

Den Europæiske Unions Tidende

C 312

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

48. årgang
9. december 2005

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

Kommissionen

2005/C 312/01

Meddelelse fra Kommissionen — EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne ⁽¹⁾ 1

⁽¹⁾ EØS-relevant tekst.

I

(Meddelelser)

KOMMISSIONEN

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

EF-RETNINGSLINJER FOR FINANSIERING AF LUFTHAVNE OG STATSIG STARTSTØTTE TIL
LUFFARTSSELSKABER, SOM OPERERER FRA REGIONALE LUFTHAVNE

(2005/C 312/01)

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

1.1. Den generelle baggrund

- 1) Disse retningslinjer skal ses på baggrund af den generelle kontekst med åbning af det europæiske luftrum, som Kommissionen har arbejdet for i over ti år. De liberaliseringsforanstaltninger, der har været i kraft siden 1993, og som betegnes »tredje pakke«, har betydet, at alle luftfartsselskaber, som har en EF-licens, siden april 1997 har haft adgang til markedet inden for Fællesskabet uden nogen form for restriktioner, end ikke med hensyn til rater⁽¹⁾. Side om side hermed har de medlemsstater, som ønskede det, for at sikre borgerne en kvalitetsservice til en overkommelig pris på et varigt grundlag på hele deres territorium og inden for klare retlige rammevilkår kunnet indføre en forpligtelse til offentlig tjeneste med hensyn til hyppighed, punktlighed, adgang til pladser og rabattakster for visse bruger kategorier. Med disse forpligtelser til offentlig tjeneste har luftfarten til fulde kunnet bidrage til regionernes økonomiske og sociale samhørighed og afbalancerede udvikling.

- 2) Derudover er der truffet en række foranstaltninger f.eks. vedrørende tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter⁽²⁾, groundhandling⁽³⁾ og edb-reservationssystemer⁽⁴⁾ for at bakke denne liberalisering op og skabe konkurrence efter retfærdige spilleregler mellem sektorens operatører. Der vil om kort tid blive fremsat nye målrettede forslag vedrørende tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter (hvor der for første gang foreslås en markeds mekanisme for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter for at skabe større mobilitet i overtrafikerede lufthavne), lige adgang til edb-reservationstjenester og groundhandling. Sidstnævnte forslag sigter mod at øge konkurrencen mellem serviceleverandører gennem bedre markedsadgangs-muligheder.

- 3) Sideløbende hermed er liberaliseringen af luftfartssektoren, som naturligvis har haft stor indvirkning på de traditionelle nationale luftfartsselskabers aktiviteter og adfærd, også blevet fulgt op af strenge retningslinjer for statsstøtte. Princippet om engangsstøtte til omstrukturering (»one time, last time«) har således gjort det muligt for de mest hurtigtværende selskaber at skifte fra en forholdsvis beskyttet driftsform til at optræde som

⁽¹⁾ Rådets forordninger af 23. juli 1992: (EØF) nr. 2407/92 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 1), (EØF) nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8) og (EØF) nr. 2409/92 om billetpriser og rater inden for luftfart (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 15).

⁽²⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18. januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne (EFT L 14 af 22.1.1993, s. 1).

⁽³⁾ Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272 af 25.10.1996, s. 36).

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 af 24. juli 1989 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (EFT L 220 af 29.7.1989, s. 1).

almindelige økonomiske aktører. Luftfartssektoren som helhed har således kunnet omstrukturere sig i væsentligt omfang, hvilket var så meget mere nødvendigt efter begivenhederne den 11. september 2001, som havde meget mærkbare konsekvenser for luftfartssektoren. Konsolideringen fortsætter gennem nylige alliancer som f.eks. Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines eller Iberia/British Airways og den nylige sammenlægning af Air France og KLM.

- 4) Domstolen har desuden med sine domme under betegnelsen *Open skies* ⁽¹⁾ givet en ny impuls til luftfartssektoren ved at bekræfte, at Fællesskabet har beføjelse til at føre internationale forhandlinger inden for civil luftfart. Disse domme har betydelige konsekvenser, fordi de også fremmer konsolideringen af de europæiske aktører og deres evne til at imødegå konkurrencen fra tredjelandes luftfartsselskaber på et fællesskabsgrundlag.
- 5) Der er således sket to vigtige udviklinger på det europæiske lufttransportmarked i de seneste år. Der er bl.a. dukket nye selskaber op, som er af europæisk dimension, og som tilbyder favorable priser baseret på en såkaldt lavprisstruktur. Den anden udvikling vedrører lufthavnene, som i de seneste år har været meget aktive for at tiltrække nye luftruter.

1.2. Udviklingen i lufthavnssektoren

- 6) Der ligger ofte rent geografiske eller i visse tilfælde militære hensyn til grund for den oprindelige udvikling af en lufthavn. Denne arealplanlægningslogik gælder endnu i visse tilfælde, men mange lufthavne er nu ikke længere i statsligt, men i regionalt regi som offentlige selskaber, eller også er de omdannet til private virksomheder. Overgangen til den private sektor er som regel sket i form af privatisering eller gradvis åbning for kapitaltilførsler.
- 7) EF's lufthavnsindustri har således undergået dybtgående organisatoriske forandringer, som afspejler ikke blot private investorers aktive interesse for lufthavnssektoren, men også en holdningsændring hos de offentlige myndigheder til privat deltagelse i udviklingen af lufthavnene. Denne udvikling har ført til en større diversificering af og kompleksitet i de opgaver, som lufthavnene varetager.

- 8) Udviklingen har dog ikke været ens i de forskellige lufthavne i EU. De syv største lufthavne i EU tegner sig således for over en tredjedel af trafikken i EU og de 23 største for over to tredjedele ⁽²⁾; lufthavnene er stadig i første række leverandører af infrastruktur til lufttransport, men flere lufthavne har omdannet sig til yderst præstationsdygtige kommercielle aktører. Størstedelen af de små lufthavne i EU ejes og drives derimod stadig af de offentlige myndigheder i offentlighedens kollektive interesse. Den indflydelse, som en lufthavns aktivitet har for andre lufthavns aktivitet og for markedet mellem medlemsstaterne, varierer derfor kraftigt, alt efter hvilken lufthavnskategori der er tale om (se lufthavnstyper i afsnit 1.2.1).
- 9) Det er desuden almindeligt anerkendt, at lufthavnene i en vis grad kan bidrage til en positiv udvikling af lokaløkonomierne og opretholdelse af lokale ydelser såsom undervisning og sundhedsvæsen; de spiller ligeledes en vigtig rolle i integrationen af de mest fjernliggende regioner i Europa. Person- og godstrafikken kan faktisk være af største betydning for visse regioners konkurrenceevne og udvikling. Hvis lufthavnene er godt betjent, kan det tiltrække luftfartsselskaber og dermed stimulere erhvervsvirksomhed og den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i Den Europæiske Union.
- 10) Hvad angår regionernes tilgængelighed, bemærker Kommissionen dog, at lufttransport ikke er den eneste kilde til udvikling. Højhastighedstogforbindelser er også af største betydning for den sociale og økonomiske samhørighed i EU, særlig mellem større regionale byer. Omladning mellem transportformer, mellem jernbanetransport og lufttransport, vil sandsynligvis som fremhævet i hvidbogen fra 2001 ⁽³⁾ give en betydelig kapacitetsgevinst derved, at tog og fly ikke længere konkurrerer med hinanden men bliver komplementære i forbindelserne mellem større byer, som betjenes af højhastighedstog.

1.2.1. Lufthavnstyper

- 11) I lufthavnssektoren findes der i dag forskellige konkurrenceniveauer mellem forskellige typer lufthavne. Dette er et grundlæggende element i undersøgelsen af statsstøtte, som indebærer, at det skal fastslås, i hvilket omfang konkurrencen kan fordrejes og det indre marked påvirkes. Konkurrencesituationen skal vurderes fra sag til sag afhængigt af de pågældende markeder. Det fremgår dog af en undersøgelse ⁽⁴⁾, at de store internationale hovedlufthavne konkurrerer med lignede store regionale — eller i visse tilfælde (se nedenfor) med store regionale lufthavne — om alle berørte transportmarkeder, og at konkurrenceniveauet kan afhænge af faktorer som overbelastning og alternative transportformer. Store regionale lufthavne kan konkurrere ikke blot med andre store regionale lufthavne, men også med store internationale hovedlufthavne og landtransport, især hvis der er god adgang til lands til de pågældende lufthavne. Ifølge

⁽¹⁾ Domstolens domme af 5. december 2002 i sag C-466/98-C-469/98 og sag C-470/98-C-472/98, Kommissionen mod henholdsvis Det Forenede Kongerige, Danmark, Sverige, Finland, Belgien og Luxembourg, Sml. 2002 I, s. 9427-9741.

⁽²⁾ På basis af Airport Council Internationals data for 2004, tal for EU-25.

⁽³⁾ Den europæiske transportpolitik frem til 2010 — De svære valg (KOM(2001) 370) offentliggjort 12.9.2001.

⁽⁴⁾ 'Study on competition between airports and the application of State aid rules' — Cranfield University, juni 2002.

samme undersøgelser konkurrerer *små lufthavne* generelt ikke med andre lufthavne, undtagen i visse tilfælde med nabolufthavne af samme størrelse, når deres markeder overlapper hinanden.

- 12) I Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet⁽¹⁾ er der i praksis defineret tre kategorier af lufthavne:

- internationale lufthavne (generelt med en årlig passagermængde på mindst 5 000 000)
- fællesskabslufthavne (generelt med en årlig passagermængde på mellem 1 000 000 og 4 999 999) og endelig
- regional- og tilbringerlufthavne (generelt med en årlig passagermængde på mellem 250 000 og 999 999).

- 13) Regionsudvalget har på sin side foreslået fem kategorier af europæiske lufthavne i sin perspektivudtalelse af 2. juli 2002 om regionale lufthavnes kapacitet⁽²⁾:

- større fordelingslufthavne (over 25 millioner passagerer, 4 lufthavne) og ca. 30 % af europæisk lufttrafik
- nationale lufthavne (mellem 10 og 25 millioner passagerer, 16 lufthavne) og ca. 35 % af europæisk lufttrafik
- 15 lufthavne med mellem 5 og 10 millioner passagerer og ca. 14 % af europæisk lufttrafik

— 57 lufthavne med mellem 1 og 5 millioner passagerer og ca. 17 % af europæisk lufttrafik

— 67 lufthavne med mellem 200 000 og 1 million passagerer og ca. 4 % af europæisk lufttrafik⁽³⁾.

- 14) Ifølge Regionsudvalget er det typisk lufthavne i de sidste to kategorier, der er regionale, men enkelte lufthavne i midterkategorien kan også betragtes som regionale lufthavne.

- 15) Kommissionen mener, at de to kategorier i vid udstrækning overlapper hinanden og har med henblik på disse retningslinjer lagt sig fast på følgende fire kategorier:

— kategori A, som i det følgende benævnes »store EF-lufthavne«, med et årligt passagertal på over 10 millioner

— kategori B består af »nationale lufthavne« med et årligt passagertal på mellem 5 og 10 millioner

— kategori C består af »store regionale lufthavne« med et årligt passagertal på mellem 1 og 5 millioner

— kategori D, som i det følgende benævnes »små regionale lufthavne«, med et årligt passagertal på under 1 million.

1.3. Lavprisselskaber

- 16) Lavprisselskabernes andel af sektoren i forhold til de traditionelle luftfartsselskaber er steget fra blot 4,0 % i 1998 til 20,8 % i 2004, dog med store forskelle medlemsstaterne imellem⁽⁴⁾. I 2004 transportererede de tre største lavprisselskaber over 62 millioner passagerer inden for EU⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (EFT L 228 af 9.9.1996, bilag II, afsnit 6).

⁽²⁾ Perspektivudtalelse fra Regionsudvalget af 2. juli 2002 om regionale lufthavnes kapacitet (CdR 393/2002 fin).

⁽³⁾ Det skal bemærkes, at der findes henved 200 lufthavne med mindre end 200 000 passagerer om året.

⁽⁴⁾ Over 40 % i Det Forenede Kongerige, Irland og Slovakiet, 38 % i Spanien, over 25 % i Belgien, Tyskland, Italien, Østrig, Ungarn og Sverige, 19 % i Frankrig og Grækenland, 18 % i Tjekkiet og under 15 % i de øvrige medlemsstater. Kilde: OAG Summer Schedules 2004, disponible sæder på flyvninger inden for EU.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Kilde: Airclaims.

17) Det kan Kommissionen selvfølgelig kun være tilfreds med, og den glæder sig over, at disse aktører har bidraget til en generel sænkning af priserne på lufttransport inden for Europa og til at diversificere udbuddet og gøre denne transportform mere bredt tilgængelig. Som traktatens vogter har Kommissionen imidlertid også pligt til at sørge for, at reglerne for det indre marked overholdes, og først og fremmest at reglerne om lige konkurrencevilkår iværksættes korrekt, navnlig i forbindelse med statsstøtte. Den måde, hvorpå disse lavprisselskaber inden for lufttransport i øjeblikket forhandler om tilskud fra de offentlige myndigheder enten direkte eller gennem lufthavnsoperatøren, har rejst spørgsmål med berøring til EF-traktatens konkurrenceregler og affødt flere klager til Kommissionen. Kommissionen har for nylig i den forbindelse vedtaget en beslutning om etableringen af Ryanair ⁽¹⁾ i Charleroi. Det har skabt en forventning på markedet om klare juridiske rammer med regler, der gælder for disse nye praksisformer.

2. FORMÅLET MED NÆRVÆRENDE RETNINGSLINJER OG SITUATIONEN I FORHOLD TIL RETNINGSLINJERNE FRA 1994

18) Kommissionens retningslinjer fra 1994 vedrørende anvendelsen af artikel 92 og 93 i EF-traktaten og artikel 61 i EØS-aftalen på statsstøtte i luftfartssektoren ⁽²⁾, i det følgende benævnt »retningslinjerne for luftfartssektoren«, omfatter ikke alle de nye aspekter af finansiering af lufthavne og startstøtte til nye ruter.

19) De har næsten udelukkende at gøre med vilkårene for statsstøtte til luftfartsselskaber, idet de fastsætter, at der kun må ydes direkte driftsstøtte til luftfartsselskaber i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste og som støtte af social karakter. For lufthavnes vedkommende vedrører del II.3 i retningslinjerne offentlige investeringer i infrastruktur. Her hedder det, at »opførelse af infrastrukturprojekter (såsom lufthavne [...]) udgør en almen foranstaltning i økonomisk politik, der ikke kan kontrolleres af Kommissionen i medfør af traktatens statsstøtteregler (...). Dette generelle princip gælder kun for medlemsstaternes opførelse af infrastrukturer og vedrører ikke vurderingen af mulige støtteelementer som resultat af specifikke selskabers fortrinsbehandling ved brug af infrastrukturen.« Nærværende retningslinjer supplerer således retningslinjerne fra 1994 uden at erstatte dem, idet det præciseres, hvordan konkurrencereglerne skal anvendes på de forskellige former for finansiering af lufthavne (se afsnit 4) og på startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (se afsnit 5).

20) Med henblik herpå tager Kommissionen hensyn til, i hvor høj grad udviklingen af regionale lufthavne bidrager til flere af EU's politikker. Situationen er følgende:

- En stigende udnyttelse af de regionale lufthavne er et godt middel til at bekæmpe overbelastningen på lufttransportområdet i de store europæiske hovedlufthavne. Kommissionen har i sin »Hvidbog — Den europæiske transportpolitik frem til 2010« ⁽³⁾ forklaret, at »nok foreligger der allerede nu en konkret handlingsplan for afhjælpning af overbelastningen af luftrummet, men man er stadigvæk ikke tilstrækkeligt opmærksom på eller interesseret i overbelastningen på jorden, og det selv om næsten halvdelen af de 50 største europæiske lufthavne allerede har nået eller er tæt ved at nå mætningspunktet for kapaciteten på jorden«.

- Flere adgangspunkter til intereuropæiske flyvninger fremmer de europæiske borgeres mobilitet.

- Desuden bidrager udviklingen af disse lufthavne også til udviklingen af de pågældende regionale økonomier.

For at udvide deres udbud befinder de regionale lufthavne sig imidlertid ofte i en mindre gunstig situation end store europæiske hovedlufthavne som London, Paris og Frankfurt. De har ikke noget førende luftfartsselskab, som har samlet sin virksomhed dér for at kunne tilbyde sine passagerer det maksimale antal tilslutningsmuligheder og udnytte de stordriftsfordele, der er forbundet med denne struktur. De har ikke nødvendigvis opnået en tilstrækkelig kritisk størrelse til at være tilstrækkeligt attraktive. Problemet for en regional lufthavn er desuden, at den ikke har det samme image og ikke er så kendt på grund af f.eks. sin isolerede beliggenhed i Fællesskabets yderste periferi (f.eks. Azorerne) eller midt i et område, der er ramt af økonomisk krise (f.eks. Charleroi, som er et gammelt kulmineområde).

21) Det er baggrunden for, at Kommissionen i nærværende retningslinjer går ind for en politik, der fremmer udviklingen af regionale lufthavne, samtidig med at det sikres, at man fuldt ud respekterer principperne om gennemsækelighed, ikke-diskrimination og proportionalitet for at undgå enhver form for konkurrencefordrejning, som strider mod den fælles interesse, hvad angår offentlig finansiering til regionale lufthavne og statsstøtte til luftfartsselskaber.

⁽¹⁾ Kommissionens beslutning 2004/393/EF af 12. februar 2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (EUT L 137 af 30.4.2004, s. 1).

⁽²⁾ Kommissionens retningslinjer om anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).

⁽³⁾ Hvidbog — Den europæiske transportpolitik frem til 2010 — De svære valg (KOM (2001) 370 endelig).

- 22) En sådan politik skal ligeledes harmonere med de generelle mål for transportpolitikken, herunder navnlig intermodalitet med jernbanerne. Fællesskabet har i de seneste år bidraget betydeligt både politisk set og finansielt til ambitiøse programmer for udvikling af et højhastighedstog. Højhastighedstog er et meget attraktivt alternativ til fly i henseende til rejsetid, pris, komfort og bæredygtig udvikling. Selv om at der fortsat skal gøres en indsats for at udbygge netværket af højhastighedstog på hele EU's område, vil det derfor være hensigtsmæssigt at søge at udnytte kapaciteten inden for højhastighedstog, sikre effektive forbindelser af høj kvalitet og anspore operatørerne i jernbane- og luftfartssektoren til at samarbejde i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 81 for at udvikle en komplementaritet mellem jernbaner og luftfart i brugernes interesse.
- 23) I det omfang der heri tages stilling til elementer, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der forekommer støtte eller ej, er disse retningslinjer vejledende for Kommissionens generelle fortolkning af disse spørgsmål på nuværende tidspunkt. Denne stillingtagen er vejledende og foregriber ikke den fortolkning, som Domstolen og Retten i Første Instans fastlægger for dette begreb.
- 27) Kommissionen har i sine meddelelser og andre bestemmelser om regionalstøtte angivet, på hvilke betingelser regionalstøtte kan anses for at være forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a) og c). Ifølge disse bestemmelser vil driftsstøtte ⁽¹⁾, der tilstås lufthavne eller luftfartsselskaber (som f.eks. startstøtte), kun kunne anses for at være forenelig i særlige undtagelsestilfælde og på meget strenge betingelser i de fattigste områder i Europa, dvs. regioner, der berøres af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), i EF-traktaten, regionerne i EU's yderste periferi og tyndt befolkede regioner ⁽²⁾.
- 28) På grundlag af artikel 87, stk. 3, litra b), kan støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af store projekter af fælleseuropæisk interesse, anses for at være forenelig med fællesmarkedet. Der henvises særlig til projekter, som indgår i de transeuropæiske net, og som kan omfatte lufthavnsprojekter.
- 29) Hvis ovennævnte bestemmelser ikke finder anvendelse, vurderer Kommissionen, om den pågældende støtte til lufthavne eller startstøtte er forenelig i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c). Nedenstående bestemmelser angiver, hvilke principper Kommissionen vil følge under denne undersøgelse.

3. ANVENDELSESOMRÅDE OG FÆLLES REGLER VEDRØRENDE FORENELIGHED

3.2. Statsstøtte

3.1. Anvendelsesområde og retsgrundlag

3.2.1. Lufthavnenes økonomiske virksomhed

- 24) I nærværende rammebestemmelser fastlægges det, i hvilket omfang og på hvilke betingelser offentlig finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftruter vil blive vurderet af Kommissionen under hensyntagen til EF-reglerne og -procedurerne for statsstøtte. Kommissionen vil ved sin undersøgelse anvende traktatens artikel 86, stk. 2, eller artikel 87, stk. 3, litra a), b) eller c).
- 25) I henhold til traktatens artikel 86, stk. 2, kan medlemsstaterne med hensyn til virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, indrømme undtagelser fra EF-reglerne for statsstøtte, hvis anvendelsen heraf retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem, og udviklingen i samhandelen ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.
- 26) I traktatens artikel 87, stk. 3, er opstillet en liste over støtte, der kan betragtes som forenelig med det indre marked. I litra a) og c) i dette stykke tillades undtagelser i form af støtte til at fremme eller lette udviklingen i visse regioner og/eller erhvervsgrene.
- 30) Traktaten er neutral med hensyn til medlemsstaternes valg i forbindelse med offentlig eller privat ejendom. I statsstøtتهenseende er hovedsagen, om modtageren udøver en økonomisk virksomhed eller ej ⁽³⁾. Der er ikke tvivl om, at luftfartsselskaber udøver en økonomisk virksomhed. På samme måde er en lufthavn, når den
-
- ⁽¹⁾ Driftsstøtten defineres i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte som støtte »med henblik på at nedbringe en virksomheds løbende udgifter« (punkt 4.15), medens støtte til initialinvestering vedrører »en investering i fast kapital i forbindelse med oprettelse af en ny virksomhed, udvidelse af en eksisterende virksomhed eller iværksættelse af en aktivitet, der indebærer en fundamental ændring af en eksisterende virksomheds produkt eller produktionsmetode« (punkt 4.4).
- ⁽²⁾ Jf. punkt 4.15 ff i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte.
- ⁽³⁾ Ifølge Domstolens retspraksis udgør enhver virksomhed, som består i at udbyde goder og tjenesteydelser på et givet marked, en økonomisk virksomhed, jf. sag C-35/96, dom af 18. juni 1998, Kommissionen mod Italien (Sml. 1998, s. 3851) og i sag C-180/98-184/98, Pavlov (Sml. 2000 I, s. 6451).

beskæftiger sig med økonomisk virksomhed, uanset sin juridiske status og finansieringsmåde en virksomhed efter artikel 87, stk. 1, i EF-traktaten, og statsstøttereglerne finder derfor anvendelse ⁽¹⁾.

- 31) Domstolen kender i sagen »Aéroports de Paris ⁽²⁾« for ret, at udøvelse af virksomhed med forvaltning og drift af lufthavne, som omfatter levering af lufthavstjenesteydelser til luftfartsselskaber og forskellige tjenesteydere i lufthavnen, er former for virksomhed af økonomisk karakter, idet de dels består i tilrådighedsstillelse af lufthavnsanlæg for luftfartsselskaber og forskellige tjenesteydere mod betaling af en afgift, som driftsselskabet frit fastsætter, dels er de nævnte former for virksomhed ikke afledt af udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed, og de kan adskilles fra aktiviteter i forbindelse med udøvelsen af disse beføjelser. Lufthavnens driftsselskab udøver således i princippet økonomisk virksomhed efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1, som statsstøttereglerne finder anvendelse på.
- 32) Ikke alle lufthavnsoperatørens aktiviteter i en lufthavn er dog nødvendigvis af økonomisk karakter. Det er nødvendigt at sondre mellem de forskellige former for virksomhed for at fastslå, om de er af økonomisk karakter eller ej ⁽³⁾.
- 33) Som Domstolen påpeger, er virksomhed, som normalt henhører under statens ansvar i udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed, ikke af økonomisk karakter og er ikke omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde. Sådan virksomhed omfatter sikkerhed, flyvekontrol, politi, toldvæsen osv. Generelt set skal støtte, der ydes til denne form for virksomhed, begrænses strengt til kompensation for de dermed forbundne omkostninger, og må ikke anvendes til andre former for virksomhed af økonomisk art ⁽⁴⁾. Som Kommissionen har forklaret i sin meddelelse af 10. oktober 2001 efter begivenhederne den 11. september 2001, er det indlysende, at selv om visse foranstaltninger pålægges luftfartsselskaberne og andre aktører inden for sektoren som f.eks. lufthavne, udbydere af groundhandling-service og flyveledelse, må offentlig finansiering heraf ikke give anledning til, at der ydes driftsstøtte, der er uforenelig med traktaten.

⁽¹⁾ Sag C-159/91 og C-160/91; dom af 17. februar 1993, Poucet og Pistre/AGF og Cancava (Sml. 1993 I, s. 637).

⁽²⁾ Sag T-128/98, dom af 12. december 2000, Aéroports de Paris mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (Sml. 2000 II, s. 3929), stadfæstet ved sag C-82/01, dom af 24. oktober 2002 (Sml. 2002 I, s. 9297), præmis 75-79.

⁽³⁾ Sag C-364/92, dom af 19. januar 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol (Sml. 1994 I, s. 43).

⁽⁴⁾ Sag C-343/95, dom af 18. marts 1997, Calì & Figli/Service Ecologico Porto di Genova (Sml. 1997 I, s. 1547). Kommissionens beslutning af 19. marts 2003, N 309/02, sikkerhed i luften — kompensation for omkostninger som følge af attentaterne den 11. september 2001. Kommissionens beslutning af 16. oktober 2002, N 438/02, subsidier til havnemyndighederne for udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

3.2.2. Lufthavnenes tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

- 34) Visse former for virksomhed, som lufthavnene varetager, kan af den kompetente offentlige myndighed anses for at være en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Myndigheden pålægger derved lufthavnsoperatøren en række forpligtelser til offentlig tjeneste for at sikre, at almenhedens interesse tilgodeses på passende måde. Under sådanne omstændigheder kan lufthavnsoperatøren kompenseres af de offentlige myndigheder for de ekstra omkostninger, som forpligtelsen til offentlig tjeneste medfører. Det kan i denne forbindelse ikke udelukkes, at administrationen af en lufthavn i undtagelsestilfælde kan betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Den offentlige myndighed kan således pålægge en sådan lufthavn forpligtelser til offentlig tjeneste — hvis den f.eks. ligger i en isoleret region — og eventuelt beslutte at kompensere den herfor. Det skal dog bemærkes, at forvaltningen af en lufthavn som helhed som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse ikke bør omfatte aktiviteter, der ikke er direkte forbundet med dens grundlæggende aktiviteter som anført under punkt 53, nr. iv).

- 35) Kommissionen skal i denne sammenhæng henvise til Domstoles dom i Altmark-sagen ⁽⁵⁾, som har skabt retspraksis på dette område. Domstolen har kendt for ret, at kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte efter artikel 87 i EF-traktaten, når følgende fire kriterier er opfyldt:

- 1) Den pågældende virksomhed skal faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret.
- 2) De kriterier, der vil være grundlag for beregningen af kompensation, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
- 3) Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække omkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

⁽⁵⁾ Sag C-280/00, dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (Sml. 2003 I, s. 7747).

- 4) Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
- 36) Hvis de betingelser, der er fastsat i Altmark-dommen, overholdes, udgør kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste, som pålægges en lufthavnsoperatør, ikke statsstøtte.
- 37) Andre former for offentlig finansiering af lufthavne end de ovenfor nævnte kan eventuelt udgøre statsstøtte efter artikel 87, stk. 1, når de påvirker konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet.

3.2.3. Virkninger af støtte til lufthavne for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne

- 38) Konkurrencen mellem lufthavne kan vurderes på baggrund af luftfartsselskabernes valgkriterier og navnlig ved at sammenligne elementer som f.eks. arten af den tilbudte lufthavnsservice og af de berørte kunder, befolkning eller økonomisk aktivitet, overbelastning, adgang over land og endvidere størrelsen af afgifterne for benyttelse af lufthavnsinfrastruktur og -service. Afgiftsniveauet er et væsentligt element, fordi offentlig finansiering af en lufthavn vil kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne på et kunstigt lavt niveau for at tiltrække trafik og i betydelig grad kan fordreje konkurrencen.
- 39) Kommissionen skønner dog i forbindelse med disse retningslinjer, at de kategorier, der er beskrevet i afsnit 1.2.1, kan tjene som indikator for, i hvilket omfang lufthavne er i konkurrence med hinanden og dermed i hvilket omfang en offentlig finansiering af en lufthavn kan have en fordrejende virkning på konkurrencen inden for Fællesskabet.

Offentlig støtte til nationale lufthavne og EF-lufthavne (kategori A og B) vil således normalt blive anset for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Modsat 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 Fællesskabets interesse.

- 40) Ud over disse generelle indikationer er det imidlertid ikke muligt at fastlægge en diagnosticeringsmetode for alle de mange forskellige situationer, der kan opstå, specielt hvad angår lufthavne i kategori C og D.

Derfor skal enhver foranstaltning, der vil kunne udgøre statsstøtte til en lufthavn, anmeldes, således at det bl.a. kan undersøges, hvordan den vil påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne, og i givet fald om den er forenelig.

- 41) Når lufthavne i kategori D har til opgave at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, har Kommissionen derfor undtagelsesvis besluttet at indrømme fritagelse for forpligtelsen til forudgående anmeldelse og anse kompensationer for offentlig tjeneste, der udgør statsstøtte, for at være forenelige, forudsat at visse betingelser er opfyldt ⁽¹⁾.

3.2.4. Det markedsøkonomiske investorprincip

- 42) I Rom-traktatens artikel 295 fastsættes det, at de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne ikke berøres af traktaten. Det betyder, at medlemsstaterne kan eje og lede virksomheder og erhverve aktier eller andre andele i offentlige eller private virksomheder.
- 43) Dette princip medfører, at Kommissionen hverken må straffe eller begunstige offentlige myndigheder, som erhverver kapitalandele i visse selskaber. Det er heller ikke Kommissionens opgave at udtale sig om virksomhedernes valg mellem forskellige finansieringsformer.
- 44) Derfor skelnes der i disse retningslinjer ikke mellem de forskellige typer begunstigede med hensyn til deres juridiske struktur eller deres tilhørsforhold til enten den offentlige eller den private sektor, og alle henvisninger til lufthavne eller virksomheder, som administrerer dem, omfatter alle typer juridiske enheder.
- 45) Disse principper om ikke-diskrimination og lighed fritager i øvrigt ikke de offentlige myndigheder eller de offentlige virksomheder for at anvende konkurrencereglerne.
- 46) Uanset om der er tale om offentlig finansiering af lufthavne eller finansiering, som offentlige myndigheder direkte eller indirekte har ydet luftfartsselskaber, vil Kommissionen derfor vurdere, om der forekommer støtte, ved at undersøge, om »en privat virksomhed ud

⁽¹⁾ Kommissionens beslutning af 13. juli 2005 om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor ⁽¹⁾«.

- 47) Domstolen har præciseret, at »det lighedsprincip, som regeringerne har påberåbt sig som et almindeligt gældende princip i forholdet mellem de offentlige og de private virksomheder, forudsætter, at de to grupper af virksomheder befinder sig i sammenlignelige situationer. Inden for rammerne af den til enhver tid bestående lovgivning fastlægger de private virksomheder imidlertid deres produktions- og handelsstrategi ud fra navnlig rentabilitetshensyn. Derimod kan faktorer af anden art øve indflydelse på de offentlige virksomheders beslutninger, nemlig når de offentlige myndigheder søger at varetage samfundsinteresser på en måde, som kan påvirke de nævnte beslutninger« ⁽²⁾. Begrebet udsigt til rentabel drift for den virksomhed, der som økonomisk aktør reelt yder midlerne, er derfor centralt.
- 48) Domstolen har ligeledes præciseret, at en offentlig investors handlemåde skal sammenlignes med den forventede handlemåde hos en privat investor, (...) som følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter ⁽³⁾. Disse betragtninger passer særligt godt på situationen med investeringer i infrastruktur.
- 49) Enhver anvendelse af statsmidler, som medlemsstaterne eller de offentlige myndigheder yder til lufthavnsoperatører eller luftfartsselskaber, skal derfor analyseres i lyset af disse principper. Hvis medlemsstaterne eller myndighederne handler ligesom en privat økonomisk aktør i ovennævnte betydning, udgør de pågældende fordele ikke statsstøtte.
- 50) Hvis de offentlige midler derimod stilles til rådighed for en virksomhed på vilkår, der er lempeligere (dvs. med lavere omkostninger) end de vilkår, en privat økonomisk aktør ville tilbyde en virksomhed i en sammenlignelig finansiel og konkurrencemæssig situation, vil førstnævnte virksomhed opnå en fordel, som har karakter af statsstøtte.
- 51) Hvad angår startstøtte, er det muligt, at en offentlig lufthavn tilstår et luftfartsselskab finansielle fordele af sine egne midler fra sin økonomiske aktivitet, og at dette ikke udgør statsstøtte, hvis den offentlige lufthavn beviser, at den handler som privat investor ved hjælp af f.eks. en virksomhedsplan, hvori rentabilitetsudsigterne

for lufthavnens økonomiske aktivitet godtgøres. Hvis en privat lufthavn modsat yder finansieringer, som i virkeligheden blot er en redistribution af offentlige midler, som den har modtaget af en offentlig enhed med henblik herpå, betragtes disse tilskud som statsstøtte, i og med at beslutningen om at redistribuere de offentlige midler må tilskrives de offentlige myndigheder.

- 52) Det skal understreges, at anvendelsen af dette princip om den private investor og dermed formodningen om, at der ikke er tale om støtte, forudsætter, at hele den økonomiske model, der gælder for den operatør, der betragtes som investor, er pålidelig: en lufthavn, som ikke finansierer sine investeringer eller ikke afholder de dermed forbundne omkostninger eller hvis driftsomkostninger til dels afholdes via offentlige midler, uden at der er tale om almennyttige opgaver, kan almindeligvis ikke betragtes som en markedsøkonomisk privat operatør, idet der dog skal foretages en undersøgelse af hvert enkelt tilfælde; det vil derfor være yderst vanskeligt at anvende ovennævnte ræsonnement på en sådan lufthavn.

4. FINANSIERING AF LUFTHAVNE

- 53) En lufthavns aktiviteter kan opdeles i følgende kategorier:

- i) opførelse af lufthavnsinfrastruktur og -udstyr i egentlig forstand (baner, terminaler, forpladser, kontroltårn) eller direkte støttefaciliteter (brand-slukningsudstyr, sikkerhedsudstyr)
- ii) drift af infrastruktur, som omfatter vedligeholdelse og forvaltning af lufthavnsinfrastruktur
- iii) levering af lufthavnstjenester i tilslutning til lufttransport, bl.a. groundhandling og brug af dermed forbunden infrastruktur, brandvæsen, udryknings-tjenester, sikkerhedstjenester osv. og

- iv) kommercielle aktiviteter, der ikke er direkte forbundet med en lufthavns grundlæggende aktiviteter, og som bl.a. omfatter bygning, finansiering, drift og udlejning af lokaler og fast ejendom, ikke blot til kontor- og lagerbrug, men også til hoteller og industrivirksomheder på lufthavnsområdet samt forretninger, restauranter og parkeringsfaciliteter. Da disse aktiviteter ikke indgår i »transportaktiviteter«, er den offentlige finansiering heraf ikke omfattet af disse retningslinjer og vil blive undersøgt på baggrund af de relevante sektorspecifikke og horisontale regler.

⁽¹⁾ Dom af 10. juli 1986, Kongeriget Belgien mod Kommissionen, (Sag 40/85; Sml. 1986, s. 2321).

⁽²⁾ Dom af 6. juli 1982. Den Franske Republik, Den Italienske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, forenede sager 188/80 og 190/80. Saml. 1982, s. 2571, præmis 21).

⁽³⁾ Dom af 21. marts 1991, Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«) (C-305/89, Sml. 1989 I s. 1603, præmis 20); Dom af 6. marts 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale mod Kommissionen (T-228/99, Sml. 2003 II, s. 435, præmis 250 til 270).

54) Nærværende retningslinjer gælder for samtlige lufthavnsaktiviteter, undtagen sikkerhedsopgaver, flyvekontrol eller enhver anden aktivitet, som påhviler en medlemsstat inden for rammerne af dens beføjelser som offentlig myndighed ⁽¹⁾.

4.1. Finansiering af lufthavnsinfrastruktur

55) I dette afsnit behandles støtte til opførelse af lufthavnsinfrastruktur og -udstyr i egentlig forstand eller direkte støttefaciliteter som defineret i ovenstående punkt 53, nr. i), og punkt 54.

56) Infrastruktur er grundlaget for lufthavnsadministrationens økonomiske virksomhed. Men i den forbindelse kan en stat også spille på f.eks. regional økonomisk udvikling, politikken for fysisk planlægning og transportpolitikken.

57) En lufthavnsoperatør bør, i og med at den udøver en økonomisk virksomhed i den betydning, der er fastlagt i Domstolens dom (jf. punkt 30), finansiere omkostningerne til anvendelsen eller opførelsen af infrastruktur, som den forvalter, med sine egne midler. Derfor kan der, hvis en medlemsstat (også på regionalt eller lokalt niveau) uden at handle som en privat investor stiller lufthavnsinfrastruktur til rådighed for en operatør uden nogen passende finansiel modydelse, eller hvis en operatør modtager offentlig støtte til at finansiere infrastruktur, være tale om, at operatøren opnår en økonomisk fordel til skade for sine konkurrenter, hvorfor en sådan foranstaltning skal anmeldes og undersøges på baggrund af statsstøttereglerne.

58) Det skal bemærkes, at Kommissionen allerede tidligere har haft lejlighed til at præcisere, på hvilke betingelser transaktioner som f.eks. salg af jord og bygninger ⁽²⁾ eller privatisering af en virksomhed ⁽³⁾ efter dens opfattelse ikke rejser problemet med statsstøtte. Det er almindeligvis tilfældet, hvis salget finder sted til markedspris, navnlig hvis prisen fremkommer efter et tilstrækkeligt publiceret, offentligt, betingelsesløst og ikke-diskriminerende udbud, som sikrer ligebehandling af potentielle tilbudsgivere. Med forbehold af forpligtelserne i forbindelse med de gældende regler og principper for offentlige indkøb og koncessioner, der måtte finde anvendelse, gælder samme ræsonnement i princippet tilsvarende for offentlige myndigheders salg eller tilrådighedsstillelse af infrastruktur.

59) Det er imidlertid ikke muligt på forhånd at udelukke forekomsten af støtteelementer i absolut alle tilfælde. Der kan f.eks. forekomme støtte, hvis det viser sig, at infrastrukturen er tildelt en forudbestemt operatør, som derved opnår en uberettiget fordel, eller at en uforklarlig forskel mellem salgsprisen og en nylig opførelsespris giver køberen en uberettiget fordel.

60) Især vil det, hvis der stilles ekstra infrastruktur, der ikke var forudset på tidspunktet for tildelingen af den eksisterende infrastruktur, til rådighed for lufthavnsoperatøren, være nødvendigt, at operatøren betaler en leje, som svarer til markedsværdien og bl.a. afspejler omkostningerne til denne nye infrastruktur og den periode, i hvilken den udnyttes. Hvis der i den oprindelige kontrakt desuden ikke var forudset en udbygning af infrastrukturen, vil det bl.a. være nødvendigt, at den ekstra infrastruktur er nøje forbundet med driften af den eksisterende infrastruktur, og at formålet i operatørens oprindelige kontrakt fortsat er det samme.

61) Hvis det ikke er muligt at udelukke, at der forekommer statsstøtte, skal foranstaltningen anmeldes. Hvis det bekræftes, at der er tale om støtte, vil det være muligt at erklære den pågældende støtte forenelig, bl.a. i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a), b) eller c), og artikel 86, stk. 2, og eventuelt gennemførelsesbestemmelserne dertil. Med henblik herpå undersøger Kommissionen bl.a., om:

— opførelsen eller driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almindelig interesse (regionaludvikling, adgangsmulighed osv.)

— infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål

— der på mellemlang sigt er tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, bl.a. i betragtning af anvendelsen af den eksisterende infrastruktur

— alle potentielle brugere på lige vilkår og uden forskelsbehandling har adgang til infrastrukturen

— udviklingen i samhandelen ikke påvirkes i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse.

⁽¹⁾ Se Kommissionens beslutning N 309/02 — Frankrig: Sikkerhedsforanstaltninger for luftfarten — kompensation for omkostninger som følge af terroristangrebene den 11. september 2001 (EUT C 148 af 25.6.2003, s. 7).

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger (EFT C 209 af 10.7.1997, s. 3).

⁽³⁾ Europa-Kommissionen beretning om konkurrencepolitikken, 1993, punkt 402 og 403.

4.2. Støtte til drift af lufthavnsinfrastruktur

- 62) Kommissionen mener i princippet, at en lufthavnsoperatør som enhver anden økonomisk aktør skal dække de normale omkostninger ved forvaltningen og vedligeholdelsen af lufthavnsinfrastruktur med egne midler. Enhver offentlig finansiering af disse tjenesteydelser vil således betyde, at lufthavnsoperatøren aflastes for udgifter, som han normalt ville skulle påtage sig som led i sin daglige virksomhed.
- 63) 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 ⁽¹⁾. I andre tilfælde udgør driftstilskud stats- eller driftsstøtte. Som anført under afsnit 3.1 i disse retningslinjer, kan denne form for støtte kun betragtes som forenelig på grundlag af artikel 87, stk. 3, litra a) eller c), på visse betingelser og i ugunstigt stillede regioner, eller på grundlag af artikel 86, 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 Fællesskabets interesse.
- 64) Med hensyn til anvendelsen af artikel 86, stk. 2, har Kommissionen (jf. punkt 40 i disse retningslinjer) besluttet at anse kompensationer for offentlig tjeneste, der udgør statsstøtte til lufthavne i kategori D, for at være forenelige, forudsat at visse betingelser er opfyldt. Enhver form for kompensation for offentlig tjeneste, der udgør statsstøtte til store lufthavne (kategori A, B, C), eller ikke opfylder de ovennævnte betingelser, skal anmeldes og undersøges i hvert enkelt tilfælde.
- 65) Ved denne undersøgelse kontrollerer Kommissionen, om lufthavnen faktisk har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig interesse, og at kompensationen ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække omkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste.
- 66) Overdragelsen til lufthavnen af forpligtelser til offentlig tjeneste skal være omfattet af en eller flere officielle akter,

idet de enkelte medlemsstater kan beslutte, hvilken form disse skal antage. Disse akter skal indeholde alle de nødvendige oplysninger til at identificere de specifikke omkostninger i forbindelse med den offentlige tjeneste og navnlig angive:

- den nøjagtige art af forpligtelsen til offentlig tjeneste
- de berørte operatører og det pågældende område
- arten af alle særlige eller eksklusive rettigheder, som indrømmes lufthavnen
- parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen
- midlerne til at undgå eventuelle over- eller underkompensationer og til i givet fald at foretage en korrektion heraf.

- 67) Ved beregningen af kompensationsbeløbet skal de omkostninger og indtægter, der skal tages i betragtning, inkludere alle omkostninger og indtægter i forbindelse med udførelsen af tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse. Hvis den pågældende lufthavnsoperatør har andre særlige eller eksklusive rettigheder i forbindelse med den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, skal indtægterne herfra også medregnes. Der kræves derfor et gennemsigtigt regnskabssystem og regnskabsadskillelse mellem operatørens forskellige aktiviteter ⁽²⁾.

4.3. Tilskud til lufthavnstjenesteydelser

- 68) Groundhandling er en kommerciel aktivitet, der er åben for konkurrence over tærsklen på 2 millioner passagerer om året, jf. direktiv 96/67/EF ⁽³⁾.

En lufthavnsoperatør, der handler som leverandør af groundhandling-ydelser, kan anvende forskellige tariffer for de groundhandling-afgifter, der faktureres luftfartselskaberne, hvis disse forskelle afspejler omkostningsforskelle i relation til arten eller omfanget af den service, der er ydet ⁽⁴⁾.

- 69) Under tærsklen på 2 millioner passagerer kan en lufthavnsoperatør, der leverer groundhandling-ydelser, eventuelt udligne sine forskellige indtægts- og tabskilder

⁽²⁾ Selv om de ikke gælder for transportsektoren, kan EF-rammebestemmelserne af 13. juli 2005 for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste eventuelt være vejledende for anvendelsen af punkt 65-67.

⁽³⁾ Se fodnote 3 på side 1.

⁽⁴⁾ Betragtning 85 i beslutningen om at indlede proceduren i sagen vedrørende Ryanair i Charleroi har følgende ordlyd: »Hvad angår groundhandling-afgifter er det Kommissionens opfattelse, at der kan opnås stordriftsbesparelser, hvis en af lufthavnens brugere i vid udstrækning gør brug af en virksomheds groundhandling-tjenester. Det er nemlig ikke overraskende, at visse selskaber skal betale en lavere pris end den gangse, eftersom disse selskaber har behov for mindre service end andre kunder.«.

⁽¹⁾ Se fodnote 3 på side 8.

mellem rent kommercielle aktiviteter (som f.eks. sin »handling«-aktivitet og forvaltning af en parkerings-facilitet), med undtagelse offentlige midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Hvis der ikke er konkurrence om »handling«-aktiviteten, skal operatøren imidlertid udvise særlig opmærksomhed om ikke at overtræde de nationale bestemmelser eller EF-bestemmelserne, og navnlig om ikke at udøve misbrug af dominerende stilling i strid med traktatens artikel 82 (hvor det bl.a. forbydes virksomheder med en dominerende stilling på fællesskabsmarkedet eller en væsentlig del heraf at anvende ulige vilkår for samme ydelser over for forskellige luftfartsselskaber, som derved stilles ringere i konkurrencen).

- 70) Over tærsklen på 2 millioner passagerer skal ground-handling-aktiviteterne være selv bærende uafhængigt af lufthavnens andre kommercielle indtægter eller offentlige midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

5. STARTSTØTTE

5.1. Mål

- 71) De mindre lufthavne har ofte ikke passagerer nok til at nå op på den kritiske størrelse og rentabilitetstærsklen.
- 72) Der findes ingen præcise tal for, hvor rentabilitetstærsklen ligger. Regionsudvalget skønner, at tærsklen ligger på 1 1/2 mio. passagerer om året, hvorimod Cranfield Universitys undersøgelse peger på, at der er behov for mellem 500 000 og 1 million passagerer om året, og at der er forskel på de enkelte lande og på den måde, lufthavnene organiseres på ⁽¹⁾.
- 73) Selv om visse lufthavne kan klare sig godt, fordi de tilføres passagerer fra luftfartsselskaber, der varetager forpligtelser til offentlig tjeneste ⁽²⁾, eller fordi de nationale myndigheder har iværksat støtteordninger af social karakter, foretrækker selskaberne velfungerende og velplacerede hovedlufthavne, som kunderne hurtigt kan komme videre fra, og som de er vant til at benytte, og hvor selskaberne har fået tildelt ankomst- og afgangstider, som de ikke ønsker at miste. Desuden har den

lufthavns- og luftfartspolitik, som er ført i mange år, ofte koncentreret trafikken omkring storbyerne.

- 74) Derfor er luftfartsselskaberne ikke altid indstillet på at løbe den risiko, der er forbundet med at åbne ruter fra ukendte og uafprøvede lufthavne, hvis de ikke tilskyndes til det. Kommissionen vil på den baggrund kunne acceptere, at der midlertidigt ydes offentlig støtte til luftfartsselskaberne på visse betingelser, hvis de dermed tilskyndes til at oprette nye ruter eller indsætte flere afgange fra regionale lufthavne og kan tiltrække et passagertal, som gør det muligt for dem at nå op på rentabilitetstærsklen inden for et begrænset tidsrum. Kommissionen vil sørge for, at denne form for støtte ikke begunstiger store lufthavne, der allerede har en betydelig international trafik og i det store og hele drives på markedsmæssige vilkår.
- 75) I betragtning af det generelle mål om intermodalitet og optimeret udnyttelse af infrastruktur, der er forklaret ovenfor, vil det imidlertid ikke kunne accepteres, at der ydes startstøtte til en ny luftrute, der svarer til en højhastighedstogroute.

- 76) I overensstemmelse med Kommissionens faste praksis på dette område vil visse faciliteter kunne accepteres for regionerne i den yderste periferi, som lider under, at de er vanskeligt tilgængelige.

Kommissionen har fastlagt ⁽³⁾ retningslinjerne for en harmonisk udvikling af disse regioner. Strategien for udvikling heraf er opdelt i tre hoveddele: bidrag til at afhjælpe de vanskelige adgangsforhold, forbedring af konkurrenceevnen og fremme af den regionale integration for at mindske konsekvenserne af den store afstand mellem den europæiske økonomi og disse regioner, som er tættere på Caribiens, Amerikas og Afrikas geografiske markeder.

Det er baggrunden for, at Kommissionen accepterer, at startstøtte til ruter fra regionerne i den yderste periferi kan være omfattet af mere lempelige forenelighedskriterier, bl.a. hvad angår intensitet og varighed, og ikke vil komme med indvendinger mod denne form for støtte til ruter til nabotredjelande. Der vil blive tilladt lignende bestemmelser vedrørende intensitet og varighed for de regioner, der er omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra a), og for tyndt befolkede regioner.

⁽¹⁾ »Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules«, Cranfield University, september 2002, punkt 5.33 og 6.11.

⁽²⁾ Ibid. s. 5-27: »To some extent, subsidisation of air services within the PSO framework can be interpreted as an indirect subsidy to an airport. In relation to some remote airports in Scotland and Ireland, they are almost exclusively reliant on subsidised PSO air services«.

⁽³⁾ Kommissionen meddelelse af 26. maj 2004 (KOM(2004) 343 endelig) og af 6. august 2004 (SEK(2004) 1030) om et styrket partnerskab for regionerne i EU's yderste periferi.

5.2. Forenelighedskriterier

- 77) De finansielle startincitamenter giver, undtagen i de tilfælde hvor de offentlige myndigheder handler, ligesom en privat økonomisk aktør handler i markedsøkonomisk sammenhæng (se afsnit 3.2.4), modtagerselskaberne en række fordele og kan dermed direkte skabe fordrejninger mellem selskaberne, i og med at de mindsker modtagernes driftsomkostninger.
- 78) De kan således indirekte påvirke konkurrencen mellem lufthavnene ved at medvirke til, at lufthavne udvikles, eller tilmed ved at anspore et selskab til at flytte fra en lufthavn til en anden og til at overføre en rute fra en EF-lufthavn til en regional lufthavn. Derfor vil de normalt udgøre statsstøtte og skulle anmeldes til Kommissionen.
- 79) På baggrund af ovennævnte mål og de store vanskeligheder, som lanceringen af en ny rute kan medføre, vil Kommissionen kunne godkende denne form for støtte, hvis følgende betingelser er opfyldt:
- a) Modtagere: Støtten udbetales til luftfartsselskaber, som har en gyldig licens, der er udstedt af en medlemsstat i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber.
 - b) Regionale lufthavne: Der ydes støtte til ruter, der forbinder en regional lufthavn i kategori C og D med en anden lufthavn i EU. Der kan kun undtagelsesvis ydes støtte til ruter mellem nationale lufthavne (kategori B) i behørigt begrundede situationer, især hvis en af de to lufthavne befinder sig i en ugunstigt stillet region. Disse betingelser vil eventuelt ikke kunne gælde for ruter med afgang fra lufthavne beliggende i regioner i den yderste periferi og med bestemmelsessted i nabotredjelande, idet der dog skal foretages en undersøgelse af hvert enkelt tilfælde.
 - c) Nye ruter: Støtten gælder kun lancering af nye luftruter eller indsættelse af nye afgang som defineret ovenfor, som bidrager til at øge nettoantallet af passagerer ⁽¹⁾.

Støtten må ikke være en tilskyndelse til, at der blot flyttes trafik fra en rute til en anden eller fra et selskab til et andet. Den må navnlig ikke medføre en trafikomlægning, der ikke er berettiget i forhold til de eksisterende afgang og de eksisterende tjenesteydelsers bæredygtighed, fra en lufthavn, der befinder

sig i samme by, samme byområde ⁽²⁾ eller samme lufthavnssystem ⁽³⁾, og som betjener det samme eller et sammenligneligt bestemmelsessted på samme betingelser.

Der kan heller ikke ydes startstøtte til en ny luftrute, hvis den pågældende rute allerede dækkes af en sammenlignelig højhastighedstogtjeneste på samme betingelser.

Kommissionen accepterer ikke tilfælde af misbrug, hvor et selskab søger at omgå startstøttens midlertidige karakter ved at erstatte en rute, der støttes, af en rute, som påstås at være ny, men for hvilken der tilbydes en sammenlignelig service. Der vil især ikke kunne ydes støtte til et luftfartsselskab, som, eftersom det ikke længere kan få støtte til en bestemt rute, søger at opnå startstøtte i en anden lufthavn i samme by eller byområde eller lufthavnssystem til en konkurrerende rute, der betjener det samme eller et sammenligneligt bestemmelsessted. At en rute i den periode, hvor støtten gives, ganske enkelt erstattes af en anden rute, som også beflyves fra samme lufthavn, og som vil tilføre lufthavnen et tilsvarende antal passagerer eller flere, har derimod ingen betydning for den videre udbetaling af støtte i hele den oprindeligt forudsete periode, såfremt denne erstatning ikke berører iagttagelsen af de øvrige kriterier, der har ligget til grund for den oprindelige støttetildeling.

- d) Langsigtet bæredygtighed og gradvis degression: Den rute, der støttes, skal forekomme at være bæredygtig på lang sigt, dvs. at den mindst skal kunne dække sine omkostninger, uden offentlig finansiering. Det er grunden til, at startstøtte bør være degressiv og tidsmæssigt begrænset.
- e) Kompensation for ekstra startomkostninger: Støttebeløbet skal hænge nøje sammen med de ekstra startomkostninger, der er forbundet med lanceringen af en ny rute eller indsættelsen af en ny afgang, og som operatøren ikke længere skal afholde senere i forløbet. Disse omkostninger omfatter bl.a. udgifter til markedsførings- og reklametiltag, der iværksættes i starten for at oplyse om den nye rute; de kan også omfatte de etableringsudgifter, som luftfartsselskabet betaler i den pågældende regionale lufthavn i forbindelse med rutens lancering, for så vidt der er tale om en lufthavn i kategori C eller D og der ikke allerede er ydet støtte til de pågældende omkostninger. Omvendt må der ikke ydes støtte til dækning af almindelige driftsomkostninger til leje af eller betaling af afdrag på fly, brændstof, aflønning af mandskab, lufthavnsafgifter, proviantering (cate-

⁽¹⁾ Dette vedrører især overgangen fra en sæsonbestemt rute til en fast rute eller fra en ikke-daglig afgang til en afgang mindst én gang om dagen.

⁽²⁾ Forordning (EØF) Nr. 2408/92.

⁽³⁾ Som defineret i artikel 2, litra m), i forordning (EØF) nr. 2408/92.

ring) osv. De omkostninger, der kan ydes støtte til, skal svare til de faktiske omkostninger under normale markedsøkonomiske vilkår.

- f) Intensitet og varighed: Den degressive støtte kan ydes for en periode på højst tre år. Støttebeløbet pr. år må ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger i det pågældende år og for hele støtteperioden ikke nå op over gennemsnitligt 30 % af de støtteberettigede omkostninger.

For ruter fra ugunstigt stillede regioner, dvs. i EU's yderste periferi, de regioner, der er omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra a), og tyndt befolkede regioner, kan den degressive støtte ydes for en periode på højst fem år. Støttebeløbet pr. år må ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger i det pågældende år og for hele støtteperioden ikke nå op over gennemsnitligt 40 % af de støtteberettigede omkostninger. Hvis støtten faktisk ydes i fem år, kan den i de første tre år opretholdes på 50 % af det støtteberettigede omkostningsbeløb.

Der må under alle omstændigheder kun ydes startstøtte til et selskab i en periode, der er betydeligt kortere end den periode, for hvilken det har forpligtet sig til at operere fra den pågældende lufthavn, som angivet i den virksomhedsplan, der er omtalt under punkt 79, nr. i). Støtten skal desuden ophøre, så snart målene med hensyn til passagertal er nået eller ruten viser sig at være rentabel, også selv om dette sker før udløbet af den oprindeligt forudsete periode.

- g) Sammenhæng med udviklingen af ruten: Udbetalingen af støtten skal knyttes nøje sammen med den faktiske udvikling i passagertallet. For at sikre, at støtten fortsat virker tilskyndende, og undgå en forskydning af lofterne bør enhedsbeløbet pr. passager f.eks. nedsættes i takt med den faktiske forøgelse af trafikken.

- h) Ikke-diskriminerende tildeling: Enhver offentlig enhed, der planlægger at yde et selskab startstøtte (evt. via en lufthavn) til en ny rute, skal offentliggøre sit projekt med en tilstrækkelig frist og offentlighed til, at alle interesserede luftfartsselskaber kan udbyde deres tjenester. Den offentliggjorte meddelelse skal bl.a. indeholde en beskrivelse af ruten og de objektive kriterier for støttens størrelse og varighed. Det betyder i givet fald, at reglerne og principperne for offentlige indkøb og koncessioner skal overholdes.

- i) Konsekvenser for andre ruter og virksomhedsplan: Alle luftfartsselskaber, der udbyder en tjeneste til en offentlig enhed, som ønsker at yde startstøtte, skal ved indgivelsen af sin ansøgning forelægge en virksomhedsplan, hvori det godtgøres, at ruten efter støttens ophør vil være bæredygtig i en betydelig periode. Den offentlige enhed bør foretage en analyse af den nye rutes konsekvenser for de konkurrerende ruter, før den yder startstøtte.

- j) Offentlighed: Medlemsstaterne sørger for, at der hvert år og for hver lufthavn offentliggøres en liste over de ruter, der ydes støtte til, med angivelse for hver rute af den offentlige finansieringskilde, modtagerselskabet, de udbetalte støttebeløb og antallet af berørte passagerer.

- k) Klageadgang: Foruden klageprocedurerne i direktiverne vedrørende offentlige indkøb 89/665/EØF og 92/13/EØF ⁽¹⁾, der kan bringes i anvendelse, når det er relevant, skal der også forudses procedurer i medlemsstaterne til at afhjælpe enhver forskelsbehandling, som måtte finde sted i forbindelse med støtteydelse.

- l) Sanktioner: Der bør fastlægges sanktionsordninger for det tilfælde, at et transportselskab ikke overholder de tilsagn, det afgav over for den pågældende lufthavn, da støtten blev udbetalt. Lufthavnen vil ved hjælp af en ordning for tilbagesøgning af støtte eller tilbagetrækning af den garanti, transportselskabet oprindeligt gav, kunne sikre, at luftfartsselskabet overholder sine forpligtelser.

- 80) Kumulation: Startstøtte kan ikke kumuleres med andre former for støtte, der ydes til driften af en rute som f.eks. støtte af social karakter eller kompensationer for forpligtelser til offentlig tjeneste. Der må heller ikke ydes en sådan støtte, hvis adgangen til en rute er begrænset til et enkelt luftfartsselskab i henhold til artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92, navnlig stk. 1, litra d). I overensstemmelse med proportionalitetsreglerne må støtten heller ikke sammenlægges med andre former for støtte til finansiering af de samme omkostninger, heller ikke hvis denne støtte udbetales i en anden stat.

- 81) Startstøtte skal anmeldes til Kommissionen. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at anmelde startstøtteordninger snarere end individuel støtte, således at der kan opnås større geografisk kohærens. Kommissionen vil i hvert enkelt tilfælde kunne undersøge, om en

⁽¹⁾ Rådets direktiv 89/665/EØF af 21. december 1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- samt bygge- og anlægskontrakter (EFT L 395 af 30.12.1989, s. 33). Rådets direktiv 92/13/EØF af 25. februar 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af EF-reglerne for fremgangsmåden ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (EFT L 76 af 23.3.1992, s. 14).

støtte eller en støtteordning eventuelt ikke fuldstændigt opfylder ovenstående kriterier, men vil føre til en tilsvarende situation.

6. VIRKSOMHEDER, DER TIDLIGERE HAR MODTAGET ULOVLIG STØTTE

- 82) Hvis en virksomhed er blevet tilstået en ulovlig støtte, hvorom Kommissionen har truffet en negativ afgørelse med et påbud om tilbagebetaling, og tilbagebetalingen ikke har fundet sted i henhold til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 ⁽¹⁾, skal der ved undersøgelsen af enhver form for støtte til lufthavnsfinansiering eller startstøtte tages hensyn til for det første den kumulerede virkning af tidligere og ny støtte og for det andet den omstændighed, at den tidligere støtte ikke er blevet tilbagebetalt ⁽²⁾.

7. FORANSTALTNINGER I HENHOLD TIL ARTIKEL 88, STK. 1

- 83) Kommissionen foreslår i overensstemmelse med traktatens artikel 88, stk. 1, at medlemsstaterne ændrer deres eventuelle ordninger for statsstøtte, der falder ind under disse retningslinjer, for at bringe dem i overensstemmelse hermed senest den 1. juni 2007. Medlemsstaterne opfordres til skriftligt inden den 1. juni 2006 at bekræfte, at de er indforstået med disse forslag.

- 84) Hvis en medlemsstat ikke skriftligt inden denne dato har bekræftet sin accept, vil Kommissionen anvende artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 659/1999 og om nødvendigt indlede den i denne artikel omhandlede procedure.

8. ANVENDELSES DATO

- 85) Kommissionen anvender nærværende retningslinjer fra det tidspunkt, hvor de er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Anmeldelser, der indgår til Kommissionen før denne dato, vil blive vurderet på grundlag af de på anmeldelsestidspunktet gældende regler.

Kommissionen undersøger foreneligheden af enhver form for støtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur eller startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, på grundlag af nærværende retningslinjer, hvis man er begyndt at yde støtten, efter at retningslinjerne er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. I andre tilfælde vil den gennemføre sin undersøgelse på grundlag af de regler, der gælder på det tidspunkt, hvor man begynder at yde støtten.

- 86) Kommissionen skal oplyse medlemsstaterne og de berørte parter om, at den agter at foretage en tilbunds-gående evaluering af anvendelsen af disse retningslinjer fire år efter, at de er taget i anvendelse. Resultaterne af evalueringen vil eventuelt føre til, at Kommissionen reviderer nærværende retningslinjer.

⁽¹⁾ EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1. Ændret ved tiltrædelsesakten af 2003.

⁽²⁾ Sag C-355/95 P, Textilwerke Deggendorf mod Kommissionen, Sml. 1997 I, s. 2549.