige udlejningsperiode (34 000 000 NOK) og salg af ejendommen til lejer på basis af dennes forkøbsret til at købe ejendommen *en bloc* i løbet af udlejningsperioden (25 000 000 NOK).

I rapporten fra Verditakst, dateret den 7. juni 2002, konkluderedes det, at ejendommens markedsværdi var 11 000 000 NOK.

Salgsprisen blev derefter aftalt på grundlag af Verditaksts vurdering, dvs. 11 000 000 NOK.

På grundlag af den ovennævnte brandsikkerhedsrapport blev der fratrukket 7 500 000 NOK fra ejendommens værdi for at tage hensyn til det arbejde, det var nødvendigt at udføre for at overholde gældende brandsikkerhedsstandarder. Salgsprisen blev derfor reduceret til 3 500 000 NOK.

ii) Andel på 50 % af nettovideresalgsprisen

Ifølge artikel 3 i salgsaftalen havde NDEA ret til 50 % af alle indtægter fra salget af parceller på ejendommen. Salget af to parceller var resulteret i en overførsel på 795 263 NOK til NDEA. Desuden er 5 000 000 NOK endnu ikke betalt på grund af en ikke bilagt uenighed om fortolkningen af denne bestemmelse med hensyn til LILAS' køb af det areal, hvor virksomheden havde en forkøbsret i henhold til udlejningsaftalen.

iii) 30 % af nettoindtægterne fra udlejningsaftalen

NDEA havde også ret til 30 % af et eventuelt overskud efter skat i forbindelse med udlejningsaftalen. Der blev imidlertid ikke genereret nogen indtægter fra Lista Flypark AS i perioden fra 2003 indtil 2006.

2.3.3 Værdi af forpligtelserne vedrørende jorden og bygningerne

Det blev aftalt, at køberen ville få kompensation for forpligtelser i tilknytning til ejendommen, som der ikke var taget hensyn til i vurderingen. Kompensationen omfattede følgende:

i) kompensation for tekniske installationer (såsom eltransmissionskabler): 3 500 000 NOK

NDEA påtog sig ansvaret for at bidrage til luftbasens omdannelse fra en militær luftbase til en erhvervsvirksomhed i overensstemmelse med Stortingets beslutning: »ifølge Stortingets beslutning er Forsvarskommandoen forpligtet til at forberede området til civil anvendelse. Denne forpligtelse omfatter navnlig ethvert bindende tilsagn over for nabogrundejerne med hensyn til kloakering samt fremme af ny infrastruktur i forbindelse med udviklingen af området.«

- ii) kompensation for udvikling af ny infrastruktur: 5 500 000 NOK

NDEA var igen forpligtet til at afholde omkostningerne ved at omdanne luftbasen fra militær til civil anvendelse.

- iii) kompensation for udlejningsaftalen med LILAS: 5 375 000 NOK

Ifølge udlejningsaftalen har ejeren af luftbasen ansvaret for driftsudgifter og den udvendige vedligeholdelse af bygninger samt vedligeholdelsen af start- og landingsbanen. Dette ansvar var imidlertid begrænset til 1 500 000 NOK *pr. år*. Da NDEA på tidspunktet for salget i 2002 var forpligtet til at betale LILAS et årligt beløb på 1 500 000 NOK i ca. fire år mere, blev 5 375 000 NOK godskrevet Lista Flypark AS for at opfylde disse forpligtelser over for LILAS.

Den samlede kompensation på 14 375 000 NOK blev modregnet i købsprisen på 3 500 000 NOK. De norske myndigheder betalte således 10 875 000 NOK til køberen.

3. BEMÆRKNINGER FRA DE NORSKE MYNDIGHEDER

3.1 BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE UDLEJNINGSAFTALEN MED LILAS

3.1.1 *Ingen støtte til eller fordel for LILAS i forbindelse med udlejningsaftalen*

De norske myndigheder har anført, at selv om lejen som fastsat i udlejningsaftalen var 10 000 NOK *pr. år*, afspejlede denne værdi ikke nøjagtigt de faktiske beløb, der blev betalt til NDEA. NDEA havde således også ret til 15 % af LILAS' indtægter fra fremlejen af bygningerne. Såfremt bruttoindtægterne i forbindelse med den kommercielle luftfart oversteg 4 500 000 NOK årligt, havde NDEA endvidere også ret til 20 % af de indtægter, der oversteg dette beløb.

De fremlejeindtægter, der blev betalt til NDEA, udgjorde 245 405 NOK. Ifølge de norske myndigheder skal fremlejeindtægterne på 245 405 NOK lægges til den årlige leje på 10 000 NOK. Den samlede leje i udlejningsperioden indtil salget i 2002 udgjorde 310 405 NOK.

De norske myndigheder har endvidere anført, at LILAS skulle udvikle, drive og vedligeholde ejendommen til den erhvervs-mæssige lufttrafik på luftbasen, hvilket svarede til en forpligtelse til offentlig tjeneste. I denne forbindelse skulle det betalte leje-beløb betragtes som i nogen grad uden betydning for vurderingen af udlejningsaftalen. Såfremt projektet var blevet en

succes, kunne LILAS have opnået et betydeligt overskud i forbindelse med udlejningsaftalen. Hvis på den anden side de mere moderate prognoser blev opfyldt, havde det ikke været rentabelt for LILAS at leje luftbasen på grund af den økonomiske risiko ved udlejningsaftalen som følge af betydelige uundgåelige omkostninger.

3.1.2 *Ingen påvirkning af samhandelen mellem EØS-stater*

De norske myndigheder har gjort gældende, at der ikke var noget, der tydede på, at støtten påvirkede samhandelen inden for EØS og fordrejede konkurrencen. De henviste til retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne⁽⁸⁾, ifølge hvilke Lista ville blive klassificeret som en lufthavn i kategori D, dvs. en lille lufthavn med et årligt passagertal på under 1 million. Det samlede passagergrundlag i Lista lufthavn er 32 000 personer. Ifølge de nye lufthavnsretningslinjer »er der ikke stor sandsynlighed for, at den støtte, der ydes til små regionale lufthavne (kategori D), kan fordreje konkurrencen eller berøre samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod den fælles interesse«⁽⁹⁾.

3.1.3 *Ingen ulovlig støtte*

De norske myndigheder har gjort gældende, at gennemgangen af vilkårene i udlejningsaftalen bør ske på grundlag af de nye lufthavnsretningslinjer⁽¹⁰⁾. Selv om de ikke var blevet vedtaget på det tidspunkt, hvor udlejningsaftalen blev indgået, har de norske myndigheder imidlertid gjort gældende, at de nye lufthavnsretningslinjer »supplerer uden at erstatte« de tidligere retningslinjer, og at de derfor bør finde anvendelse.

De norske myndigheder har gjort gældende, at LILAS var blevet overdraget en forpligtelse til offentlig tjeneste i form af »drift af infrastruktur, som omfatter vedligeholdelse og forvaltning af lufthavnsinfrastruktur«. De henviser derpå til de nye lufthavnsretningslinjer, hvori det hedder: »En sådan finansiering udgør ikke statsstøtte, hvis den udgør kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste, som er pålagt inden for rammerne af lufthavnsforvaltningen i overensstemmelse med de betingelser, der er fastslået i Altmark-retspraksis. (...) denne form for støtte [kan] kun betragtes som forenelig med EØS-aftalen på grundlag af artikel 61, stk. 3, litra a) eller c), på visse betingelser og i ugunstigt stillede regioner, eller på grundlag af artikel 59, stk. 2, hvis der iagttages visse betingelser, som sikrer, at den er nødvendig for udførelsen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og ikke påvirker samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod de kontraherende parter interessers«.

Farsund kommune, hvor luftbasen er beliggende, opfylder betingelserne for at få regionalstøtte.

⁽⁸⁾ Se http://www.eftasurv.int/fieldsowork/fieldstateaid/state_aid_guidelines/

⁽⁹⁾ Se punkt 29 i retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne.

⁽¹⁰⁾ Ved de »nye lufthavnsretningslinjer« forstås de retningslinjer, der blev vedtaget den 20.12.2005, dvs. efter at udlejningsaftalen med LILAS var blevet indgået.

De norske myndigheder har derfor konkluderet, at enhver støtte, der er ydet til LILAS, svarede til en kompensation, som ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at dække de udgifter, der var afholdt ved opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var overdraget til virksomheden.

3.2 BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE SALGSAFTALEN

3.2.1 *Ingen støtte til eller fordel for Lista Flypark AS i forbindelse med salget*

De norske myndigheder har gjort gældende, at selv om betingelserne i afsnit 2.2 i retningslinjerne for statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger ikke blev strengt overholdt, »var de fleste potentielle købere tilstrækkeligt informeret om NDEA's indsats for at sælge luftbasen«. Som anført ovenfor i afsnit 2.3.1 blev der således taget mange skridt for at finde en køber.

De norske myndigheder har endvidere understreget, at salgsprisen nøjagtigt afspejlede ejendommens værdi og de retlige forpligtelser i tilknytning hertil. De har henvist til, at den faktiske købspris ikke kun svarede til prisen for ejendommen, men også til andre komponenter, f.eks. overskudsdelingen på 50 % i forbindelse med videresalget og andelen på 30 % af de mulige nettoindtægter fra Lista Flypark AS (se afsnit 2.3.2 ovenfor).

3.2.2 *Ingen påvirkning af samhandelen mellem EØS-stater*

De norske myndigheder gentog de punkter, der er nævnt i afsnit 3.1.2 ovenfor.

3.2.3 *Ingen ulovlig støtte*

De norske myndigheder henviste til deres forklaringer vedrørende den udlejningsaftale, der var indgået med LILAS.

4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

Ved brev af 15. november 2007 (registreringsnr. 452517) fremsatte det advokatfirma, der repræsenterede Lista Lufthavn AS, bemærkninger vedrørende Tilsynsmyndighedens beslutning om at indlede en formel undersøgelse ⁽¹¹⁾.

Bemærkningerne var begrænset til udlejningsaftalen og vedrørte ikke spørgsmålet om salget af jorden.

4.1 INGEN STØTTE TIL ELLER FORDEL FOR LILAS I FORBINDELSE MED UDLEJNINGSAFTALEN

Den faktiske årlige leje var ikke 10 000 NOK, da NDEA modtog 245 405 NOK i forbindelse med fremleje. Endvidere havde

LILAS — via udlejningsaftalen — fået overdraget en forpligtelse til offentlig tjeneste i form af drift og forvaltning af Lista luftbase. Denne forpligtelse til offentlig tjeneste var forbundet med betydelige begrænsninger for LILAS' mulighed for at udnytte luftbasen til andre formål. I 2001 udgjorde de samlede omkostninger ved sådanne aktiviteter ca. 5 500 000 NOK pr. år. I lyset af de betydelige omkostninger blev der fastsat et årligt loft på 1 500 000 NOK i udlejningsaftalen den 9. maj 2006. LILAS og virksomhedens aktionærer pådrog sig betydelige tab som følge af udlejningsaftalen ⁽¹²⁾.

4.2 INGEN PÅVIRKNING AF SAMHANDELEN MELLEM EØS-STATER

Aftalen med LILAS har snæver tilknytning til udlejningen af Lista luftbase med henblik på forpligtelser til offentlig tjeneste i form af drift og forvaltning af selve luftbasen og ikke driften af indenlandske ruteflyvninger og international luftfragt. I denne henseende ville enhver støtte ydet i forbindelse med udlejningsaftalen ikke påvirke samhandelen som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

4.3 ENHVER STØTTE TIL LILAS VILLE VÆRE LOVLIG STØTTE

Såfremt Tilsynsmyndigheden skulle konkludere, at der var ydet støtte til LILAS, ville den under alle omstændigheder være forenelig med EØS-aftalen på grundlag af retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne.

4.4 INTET GRUNDLAG FOR EN TILBAGESØGNINGSBESLUTNING

Endelig blev udlejningsaftalen indgået den 27. juni 1996. Den eneste anmodning om oplysninger, der blev sendt i løbet af fristen på ti år efter denne dato, vedrørte den eventuelle tildeling af støtte i forbindelse med salget, men ikke udlejningsaftalen. Fristen på ti år blev derfor ikke afbrudt ved en foranstaltning truffet af Tilsynsmyndigheden. Artikel 15 i protokol nr. 3 har følgende ordlyd: »EFTA-Tilsynsmyndighedens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år«.

II. VURDERING

1. UDLEJNINGEN AF EN DEL AF LISTA LUFTBASE

Udlejningsaftalen med LAD blev undertegnet den 27. juni 1996 og trådte i kraft den 1. juli 1996.

Artikel 15 i protokol nr. 3 har følgende ordlyd:

»1. EFTA-Tilsynsmyndighedens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år.

⁽¹¹⁾ Beslutning nr. 183/07/KOL, nævnt i fodnote 6 ovenfor.

⁽¹²⁾ LILAS' regnskaber for perioden 1997-2006 viser et akkumuleret tab på ca. 10 500 000 NOK.

2. Forældelsesfristen løber fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte tilkendes støttemodtageren, enten som individuel støtte eller i henhold til en støtteordning. Enhver foranstaltning, der træffes af EFTA-Tilsynsmyndigheden eller af EFTA-staten efter opfordring fra EFTA-Tilsynsmyndigheden angående den ulovlige støtte, afbryder denne frist. Efter enhver afbrydelse løber en ny forældelsesfrist. Forældelse suspenderes, så længe en sag om EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning verserer for EFTA-Domstolen.

3. Enhver støtte, for hvilken forældelsesfristen er udløbet, anses for at være eksisterende støtte.«

Den første anmodning om oplysninger, der vedrørte spørgsmålet om den potentielle støtteforanstaltning i form af udlejningsaftalen, blev sendt den 28. marts 2007. Tilsynsmyndigheden er af den opfattelse, at den tiårige forældelsesfrist var udløbet på denne dato, da den kontrakt, der havde bindende virkning for parterne, var blevet indgået den 27. juni 1996. Det ville derfor ikke være muligt at inddrive en eventuel støtte. Desuden var selve udlejningsaftalen også allerede udløbet på denne dato, eftersom LILAS ikke udnyttede muligheden for at forny aftalen i endnu ti år. Udlejningsaftalen ophørte derfor med at eksistere den 30. juni 2006, og der er ikke skabt yderligere virkninger som følge af denne aftale.

I den situation vil en beslutning fra EFTA-Tilsynsmyndigheden om den omhandlede foranstaltnings karakter af støtte og om dens eventuelle forenelighed med EØS-aftalen ikke få praktiske følger ⁽¹³⁾.

2. SALGET AF LISTA LUFTBASE

2.1 FOREKOMST AF STATSSTØTTE

Artikel 61, stk. 1, i EØS-aftalen har følgende ordlyd:

»Bortset fra de i denne aftale hjemlede undtagelser er støtte, som ydes af EF-medlemsstater, EFTA-stater eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med denne aftale i det omfang, den påvirker samhandelen mellem de kontraherende parter.«

Retningslinjerne for statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger giver yderligere oplysninger om, hvordan Tilsynsmyndigheden fortolker og anvender bestemmelserne i EØS-aftalen om statsstøtte, når der er tale om at vurdere offentlige myndigheders salg af jord og bygninger. I afsnit 2.1 beskrives salg ved betingelsesløst udbud, mens afsnit 2.2 beskriver salg uden betingelsesløst

udbud (vurdering ved uafhængig sagkyndig). Disse to procedurer giver EFTA-staterne mulighed for at behandle sager vedrørende salg af jord og bygninger på en måde, som udelukker statsstøtte.

2.2 FOREKOMST AF STATSMIDLER

Støtten skal være ydet af staten eller af statsmidler. Da NDEA er et statsligt organ, er dets midler statsmidler.

Salg af jord og bygninger ejet af det offentlige under markedsværdien indebærer, at der er tale om statsmidler. I retningslinjerne for statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger er der imidlertid fastsat to tilfælde, hvor den pris, der er betalt for ejendommen, vil blive anset for at svare til en rimelig markedsværdi, hvis de gældende betingelser opfyldes, hvorved det udelukkes, at der er tale om statsmidler.

Som bemærket ovenfor skal der sondres mellem to situationer, dvs. tilfælde, hvor salget har fundet sted ved betingelsesløst udbud (se nr. i) nedenfor), og tilfælde, hvor salget har fundet sted med henvisning til værdiansættelser udført af uafhængige sagkyndige (se nr. ii) nedenfor).

i) Salg ved betingelsesløst udbud

De norske myndigheder har anført, at »processen begyndte som et betingelsesløst udbud med hensyn til salget af dele af luftbasen. Annoncer med en oversigt over mulige anvendelser af luftbasen blev offentliggjort i forskellige aviser, f.eks. Farsund avis, Fedrelandsvennen og Stavanger Aftenblad, i 2000«.

Hverken annoncerne eller den såkaldte »Lista-konference« førte til et salg. Processen omfattede ikke et salg af luftbasen *en bloc*. Dette bekræftes af rapporten fra rigsrevisionen, hvori det konkluderedes, at der hverken var foretaget en vurdering af hele ejendommen eller en offentliggørelse af det påtænkte salg inden indledningen af forhandlinger med Lista Flypark AS i marts 2002. Tilsynsmyndigheden er derfor af den opfattelse, at der ikke var tale om betingelsesløst udbud i forbindelse med salget af luftbasen *en bloc*, og at det derfor ikke er muligt at udelukke statsstøtte på dette grundlag, i henhold til afsnit 2.1 i statsstøtteretningslinjerne for statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger.

ii) Salg uden betingelsesløst udbud (vurdering ved sagkyndig)

I afsnit 2.2 i retningslinjerne for statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger vedrørende salg uden betingelsesløst udbud hedder det: »Hvis en offentlig myndighed ikke ønsker at anvende den procedure, der er beskrevet under afsnit 2.1, skal der udføres en uafhængig

⁽¹³⁾ Jf. analogt Kommissionens beslutning af 25.9.2007 om Spaniens foranstaltning C-47/2003 til fordel for Izar, endnu ikke offentliggjort, og Kommissionens beslutning af 2006/238/EF af 9.11.2005 om Frankrigs foranstaltning til fordel for Mines de potasse d'Alsace (EUT L 86 af 24.3.2006, s. 20).

vurdering af en eller flere vurderingssagkyndige, **før der indledes forhandlinger om salg**, for at fastlægge en markedsværdi på grundlag af almindeligt accepterede markedsindikatorer og vurderingsstandarder. Den således fastlagte markedspris er **den laveste købspris, der kan aftales, uden at der foreligger statsstøtte**«. (fremhævelse tilføjet)

De norske myndigheder har oplyst, at NDEA bestilte to værdiansættelser fra ejendomsvaluarerne OPAK og Verditakst AS. Disse blev udført i henholdsvis maj og juni 2002. Selv om det fremgår, at der allerede blev indledt forhandlinger i marts 2002, er der intet, der tyder på, at der blev indgået en aftale om prisen, inden begge rapporters konklusioner blev kendt. I begge rapporter blev der anslået en markedsværdi for ejendommen uden hensyntagen til forpligtelser vedrørende brandsikkerhedsstandarder, tekniske eller infrastrukturmæssige forbedringer eller udlejningsaftalen.

Den pris, som køberen betalte, blev fastsat på grundlag af vurderingsrapporten fra Verditakst, dvs. 11 000 000 NOK.

OPAK havde imidlertid konkluderet, at ejendommens værdi på salgsdatoen var 32 000 000 NOK, og at den salgspris, der var anført i udlejningsaftalen, var 25 000 000 NOK for hele lufthavnen.

I betragtning af denne forskel mellem vurderingerne indledte Tilsynsmyndigheden en formel undersøgelse og udpegede en uafhængig ekspert, Geir Saastad, som fik i kommissorium at:

- sammenligne alle værdiansættelser, som Tilsynsmyndigheden havde fået forelagt
- fastsætte i) luftbasens markedsværdi og ii) værdien af forpligtelserne vedrørende jorden og bygningerne.

Eksperten vurderede endvidere, om statens adfærd ved salget af denne ejendom var i overensstemmelse med adfærd for en privat investor på markedsvilkår, eller om en privat investor tværtimod havde handlet anderledes. I denne forbindelse tog eksperten hensyn til ejendommens særlige karakter og de vanskeligheder, som de norske myndigheder angiveligt stod over for som følge af den eksisterende udlejningsaftale, der var indgået med LILAS, og sidstnævntes mulighed for at købe ejendommen ved udgangen af en tiårig periode.

Eksperten vurderede de metoder, der var anvendt i de to eksisterende vurderinger, og konkluderede, at selv om de lave udlejningspriser, der anvendes i rapporten fra OPAK formentlig afspejler de faktisk gældende priser, tages der i rapporten ikke højde for, at en del af ejendommen udlejes til LILAS til en fast pris (10 000 NOK pr. år), hvilket er betydeligt mindre end det, der blev anset for at være en markedsleje. Godtgørelsen for ledige lejemaal og vedligeholdelse syntes også at være »alt for lav«. I denne henseende anførte eksperten, at omkostningerne

i forbindelse med en årlig ledighedsprocent på 20 % ikke ville være urimeligt høje i betragtning af ejendommens karakter. Hertil kom ifølge eksperten desuden betydelige drifts- og vedligeholdelsesomkostninger. Sammen ville disse udgifter nedsætte værdien af likviditeten fra 26 mio. NOK (som skønnet af OPAK) til 10 mio. NOK. Endelig burde værdien af selve jorden have været trukket fra for at tage højde for vanskeligheden ved at sælge parceller på stedet. Eksperten bemærkede også i forbindelse med sine bemærkninger til rapporten fra OPAK, at den salgspris på 25 000 000 NOK, der var anført i udlejningsaftalen, var fuldstændig hypotetisk.

I rapporten fra Verditakst blev der heller ikke taget højde for, at en del af ejendommen udlejes til LILAS til en sats, der repræsenterer en betydelig indtægtsreduktion i forhold til den antagelse, at ejendommen skulle udlejes til markedsprisen. De anvendte markedspriser svarer imidlertid til det, som eksperten selv havde antaget (se afsnit 4 i rapporten). Desuden bemærker eksperten, at Verditakst havde anvendt tal for drifts- og vedligeholdelsesomkostninger, som svarer til de standardværdier, der anvendes af branchen. Endelig bemærker han, at vurderingen af værdien af selve jorden er mere forsigtig end vurderingen fra OPAK, og giver udtryk for den opfattelse, at denne synes mere passende end en højere vurdering.

Ved en sammenligning mellem de to rapporter konkluderede eksperten: »Den væsentligste forskel mellem vurderingerne ligger i beregningen af drifts- og vedligeholdelsesomkostninger. Verditaksts vurdering afspejler de standardtal, der anvendes af ejendomsbranchen, mens dette ikke er tilfældet med hensyn til OPAK's vurdering.«

Eksperten konkluderede, at: »de salgspriser, der er anvendt i forbindelse med transaktionen i 2002, syntes at svare til den anslåede markedsværdi. Lista luftbase blev solgt på et tidspunkt, hvor der var **begrænset interesse for denne type ejendom. Ejendomsmarkedet og de finansielle markeder var i nedgang samtidig med, at ejendommen kun kan karakteriseres som kompliceret og afsidesliggende**. De kriterier, som Verditakst havde anvendt i vurderingen, var mere korrekte end dem, der var anvendt i OPAK's vurdering. Den væsentligste indvending mod OPAK's vurdering er, at der ikke blev anvendt normale driftsomkostninger ved beregningen af ejendommens værdi. **Kompensationen for de forpligtelser, der var overdraget fra NDEA til Lista Flypark AS i forbindelse med salget, synes ikke urimeligt høje i betragtning af antallet af bygninger på stedet og størrelsen af det pågældende areal**«. (fremhævelse tilføjet)

Eksperten understregede, at enhver vurdering af et område som Lista luftbase vil være forbundet med **betydelig usikkerhed**. Dette kan forklares ved følgende faktorer:

- Området er afsidesliggende i forhold til bebyggede områder med et målbart ejendomsmarked. Dette påvirker ikke kun jordpriserne, men også udlejningspriserne.

- Området består af en luftbase, hvor der tidligere blev gennemført militære aktiviteter. Der findes kun få eller ingen sammenlignelige referenceejendomme.
- Jorden og bygningerne trænger stærkt til reparation og vedligeholdelse.

På baggrund af den uafhængige eksperts rapport mener Tilsynsmyndigheden, at luftbasen blev solgt til markedsværdien.

Først og fremmest svarede den faktiske salgspris til vurderingen af markedsværdien i rapporten fra Verditakst. Den omstændighed, at OPAK's vurdering af markedsværdien var betydeligt højere, giver ikke som sådan grundlag for at fastslå, at der var tale om statsstøtte⁽¹⁴⁾.

Den ekspert, som Tilsynsmyndigheden har udpeget, peger således som nævnt på flere faktorer, der viser, at OPAK's vurdering af markedsværdien var for høj, og at de kriterier, som Verditakst havde anvendt, var mere korrekte end de af OPAK anvendte kriterier. Tilsynsmyndigheden er enig i den opfattelse, at ejendomsmarkedet i Lista er atypisk og vanskeligt at vurdere, og, som bemærket af Saastad, at enhver vurdering af et område som Lista luftbase vil være forbundet med betydelig usikkerhed. Forskellene i de to vurderinger, der blev foretaget i 2002, syntes således at støtte usikkerheden i forbindelse med markedet der. Det er også korrekt, at NDEA ikke kun ikke var i stand til at sælge parceller, Lista Flypark AS har også, efter at virksomheden købte ejendommen i 2002, haft begrænset succes med at sælge parceller til nye virksomheder. Luftbasens lave markedsværdi bekræftes endvidere af varigheden af og vanskelighederne i forbindelse med selve salgsprocessen, som varede fra 1997 til 2002.

Det sidste element i den betalte pris er den værdi, der blev tillagt visse omkostninger, som blev trukket fra ejendommens værdi for at nå frem til den endelige pris. Afsnit 2.2 i retningslinjerne for statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger fastsætter følgende: »Særlige forpligtelser, som er i offentlighedens interesse, og som er knyttet til jorden og bygningerne og ikke til køberen eller hans økonomiske aktiviteter, kan pålægges ved salget«. Den økonomiske ulempe som følge af sådanne forpligtelser kan eventuelt modregnes i købsprisen.

Med hensyn til disse forpligtelser bemærker eksperten, at beløbene ikke er urimeligt høje i betragtning af det område, som de vedrører, og at det ikke er usædvanligt, at værdien af disse

forpligtelser overstiger selve ejendommens værdi. Selv om proceduren for overførsel af midler kan betegnes som »højt usædvanlig«, mener Tilsynsmyndigheden ikke, at dette påvirker vurderingen af selve forpligtelsernes værdi.

På grundlag af det anførte og sammen med den omstændighed, at det vil være vanskeligt at sælge en ejendom, der er tyngt af forkøbsrettigheder, er Tilsynsmyndigheden af den opfattelse, at det med hensyn til salget af luftbasen ikke er dokumenteret, at der var tale om statsmidler, og at der forelå statsstøtte.

3. KONKLUSION

På grundlag af den foregående vurdering mener Tilsynsmyndigheden ikke, at salget af Lista luftbase udgør statsstøtte efter EØS-aftalens artikel 61, stk. 1 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Proceduren, der blev iværksat i henhold til artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 13, i del II af protokol nr. 3 vedrørende udlejningen af Lista luftbase, henlægges hermed.

Artikel 2

EFTA-Tilsynsmyndigheden mener ikke, at salget af Lista luftbase udgjorde statsstøtte efter EØS-aftalens artikel 61.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Norge.

Artikel 4

Kun den engelske udgave er autentisk.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27. marts 2009.

På EFTA-Tilsynsmyndighedens vegne

Per SANDERUD
Formand

Kurt JÄGER
Medlem af Kollegiet

⁽¹⁴⁾ Jf. analogt forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Diputación Foral de Álava, Sml. 2002 II. s. 1275, præmis 85.