

Dansk udgave

## Retsforskrifter

---

Indhold

I Retsakter, hvis offentliggørelse er obligatorisk

.....

---

II Retsakter, hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk

### Kommissionen

2004/393/EF:

- ★ **Kommissionens beslutning af 12. februar 2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (meddelt under nummer C(2004) 516) <sup>(1)</sup> . . . . . 1**

2

<sup>(1)</sup> EØS-relevant tekst

DA

De akter, hvis titel er trykt med magre typer, er løbende retsakter inden for landbrugspolitikken og har normalt en begrænset gyldighedsperiode.

Titlen på alle øvrige akter er trykt med fede typer efter en asterisk.

---

## II

(Retsakter, hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

## KOMMISSIONEN

## KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 12. februar 2004

om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi

(meddelt under nummer C(2004) 516)

(Kun den franske og den nederlandske udgave er autentiske)

(EØS-relevant tekst)

(2004/393/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

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

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler <sup>(1)</sup>, under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

## 1. SAGSFORLØB

(1) Da den belgiske presse i juli 2001 offentliggjorde en række oplysninger og Kommissionen i januar 2002 modtog en klage, kom det til Kommissionens kendskab, at Belgien havde indrømmet luftfartsselskabet Ryanair en række fordele i forbindelse med driften af luftfartstjenester i Charleroi lufthavn. Belgien videregav i sine skrivelser af 21. november 2001, 13. juni 2002 og 4. juli 2002 samt på et møde den 9. oktober 2002 forskellige oplysninger herom til Kommissionen.

(2) Kommissionen informerede i sin skrivelse af 13. december 2002 (SG (2002) D/233141) Belgien om, at Kommissionen havde besluttet at indlede den procedure, som omhandles i traktatens artikel 88, stk. 2, over for de pågældende foranstaltninger. Belgien fremsendte sine bemærkninger den 14. februar 2003 efter at have udbedt sig en yderligere svarfrist frem til den 15. februar 2003, hvilket Kommissionen godkendte.

(3) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* <sup>(2)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de pågældende foranstaltninger senest en måned efter offentliggørelsen heraf.

(4) Kommissionen modtog en række bemærkninger herom fra forskellige interesserede parter. Kommissionen videregav de bemærkninger, som ikke indeholdt fortrolige oplysninger, til Belgien i sin skrivelse af 19. marts 2003, hvorefter de øvrige indlæg, renset for fortrolige elementer, blev videregivet i en skrivelse af 22. april 2003, idet Belgien begge gange fik mulighed for at kommentere indlæggene inden for en måned. Kommissionen modtog bemærkninger fra Belgien i skrivelser af 16. og 27. maj 2003.

(5) Efter anmodning fra Kommissionen blev der afholdt tre møder med de belgiske myndigheder den 24. juni 2003 samt den 23. og 25. juli 2003. Kommissionen udbad sig supplerende oplysninger, som blev fremsendt den 27. august 2003.

<sup>(1)</sup> EFT C 18 af 25.1.2003, s. 3.

<sup>(2)</sup> Se fodnote 1.

- (6) Belgien sendte Kommissionen en sidste skrivelse med supplerende oplysninger den 19. december 2003. Heri anmodede de belgiske myndigheder om et nyt møde med Kommissionen; det blev afholdt den 16. januar 2004.

## 2. BESKRIVELSE

### 2.1. SAMMENFATNING

- (7) Regionen Vallonien, som ejer lufthavnsinfrastrukturen, indgik den 6. november 2001 en aftale med Ryanair bl.a. om nedsættelse af landingsafgiften med 50 % i forhold til det beløb, der er fastsat af regeringen og offentliggjort i Belgiens officielle tidende, *Moniteur belge* <sup>(3)</sup>. Det vallonske transportministerium har bevilget Ryanair denne rabat i henhold til en skønsmæssigt fastlagt, privatretlig kontrakt og ikke til nogen vedtaget retsakt. Efter det generelt anvendte system beregnes landingsafgiften ud fra flyenes vægt i tons, mens der for Ryanairs vedkommende bruges et helt andet beregningsgrundlag, nemlig det antal passagerer, der går ombord <sup>(4)</sup>. Regionen Vallonien har desuden forpligtet sig til at godtgøre Ryanair ethvert tab, som selskabet måtte lide som følge af eventuelle ændringer i lufthavnsafgifterne eller lufthavnens åbningstider i perioden 2001-2016 <sup>(5)</sup>. Disse fordele er ikke blevet offentliggjort på nogen vis og for-

<sup>(3)</sup> I 1998 udstedte den vallonske regering i henhold til parlamentets dekret af 1994 en bekendtgørelse, hvori lufthavnene i Charleroi og Liège underlægges forskellige afgifter (på landinger, passagerer og standpladser) og der etableres en rabatsystem, som er åbent for alle (den vallonske regerings bekendtgørelse af 16. juli 1998 om fastsættelse af afgifter for anvendelse af visse lufthavne i regionen Vallonien, *Moniteur belge* af 15. september 1998). Systemet blev ændret i marts 2001 ved en ny bekendtgørelse fra den vallonske regering (den vallonske regerings bekendtgørelse af 22. marts 2001 om ændring af den vallonske regerings bekendtgørelse af 16. juli 1998, *Moniteur belge* af 10. april 2001). Den vallonske lovgivning foreskriver, at »de gebyrer og abonnemeter, som fastsættes i nærværende bekendtgørelse, opkræves af lufthavnsadministrationen«. Desuden skal der hvert kalenderår »overføres 35 % af det beløb, der i form af gebyrer og abonnemeter i medfør af nærværende bekendtgørelse er opkrævet for hver lufthavn, til en miljøfond for den pågældende lufthavn».

<sup>(4)</sup> Denne beregningsmåde, som beskrives i detaljer i punkt 22-29 i beslutningen om indledning af proceduren, medfører en nedsættelse på ca. 50 % i forhold til de aktuelle afgifter, så beløbene for Ryanairs Boeing 737-200 og 737-800 bliver henholdsvis omkring 104 og 151 EUR, mens de for de samme fly efter de almindelige beregningsregler ville blive henholdsvis 250 og 390 EUR.

<sup>(5)</sup> »Regionen Vallonien forpligter sig til at godtgøre Ryanair ethvert indtjeningsstab, som direkte skyldes ændringer i love eller administrative bestemmelser, medmindre disse ændringer foreskrives i forordninger, direktiver, ICAO-regler, internationale traktater eller forbundsstatlig lovgivning.»

udsætter ingen særlige forpligtelser fra Ryanairs side over for regionen Vallonien.

- (8) Brussels South Charleroi Airport (BSCA) er et offentligt selskab, som kontrolleres af regionen Vallonien, og som har forvaltet lufthavnen siden 1991 i henhold til en koncessionsaftale med en varighed af 50 år. BSCA modtager finansiell godtgørelse fra regionen Vallonien for at levere visse offentlige tjenesteydelser. Ifølge aftalen må BSCA opkræve en afgift på 65 % på lufthavnstrafikken og alle dermed forbundne ydelser <sup>(6)</sup>. De belgiske myndigheder forklarede i deres skrivelse af 4. juli 2002, at regionen Vallonien eftergiver BSCA 65 % af de samlede afgifter som forlods godtgørelse: »der er i denne forbindelse taget hensyn til det arbejde, der indgår i check-in samt ind-, ud- og omladning af passagerer og bagage, samt de stigende generelle udgifter, som ikke kan henføres til én bestemt post, som følge af den hastige stigning i det antal passagerer, der skal igennem de for nærværende ikke optimale check-in-strukturer«. De belgiske myndigheder præciserer, at »disse aktiviteter er offentlige tjenesteydelser og må derfor godtgøres i medfør af EF-traktatens artikel 73 og 86, stk. 2«.
- (9) Disse indtægter giver BSCA mulighed for at »medvirke« til at finansiere Ryanairs udgifter til »etableringen« af selskabets base i Charleroi (250 000 EUR til Ryanair-personalets indlogerings- og opholdsudgifter; 160 000 EUR pr. ny rute, der åbnes, dog højst tre ruter pr. fly med base i Charleroi, hvilket svarer til højst 1 920 000 EUR; 768 000 EUR til medfinansiering af ansættelses- og uddannelsesprocedurer for piloter og andre medarbejdere på nye destinationer for ruter fra lufthavnen; 4 000 EUR til indkøb af kontorudstyr; gratis adgang til 100 kvadratmeter kontorareal, 100 kvadratmeter teknisk lager, kursuslokale samt ingen eller næsten ingen betaling for anvendelse af hangar til vedligeholdelse af fly).
- (10) Den pris, Ryanair skal betale for groundhandling, er i øvrigt 1 EUR pr. passager, svarende til en tiendedel af den pris, som BSCA opkræver fra de øvrige brugere.

<sup>(6)</sup> »Koncessionshaveren må opkræve afgifter på lufthavnstrafikken og alle dermed forbundne ydelser fra dennes side [...]. Koncessionen jf. artikel 1.1 [koncessionskontrakten] bevilges mod at der til regionen Vallonien betales et årligt gebyr på 35 % af de lufthavnsgebyrer, som koncessionshaveren har opkrævet i det pågældende år. Ved lufthavnsgebyrer forstås gebyrer i forbindelse med landing, ombordstigning og brug af standpladser [...] Den gebyrsats, som omhandles i artikel 18, stk. 4 [35 %], udgør en fond, som anvendes til at finansiere afhjælpning af miljøproblemer som følge af lufthavnsdriften«. Artikel 18 i koncessionskontrakten af 1991.

- (11) Ryanair og BSCA har oprettet en fælles reklame- og informationsvirksomhed (Promocy), som finansierer Ryanairs reklame- og markedsføringstiltag i forbindelse med selskabets drift i Charleroi. Virksomheden finansierer f.eks. en del af Ryanairs kampagnebilletpriser. BSCA og Ryanair bidrager ligeligt til driften af Promocy (62 500 EUR til selskabskapitalen i Promocy samt et »markedsføringsbidrag« på 4 EUR pr. passager i virksomhedens årsbudget).
- (12) Ryanair har til gengæld forpligtet sig over for BSCA til at lade et vist antal fly have base i Charleroi (to til fire) og til mindst at have tre afgang pr. fly fra Charleroi i kontraktens løbetid på 15 år. Det irske selskab garanterer dermed lufthavnsadministrationen en passagertrafik, som sikrer denne visse indtægter, enten i form af lufthavnsafgifter eller på andre luftfartsaktiviteter. Hvis Ryanair skulle indstille driften i Charleroi, ville selskabet være forpligtet til at tilbagebetale BSCA den del af udgifterne, som lufthavnsadministrationen har »medvirket« til at betale i forbindelse med etableringen af selskabets base i Charleroi og markedsføringen heraf.

## 2.2. KOMMISSIONENS INDLEDENDE VURDERING I PROCEDUREBESLUTNINGEN

- (13) Kommissionen angav i sin beslutning om at indlede proceduren, at det forhold, at regionen Vallonien via en bilateral aftale, som ikke er blevet offentliggjort nogetsteds, og som afviger fra lovens bestemmelser, giver et enkelt luftfartsselskab et nedslag i lufthavnsafgifterne på samtlige flyvninger i en femtenårig periode, svarer til, at en virksomhed indrømmes afgiftsfritagelse. Herved stilles selskabet bedre end sine konkurrenter, der flyver fra Charleroi. Et tilsagn om kompensation til Ryanair, hvis regionen Vallonien skulle udøve sine afgiftsmæssige beføjelser (forhøjelse af afgifterne) eller sine reguleringsbeføjelser (ændring af lufthavnens åbningstider), giver selskabet mulighed for at operere på helt stabile vilkår og i et fuldstændigt stabilt erhvervsklima, i ly for enhver handelsrisiko, hvilket er en enestående fordel for dette ene luftfartsselskab. Efter Kommissionens opfattelse var regionen Valloniens udøvelse af sine afgifts- og reguleringsmæssige beføjelser heller ikke i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip<sup>(7)</sup>. Disse foranstaltninger er specifikke, ydes ved hjælp af stats-

midler og kan fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og de må derfor betragtes som statsstøtte.

- (14) Kommissionen vurderede, at det forhold, at BSCA afholder visse driftsudgifter i forbindelse med flyvningerne, stillede Ryanair bedre end sine konkurrenter, hvad enten det drejer sig om selskaber, der opererer fra Charleroi, eller om andre selskaber med base i andre lufthavne, som selv finansierer deres udgifter til reklame, uddannelse af piloter, ophold og forplejning for deres ansatte osv. Kommissionen mente, at det markedsøkonomiske investorprincip formodentlig ikke var overholdt i det foreliggende tilfælde, da de funktioner, der udføres af henholdsvis regionen som offentlig myndighed og af BSCA som lufthavnsselskab, i vid udstrækning var blevet sammenblandet. Det virkede derfor vanskeligt at afgøre med sikkerhed, om BSCA handlede i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, da den indgik disse aftaler med Ryanair, og Kommissionen kunne ikke se bort fra den mulighed, at de offentlige myndigheder og den offentlige virksomhed BSCA, som de kontrollerer, havde ydet forskellige former for ulovlig og potentielt uforenelig støtte til det irske selskab.
- (15) Kommissionen konkluderede i procedurebeslutningen, at hvis den særstilling, som Ryanair havde fået, udgjorde en statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1, kunne den næppe heller være forenelig med det fælles marked i medfør af undtagelserne i traktatens artikel 87, stk. 2 og 3.

## 3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (16) Kommissionen har modtaget en række kritiske bemærkninger til aftalerne og indlæg fra forskellige tredjeparter, som mener, at de er berettigede.

### 3.1. SAMMENFATNING AF DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER

- (17) De interesserede parter kritiserer ikke så meget dét, at der ydes finansielle incitamerter til Ryanair, som de vilkår de ydes på (ordningens omfang og dens manglende proportionalitet, degressivitet, tidsbegrænsning og gennemskuelighed samt forskelsbehandlingen af andre selskaber hvad angår lufthavnsafgifterne). Næsten alle de

<sup>(7)</sup> Jf. punkt 76 i procedurebeslutningen: »Det markedsøkonomiske investorprincip er ikke overholdt i dette tilfælde. Det finder kun anvendelse i forbindelse med udøvelse af økonomiske aktiviteter, men aldrig af reguleringsbeføjelser. En offentlig myndighed kan ikke bruge argumentet om, at den som ejer af en lufthavnsvirksomhed kan eliminere økonomiske fordelsordninger, som berettigelse for som regulerings- eller skattemyndighed at indføre en skønsmæssig, forskelsbehandlende støtte«.

interesserede parter understreger, at denne støtte stiller de øvrige luftfartsselskaber, og for den sags skyld andre transportformer, ringere i konkurrencen. Visse tredjeparter tager også andre spørgsmål op (de 65 % af lufthavnsafgifterne, BSCA modtager som godtgørelse for offentlige tjenesteydelser; regionen Valloniens kapitaltilførsel til BSCA, BSCA's adgang til infrastrukturen i lufthavnen; regionen Valloniens afholdelse af garantiomkostninger; andre operatørers muligheder for at komme ind på groundhandling-markedet jf. direktiv 96/67/EF).

- (18) De interesserede parter, som finder aftalerne berettigede, forklarer, at aftalerne er i tråd med almindelig praksis i lufthavnssektoren, og at luftfartsselskaber, som giver en lufthavn mange passagerer og betydelige indtægter, ofte får særrettigheder. Efter disse parter opfattelse udviste regionen Vallonien og BSCA en adfærd, som var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske invest princip, da de indgik aftalerne med Ryanair. De interesserede tredjeparter understreger, at Kommissionen, såfremt den træffer beslutning om, at der er tale om statsstøtte, udøver en forskelsbehandling mellem private og offentlige lufthavne, som vil være i strid med traktatens artikel 295. Kommissionen kan ikke forlange, at aftaler, som indgås mellem offentlige lufthavne og luftfartsselskaber, skal offentliggøres, idet de offentlige lufthavne derved stilles ringere i konkurrencen med de private lufthavne.

### 3.2. DE INTERESSEREDE PARTERS KRITIK AF AFTALERNE

#### 3.2.1. BRITANNIA

- (19) Luftfartsselskabet Britannia mener ikke, der er noget usædvanligt i, at lufthavne yder støtte til markedsføring og rabatter på grundlag af selskabernes passagertal, især ikke når det drejer sig om lufthavne, som endnu ikke er veletablerede. Men sådanne fordele skal være proportionelle, realistiske og tidsbegrænsede. Britannia finder det bekymringsværdigt, at forskellige luftfartsselskaber i dette tilfælde forskelsbehandles. Lufthavnsafgifterne er hverken ligelige eller realistiske, selv om lavprisselskaberne bruger lufthavnens landingsbaner, terminaler og sikkerhedsudstyr på lige fod med de øvrige selskaber.

#### 3.2.2. SCANDINAVIAN AIRLINES

- (20) SAS minder om, at liberaliseringen af det europæiske luftrum har ført til stigende konkurrence mellem de tra-

ditionelle luftfartsselskaber og til etablering af nye selskaber med nye virksomhedskoncepter. Det er af yderste vigtighed, at denne konkurrence overholder EU's samlede lovgrundlag uden forskelsbehandling og med den nødvendige indsigt.

#### 3.2.3. KLM ROYAL DUTCH AIRLINES

- (21) KLM fremfører, at lavprisselskaberne og de traditionelle selskaber udbyder forskellige produkter og har forskellige »grundholdninger« såvel i handels- som i driftsfunktionen. Lavprisselskaberne går som regel uden om de store lufthavne, hvor logistikken kan være tung og priserne høje; de satser i stedet på regionale lufthavne og landingspladser, som giver dem mulighed for hurtigt og billigere at komme videre. Denne udvikling er der ingen grund til at stille spørgsmålstegn ved, men den skal ikke foregå på grundlag af offentlig støtte. Efter KLM's mening går Ryanairs særrettigheder i Charleroi langt ud over, hvad der er tilladeligt i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1, selv når det tages med i betragtning, at Ryanair som modydelse baserer et vist antal fly i Charleroi lufthavn.

#### 3.2.4. AIR FRANCE

- (22) Air France anfører, at den nedsættelse af driftsudgifterne, som Ryanair har fået ved regionen Valloniens og BSCA's mellemkomst, stiller Ryanairs konkurrenter ulige på markedet for trafikforbindelser i EU. Rabatten i lufthavnsafgifterne giver Ryanair lavere driftsudgifter og stiller dermed selskabet stærkere i konkurrencen end konkurrenterne, ikke blot på ruterne til og fra Charleroi, men i hele Ryanairs virksomhed. Regionen Valloniens tilsagn om godtgørelse betragtes ligeledes som en særrettighed, som giver Ryanair stabilitet i driften, mens »de udbredte skift mellem forskellige lufthavne viser, at det kommercielle og reguleringsmæssige miljø til stadighed ændrer sig. Lufthavnsafgifter kan således sagtens stige, hvis administrations-selskabet skal finansiere bestemte tiltag, eventuelt for at tilgodese andre transportselskaber, som vil drive virksomhed i Charleroi; desuden kan udviklingen i de miljøforanstaltninger, der skal træffes i en lufthavn, også medføre ændringer i driftsvilkårene«. Air France drager ligeledes en parallel mellem situationen i Charleroi og andre medlemsstater, først og fremmest Frankrig.

## 3.2.5. AUSTRIAN AIRLINES

- (23) Ifølge Austrian Airlines har fremkomsten af lavprisselskaber medført et tilskudskapløb mellem lufthavne og regioner, som gerne vil tiltrække disse virksomheder. Disse udviklingstendenser rokker ved princippet om betaling for adgang til infrastrukturer, som ellers er en hjørnesten i civilluftfarten. Støttebeløbene er ikke degressive, de er uafhængige af, hvor godt Ryanair klarer sig på ruterne, og de ydes kun til ét luftfartsselskab, hvilket afføder forskelsbehandling. Austrian konkluderer, at »samarbejde« af den type, som Ryanair og regionen Vallonien her har indledt, fører til kraftige konkurrenceforvridninger mellem luftfartsselskaberne og er i modstrid med det indre marked for luftfart.

## 3.2.6. ASSOCIATION DES RIVERAINS ET HABITANTS DES COMMUNES PROCHES DE L'AÉROPORT DE CHARLEROI-GOSSELIES (ARACH)

- (24) Omegnsbeboerforeningen ARACH henleder Kommissionens opmærksomhed på, at foreningen havde anmodet det ansvarshavende ministerium om genparter af aftalerne mellem Ryanair, regionen Vallonien og BSCA i medfør af loven om offentlig indsigt i miljøsager, men at dette ikke blev efterkommet. Foreningen frygter, at den finansielle støtte til Ryanair skal føre til »en hæmningsløs udvikling i brugen af lufthavnen«, som ligger i byzonen, og angiver, at »som borgere og skatteydere er vi foruroligede over den offentlige støtte, som på betænkeligt grundlag ydes til et privat selskab, da det udgør et misbrug af regionen Valloniens budgetmidler«.

## 3.2.7. INTERESSERET PART A

- (25) En interesseret part beskriver sig selv som »yderst bekymret« ved støtte, der ydes af offentlige myndigheder og påvirker konkurrencesituationen mellem forskellige transportformer: »Således drager selskabet Ryanair fordel af offentlig støtte på ruten Charleroi-London, mens Eurostar, som drives i samarbejde mellem de belgiske, britiske og franske statsbaner (SNCB, British Rail og SNCF), ikke modtager nogen støtte. Disse to transportformer konkurrerer imidlertid direkte på ruten Bruxelles-London. Det påhviler alene jernbaneselskaberne at sørge for tilslutningsforbindelser, indkøbe udstyr og lokomotiver, betale for brug af infrastrukturer, tunnel osv. Dermed er der allerede tale om forskelsbehandling af konkurrerende parter«.

## 3.2.8. INTERESSERET PART B

- (26) Den interesserede part B fremfører, at de fordele, som Ryanair har fået, letter selskabets udgiftsstruktur og giver det mulighed for at udbyde lavere priser. Denne praksis påvirker konkurrencevilkårene for selskaber med afgange fra Charleroi eller Bruxelles-National (Zaventem), uanset hvilke ruter der er tale om. Konkurrencen mellem de såkaldte lavprisselskaber kan ikke blot analyseres rute for rute. For mange passagerers vedkommende sidestilles Venedig som rejsemål med f.eks. Barcelona. Disse passagerers interesse i lavprisflyvningerne hænger ikke sammen med, at de skal et bestemt sted hen, men at de skal have et afbræk i dagligdagen, hvad enten det så bliver ved at tage til Venedig eller til Barcelona. Konkurrencen omfatter derfor alle ruterne.

- (27) Virksomheden forklarer, at de direkte omkostninger på en afgang fra Bruxelles er 32,14 EUR pr. passager mod 5 EUR for Ryanair ved afgang fra Charleroi <sup>(8)</sup>.

- (28) Den interesserede part bemærker, at groundhandling-tjenesterne ganske vist er mindre omfattende for Ryanair end for andre luftfartsselskaber, men at mange af dem er nødvendige for alle selskaberne. Eftersom markedet for groundhandling er åbent for konkurrence fra lufthavnen Bruxelles-National, burde priserne ikke være væsentligt højere i Bruxelles end i Charleroi. Prisen på groundhandling er som regel højere i små lufthavne end i store, fordi virksomhederne generelt ikke når op på en størrelse, som giver mulighed for stordriftsbesparelser. Den interesserede part anslår, at Ryanair i 2003 sparer 17 mio. EUR på omkostningerne til groundhandling og landingsafgifter. Ligeledes skulle BSCA ikke have taget højde for konsekvenserne af Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til groundhandling-markedet i Fællesskabets lufthavne <sup>(9)</sup>: lufthavnen når formodentlig hurtigt op på to millioner passagerer om året, hvorefter BSCA skal overholde direktivets bestemmelser og åbne groundhandling-markedet for andre operatører.

- (29) Det hævdes, at BSCA ikke har handlet som en privat investor under almindelige markedsøkonomiske forhold,

<sup>(8)</sup> Direkte omkostninger pr. fly pr. ruteafgang fra Bruxelles-National, inklusive landingsafgift, passagerafgift, andre afgifter og groundhandling. Hvis der forudsættes et passagerantal på 1 700 000 i 2003, giver dette en samlet omkostningsforskel på 23 mio. EUR.

<sup>(9)</sup> EFT L 272 af 25.10.1996, s. 36. Senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 1882/2003 (EFT L 284 af 31.10.2003, s. 1).

men nærmere ud fra politiske og sociale be væggrunde på opfordring af regionen Vallonien. Med en løbetid på 15 år forhindrer kontrakten sikkert også BSCA i at blive rentabel, og virksomheden vil nok også fortsat have problemer i driften. Og hvis Ryanair trækker sig ud, mister BSCA muligheden for at få afkast på sin investering <sup>(10)</sup>.

(30) BSCA modtager ifølge denne part tilskud fra regionen Vallonien, det være sig i form af overførselen af 65 % af lufthavnsafgifterne eller den gratis adgang til infrastruktur, men regionen Vallonien betaler allerede bidrag til den vallonske lufthavnssammenslutning (Sowaer). Alle udbetalinger fra regionen Vallonien må i princippet kun udgøre en godtgørelse for omkostningerne på de offentlige tjenesteydelser, som påhviler BSCA, men det står ikke klart, om det også er tilfældet.

(31) Denne virksomhed erkender undertiden at have fået visse fordele ved markedsføring af nye destinationer, men aldrig rabatter på lufthavns- eller groundhandlingsafgifter, og den mener, at de særrettigheder, som Ryanair har fået i Charleroi, går langt ud over gængs praksis. Virksomheden hævder, at den tog en lige så stor kommerciel risiko ved at etablere sig i Bruxelles-National på et tidspunkt, hvor konkurrencen fra Sabena var meget hård.

(32) Det faktum, at andre lufthavnsadministrationer indrømmer Ryanair fordele, kan ikke bruges som argument for, at lufthavnen i Charleroi har handlet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. Virksomheden henviser i den forbindelse til Domstolens dom i sagen Steinike & Weiling <sup>(11)</sup>.

### 3.2.9. INTERESSERET PART C

(33) Ifølge den interesserede part C har BSCA ikke handlet efter det markedsøkonomiske markedsinvestorprincip,

<sup>(10)</sup> Virksomheden nævner som eksempel Shannon i Irland. Shannon indrømmede i en periode Ryanair visse særrettigheder, som ikke blev videreført. Ryanair valgte at flytte driften til en anden lufthavn, hvorfor Shannon ikke fik det forventede rimelige afkast på sin investering.

<sup>(11)</sup> Domstolens dom af 22. marts 1977 i sag 78/76, Steinike & Weinlig mod Tyskland, Sml. s. 595: »En medlemsstats krænkelser af en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten, i forbindelse med forbudet i artikel 9, kan ikke retfærdiggøres med, at andre medlemsstater heller ikke overholder denne forpligtelse; virkningerne på samhandelen mellem medlemsstaterne af flere konkurrenceforbødninger ophæver ikke hinanden gensidigt, men kumuleres, hvilket øger de skadelige virkninger for det fælles marked« (præmis 24).

eftersom de bevilgede særrettigheder går langt ud over, hvad andre lufthavne har bevilget <sup>(12)</sup>. At Ryanair har fået særrettigheder i andre lufthavne er under alle omstændigheder ikke nogen berettigelse, da de jo også kan udgøre statsstøtte.

(34) Den interesserede part henleder Kommissionens opmærksomhed på en række faktorer, som skal medtages i analysen af BSCA's rentabilitetsudsigter og som på mellemlang sigt skader virksomhedens indtjeningsmuligheder:

— BSCA fik i december 2002 en selskabskapitaltilførsel på fire mio. EUR fra regionen Vallonien

— virksomheden »kan tilbageholde halvdelen af det beløb, der skal afdrages til regionen Vallonien i perioden 2001-2006. Det beløber sig til en million EUR om året, som BSCA imidlertid skal tilbagebetale fra og med 2007«

— Kommissionen opfordres til at medregne omkostningerne til udvidelsen af Charleroi lufthavn, som anslås til 95 mio. EUR, samt finansieringsomkostningerne. Hvis BSCA ikke skal afholde disse omkostninger, bør vilkårene for regionens tilrådighedsstillelse af denne infrastruktur for BSCA undersøges nærmere. Den interesserede part tvivler på, at infrastrukturerne i lufthavnens nuværende stand skulle kunne klare et tilstrækkeligt antal passagerer til at sikre BSCA's finansielle balance

— regionen Vallonien giver BSCA gratis adgang til det udstyr og personale, som påkræves i forbindelse med lufthavnssikkerheden i Charleroi, dvs. passager- og bagagekontrol ved ombordstigning, og den interesserede part C tilføjer: »Kommissionen er uden tvivl klar over, at omkostningerne til lufthavnssikkerhed normalt afholdes af lufthavnens brugere, enten i form af et sikkerhedsbidrag, som betales til lufthavnsadministrationen, eller en afgift, når det er offentlige myndigheder, som varetager sikkerheden«.

<sup>(12)</sup> I Frankfurt Hahn og London Stansted angives taksterne at være højere og rabatterne lavere, selv om Ryanair flyver på 49 destinationer fra London og 15 fra Frankfurt Hahn, men kun 9 fra Charleroi.

### 3.3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER, SOM FORSVARER AFTALERNES BERETTIGELSE

#### 3.3.1. TBI

(35) TBI er en virksomhed, som ejer en række lufthavne rundt om i verden og driver forskellige typer lufthavns-tjenester. TBI ejer og administrerer lufthavnene London Luton, Cardiff International, Belfast International og Stockholm Skavsta. Virksomheden administrerer fire andre lufthavne, som tilhører regionale og lokale myndigheder. Endelig udbyder TBI specialiserede lufthavns-tjenester i 28 andre lufthavne.

(36) TBI angiver, at man forhandlede med Ryanair om brug af Stockholm Skavsta på samme tid, som selskabet forhandlede med lufthavnen i Charleroi, og at de aftaler, der blev indgået i Charleroi, ligner de ordninger, som TBI har indgået med Ryanair og andre lavprisselskaber, f.eks. i Stockholm Skavsta.

(37) TBI fremfører, at udviklingen i lufthavne som Charleroi ikke bør bremses i forhold til konkurrenterne i den private sektor, blot fordi der er tale om offentlige lufthavne:

— Det er gængs praksis at give nedslag i landingsafgifter og groundhandling for at tiltrække selskaber med mange passagerer. Et højt passagertal sikrer lufthavnen kommercielle indtægter<sup>(13)</sup>. I modsat fald skal lufthavnen konstant slås for at sikre rentabiliteten.

— De lufthavne, som tilhører staten, skal kunne udbetale godtgørelser i tilfælde, hvor de regionale myndigheder hæver afgifterne, eftersom de private lufthavne kan fastfryse afgifterne i kontraktperioden.

— Det er ikke ualmindeligt med tilskud til hoteludgifter, personaleuddannelse eller markedsføring, og det skal sammenholdes med, at luftfartsselskabet foretager en vis investering og løber en vis risiko ved at basere et fly i en lufthavn, som ikke er videre kendt.

— Markedsføringstilskud er helt almindelige i forbindelse med lufthavne, som endnu ikke er veletablerede. Det kræver meget af de selskaber, som bruger

lufthavnene, at markedsføre deres ruter. En sådan markedsføring gavner også lufthavnen, som får et bedre image og flere passagerer. TBI tilbyder især sådanne tilskud, når et luftfartsselskab etablerer en ny forbindelse eller øger antallet af ture på en given rute.

— Det ville være urimeligt at pålægge de offentlige lufthavne en forpligtelse til at offentliggøre aftaler, som de har indgået via forhandlinger med luftfartsselskaberne, da det ville stille dem ringere i konkurrencen med de private lufthavne, som ikke ville være forpligtet til noget sådant.

(38) TBI forklarer, at regionallufthavnene i de pågældende år blev underudnyttet, fordi der ikke var konkurrence mellem luftfartsselskaberne indtil det europæiske marked blev liberaliseret, men at de traditionelle selskaber stadig sidder hårdt på deres hovedlufthavne (»hubs«). Fremkomsten af selskaber som Ryanair, der udbyder direkte flyvninger med afgang fra mindre lufthavne, har vendt denne tendens og giver dem en chance for at nå rentabilitetstærsklen. Det fremgår også af erfaringerne i lufthavnene London Luton, hvor 70 % af brugerne er lavprisselskaber (Easyjet, Ryanair, Hapag Lloyd)<sup>(14)</sup>, Cardiff, hvor de udgør 65 % (først og fremmest bmibaby)<sup>(15)</sup>, Belfast (Easyjet, Go), og Stockholm Skavsta<sup>(16)</sup>, hvor Ryanair etablerede sig i januar 2003.

#### 3.3.2. HRL MORRISON AND CO

(39) HRL Morrison and Co ejer via sit datterselskab Infratil 67 % af Glasgow Prestwick, hvis historie virksomheden opsummerer. Da lufthavnen i Glasgow blev solgt af British Airport Authority i 1992, blev kun 1 % af lufthavnens kapacitet udnyttet. I 1994 besluttede lufthavnen, da man ikke kunne trække de traditionelle selskaber til, at indgå en 15-årig aftale med Ryanair om to daglige afgang mellem Glasgow og Dublin. Der blev fløjet 114 000 passagerer mellem Irland og Skotland det første

<sup>(14)</sup> Passagertallet i Luton steg fra 1,9 mio. i 1995-1996 til 6,7 mio. i 2002, svarende til en stigning på 250 % i et tidsrum, hvor terrorangrebene den 11. september 2001 ellers satte deres tydelige præg på sektoren.

<sup>(15)</sup> Passagertallet i Cardiff steg fra 1 mio. i starten af 90'erne til 2,25 mio. i 2003.

<sup>(16)</sup> Inden Ryanair kom til i 1997, havde Skavsta under 20 000 passagerer. I 2002 var tallet 315 000. Da Ryanair fik base i lufthavnen, firedobledes det og nåede i 2003 op på 1,5 mio.

<sup>(13)</sup> Disse indtægter står for 55 % af TBI's indtjening.



år. Siden da har Ryanair etableret flere ruter og forventes i 2003 at transportere 1,7 mio. passagerer. Takket være Ryanair har lufthavnen kunnet udbygge sine kommercielle aktiviteter og nå op på den kritiske størrelse og rentabilitetstærsklen.

(40) Ifølge Morrison kunne en privat investor have fulgt samme mønster som Charleroi lufthavn. En sådan baserer sit tilbud på bestemte afgørende faktorer: det passagerantal, et selskab kan skaffe lufthavnen, selskabets vilje til at indgå en langsigtet kontraktforpligtelse, selskabets særlige behov, de forventede ruteplaner og deres sammenhæng med lufthavnens andre aktiviteter (den eksisterende trafik) samt behovet for terminalressourcer og groundhandling. Investoren ville beregne de forventede fordele som følge af en aftale med Ryanair under ét (og ikke som særskilte enkeltelementer). Fordelene ved en sådan transaktion skulle ses over en periode på ca. 20 år med en indkørfase på 3-5 år. En aftale med en løbetid på 15 år ville efter Morrisons aktionærs opfattelse være kommercielt acceptabel, selv om den først gav afkast ca. fem år efter indgåelsen.

(41) Morrison fremsætter nogenlunde de samme bemærkninger som TBI om afgifts- og bidragsrabatter og finansielle incitamenter, og påpeger:

— at det ikke er usædvanligt, at lufthavne giver rabatter på lufthavnsafgifter og groundhandling-priser som modydelse for højere passagerantal og et langsigtet tilfald fra Ryanair, så selskabet ikke kan vælge en anden lufthavn <sup>(17)</sup>,

— at lufthavnene har det svært på markedsføringsområdet, da reklamer for dem reelt kun kan handle om de flyrejser, der afgår fra lufthavnene. Man kan ikke fokusere på, at lufthavnens navn ikke er det første, man ser; det handler først og fremmest om, hvilke fordele reklamekampagnerne kan give, dvs. om de kan øge passagertallet.

(42) Det klareste bevis for Charleroi-aftalernes kommercielle karakter er, at Morrison ville være interesseret i at købe

sig ind i BSCA, om end virksomheden dog ikke har haft adgang til BSCA's regnskaber.

(43) Det ville efter Morrisons vurdering være forkert af Kommissionen at forpligte en lufthavn til at bevilge alle selskaber nøjagtig de samme vilkår uden skelen til, hvor stor trafik de bibringer lufthavnen. Det ville ligeledes være forkert at forpligte den til at offentliggøre kommercielle transaktioner af fortrolig karakter, eftersom konkurrerende lufthavne dermed ville få adgang til forretningshemmeligheder.

### 3.3.3. RYANAIR

(44) Som en generel bemærkning understreger Ryanair, at Kommissionens beslutning kan få alvorlige følger for de regionale lufthavnes overlevelse og liberaliseringen af luftfarten de kommende 20 år. Lavprisselskaberne har løbet en risiko og dermed opnået, hvad de traditionelle selskaber aldrig har kunnet: at gøre de underudnyttede regionale lufthavne rentable, såsom London Stansted, Glasgow Prestwick, London Luton, Belfast osv. Disse lufthavne er gået i konkurrence med de store lufthavne, hvilket tvinger de gamle monopoler til at gennemføre prisnedsættelser og effektiviseringer. Det gavner i sidste ende forbrugerne, som får billigere flybilletter. Kommissionen bør ikke berøve de sekundære lufthavne på kontinentet de erfaringer, som lufthavnene i Det Forenede Kongerige har gjort sig, og som også øger konkurrencen.

(45) Hvis Kommissionen træffer afgørelse om, at der foreligger statsstøtte

— overtræder Kommissionen traktatens artikel 295, fordi der vil blive udøvet forskelsbehandling mellem private og offentlige lufthavne. Kommissionen kan ikke udelukke bestemte ejerskabstyper i medlemsstaterne

— forhindrer Kommissionen en offentlig lufthavn i at udbyde de samme finansielle vilkår som private lufthavne, hvilket vil være uantageligt såvel politisk som juridisk

— forpligter Kommissionen en lufthavn til at offentliggøre alle opkrævede beløb, selv om der ikke findes noget juridisk krav herom, hvilket vil være et misbrug af Kommissionens beføjelser i medfør af traktatens bestemmelser om statsstøtte, idet traktaten har et helt bestemt retsgrundlag, nemlig artikel 80, for

<sup>(17)</sup> Morrison minder om, at Ryanair besluttede at flytte størstedelen af sine ruter i Irland til Kerry, da lufthavnsadministrationen i Shannon (Aer Rianta) forhøjede afgifterne. Se også Ryanairs pressemeddelelse af 13. februar 2003 om omlægningen af ruten Frankfurt Hahn-Shannon til Frankfurt Hahn-Kerry ([www.ryanair.com](http://www.ryanair.com)).

lovgivning om lufthavnsafgifter<sup>(18)</sup>. Forslaget til Rådets direktiv om lufthavnsafgifter<sup>(19)</sup> er opstillet ud fra dette retsgrundlag.

- (46) Ryanair påpeger forbindelserne med den vallonske lufthavn og fremfører, at de aftaler, der er indgået mellem Ryanair, BSCA og regionen Vallonien, ikke udgør statsstøtte af tre årsager: det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, aftalerne er ikke selektive, og de skader ikke konkurrencen.

### 3.3.3.1. *Forbindelserne mellem Ryanair og de sekundære lufthavne*

- (47) Hvis de sekundære lufthavne skal kunne tiltrække investeringer i deres infrastruktur, må de op på en kritisk masse hvad angår passagertallet, og det kan kun ske via langsigtede aftaler med et luftfartsselskab. Der er forskel på, hvor mange passagerer Ryanair kan garantere, når der er tale om baser og åbne ruter, som det fremgår af tabel 1 og 2.

**Tabel 1 — Ryanairs baser (passagertal)**

Lufthavn	Passagertal året før Ryanair etablerede sin base	Samlet passagertal (2002)	Ryanairs samlede passagertal (2002)	Ryanairs andel af trafikken (2002)
Dublin	2 600 000 (1985)	15 085 000	4 189 509	28 %
London Stansted <sup>(20)</sup>	1 047 000 (1988)	16 048 700	8 301 356	52 %
Glasgow Prestwick	10 000 (1993)	1 486 439	1 320 920	89 %
Charleroi	< 20 000 (1997)	1 271 596	1 242 087	98 %
Frankfurt-Hahn	< 20 000 (1997)	1 457 527	1 422 566	98 %

**Tabel 2 — Ryanairs ruter (passagertal)**

Lufthavn	Samlet passagertal året før Ryanair etablerede sin base	Samlet passagertal (2002)	Ryanairs samlede passagertal (2002)	Ryanairs andel af trafikken (2002)
Pisa	1 065 691 (1997)	1 654 570	627 985	38 %
Milano (Bergamo)	1 061 397 (2001)	1 252 878	360 389	29 %
Pescara	114 024 (2000)	295 875	196 389	66 %
Bologna (Forli)	45 933 (2000)	150 309	112 508	75 %
Liverpool	333 000 (1987)	2 835 088	252 310	9 %
Derry	49 000 (1998)	199 543	129 298	65 %

<sup>(18)</sup> I henhold til traktatens artikel 80 er luftfartsektoren underlagt bestemmelserne om transportsektoren efter følgende procedure: »Rådet kan med kvalificeret flertal træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart«.

<sup>(19)</sup> KOM(97) 154 endelig (EFT C 257 af 22.8.1997, s. 2).

<sup>(20)</sup> Da Ryanair begyndte at flyve fra Stansted i 1989, var lufthavnen forholdsvis ukendt og havde endnu ingen ny terminal. Ryanair etablerede en base i lufthavnen i 1991, og derefter fulgte andre selskaber såsom Go (1997) og Buzz (1997). Samme mønster gjaldt i 1992 for Glasgow Prestwick, Bristol, Cardiff og Edinburgh.

- (48) For at tiltrække selskaberne er lufthavnene villige til at forhandle rabatter, som det også fremgår af en undersøgelse, Kommissionen har fået lavet <sup>(21)</sup>. Ryanair har fremsendt fortrolige oplysninger til Kommissionen om, hvad selskabet betaler Charleroi og »private« lufthavne som Stockholm Skavsta, Glasgow Prestwick, Frankfurt Hahn, Ancona, Bournemouth, Liverpool og Knock, hvoraf det fremgår, at der netto betales mere til Charleroi end til de øvrige lufthavne <sup>(22)</sup>.
- (49) Inden Ryanair etablerede sig i Charleroi, havde lufthavnen kun 20 000 passagerer om året, dvs. i gennemsnit 50 om dagen. På ruten Charleroi-Dublin, som blev åbnet den 1. maj 1997, fløj Ryanair 178 000 passagerer i 2000. På fire år fløj selskabet flere passagerer mellem de to byer end den samlede trafik i 1997 på ruten Bruxelles-Dublin. I 2002 havde lufthavnen over 1,25 mio. passagerer — næsten 4 000 passagerer om dagen — på ti destinationer i hele Europa. Trafikken steg i perioden 1997-2002 med 1455 %.
- (50) Ryanair har fremsat en del bemærkninger om forløbet af forhandlingerne med lufthavnen sammenholdt med den beskrivelse, som fremgår af procedurebeslutningen:
- i sommeren og efteråret 2000 indledte Ryanair forhandlinger med andre lufthavne om etablering af nye baser for Ryanair eller om udbygning af visse ruter med flere fly fra og med sommeren 2001
  - aftalerne mellem BSCA, Ryanair og regionen Vallonien blev indgået i februar 2001. Det var kun formelt, at de først blev underskrevet i november 2001. Forhandlingerne med Charleroi foregik som alle andre forretningsmæssige forhandlinger.

#### Overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip

- (51) Det markedsøkonomiske investorprincip gælder både for BSCA, som handler som enhver anden lufthavnsadmini-

stration ved at gøre lufthavnens rentabilitet så stor som muligt, og for regionen Vallonien, som ejer lufthavnen og handler som enhver anden lufthavnsaktionær, der vil gøre lufthavnens værdi så stor som muligt. Aftalerne er indgået på normale markedsvilkår, ligesom det gælder for mange private lufthavne. Ryanair har for øvrigt fået gunstigere vilkår i London Luton.

- (52) Lufthavnens ejer og administrationsselskab har større fordel af, at Ryanair har etableret sig i lufthavnen, end Ryanair selv har, fordi det bl.a. sikrer, at lufthavnens værdi stiger (en enorm investering i form af fire fly med permanent base i Charleroi, 4 000 passagerer om dagen i gennemsnit, over 1,5 mio. passagerer i 2003, effektiv udnyttelse af lufthavnen, et betydeligt overskud på to år, en af de højeste vækstrater for nogen lufthavn i Europa på grundlag af en 15-årig aftale, ti destinationer i fire lande i Europa, investering i markedsføringen af lufthavnen, omfattende dagbøder mod Ryanair ved manglende overholdelse af kontraktbestemmelserne om passagertal, erfaring med samarbejde med et af verdens mest effektive selskaber og mest erfarne flypersonaler, stigning i lufthavnens indtjening og værdi og bedre muligheder for at trække nye investorer til lufthavnen).
- (53) Aftalens løbetid (15 år) er ikke usædvanlig. Ryanair har indgået aftaler med løbetider mellem 10 og 20 år med praktisk talt alle de lufthavne, selskabet benytter. Sådanne løbetider sikrer et indtjeningsflow, som giver mulighed for langsigtede infrastrukturinvesteringer.

#### Regionen Valloniens overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip

- (54) Efter Ryanairs mening gælder det markedsøkonomiske investorprincip for regionen Vallonien, fordi regionen udelukkende traf de pågældende foranstaltninger som økonomisk aktør og ikke som offentlig reguleringsmyndighed. Ryanair anmoder Kommissionen om at erindre, at regionen Vallonien handler som ejer af lufthavnen. Og eftersom regionen Vallonien er hovedaktionær i BSCA, kommer enhver fordel for BSCA også lufthavnens ejer til gode.
- (55) Værdien af lufthavnen i Charleroi er steget betydeligt, siden Ryanair kom til for seks år siden, navnlig de seneste fire år. Ligesom i enhver anden lufthavn er denne

<sup>(21)</sup> Cranfield University: Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, september 2002, findes på engelsk på Kommissionens internetside [http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies_en.htm). Se navnlig kapitel 5.1.4 om lufthavnens forskellige rabattyper og kapitel 4.1.3.

<sup>(22)</sup> Disse oplysninger, som betragtes som forretningshemmeligheder, har ikke kunnet fremsendes til Belgien med henblik på bemærkninger og gengives ikke her.

værdi en funktion af antallet af passagerer, navnlig hos lavprisselskaberne <sup>(23)</sup>. BSCA's kommercielle succes kan aflæses i den interesse, som selskaber som Morrison, Vinci og Aéroports de Paris viser for at købe 25 % af BSCA. Som eksempel på denne værdistigning nævner Ryanair lufthavnene i Glasgow og København samt British Airport Authority's lufthavne <sup>(24)</sup>.

- (56) Regionen Vallonien hævdes med sin ændring af landingsafgifterne over for Ryanair at have handlet som markedsaktør og ikke som regulerings- eller skattemyndighed, som hæver eller sænker afgiftsniveauet. Det drejer sig for øvrigt ikke om »afgifter«, men derimod »gebyrer«, som de benævnes i den vallonske lovgivning. »Luft-havnsgebyrerne« betales udelukkende til BSCA og ikke til regionen Vallonien. Disse gebyrer opkræves i praksis generelt af lufthavnene (efter aftale og forhandling) hos luftfartsselskaberne. De offentliggjorte satser kan godkendes af regeringerne, men de fastlægges i det væsentlige af lufthavnene ved forhandlinger direkte med luftfartsselskaberne.
- (57) Nedslag i landingsafgifterne ved etablering af nye forbindelser eller udbygning af nye ruter er almindeligt brugt i industrien, undtagen i tungt belastede hovedlufthavne som Heathrow og Charles de Gaulle.
- (58) Kommissionen mener tilsyneladende, at det er usædvanligt eller endog ulovligt at fastsætte landingsafgiften efter antallet af passagerer i stedet for efter flyenes vægt. Men Ryanair har aftaler med flere lufthavne, hvor dette princip anvendes.
- (59) Ryanair fremfører, at de vægte, som angives i procedurebeslutningen, ikke er korrekte. En Boeing 737-800 konfigureret til Ryanair — den eneste type fly, som selskabet nu anvender i Charleroi — vejer 67 tons, og ikke

78. Dermed bliver den gennemsnitlige nedsættelse 36,7 %, og ikke 50 %. Hvis Ryanair ikke havde denne sær aftale, ville selskabet være berettiget til den belgiske lovgivnings almindelige rabatordninger (indført i 1998) på mellem 5 og 25 %.

- (60) For så vidt angår de godtgørelsesgarantier eller »undladdelsesforpligtelser«, som regionen Vallonien påtager sig i forbindelse med ændringer i lufthavnsafgifterne frem til 2015 eller ændring af lufthavnens åbningstider, er der ikke tale om »lovbestemmelser«, men forretningsmæssige valg med afgørende betydning for Ryanairs beslutning om at etablere base i lufthavnen. Disse garantier udgjorde nærmere »stabilitetsklausuler« eller »administrativt tilsagn«, som er almindeligt anvendt som led i langsigtede aftaler mellem private virksomheder og statslige instanser, f.eks. ved tunnelbyggeri eller anlægning af olie- og gasledninger eller som led i privatiseringer. Det siges at være helt normalt for moderselskaberne at afgive en sådan garanti til tredjeparter, som indgår kontrakter med datterselskaberne. Det er af afgørende betydning for Ryanair at få en vis garanti fra statslig side. Det begrænser ikke regionen Valloniens selvbestemmelsesret og fratager den ikke muligheden for at ændre lovgivningen: der skal ikke betales godtgørelse for ændringer som følge af forhold, der ligger uden for regionen Valloniens beføjelser (tiltag fra forbundsregeringen, EU eller andre internationale organisationer). Sådanne forpligtelser kan ifølge Ryanair ikke betragtes som noget, der kan spærre for eller indskrænke lovgivningsinstansernes udøvelse af deres beføjelser.
- (61) Hvis Kommissionen afgør, at regionen Vallonien ikke havde ret til at give disse garantier, uden samtidig at tage stilling til, om en privat investor under markedsøkonomiske vilkår ville have gjort det, udøver den en forskelsbehandling mellem offentlige lufthavne (hvis afgifter ofte fastsættes og styres af en regering eller reguleringsmyndighed) og private lufthavne (som selv kan fastsætte afgifterne i kontraktperioden).

#### **BSCA's overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip**

<sup>(23)</sup> Ryanair nævner erfaringerne i Belfast (EasyJet), Liverpool (EasyJet), London Luton (EasyJet), Glasgow Prestwick (Ryanair), Bristol (GO), East Midlands (GO) og London Stansted (Ryanair, EasyJet og Buzz).

<sup>(24)</sup> Se for Glasgows vedkommende procedurebeslutningens punkt 52. Angående København forklarer Ryanair, at passagertallet i perioden 1994-2002 steg fra 14,1 millioner til 18,7 millioner, ligesom lufthavnens værdi steg fra 525 mio. EUR til 956 mio. EUR. En stigning på 32 % i passagertallet fik lufthavnens værdi til at stige med 82 %. Værdien af British Airport Authority's lufthavne steg fra 7 mia. EUR til 12,3 mia., dvs. en stigning på 75 % fra 1993 til 2002, hvor passagertallet steg 56 % (fra 77,1 millioner til 121,6 millioner).

- (62) Ryanair kritiserer, at Kommissionen i procedurebeslutningen fandt det vanskeligt at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på BSCA med henvisning til, at virksomhedens forbindelser til regionen Vallonien var så komplekse. Kommissionen burde anvende princippet ved at vurdere BSCA's aktiviteter særskilt fra regionen Valloniens, ikke ved at fokusere på den øjeblikkelige situation, men ved at vurdere hele kontraktperioden (15 år) eller sågar hele BSCA's koncessionsperiode (50 år).

Det betyder ikke så meget, at BSCA har underskud i starten, da investeringen først begynder at give afkast efter nogle år <sup>(25)</sup>. Så længe BSCA's prognoser er opstillet på et rimeligt grundlag og viser, at investeringen giver et rimeligt afkast inden for fem års tid, skulle Kommissionen ingen objektiv begrundelse have for at træffe afgørelse om at der skulle foreligge statsstøtte. Kommissionen må også tage hensyn til efterfølgende dokumentation for, at investeringsbeslutningerne var velfunderede.

- (63) Kommissionen må vurdere samtlige BSCA's indtægter efter »fælleskasseprincippet«, dvs. uden skelnen mellem indtægterne på luftfart og på kommercielle aktiviteter. Når BSCA først har opnået den kritiske masse hvad angår passagertallet (hvilket generelt vil sige to millioner passagerer), kan BSCA forvente, at de kommercielle indtægter opvejer et eventuelt underskud på luftfartsaktiviteterne.
- (64) Lufthavnens rentabilitet vil stige som følge af »netværkseffekten« og det positive samspil mellem en lufthavn og luftfartsselskaberne, hvor en udbygning af den ene parts aktiviteter tilskynder den anden part til at følge med <sup>(26)</sup>. Lufthavnens rentabilitet hænger desuden sammen med »indlæringskurven« og stordriftsfordelene, som ligeledes nedbringer lufthavnens enhedsomkostninger. I betragtning af den hastige udvikling i lufthavnens trafik har administrationen i første omgang højst sandsynligt været mere fokuseret på at håndtere de mange passagerer end på at opnå stordriftsfordele.
- (65) Kommissionen skal ikke medregne infrastrukturomkostninger for lufthavne såsom Charleroi, eftersom de må betragtes som irreversible omkostninger (»sunk costs«), der har indgået i udgifterne langt tilbage, f.eks. som led i en regerings militærbudget. Ryanair minder endvidere om, at Kommissionens politik generelt har været, at infrastrukturfinansiering ikke udgør statsstøtte, når den indgår i den nationale eller den europæiske transportpolitik.

- (66) De fordele, som BSCA drager af kontrakten med Ryanair, omfatter især lufthavnsafgifterne, som Ryanair anslår til 243 mio. EUR i perioden 2001-2015, og de tjenester, Ryanair har ydet ved markedsføringen, som BSCA har fået langt billigere end andre samhandelspartnere (reklameværdi, links til Ryanair.com, kampagnebiller osv.).

- (67) Ryanair påpeger angående de fordele, som selskabet selv har fået:

- at de engangsbeløb på i alt anslået 2,5 millioner, der er bevilget som finansielle incitamenter, skal være med til at etablere nye geografiske forbindelser i stedet for at øge afgangsaftallet på færre ruter. De udbetales efter dokumentation og skal tilbagebetales, hvis Ryanair nedlægger basen. Det er almindelig praksis i lufthavnssektoren (f.eks. i Waterford, Belfast, Bristol, Liverpool, Luton og Stansted), ligesom Ryanair har en tilsvarende ordning i Stockholm Skavsta.
- »Markedsføringsbidraget« er nok et bedre middel til at markedsføre en lufthavn end rabatten på lufthavnsafgifterne. Promocys kampagner kommer både lufthavnens ejer og administrationsselskabet til gode, fordi de er med til at øge lufthavnens passagertal, indtjening og værdi. Sådanne bidrag er almindelig brugt i lufthavnssektoren <sup>(27)</sup>.
- For så vidt angår tilrådighedsstillelse af kontorlokaler og tilskud på 4 000 EUR til kontorudstyr påpeger Ryanair, at 4 000 EUR er en ringe sum, som næppe kunne fastsættes lavere. Ryanair har ikke gjort brug af de pågældende lokaler, og der er ikke anlagt nye bygninger eller indrettet arealer til Ryanair.

<sup>(25)</sup> Stansted gav også underskud de første år, men det opvejedes senere.

<sup>(26)</sup> I den sprogbug, der anvendes i forbindelse med EU's konkurrencepolitik, forekommer der netværkseffekt, hvis den værdi, et produkt har for en bruger, stiger med antallet af brugere af det pågældende produkt eller produkter, der kan bruges sammen med det. Det betegnes af økonomer som netværkets »eksternaliserede værdi«, eftersom det har en positiv, udefrakommende effekt for brugerne i et eksisterende netværk, når der kommer nye brugere ind.

<sup>(27)</sup> Ryanair nævner som eksempel Morrison, som tilbyder selskaber med afgang fra Prestwick finansielle incitamenter, hver gang de åbner en ny rute. Disse ordninger gælder i tre år, hvor beløbene nedsættes år for år. Ligesom Ryanair skal fremlægge dokumentation for at få udbetalinger fra BSCA, kræver Morrison bilag, inden de enkelte beløb udbetales. I 1997 tilbød Morrison 1 million pund sterling om året i fem år til det selskab, som ville genoptage ruten Glasgow-New York, som British Airways havde nedlagt. Lufthavnene Bristol og Köln/Bonn tilbyder også finansielle incitamenter.

### 3.3.3.2. Ingen selektivitet

- (68) Ryanair minder om, at Charleroi-aftalerne i et vist omfang blev offentliggjort. De var almindeligt kendt i industrien, de fik pressedækning i Belgien, Det Forenede Kongerige og Irland i 2001, og de blev bekræftet af de vallonske myndigheder i en pressemeddelelse i juli 2001, hvoraf det fremgik, at andre selskaber, som investerede i Charleroi på tilsvarende vilkår, også kunne få de pågældende fordele. Efter Ryanairs opfattelse ville en offentlighedsforpligtelse føre til forskelsbehandling mellem offentlige lufthavne og private (som ikke er underlagt en sådan forpligtelse), som vil være i modstrid med traktatens artikel 295. Kommissionens beslutning i »Manchester-sagen«<sup>(28)</sup> bør ikke give anledning til, at offentlige lufthavne skal give alle selskaber de samme vilkår, uanset hvordan de ellers står.
- (69) Selskabet hævder, at ordningen ikke er selektiv af følgende årsager: aftalerne er ikke eksklusive, andre brugere kan få de samme rabatter, og belgisk lov omfatter for øvrigt en rabatordning, hvis muligheder for rabatter omtales i forbindelse med markedsføringen af lufthavnen i Charleroi. Lufthavnen har henvendt sig til 35 luftfartsselskaber før og efter aftalerne med Ryanair og har overskudskapacitet til at modtage andre luftfartsselskaber.

### 3.3.3.3. Påvirkning af konkurrencesituationen

- (70) Ryanair mener ikke, at konkurrencevilkårene påvirkes på det pågældende marked, som selskabet definerer efter samme regler i statsstøttereglerne som i konkurrencereglerne. Der ville således ikke være nogen konkurrence på denne type produkter (charterafgange og ruteafgange) og det pågældende geografiske marked (da ruterne ikke ville findes).
- (71) I modsætning til Kommissionens påstand hævdes selskaberne med afgang fra Charleroi lufthavn ikke at være konkurrenter til Ryanair. Det er charterselskaber, som udbyder én eller to afgange om ugen fra Charleroi, for det meste om sommeren. Ryanair henviser desuden til, at disse selskaber ikke har indgivet klager. Det skyldes, at aftalerne mellem regionen Vallonien, BSCA og Ryanair ikke skader dem. De drager nærmere fordel af

Ryanair og BSCA's markedsføring, som gør Charleroi lufthavn mere kendt. Charterselskaberne er desuden som regel ikke så nøjeregnende med omkostningerne til anvendelse af deres lufthavne, da groundhandling og lufthavnsafgifter kun udgør en ringe del af prisen på de bekostelige og tidsmæssigt ujævnt fordelte rejser eller »pakker«, som selskaberne udbyder. Lufthavnsomkostningerne repræsenterer derimod en meget høj del af Ryanairs billetpriser.

- (72) Der er en vis konkurrence mellem Ryanair og de selskaber, som flyver fra andre lufthavne, men den forvrides ikke, fordi de andre lufthavne tilbyder andre konkurrencefordele. Ryanairs direkte konkurrenter såsom Easyjet og Virgin Express ville ikke bruge lufthavnen i Charleroi: deres konkurrencestilling kan således ikke være blevet påvirket af Charleroi-aftalerne.

### 3.3.3.4. Støttens forenelighed

- (73) Hvis Kommissionen skulle konkludere, at der foreligger statsstøtte, mener selskabet også, at Kommissionen må kende støtten forenelig med det fælles marked i henhold til de relevante rammebestemmelser, fritagelsesforordningerne eller de konkrete omstændigheder. Der bør gennemføres en analyse af de samfundsøkonomiske fordele for regionen, og Ryanair forbeholder sig ret til at tage nærmere stilling hertil, hvis Kommissionen på et senere tidspunkt skal vurdere foranstaltningernes forenelighed i medfør af traktatens artikel 87, stk. 3.
- (74) Ryanair forklarer i bilagene til sit indlæg<sup>(29)</sup>, at lufthavnsaktiviteternes økonomiske indvirkning på regionen er mere omfattende end andre lufthavne, fordi passagererne ikke er på gennemrejse. Omkring 2005 forventer Ryanair at komme op på at transportere næsten 1,95 millioner passagerer, hvilket vil skabe arbejdspladser til mindst 1 400 mennesker, inklusive de 126 medarbejdere hos Ryanair<sup>(30)</sup>. Inden 2010 vil Ryanair med 60

<sup>(29)</sup> Rapport fra University of Westminster med titlen »The Economic impact of Ryanair at Charleroi/Brussels South Airport« og rapport fra Ryanair med titlen »Socio-economic impact of the arrangements«, fremlagt som bilag 19 og 20 i Ryanairs indlæg.

<sup>(30)</sup> Ifølge Ryanair giver et årligt passagertal på en million grundlag for 1 100 arbejdspladser. Ryanairs aktiviteter skulle i sig selv kunne skabe arbejde til 2 200 mennesker, og dette kan sammenholdes med målsætningerne for beskæftigelsespolitikken i regionen Vallonien for de kommende syv år (hvor sigtet er 8 500 nye arbejdspladser, hvilket kommer til at koste 1 300 000 000 EUR).

<sup>(28)</sup> Kommissionens beslutning af 14. juni 1999, Det Forenede Kongerige — Manchester Airport, statsstøtte NN 109/98.

afgange tur/retur kunne skabe yderligere 4 235 arbejdspladser (2 329 direkte og 290 indirekte). Selskabets aktiviteter vil også få andre virksomheder til at slå sig ned i regionen, når lufthavnen giver mulighed for internationale aktiviteter. Ryanair støtter ligeledes et højere aktivitetsniveau og turistindtægter i Belgien. Selskabet giver med sin lavprispolitik passagererne et incitament til at tage til Belgien flere gange.

- (75) Ryanair minder om, at Hainaut-regionen er en af Belgiens fattigste, som falder ind under traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), og at Kommissionen, selv hvis støtten ikke ved en umiddelbar vurdering opfylder nogen af betingelserne i rammebestemmelserne eller fritagelsesforordningerne, skal bedømme hver enkelt sag ud fra de konkrete omstændigheder <sup>(31)</sup>. Ryanair anmoder navnlig Kommissionen om at tage stilling til, om støtten til pilotuddannelse er forenelig på grundlag af Kommissionens forordning (EF) nr. 68/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på uddannelsesstøtte <sup>(32)</sup>.

#### 4. BELGIENS BEMÆRKNINGER

- (76) Belgien fremsendte sine bemærkninger, da proceduren blev indledt i februar 2003. Ud over bemærkninger om udbygningen af sekundære lufthavne, forbindelserne til Ryanair og regionen Valloniens overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip omfatter indlægget en redegørelse for, hvorfor BSCA også må have overholdt princippet. Kommissionen fik tilsendt BSCA's virksomhedsplan fra april 2002 med en ekspertvurdering fra konsulentfirmaet Deloitte & Touche fra 2003, hvori overholdelsen vurderes på baggrund af virksomhedens resultater. I ekspertvurderingen bedømmer konsulentfirmaet den struktur og de overordnede bevæggrunde, som BSCA's virksomhedsplan er baseret på. Konsulentfirmaet konkluderer endog, at de fremtidige resultater, som nu kan forventes, er bedre end det fremgår af virksomhedsplanen, og at »hvis det i første omgang ser ud, som om bestyrelsen ved at indgå aftale med Ryanair har øget aktivitetsniveauet betydeligt på bekostning af rentabiliteten, så viser udviklingen i de efterfølgende år, at virksomhedsplanen tværtimod fører til positive resultater allerede i 2004, der fortsat vil blive endnu bedre, som det fremgår af vores bemærkninger om investeringens rentabilitet i forhold til egenkapitalen [...] Bestyrelsens beslutning kan således betragtes som berettiget på baggrund af en virksomhedsplan, som nu har vist sig at være velfunderet og troværdig, ligesom den periode på

tre år, hvor der forekom negativ rentabilitet, udgør en normal overgangsperiode mellem forskellige driftsvilkår« <sup>(33)</sup>.

- (77) Belgien fremsendte yderligere bemærkninger til Kommissionen i maj 2003 som reaktion på bemærkninger fra interesserede tredjeparter. Ved denne lejlighed fremførte Belgien, at BSCA's bestyrelse takket være sin fornuftige virksomhedsførelse og en hurtigere udvikling end forventet i administrationens kommercielle indtægter havde godkendt et budget for 2003 med et positivt resultat, og at resultaterne for tredje og fjerde kvartal i regnskabsåret 2002 viste henholdsvis et overskud på [...] (\*) EUR og et resultat i balance.
- (78) Kommissionen anmodede om møder med de belgiske myndigheder for at få belyst en række uafklarede spørgsmål om BSCA's overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip, lufthavnsafgifterne, miljøfonden, godtgørelserne for »bidrag til vedligeholdelse og brandbekæmpelse« og kapitaltilførslen til BSCA.
- (79) Det centrale spørgsmål på disse møder var BSCA's adfærd. Kommissionen fremførte, at virksomhedsplanen for BSCA og konsulentrapporten ikke gav noget fyldestgørende grundlag for at vurdere overholdelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. Planen var opstillet i foråret 2002, dvs. efter BSCA's beslutning om at indgå aftale med Ryanair i 2001. 2002-planen var heller ikke antagelig, fordi den tog udgangspunkt i helt andre driftsparametre end dem, BSCA havde i 2001. Den omfattede således elementer, der afspejlede de ændringer i koncessionsvilkårene, som blev gennemført i 2002 <sup>(34)</sup> og som beskrives i procedurebeslutningen.
- (80) Kommissionen anmodede derfor de belgiske myndigheder om at fremsende den virksomhedsplan, som BSCA havde opstillet i 2001, og alle andre dokumenter, som jf. Kommissionens normale fremgangsmåde og Domstolens

<sup>(33)</sup> Denne udvikling i finansieringssituationen siges at skyldes, at de kommercielle aktiviteter og indtjeningen stiger i forbindelse med den nye, større og mere attraktive terminal, som står færdig i 2005, at engangsordningerne med finansielle incitamenter udløber, at BSCA får mulighed for at forhandle nye forretningsvilkår med Ryanair med flere afgange end den aktuelle kontrakt 26, at man afskaffer de busser, som kører passagererne til og fra parkeringsområderne og som bliver overflødige når den nye terminal åbner, hvilket medfører en besparelse på [...] EUR, og at lufthavnen har fået mulighed for stordriftsbesparelser.

(\*) Dele af denne tekst blev udeladt for at sikre, at ingen fortrolige oplysninger offentliggøres; de pågældende dele er omgivet af fir-kantede parenteser.

<sup>(34)</sup> Disse ændringer gennemgås i procedurebeslutningens punkt 60-62.

<sup>(31)</sup> Domstolens dom af 17. september 1980 i sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 24.

<sup>(32)</sup> EFT L 10 af 13.1.2001, s. 20.

retspraksis kunne bruges til at analysere en privat investors bevæggrunde på det tidspunkt, hvor der blev truffet beslutning om at investere. Belgien fremsendte denne virksomhedsplan, som danner grundlag for Kommissionens analyse af finansieringssituationen i nærværende beslutning.

#### 4.1. UDBYGNINGEN AF DE REGIONALE LUFTHAVNE OG FORBINDELSERNE TIL RYANAIR

- (81) Belgien bemærker, at Charleroi ligesom mange andre regionale lufthavne blev underudnyttet og ikke kunne gøres rentabel. Da regionerne i 1988 fik ansvaret for administrationen og driften af de regionale lufthavne, besluttede den vallonske regering at udnytte lufthavnens økonomiske muligheder, og der blev foretaget en række investeringer med henblik herpå<sup>(35)</sup>. Regeringen godkendte i sin beslutning af 20. juli 2000 retningslinjerne for et investeringsprogram for Charleroi med et budget på 113,73 mio. EUR (4 588 mio. belgiske franc (BEF))<sup>(36)</sup>.
- (82) Belgien understreger, at traktatens regler om statsstøtte ikke finder anvendelse på denne type finansiering. I Kommissionens retningslinjer for anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren<sup>(37)</sup> (»retningslinjerne for luftfartssektoren«) angives det, at »opførelse eller udvidelse af infrastrukturprojekter (såsom lufthavne, motorveje, broer osv.) udgør en almen foranstaltning i økonomisk politik, der ikke kan kontrolleres af Kommissio-

nen i medfør af traktatens statsstøtteregler. Afgørelse om infrastrukturudvikling falder uden for denne meddelelses anvendelsesområde, for så vidt som de sigter mod at opfylde planlægningsbehov eller gennemføre national miljø- eller transportpolitik«.

- (83) Belgien har fremført, at små regionale lufthavne ifølge den undersøgelse fra Cranfield University, som nævnes i betragtning 48, ikke kan overleve uden offentlig finansiering, hvis de har mindre end en million passagerer om året, og at passagertallet har afgørende indvirkning på lufthavnens enhedsomkostninger. Enhedsprisen falder betragteligt, når passagertallet kommer over 500 000, og antager et stabilt leje, når det kommer over tre millioner. For at kunne nå op på så mange passagerer bestræbte man sig fra 1995-1996 på at trække luftfartsselskaber til Charleroi lufthavn.
- (84) Der blev taget kontakt til en række lavprisselskaber (Virgin Express, Ryanair, Easyjet og Debonair) og en del regionale selskaber og charterselskaber (Neckermann, Sunsnacks, Pégase, Sunair, Jet Air, Best Tours og Bosphorus), og lufthavnen kunne udbygge sin chartertrafik i samarbejde med Thomas Cook, British World Airlines og Wasteels Travel samt starte ruter til Algeriet og Yemen. Ikke desto mindre led lufthavnen under en række ulemper<sup>(38)</sup>, og de selskaber, man henvendte sig til, var af hver deres egne årsager svære at få til at etablere ruter med afgang fra Charleroi<sup>(39)</sup>.

<sup>(35)</sup> Den vallonske regering godkendte den 2. maj 1989 den analyse, hvori det belgiske transportministerium fastslår følgende:

»For regionen Valloniens vedkommende overføres der sammen med dette ansvar også et underskud, som for regnskabsåret 1989 anslås til 130 millioner franc. Myndighedens første målsætning er derfor at sætte alt ind på hurtigt at få gjort de vallonske lufthavne og flyvepladser rentable. Med henblik herpå skal der iværksættes en række fælles tiltag, navnlig på infrastrukturområdet. Vore lufthavnens udvikling kan kun sikres ved en fornuftig vækst i indtægtsniveauet, hvilket kan ske ved at optage nye aktiviteter på områderne, f.eks. charterflyvning, godstransport, forretningsrejser og kundeservice på højt niveau (...). Det må bemærkes, at udstyr og indretning slet ikke kan leve op til de krav, sådanne nye aktiviteter vil stille (...). Gosselies har i dag ganske vist gode bygninger og fyldestgørende parkeringsforhold, men den korte landingsbane sætter grænser for, hvilke typer aktiviteter der vil kunne lade sig gøre her«. Bilag 1 til Belgiens indlæg af 14. februar 2003.

<sup>(36)</sup> Omkostningerne til udvikling af områderne omkring lufthavnen, f.eks. godtgørelse til omkringboende, blev dengang anslået til 75,35 mio. EUR [3 040 mio. BEF].

<sup>(37)</sup> EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5.

<sup>(38)</sup> Belgien nævner bl.a., at der er langt til Bruxelles og ingen togforbindelse, at den eksisterende terminals medtagne tilstand ikke fremmer den kommercielle interesse, at charterselskaberne foretrak Zaventem, at lufthavnen var lukket om natten, at Virgin Express havde en base i Zaventem, at Zaventem havde større prestige, at der ikke var teknikere nok til fly med base i lufthavnen, at ét fly med base i lufthavnen ikke gav arbejde nok og at det derfor var nødvendigt at flyve fempunktsruter (Zaventem, Malaga, Charleroi, Malaga, Zaventem) eller tomflyvninger, at lufthavnen ikke havde åbent længe nok, og at landingsbanen ikke er lang nok til fly med rejsetid over to timer (ingen ILS III).

<sup>(39)</sup> Henvendelserne til Virgin (1997-2000) førte ikke til noget, især fordi selskabet allerede havde aftale til anden side og forbindelser med Sabena. Easyjet var ikke interesseret, fordi selskabet i 2002 etablerede to nye baser på kontinentet (Genève og Amsterdam), betragtede den manglende togforbindelse fra Charleroi som en alvorlig hindring for etableringen og mente, at det franske marked var mere tillukkende end det belgiske. Go, som BSCA henvendte sig til i 2000, havde indstillet sin ekspansionsstrategi, mens selskabet afventede udfaldet af en klage. Selskabet Buzz havde undersøgt mulighederne for en rute mellem Charleroi og Stansted, men opgav af frygt for, at det ikke ville give overskud. City Bird forlangte, at regionen Vallonien skulle skyde kapital i selskabet, inden det ville etablere sig i Charleroi, hvilket blev nægtet på grund af virksomhedens dårlige finansielle situation. I 2002 henvendte BSCA sig til omkring 35 selskaber i den såkaldte »etniske« luftfartssektor, østlandene og chartersektoren.



- (85) I 2001 foretog selskabet Grands Travaux de Marseille (GTM), som overvejede at købe sig ind i BSCA, en undersøgelse af lufthavnens udviklingspotentialer. Heraf fremgik det, at Ryanair var det eneste umiddelbart realistiske valg, hvis lufthavnen skulle gøres til en rentabel virksomhed på kort eller mellemlang sigt. Belgien præciserer følgende: »hvis de finansielle indrømmelser, som Ryanair ville have fra BSCA's side, var mere omfattende end dem, de øvrige lavprisselskaber kunne forventes at skulle have, var det fordi de øvrige selskaber udviste ringe eller ingen interesse og derfor ikke kom i betragtning som alternativer til at lade Ryanair etablere base i Charleroi«.
- (86) Belgien understreger, at de regionale lufthavne og lavprisselskaberne er et »vinderhold«. Dels kan lufthavnene tilbyde gode indpasningsmuligheder i tidsplanerne, et miljø uden høj trafikthed, hurtig afvikling af afgangene, kraftigt nedsatte lufthavnsafgifter og fleksible tjenester, som er målrettet mod denne type luftfartsselskaber. Dels har disse alliancer givet de underudnyttede regionale lufthavne en hidtil uset vækst <sup>(40)</sup>. Hver ny destination, som Ryanair har lanceret med en daglig afgang, har forøget passagertallet med ca. 100 000 om året. Det indebærer allerede store fordele for en lufthavn, når der åbnes en ny rute. Hvis der bliver etableret en base i en lufthavn, kan den opnå en kritisk masse på forskellige indtjeningskilder, som sikrer, at omkostningerne hurtigere bliver tjent ind igen. Med Ryanairs base er passagertallet steget fra 773 431 i 2001 til 1 271 979 i 2002. Passagertallet i 2003 anslås til 1 700 000. Det netværk af forskellige destinationer, som der bliver umiddelbar adgang til, styrker lufthavnens succes. Lufthavnene Stansted, Liverpool og Luton pådrog sig et underskud med de afgiftsrabatter, de bevilgede lavprisselskaberne, men fik derefter en enorm vækst takket være de passagertal, som selskaberne skabte, med deraf følgende overskud.
- (87) Lufthavnene har lært at sprede sig over forskellige indtægtskilder og har forstået, at deres rentabilitet først og fremmest afhænger af, hvor mange passagerer der kommer igennem deres infrastrukturer. De kommercielle indtægter overstiger i stadig flere tilfælde indtægterne på selve luftfartsaktiviteterne, navnlig i de store lufthavne. Disse lufthavne er allerede nu fortrinsvis kommercielle virksomheder, som i hver enkelt sag forhandler gunstige vilkår for at tiltrække luftfartsselskaber og dermed øge trafikken. Således har en række andre underkontrahenter efter Ryanair nu også etableret sig i Charleroi <sup>(41)</sup>. Kontraktens garantiperiode har også gjort det lettere at fastsætte rentabilitetsparametre for opførelsen af den nye terminal, så lufthavnen får større kommerciel kapacitet til at tage flere passagerer og udvide forretningsarealet.
- (88) Belgien understreger, at flere private lufthavnsadministrationer er interesserede i BSCA, f.eks. Grands Travaux de Marseille <sup>(42)</sup> og Morrison, som har overvejet at købe sig ind med en kapitalandel på 25 %: »Når private partnere som Vinci og Morrison viser interesse for at opkøbe 25 % af BSCA, viser det med al ønskelig tydelighed, at den aftale, der blev indgået med Ryanair, kunne have været indgået af en privat investor, eftersom BSCA åbenbart i nær fremtid bliver rentabel som virksomhed«.
- (89) Belgien bemærker om lufthavnskapaciteten, at man ikke kan betragte den som værende opbrugt. Restkapaciteten er i dag 25 % for handelsområdet og 50 % for luftfart. Den aktuelle infrastrukturens teoretiske kapacitet anslås til 5,5 millioner passagerer, mens et mere forsigtigt skøn sættes til 2,5 millioner, hvilket giver mulighed for en stigning på ca. 50 % i forhold til passagertallet for 2002. Efter BSCA's skøn giver den nye terminal en kapacitetsforøgelse på 100 %, så mindst to nye selskaber kan etablere baser i Charleroi. Det giver plads til nye brugere i Charleroi, f.eks. selskabet Flyeco, som regner med at lancere fem destinationer i december 2003 med 300 000 passagerer inden for det første år.

<sup>(40)</sup> Her nævnes bl.a. lufthavnene i Liverpool, Luton, Glasgow Prestwick, Frankfurt Hahn og Paris Beauvais. Lufthavnen i Liverpool, som ejes af den private koncern Peel Holdings, har fået tre gange så mange passagerer, efter at den blev privatiseret og EasyJet kom til i 1997. EasyJet har for øvrigt ikke blokeret for, at der kunne komme andre selskaber til, f.eks. Ryanair, Euroceltic Airways og forskellige charterselskaber. Efter indvielsen af en ny terminal i 2002 har lufthavnen efter sigende indgået mange aftaler om rabatter på de officielle priser.

<sup>(41)</sup> Her nævnes: en boghandel, en kontrakt med Coca-Cola om drikkevareautomater og en kontrakt med Air Terminal Publicity om varetagelse af lufthavnens reklamer (februar 2002), en tøjbutik (»guide du routard«, marts/april 2002), en internetcafé (juni 2002), en toldfri butik (Belgian Sky Shop, juli 2002), et nyt cafeteria (august 2002), en biludlejning (Budget, oktober 2002), en bankfilial (Dexia, november 2002) og et vekselsbureau (februar 2003). BSCA kunne i 2002 ligeledes genforhandle provisionstaksterne på sine forskellige kontrakter (cafeteria, biludlejning, lufthavnsbus til Bruxelles, påfyldning af brændstof).

<sup>(42)</sup> I den forbindelse specificerer Belgien, at det forhold, at GTM ikke har købt sig ind i BSCA, ikke som angivet af Kommissionen i procedurebeslutningens punkt 9 havde noget at gøre med de vilkår, som BSCA har bevilget Ryanair. To skrivelser af april 2001 fra Vinci-koncernen — som har købt GTM — dokumenterer, at koncernen fortsat er interesseret i at købe sig ind i BSCA.

#### 4.2. OVERHOLDELSEN AF DET MARKEDSØKONOMISKE INVESTORPRINCIP

##### 4.2.1. REGIONEN VALLONIENS OVERHOLDELSE AF DET MARKEDSØKONOMISKE INVESTORPRINCIP

###### 4.2.1.1. Nedsættelsen af landingsafgifterne

(90) Belgien mener, at regionen Vallonien har overholdt det markedsøkonomiske investorprincip, fordi regionens adfærd »reelt repræsenterer udøvelse af økonomiske aktiviteter og ikke udøvelse af myndighedsbeføjelser«. I modsætning til, hvad landet tidligere har hævdet, forklarer Belgien, at lufthavnsafgifterne skal betragtes som gebyrer og ikke som afgifter, idet gebyrer er forbrugsbestemte og opkræves fra brugeren, mens afgifter er ens for alle. Derfor skulle der her være tale om et »gebyr, som er prisen for brugerens anvendelse af lufthavnen, som modydelse for de tjenester, der ydes«.

(91) På mødet den 24. juni 2003 spurgte Kommissionen om, nøjagtig hvilken tjeneste gebyret hænger sammen med. Belgien svarede, at gebyret ikke hænger sammen med én bestemt tjeneste, men er et delvist finansielt bidrag som betaling for anvendelsen af lufthavnsinfrastrukturen jf. den vallonske bekendtgørelse af 16. juli 1998.

(92) På mødet spurgte Kommissionen også, om det er regionen Vallonien eller BSCA, som ejer afgiftsindtægterne. Belgien svarede, at det primært er regionen Vallonien, som BSCA videregiver 65 % af afgiftsbeløbet til. Kommissionen påpegede, at bekendtgørelsen af 16. juli 1998 angiver, at BSCA »opkræver« lufthavnsafgifter, og spurgte, om ordet »opkræve« her kun betyder »inddrive« eller om BSCA har ejendomsret til de modtagne beløb. Belgien svarede, at der kun var tale om inddrivelse.

(93) Det er dog ikke, hvad Belgien angav i sin skrivelse af 27. august 2003. Her forklarede man, at BSCA ejer afgifterne, når de er opkrævet fra brugerne, bortset fra de 35 %,

som indbetales til miljøfonden <sup>(43)</sup>. Belgien forklarer, at BSCA har varetager offentlige tjenesteydelser: »Der er tale om en offentlig servicekontrakt, hvor en virksomhed varetager en offentlig tjeneste for egen regning og risiko med tilsyn fra og på vilkår fastsat af koncessionsgiveren, mod en godtgørelse, som koncessionshaveren selv opkræver fra brugerne«. Eftersom det er BSCA, der administrerer og driver lufthavnen og yder tjenester til brugerne, »er det logisk, hvis denne virksomhed opkræver og beholder de gebyrer, som udgør modydelsen for de tjenester, der ydes til brugerne«.

(94) Efter Belgiens opfattelse udgør de 65 % af lufthavnsafgifterne, som BSCA råder over, ikke statsstøtte fra regionen Vallonien til BSCA, da der ikke overføres offentlige midler fra en enhed til en anden. Belgien henviser til retspraksis i PreussenElektra-sagen <sup>(44)</sup>.

(95) Belgien understreger, at de enkelte medlemsstater eller offentlige myndigheder selv må fastlægge lufthavnsafgifterne for lufthavnene i deres område. Visse lufthavne fastlægger selv lufthavnsafgifterne, som kontrolleres af en tilsynsmyndighed. Det er vanskeligt at sammenligne afgifterne, fordi de bestemmes af omkostningsstrukturerne, handelspolitikken, udviklingsstadiet, transportpolitikken og vidt forskellige forhold fra lufthavn til lufthavn. De regionale lufthavne hævdes at have lavere strukturelle omkostninger og offentlige afgifter end de store lufthavne. For så vidt angår sammenligninger med andre lufthavne er det ifølge Belgien ikke korrekt, at den interesserede part B skal betale 32 EUR i afgifter i Zaventem, mens Ryanair kun skal af med 4 EUR for de samme tjenester. Ryanair angives pr. passager at betale 1 EUR i landingsafgift, 1 EUR for groundhandling, 7 EUR i pas-

<sup>(43)</sup> »I medfør af koncessionskontrakten af 9. juli 1991 mellem regionen Vallonien og BSCA overdrages retten til at opkræve gebyrerne til koncessionshaveren, så BSCA ejer gebyrerne med det samme de opkræves fra brugerne for de tjenester, BSCA yder som led i koncessionen, hvilket dog naturligvis ikke gælder de 35 %, som i første omgang skal indbetales til miljøfonden og fra 2002 som et maksimalbeløb til SOWAER. De nærmere detaljer herom fremgår af opgavebeskrivelsen af 9. juli 1991. Det fastsættes således i artikel 7, at »koncessionshaveren opkræver afgifter i forbindelse med luftfart under overholdelse af gældende lovbestemmelser eller love, som senere måtte blive indført af de vallonske regionalmyndigheder. Opkrævningen af disse afgifter betragtes i nærværende dokument, hvor det måtte være relevant, som værende overdraget til koncessionshaveren«.

<sup>(44)</sup> Domstolens dom af 13. marts 2001 i sag C-379/98, PreussenElektra og Schlesweg, Sml. I, s. 2099, præmis 59 og 61: »Det bemærkes her, at den forpligtelse, der påhviler de private elforsyningsvirksomheder til at købe elektricitet fremstillet fra vedvarende energikilder til fastsatte mindstepriser, ikke udgør nogen direkte eller indirekte overførsel af statsmidler til producenterne af denne type elektricitet [...] Under disse omstændigheder kan den omstændighed, at købsforpligtelsen er fastsat ved lov og medfører en ubestridt fordel for visse virksomheder, ikke give den karakter af statsstøtte i traktatens artikel [87], stk. 1's forstand«.

sagerafgift og 4 EUR som bidrag til Promocy, dvs. i alt 13 EUR.

- (96) Belgien begrundet de nedslag, Ryanair får i landingsafgifterne, med »det passagertal, som selskabet tilføjer, nemlig mindst 27 millioner passagerer i kontraktperioden på 15 år«. »De vallonske offentlige myndigheder må efter eget skøn bevilge rabatter for at tiltrække nye brugere såsom Ryanair, som kan sætte en regional lufthavn som Charleroi i stand til at komme op over den million passagerer, der udgør rentabilitetstærsklen«. Selv om det gør landingsafgiften lavere, må man ikke glemme, at det samlede afgiftsbeløb bliver mærkbart større på grund af Ryanair: det er nu steget til 5,2 mio. EUR, mens man uden Ryanairs trafik kun ville have tjent 310 000 EUR.

- (97) Belgien mener, at »BSCA [regionen Vallonien <sup>(45)</sup>] stod over for en »kommerciel nødvendighed«, da der blev bevilget rabatter på landingsafgifterne, fordi der var en helt reel substitutionsrisiko, idet Ryanair kunne indgå kontrakt med en anden lufthavn«, og Belgien henviser til retspraksis i Van der Kooy-sagen om gaspriser i Nederlandene <sup>(46)</sup>. I sin dom af 2. februar 1988 vurderede Domstolen, at en præferencetarif for gartnere ikke udgjorde statsstøtte »hvis det påvises, at den omtvistede præferencetarif på baggrund af det pågældende marked er objektivt berettiget af økonomiske hensyn som f.eks. nødvendigheden af at tage konkurrencen op på dette marked med andre energikilder, hvis pris er konkurrencedygtig i forhold til prisen på den pågældende energikilde«. Domstolen hævdes at have bekræftet denne retspraksis i en dom af 29. februar 1996, ifølge hvilken »det er almindelig kommerciel praksis, at en virksomhed indrømmer en rabat, hvis den er økonomisk forsvarlig, såfremt det er kommercielt nødvendigt« <sup>(47)</sup>.

- (98) De offentlige lufthavne bør ikke pålægges en offentliggørelsespligt hvad angår rabatterne på deres landingsafgifter, når de private lufthavne, som følger de samme forhandlingsordninger, ikke på nogen måde er underlagt Kommissionens statsstøtteprocedurer. Belgien nævner flere eksempler på lufthavne, som er gået med til at sænke afgifterne uden forudgående offentliggørelse.

<sup>(45)</sup> Kommissionen formoder, at Belgien henviser til regionen Vallonien og ikke til BSCA.

<sup>(46)</sup> Domstolens dom af 2. februar 1988 i de forenede sager 67, 68 og 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 30.

<sup>(47)</sup> Domstolens dom af 29. februar 1996 i sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. I-723, præmis 82.

- (99) Belgien fastholder, at Charleroi lufthavn er rede til at give ethvert andet luftfartsselskab tilsvarende rabatter, hvis det kan tilføre et passagertal svarende til Ryanairs. BSCA's virksomhedsplan blev for øvrigt opstillet med udgangspunkt i landingsafgifter svarende til dem, Ryanair betaler, dvs. 1 EUR pr. passager for alle lufthavnens brugere, hvilket skulle bevise, at foranstaltningerne ikke er selektive. Belgien har forelagt Kommissionen tilbud fra BSCA til tre luftfartsselskaber ([...]), hvori det samme beløb på 1 EUR anvendes.

- (100) Belgien har forklaret, at de offentlige vallonske myndigheder er i færd med at ændre den vallonske bekendtgørelse af 16. juli 1998 »så der mere målrettet kan tages hensyn til de forskellige objektive kriterier, som kendetegner de vallonske lufthavnens forskellige brugertyper«.

#### 4.2.1.2. *Regionen Valloniens kompensationsklausul*

- (101) Belgien er uenig i Kommissionens påstand om, at princippet om den private investor ikke finder anvendelse på regionen Vallonien, når den udøver sine reguleringsbeføjelser. Belgien svarer, at »Kommissionen kan imidlertid ikke pålægge regionen Vallonien at handle i henhold til kriterierne for den private operatør, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, der indebærer indgåelse af gensidigt forpligtende kontrakter, og samtidig nægte den retten til at yde sin medkontrahent den juridiske sikkerhed, som denne med rette kan forvente«. Det er helt normalt, at regionen Vallonien under udøvelsen af sin egen kompetence kan forpligte sig over for sin medkontrahent til at garantere den kontrakt, der er indgået for en periode på 15 år, en vis juridisk sikkerhed.

- (102) Det skal ligeledes understreges, at regionen Vallonien ikke har givet afkald på at udøve sine reguleringsbeføjelser, uanset om der er tale om afgiftsniveauet eller om Charleroi lufthavnens åbningstider. Klausulen om kompensation har kun betydning i forbindelse med dens kommercielle forbindelser med Ryanair. Disse klausuler er ikke diskriminerende, da ingen anden reel konkurrent udøver aktiviteter i Charleroi svarende til Ryanairs. Regionen Vallonien bekræfter, at den er parat til at give enhver potentiel konkurrent til Ryanair, der ønsker at gennemføre ruteflyvninger, en sådan klausul.

- (103) På mødet den 24. juni 2003, spurgte Kommissionen om, hvorvidt Ryanair, hvis der bliver indført en ny afgift (f.eks. en miljøafgift), vil være forpligtet til at betale denne i kontraktens løbetid. Belgien forklarede, at regio-

nen Vallonien ikke selv ville tage initiativ til at indføre en ny lufthavnsafgift, hvilket ikke forhindrer, at Fællesskabet eller den belgiske stat vedtager nye bestemmelser, som Ryanair vil skulle overholde.

#### 4.2.2. ANVENDELSE AF PRINCIPPET OM DEN PRIVATE INVESTOR PÅ BSCA

##### 4.2.2.1. Den type fordele, der er indrømmet Ryanair

(104) De belgiske myndigheders bemærkninger vedrørende den type fordele, der er indrømmet Ryanair, svarer til de bemærkninger, der blev fremsat af det irske selskab TBI og Morrison:

- »Engangs«-incitamenterne er blevet indrømmet Ryanair som modydelse for den store risiko, som selskabet løber, og den investering, det har foretaget i forbindelse med udviklingen af nye destinationer fra en regional lufthavn, der endnu ikke har stået sin prøve. BSCA er parat til at indrømme andre selskaber de samme incitament.
- Den lave pris på groundhandling forklares ved, at der leveres begrænsede og grundlæggende ydelser, og ved en optimal allokering af de menneskelige ressourcer. Disse tjenesteydelser skal fortsat rationaliseres for at nedbringe tabene på de ydelser, der leveres til Ryanair. Disse midlertidige tab skal ses i sammenhæng med den samlede transaktion med Ryanair: de kompenseres af indtægter fra lufthavnsskatter og kommercielle aktiviteter.
- Som svar på bemærkningen fra den interesserede part B om åbningen af markedet for groundhandling i Charleroi præciserer Belgien »at dette direktiv [direktiv 96/67/EF] ikke i øjeblikket finder anvendelse på Charleroi lufthavnen, da denne endnu ikke har overskredet tærsklen på to millioner passagerer. Når kriterierne for anvendelse af dette direktiv er opfyldt, vil BSCA naturligvis træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at opfylde dette«.
- Med hensyn til markedsføringstilskuddet mener Belgien ikke, at det er interessant at reklamere for en lufthavn som sådan, da passagererne i højere grad vælger et luftfartsselskab frem for en bestemt lufthavnsinfrastruktur. Det er luftfartsselskabet, der skaber passagerstrømmen, som igen giver lufthavnen indtægtskilder. Selv om markedsføringsforanstaltningerne fokuserer på Ryanairs flyvninger, så bidrager de direkte til BSCA's lufthavnsindtægter og kommercielle indtægter takket være den stigning i passager-

antallet, som reklamerne for luftfartsselskabets aktiviteter medfører. Charleroi lufthavnens image forbedres, da den drager fordel af reklamen på Ryanairs hjemmeside, der er den mest besøgte hjemmeside inden for den europæiske lufthavnssektor. De regionale lufthavne er mindre kendte blandt forbrugerne og luftfartsselskaberne og må udfolde større anstrengelser for at skabe sig et ry og for at blive betragtet som et gyldigt alternativ til de større hovedlufthavne, der har bedre jernbane- og vejforbindelser og et mere fasttømret ry.

##### 4.2.2.2. BSCA's beslutningstagning

(105) Med hensyn til gennemførelsen af forhandlingerne med Ryanair præciserede Belgien følgende:

- En første virksomhedsplan blev fremlagt for BSCA's bestyrelse i løbet af 2000. Denne virksomhedsplan blev dog betragtet som lidet troværdig på grund af en tendens til at undervurdere visse udgifter og overvurdere indtægterne.
- Der blev taget ny kontakt til Ryanair for at genforhandle disse betingelser. Efter tre måneders intense forhandlinger nåede man frem til en principaftale i februar 2001 om en stigning i passagerafgiften på 200 BEF (omkring 5 EUR) til 7 EUR <sup>(48)</sup>, en stigning i skatterne med tiden for at tage hensyn til inflationen og en fjernelse af loftet over landingsafgiften, der oprindeligt kun fandt anvendelse på de første 130 passagerer på hvert fly.
- Disse elementer blev indarbejdet i en ny virksomhedsplan, der efterfølgende blev formelt godkendt af BSCA's bestyrelse, inden kontrakterne blev underskrevet.
- BSCA's bestyrelse tæller adskillige virksomhedsledere, som har erfaring med ledelse af store private virksomheder, og deres godkendelse af aftalen var derfor naturligvis baseret på en indgående undersøgelse.

(106) På mødet den 24. juni 2003 spurgte Kommissionen de belgiske myndigheder om, på hvilken dato BSCA helt nøjagtigt havde truffet beslutning om at investere i Ryanair. Belgien og Ryanair havde i deres skriftlige svar

<sup>(48)</sup> Denne aftale resulterede i en ændring af bekendtgørelsen af 16. juli 1998 den 22. marts 2001.

fremført, at datoen for underskrivelsen af aftalerne mellem Ryanair, BSCA og regionen Vallonien (november 2001) blot var en formalisering af en aftale indgået i februar 2001 (Ryanair) eller april (Belgien). Belgien svarede, at BSCA's bestyrelse havde truffet beslutningen den 31. juli 2001. Referaterne af møderne i BSCA's bestyrelse gør det muligt at fastslå, hvordan forhandlingerne er blevet gennemført.

(107) På mødet i BSCA's bestyrelse den 30. maj 2001, hvor der blev valgt en næstformand og en ny direktion, blev bestyrelsen informeret af en repræsentant for den vallonske regering med ansvar for lufthavnsspørgsmål om, at forhandlingerne med Ryanair næsten var afsluttet. Aftalen ville inden for kort tid blive fremlagt for bestyrelsen, som ønskede »snarest muligt at være i besiddelse af en finansiell oversigt over de fremtidige transaktioner med Ryanair«<sup>(49)</sup>.

(108) På bestyrelsesmødet den 15. juni 2001 var et af punkterne på dagsordenen en redegørelse for forhandlingerne med Ryanair. Disse forhandlinger blev gennemført af to administratorer fra BSCA, der ligeledes var medlemmer af premierministerens kabinet og af det vallonske transportministerium. På dette møde havde bestyrelsen navnlig lejlighed til at høre en redegørelse fra Commissaire Réviseur (revisor) om, hvilke opgaver der påhviler BSCA i henhold til koncessionsaftalen fra 1991. Der er tale om følgende punkter: brandvæsen under nøje overholdelse af OACI-reglerne, den tekniske vedligeholdelse af bygninger, start- og landingsbaner og de nærmeste omgivelser, salg af flybrændstof, forvaltning af hangarerne, forvaltning og udvikling af parkeringstjenesten, forvaltning af lokaler i administrationsbygningerne, cafeteriet og restauranten, forvaltning af reklamesteder, groundhandling, catering, kommercielle områder, tax free shop, passagerinformationstjeneste. Koncessionshaveren skal ligeledes inden for rammerne af koncessionen af den statslige forvaltning varetage vedligeholdelse af terrænet, bygningerne og udstyret, bygværker og materiel, der er

<sup>(49)</sup> På dette møde blev spørgsmålet om forekomsten af en eventuel statsstøtte drøftet: »[repræsentanten for den vallonske regering] understregede, at Europa-Kommissionen tilsyneladende tillader, at den regionale offentlige myndighed, hvis lovlige opgave er at udvikle lufthavnens aktivitet, gennemfører markedsføringsbestræbelser. Dette indgreb, der som følge af sammensætningen af BSCA's aktionærgruppe kan sidestilles med en offentlig udgift, skulle undgå kritik fra Kommissionen på grund af udgiftens formål. Nogle af bestyrelsesmedlemmerne foreslog, at man uofficielt rettede henvendelse til en repræsentant for Kommissionen for at sondere terrænet med hensyn til dennes opfattelse af, hvorvidt aftalen med Ryanair var forenelig med reglerne om statsstøtte og med konkurrencereglerne. Et flertal af medlemmerne mente, at man måtte vente til forhandlingerne var afsluttet, idet de naturligvis blev gennemført med forbehold af bestyrelsens godkendelse, og derefter vurdere de betingelser, man var nået frem til, før man rettede henvendelse til Kommissionens tjenestegrene, uofficielt eller ej«.

omfattet af koncessionen, eller som stilles til rådighed, således at alt til enhver tid er egnet til den brug, hvortil det er beregnet.

(109) Mødet den 29. juni 2001 var i det store hele helliget forhandlingerne med Ryanair. Repræsentanten for den vallonske regering forklarede, at kontrakten »fortsat var et udkast, men at der var tale om en mundtlig aftale, som lå fast parterne imellem«. Flere spørgsmål blev behandlet:

— antallet af fly med base i lufthavnen var fastsat til mellem to og fire

— antallet af flyvninger begrænses til 26 om dagen, hvilket skyldes »lufthavnens kapacitet og bidragets finansielle begrænsning. Målet på sigt er også at kunne sprede sig og finde andre flyselskaber, for det er ikke tanken, at Ryanair skal være den eneste klient i Charleroi lufthavnen«.

— landingsafgiften: »[administratoren] mindede for så vidt angik punkterne 1.2 og 1.4 om, at landingsafgiften fastsættes af den vallonske regering. Ministeren kan indrømme en præferencetakst, der opkræves af BSCA, og som forbliver det pågældende selskabs ejendom. Ministeren havde i øvrigt i denne forbindelse modtaget en forespørgsel fra Parlamentet, og han svarede, at der gælder den samme takst for alle selskaber, der opererer fra en vallonsk lufthavn«. »[den anden administrator] spurgte om, hvorvidt de 7 EUR i punkt 1.4 og de i punkt 1.2 omhandlede euro forblev BSCA's ejendom. [Administratoren] svarede bekræftende herpå«.

(110) Mødet den 10. juli 2001 var ligeledes i vid udstrækning helliget forhandlingerne med Ryanair, idet repræsentanten for den vallonske regering kommenterede udkastet til kontrakt over for bestyrelsesmedlemmerne. En administrator »oplyste, at der kun manglede få ting, før kontrakten i hovedsagen var afsluttet, men alligevel havde administratorerne kun kendskab til enkelte elementer i forbindelse med en finansiell vurdering af kontrakten«. Dette finansielle aspekt er meget vigtigt, da det forpligter lufthavnen og dermed medfører ansvar for administratorerne. Administratorerne ønskede at modtage nærmere oplysninger om muligheden for, at Ryanair kunne opnå finansielle fordele ud over de fire fly med base i lufthavnen<sup>(50)</sup>.

<sup>(50)</sup> Hvis antallet af fly overstiger de fire fly, der er omhandlet i kontrakten, skal kontraktens betingelser genforhandles. Ryanair vil ikke kunne opnå yderligere finansielle fordele uden at stationere ekstra fly, for fordelene gælder kun 26 flyvninger pr. dag.





(113) Derudover har Belgien leveret elementer til en prognose for BSCA's drift efter 2010, som sammenfattes i skema 4.

Skema 4

	(Beløb i euro)				
	2011	2012	2013	2014	2015
(pass. = passagerer)					
Antal Ryanair-pass.	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Antal charter-pass.	9 314	9 593	9 881	10 177	10 483
Antal andre lavpris-pass.	500 000	525 000	551 250	578 813	607 753
Antal pass. andet (ruteflyn.)	315 000	330 750	347 288	364 652	382 884
Antal afgående pass. i alt	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Antal passagerer i alt	3 048 627	3 130 686	3 216 837	3 307 283	3 402 240
Driftsindtægter	37 602 132	39 163 998	40 830 948	42 610 535	44 510 875
Luftfartsafgifter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
passagerafgift	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
landingsafgift	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
i alt per pass.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Luftfartsafgifter i alt	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Groundhandling	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Statsafgifter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Salg af brændstof	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tax Free Shop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Parkering	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Salgsprovision	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Reklame	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Brandvæsenstydelser	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Reklametilskud	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udgifter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Indkøb af brændstof	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vareindkøb i Tax Free-butikken	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Indkøb i alt (post 60)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Diverse varer og tjenesteydelser	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Løn og socialsikring <sup>(1)</sup>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Afskrivninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Miljøfond	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Startudgifter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Driftsresultat	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kapitaltilskud	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Finansielle indtægter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Finansielle udgifter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Løbende resultat	13 703 048	14 129 726	14 577 641	15 047 097	15 538 295

(Beløb i euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
<sup>(1)</sup> deraf personaleudgifter vdr. handling-ticketing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]



(114) Bestyrelsen har desuden drøftet et strategidokument, som den har fået forelagt. Heri beskrives målet for lufthavnens passagertal i 2010, nemlig 2 500 000 til 3 000 000, hvad der ville udgøre en andel af det belgiske marked på ikke over 10 %. Det beskriver en nichestrategi, som sigter mod at opbygge en let struktur, der vil kunne tilbyde luftfartsselskaberne attraktive finansieringsvilkår og korte »rotationstider« (tid til start med samme fly efter landing), og som koncentrerer sig om kortvarige turist- eller forretningsrejser med nære rejsemål. Som potentielle brugere fokuserer det på lavprisselskaber og østeuropæiske selskaber, idet det understreger vanskelighederne ved at tiltrække regionale selskaber <sup>(51)</sup>.

(115) Gennemførelsen af denne strategi går via en udvikling af flytrafikken. Flytrafikken skulle udvikle sig til 1 400 000 passagerer om året takket være de 26 daglige afgangene fra Charleroi, idet Ryanair fra 2000 skal tilføre en million passagerer. Udviklingen i Ryanairs aktiviteter skal ske på grundlag af en genforhandling og en udvidelse af aftalen til 40 daglige flyafgange, dvs. omkring 2 mio. passagerer om året, idet det fremgår af noten, at »[...]«. Det skønnes, at Ryanairs tilstedeværelse vil gøre det vanskeligt for et andet lavprisselskab at etablere sig, og at lufthavnen må promovere sig som en potentiel destination fra en anden base.

(116) BSCA's selskabsrevisor har vurderet analysen af virksomhedsplanen for 2001 og skønner, at hypoteserne er forsigtige, men han påpeger visse problemer:

»Generelt er de hypoteser, der ligger til grund for udarbejdelsen af denne virksomhedsplan, forsigtige, navnlig for så vidt angår indtægterne fra parkering og ligeledes med hensyn til generalomkostningerne, hvis man sammenligner med det beløb, der reelt var blevet brugt ved udgangen af juni. Følgende punkter skal imidlertid fremhæves:

a) Resultaterne tager hensyn til et driftsbidrag til vedligeholdelse/brandvæsen på regionen Valloniens budget, der stiger gradvist med tiden, samt til et støttebeløb til investering i vedligeholdelse/brandvæsen for en periode fra 2001 til 2003. Disse produkter for-

udsætter overholdelse af bestemmelserne i koncessionsaftalen og i driftsbetingelserne, der udløb den 31. december 2000 [revisorens fremhævnin].

b) Man bør sikre sig, at de takster, som Ryanair anvender, er helt i overensstemmelse med den vallonske regerings bekendtgørelse af 16. juli 1998, navnlig i lyset af rabatten på 4 EUR pr. passager [revisorens fremhævnin]. [...] Det fremgår af en vedhæftet note »BSCA Commentaires Business Plan 2001«, at miljøbidraget »maksimalt vil komme til at ligge på 75 mio. BEF, der indekseres fra 2003 (ingen aftale underskrevet til dato)«.

#### 4.2.2.4. *Analyse af visse parametre, der ligger til grund for virksomhedsplanen for 2001*

#### **Overtagelse af ansvaret for tjenesterne brandvæsen og vedligeholdelse**

(117) Kommissionen har gjort gældende, at BSCA modtog en finansiel kompensation fra regionen Vallonien til tjenesterne »vedligeholdelse-brandvæsen«, som BSCA varetager på dens vegne. Denne kompensation optræder i virksomhedsplanen 2001 på indtægtsiden.

(118) Kommissionen har undersøgt, om ansvaret for disse tjenester påhviler BSCA eller regionen Vallonien. For at kunne gøre dette har den undersøgt koncessionsaftalerne mellem disse to parter. Det fremgår af artikel 12 i driftsbetingelserne, der er vedhæftet koncessionsaftalen fra 1991, at det påhviler BSCA at garantere og udvikle »brandvæsenet under nøje overholdelse af OACI-reglerne« og »den tekniske vedligeholdelse af bygninger, start- og landingsbaner, de nære omgivelser, fragtkørsel osv.«.

(119) Det fremgår imidlertid af overgangsbestemmelserne (artikel 25), at »koncessionsgiveren [regionen Vallonien] påtager sig udgifterne til tjenesterne brandvæsen og vedligeholdelse« i perioden mellem 1991 og 1997.

(120) Efter en ændring i koncessionsaftalen i august 1999 bibeholdes princippet om BSCA's overtagelse af ansvaret for disse tjenesteydelser, men det er igen regionen Vallonien, der finansierer dem i perioden mellem 1997 og slutningen af 2000: »I en periode på 3 år at regne fra den 1. januar 1997 afholder koncessionsgiveren [regionen Vallonien] de udgifter til tjenesterne brandvæsen og

<sup>(51)</sup> De regionale selskaber benytter »en strategi, der er kalkeret efter strategien hos lederen i den alliance, de er med i, og giver rabatter mod dennes centrale hovedlufthavn (hub). På denne baggrund er lufthavnen i Charleroi ikke særlig interessant for dem«. Charterselskaberne »foretrækker alle Zaventem på grund af servicekvaliteten i denne lufthavn med Liège som alternativ, fordi den har døgnåbent«.

vedligeholdelse, der er omhandlet i artikel 12 og 19 ovenfor. Parterne er enige om at tage disse bestemmelser op til fornyet behandling i forbindelse med budgettet for 2000 på grundlag af koncessionens finansielle ligevægt og den forventede og budgetterede udvikling i BSCA's konto for driftsresultater i de kommende år.

(121) På mødet med de belgiske myndigheder den 23. juli 2003 gjorde Kommissionen gældende, at der på det tidspunkt, hvor BSCA besluttede at stadfæste aftalerne med Ryanair i juli 2001, ikke fandtes nogen forsikring om, at regionen Vallonien fortsat ville afholde udgifterne til disse tjenesteydelser i de kommende år. I koncessionsaftalerne fra denne periode bestemmes det tværtimod, at disse udgifter, som BSCA's selskabsrevisor gjorde opmærksom på i forbindelse med bestyrelsesmødet den 15. juni 2001<sup>(52)</sup>, ville påhvile BSCA<sup>(53)</sup>. Kommissionen spurgte derfor Belgien om, hvilket grundlag BSCA havde for at tro, at regionen Vallonien ville fortsætte med at afholde udgifterne til disse tjenester. Belgien fremsendte retsgrundlaget for den støtte til brandvæsen og vedligeholdelse, som blev tildelt BSCA i 2000 og 2001<sup>(54)</sup>.

(122) I sit sidste bidrag af 19. december 2003 fremlagde Belgien et nyt bilag vedrørende denne støtte til vedligeholdelse-brandvæsen; der er tale om en skrivelse, som BSCA den 5. juli 2001 stilede til det vallonske transportministerium, og hvori der gøres rede for lufthavnens budgetterede udgifter til denne udgiftspost i 2002. Denne skrivelse er angiveligt en opfølgning af en telefonsamtale mellem de to parter. De belgiske myndigheder har ikke fremlagt nogen svarskrivelse fra den vallonske regering til BSCA som bekræftelse på, at den accepterer at påtage sig denne udgift fra 2001.

<sup>(52)</sup> Commissaire Réviseur forklarede, at tjenesten brandvæsen-vedligeholdelse blev varetaget af regionen Vallonien frem til 1997, derefter i en overgangsperiode på tre år, dvs. frem til den 31. december 2000, men at den ikke længere var forpligtet til at afholde disse udgifter: »Endvidere gør Commissaire Réviseur opmærksom på, at aftalen om brandvæsen, der er udløbet, skal fornys, hvis dette ikke allerede er sket. [BSCA's administrator og kabinetschef hos ministeren med ansvar for lufthavnsforvaltningen] oplyser, at teksterne nu er blevet ajourført, navnlig for at støtten til brandvæsen kan udbetales mere regelmæssigt i årets løb, og for at forvaltningsselskabet ikke skal lægge for store beløb ud, inden de refunderes, som det tidligere har været tilfældet. Disse tekster vil blive fremlagt inden længe«.

<sup>(53)</sup> Efter ændringen af koncessionerne i april 2002 afholdes disse udgifter af regionen Vallonien.

<sup>(54)</sup> For så vidt angår støtten i 2000: budgetdekret af 16.12.99 (Moniteur belge af 28.06.00), program 54.02, rubrik 31.04.22 (side 22440). For så vidt angår støtten i 2001: budgetdekret af 14. december 2000 (Moniteur belge af 22. juni 2001), program 54.02, rubrik 31.04.22 (side 21524). Endvidere forsikrede de belgiske myndigheder Kommissionen om, at den tildelte kompensation ikke indebar en overkompensering, at den var beregnet på grundlag af udgifterne til tjenesten i et separat regnskab.

(123) I det samme bidrag skønner Belgien, at den kompensation, der således udbetales til BSCA til vedligeholdelse og brandbekæmpelse, er i overensstemmelse med Domstolens retspraksis i Altmark-sagen<sup>(55)</sup>.

#### **»Miljøfonden« og afgiften for tilrådighedsstillelse af infrastrukturer**

(124) I henhold til den vallonske bekendtgørelse af 16. april 1998, der stadig er gældende, skal 35 % af lufthavnsafgifterne afsættes til en miljøfond. Kommissionen har spurgt Belgien, om disse 35 % reelt er blevet indbetalt til denne fond, da BSCA ser ud til at beholde en del af disse indtægter.

(125) På mødet med Kommissionen den 24. juni 2003 præciserede Belgien, at denne fond ikke længere eksisterede, og at denne lovgivningsbestemmelse skulle have været ophævet. Kommissionen bemærkede, at den fortsat var gældende i dag. BSCA skulle have indbetalt de 35 % til miljøfonden i 2001. Der skulle være fastsat et loft over dette bidrag i 2002 på 75 mio. BEF (1,86 mio. EUR). Belgien gjorde i sit bidrag af 19. december 2003 gældende, at dette loft over miljøfonden på 75 mio. BEF årligt indekseret med 2 % oprådte i finansieringsplanen for Sowaer, som den vallonske regering godkendte den 23. maj 2001 og fremsendte til BSCA den 1. august 2001. Siden ændringerne af koncessionskontrakten i 2002<sup>(56)</sup> er miljøbidraget blevet omdannet til et bidrag til Sowaer til brug for infrastrukturer.

(126) Belgien svarer således den berørte tredjepart C, der konstaterer, at BSCA ikke betaler for tilrådighedsstillelse af infrastruktur, at denne konstatering ikke er korrekt, idet »de maksimale 35 % af luftfartsgebyrerne tildeles Sowaer i henhold til den statslige underkoncessionsaftale af 15. april 2002« og at »en del af de gebyrer, der opkræves af brugerne af denne infrastruktur, dvs. såvel luftfartselskaberne som passagererne, tildeles Sowaer som et bidrag

<sup>(55)</sup> Domstolens dom af 24. juli 2003 i sag C-280/00, Altmark Trans GmbH, endnu ikke offentliggjort i samlingen.

<sup>(56)</sup> Jf. punkt 60-62 i beslutningen om at indlede proceduren.

til finansieringen af infrastrukturudgifterne. Denne konstatering er altså uberettiget»<sup>(57)</sup>.

»en deltagelse i BSCA med ± 60 mio. BEF [...] og dernæst fordelt over 3 år, 3 gange 30 mio. (kapital på 600 mio. og Sowaers deltagelse på 25 % dvs. 150 mio.)«.

### Regionen Valloniens tilførsel af ny kapital til BSCA

(127) BSCA's bestyrelse blev på mødet den 31. juli 2001 gjort opmærksom på tabene i forbindelse med Ryanairs etablering i kontraktens første år. Regionen Valloniens tilførsel af ny kapital til virksomheden på 5 mio. EUR blev anset for at være nødvendig »for at undgå, at selskabet kommer i en uholdbar situation«<sup>(58)</sup>.

(128) Princippet om tilførsel af ny kapital optræder i maj 2001 i en beslutning truffet af den vallonske regering<sup>(59)</sup> og bilaget hertil, finansieringsplanen for Société wallonne des aéroports. I planen bestemmes følgende

<sup>(57)</sup> Belgien forklarer videre i sit svar til den berørte tredjepart C, der mener, at BSCA er fritaget fra halvdelen af de afgifter, som BSCA skylder Sowaer, følgende: »I henhold til koncessionskontrakterne mellem Sowaer og de selskaber, der står for driften af lufthavne i regionen Vallonien skal sidstnævnte betale et gebyr for tilrådgivningsstillelse af lufthavnsinfrastrukturen samt til udvikling af denne. I henhold til paragraf 11 i den statslige underkoncessionsaftale af 15. april 2002, der er indgået mellem Sowaer og BSCA, blev det årlige beløb fastsat til 35 % af lufthavnsgebyrerne, fastsat til maksimalt 883 689 EUR fra og med regnskabsåret 2003. Dette beløb indekseres med 2 % om året. [...] Loftet over de 35 % gebyrer, der skal betales til Sowaer, vil fra 2007 blive hævet til 2 651 067 EUR med en årlig stigning på 2 % fra 2008, dvs. kort tid efter, at den nye terminal er blevet stillet til BSCA's rådighed. Denne hævnning af loftet er berettiget, fordi den nye infrastruktur vil gøre det muligt for BSCA at realisere højere kommercielle indtægter (handel, hotel og restauration, bilparkering osv.). Den anvendte beregning består i at gange underkoncessionsprisen med tre fra og med 2007 samtidig med, at der tages hensyn til en årlig indeksering på 2 %«. »Der er ikke sket en fritagelse for en del af de gebyrer, som BSCA skal betale til Sowaer, men beløbet er gradvist blevet tilpasset i takt med udviklingen af infrastrukturen«.

<sup>(58)</sup> Følgende fremgår af den strategiske note, der blev fremlagt for BSCA's bestyrelse den 31. juli 2001: »BSCA skulle inden for de kommende tre år realisere et tab på 164 mio. Dets egenkapital pr. 31.12.2003 skulle derfor blive reduceret til 23 mio. BEF, dvs. under 20 % af den nuværende kapital på 153 mio. BEF. Derfor bør et kapitaltilskud på 5 mio. EUR påtænkes for at undgå, at selskabet kommer i en uholdbar situation. Mens man afventer afslutningen af denne operation, der vil kunne tage adskillige måneder på grund af det store antal aktionærer, vil man kunne henvende sig til Sowaer for at opnå en kreditlinje, da Sowaer har budgetteret med et beløb på 150 mio. BEF til deltagelse i kapitalforøgelsen«.

<sup>(59)</sup> Beslutning af 23. maj 2003 med titlen »Developpement des aéroports, mise en place d'un mécanisme financier et création d'une société spécialisée« (Udvikling af lufthavnene, indførelse af en finansieringsmekanisme og oprettelse af et specialiseret selskab). Med denne beslutning markerede den vallonske regering sin accept af Sowaers vedtægter, af dets finansieringsplan, dets budgetoverslag og dets forvaltningsstruktur. Den opfordrede Sogepa til at oprette Sowaer og bestemte, at »finansieringen af miljøforanstaltninger, bortset fra isolering, undersøges af Sowaer i samarbejde med koncessionsselskaberne«.

(129) På det tidspunkt, hvor BSCA's administratorer besluttede at stadfæste aftalerne med Ryanair, så der imidlertid ikke ud til at være sikkerhed for denne tilførsel af ny kapital: [administrator A] »spurgte, om der allerede var sendt en anmodning om kapitalforøgelse til Sowaer. [Administrator B] svarede, at Sowaer havde planlagt en kapitalforøgelse på 150 mio. Denne kapitalforøgelse skulle finde sted i 2002. [Administrator C] udtrykte betænkelighed ved, at bestyrelsen skulle godkende en plan uden at vide, om aktionæren var indforstået, og spurgte om, hvorvidt BSCA ville kunne opfylde kontrakten, hvis dette ikke var tilfældet. [Administrator B] foreslog, at dette punkt blev sat på dagsordenen på det kommende bestyrelsesmøde i Sowaer. [En anden administrator] fastslog, at man anmodede bestyrelsen om at godkende kontrakten, uden at der var sikkerhed for, at man ville opnå en kapitalforøgelse fra Sowaer. [...] [Administrator B] meddelte bestyrelsen, at Sowaer ville sende en skrivelse til BSCA, der bekræftede, at bestyrelsen for Sowaer havde godkendt finansieringsplanen, hvori en kapitalforøgelse var planlagt«<sup>(60)</sup>.

(130) De belgiske myndigheder fremlagde den 19. december 2003 en skrivelse fra Sowaer til BSCA dateret den 1. august, som indeholdt en kopi af den beslutning om at tilføre ny kapital til de to vallonske lufthavne med 150 mio. BEF hver, som den vallonske regering traf den 23. maj 2001. I skrivelsen præciseres det, at dokumentet var blevet godkendt af Sowaer den 1. juli 2001.

(131) Spørgsmålet om tilførsel af ny kapital til BSCA var blevet rejst af den interesserede tredjepart C. Belgien svarede i sine skriftlige svar, at Sowaer rent faktisk den 3. december 2002 havde realiseret en kapitalforøgelse af BSCA på 3 961 340 EUR, som der i princippet blev truffet beslutning om i 2001.

(132) Denne operation blev gennemført i overensstemmelse med princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår. Konsulentfirmaet Deloitte & Touche fremførte i sin analyse af virksomhedsplanen for 2002, at regionen/Sowaer havde handlet som en privat investor, idet de midler, der var

<sup>(60)</sup> Referat af BSCA's bestyrelsesmøde den 31. juli 2001.

blevet investeret i BSCA skulle give et afkast af investeringen i størrelsesordenen 27 % set i lyset af BSCA's forventede resultater i perioden 2001-2010 <sup>(61)</sup>.

tal skulle være et nettooverskud i størrelsesordenen 1,5 mio. EUR mod et planlagt tab på 1 531 793 EUR i virksomhedsplanen <sup>(63)</sup>.

- (133) De belgiske myndigheder oplyste i deres bidrag fra 19. december 2003, at Sowaer den 27. november 2003 havde anmodet Deloitte & Touche om at analysere sammenligningen af virksomhedsplanerne for 2001 og 2002. De fremlagde ligeledes Deloitte & Touches svar af 27. november 2003; eksperten skønnede heri, at de generelle konklusioner i dens undersøgelse af virksomhedsplanen for 2002 i det store hele også gjaldt virksomhedsplanen for 2001.

#### 4.2.2.5. *Andre bemærkninger fra de belgiske myndigheder*

- (134) Som svar på bemærkningerne om finansieringen af sikkerhedsoperationerne fremsat af den berørte tredjepart C bemærkede Belgien, at disse operationer udgør »en offentlig tjenesteydelse, der påhviler medlemsstaten«, og at de »udføres af regionen Vallonien selv, idet BSCA på ingen måde deltager heri«. »Det er op til medlemsstaten at afgøre, hvordan disse operationer skal finansieres, men det faktum, at regionen Vallonien har besluttet ikke at pålægge BSCA en sikkerhedsafgift, er et politisk valg, der på ingen måde kan betragtes som statsstøtte til sidstnævnte«.

- (135) Belgien er enig med Ryanair for så vidt angår det relevante marked: de øvrige selskaber, der benytter lufthavnen, er charterselskaber, hvis transportydelser adskiller sig fra lavprisselskabernes, hvilket også fremgår af Kommissionens beslutninger om koncentrationer <sup>(62)</sup>.

- (136) De belgiske myndigheder oplyste i deres bidrag af 19. december 2003, at holdningen hos den private investor i BSCA blev styrket af den efterfølgende konstatering af, at de forventede resultater for 2003 ligger langt over de resultater, der forventes i virksomhedsplanen: det oplyste

<sup>(61)</sup> »Det fremgår af denne analyse, at den gennemsnitlige årlige rentabilitet af de investerede midler på grundlag af den korrigerede virksomhedsplan og over en periode på 10 år beløb sig til [...] %«, og at »denne sats skal sammenlignes med sats på 15 % om året for markedsrisikoen for denne type aktiviteter«.

<sup>(62)</sup> Den citerer Kommissionens beslutning af 5. marts 2002 i sagen IV/M.2672, SAS/Spainair (EFT C 93 af 18.4.2002, s. 7) samt Kommissionens beslutning af 11. august 2000 i sagen IV/M.0019, KLM/Alitalia (EFT C 96 af 5.4.2000, s. 5).

## 5. VURDERING AF STØTTEN

### 5.1. VURDERING AF, HVORVIDT DER ER TALE OM STATSSTØTTE I HENHOLD TIL TRAKTATENS ARTIKEL 87, STK. 1

- (137) I henhold til traktatens artikel 87, stk. 1, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og mellem de kontraherende parter.

#### 5.1.1. FORDELE INDRØMMET RYANAIR

- (138) Kommissionen havde i sin beslutning om at indlede proceduren skelnet mellem to typer fordele, som Ryanair havde fået: de fordele, som regionen Vallonien har indrømmet og de fordele, som BSCA har indrømmet.

#### 5.1.1.1. *Fordele indrømmet af regionen Vallonien*

- (139) Inden den går over til at behandle det specifikke spørgsmål om de fordele, der er indrømmet Ryanair i form af rabatter på landingsafgiften, der anslås til omkring 50 % af den normale sats, uden at dette niveau i sig selv er det problem, der skal behandles her, minder Kommissionen om, at den ikke er imod, at flyselskaberne indrømmes rabatter på visse betingelser. I ovennævnte beslutning i »Manchester«-sagen besluttede Kommissionen, at rabatter af begrænset varighed, der er tilgængelige for og indrømmes uden forskelsbehandling til brugerne af en lufthavn, ikke henhører under anvendelsesområdet for traktatens artikel 87, fordi de ikke fordrejer konkurrencevilkårene. Kommissionen præciserede derimod, at en rabat eller et rabatsystem, der giver en specifik virksom-

<sup>(63)</sup> Bemærkning: dette nettotab på 1 531 793 EUR i 2003 er reelt i henhold til den analyse, som Deloitte & Touche fremlagde den 13. februar 2003, det tab, der forventes i virksomhedsplanen af 22. april 2002; det forventede underskud i virksomhedsplanen for 2001, der blev anvendt som grundlag for BSCA's beslutning og i den foreliggende analyse, var på 1 066 672 EUR i resultatet.

hed præferencebehandling, efter al sandsynlighed er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 87 <sup>(64)</sup>.

(140) Kommissionen mener, at det foreliggende tilfælde er omfattet af den anden hypotese: nedsættelsen af landingsafgifterne er ligesom garantien for kompensation kun blevet indrømmet en enkelt virksomhed for en periode på 15 år og ikke alle de selskaber, der er etableret i Charleroi. Traktatens artikel 87 finder derfor efter al sandsynlighed anvendelse på tilfælde, hvor den fordel, der er resultatet af indrømmelsen af en fritagelse fra den almindeligt gældende takstordning, ikke er begrundet i økonomiske målsætninger.

(141) Det første spørgsmål, der skal behandles i den foreliggende sag, er spørgsmålet om, hvorvidt Ryanair er blevet indrømmet en »fordel« i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1. Belgien og Ryanair mener således ikke, at Ryanair nyder godt af en fordel i henhold til lovgivningen om statsstøtte, for regionen Vallonien har optrådt som en privat investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, som tilbyder en præferencesats, der er økonomisk bæredygtig.

(142) I artikel 76 i beslutningen om at indlede proceduren fremførte Kommissionen, at princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, ikke kunne anvendes på regionen Valloniens adfærd til at begrunde nedsættelsen af landingsafgiften og kompensationsgarantien i tilfælde af en ændring af åbningstiderne eller af lufthavnsafgiftssatsen. Den præciserede, at princippet kun kan finde anvendelse »i forbindelse med udøvelsen af økonomiske aktiviteter og aldrig i forbindelse med udøvelsen af reguleringsbeføjelser« og »at en offentlig myndighed ikke kan bruge argumentet om, at den i sin egenskab af ejer af en lufthavnsvirksomhed kan trække økonomiske fordele tilbage, som begrundelse for en støtte, der er vedtaget i form af en diskriminerende udøvelse af dens reguleringsbeføjelser eller fiskale beføjelser«.

(143) I løbet af forhandlingerne har Belgien og Ryanair gjort gældende, at ovennævnte fordele var blevet indrømmet Ryanair i forbindelse med økonomiske aktiviteter og ikke i forbindelse med udøvelsen af reguleringsbeføjelser som modydelse for Ryanairs investeringer og det overskud, som Ryanair skaber. Regionen Vallonien har såle-

des handlet ligesom andre — navnlig private — lufthavne i Europa og i overensstemmelse med princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår.

(144) Kommissionen fastholder, at fastsættelsen af lufthavns-skatte henhører under regionen Valloniens reguleringsbeføjelser og administrative kompetence, og at princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, ikke finder anvendelse under disse omstændigheder. Den vallonske lufthavnsorganisation er omfattet af følgende juridiske rammer:

— Regionen Valloniens kompetence på lufthavnsområdet er fastlagt i en føderal belgisk lov: regionen er blevet tildelt kompetence vedrørende udstyr og driften af offentlige lufthavne og flyvepladser beliggende på dens område ved den føderale belgiske lov af 8. august 1988 om ændring af særloven af 8. august 1980.

— I henhold til en retsakt vedtaget af det vallonske parlament i 1994 <sup>(65)</sup> er den vallonske regering blevet bemyndiget til at lovgive om adgangen til de vallonske lufthavne (Charleroi, Liège, Saint-Hubert og Spa). Denne retsakt giver den vallonske regering mulighed for at overdrage driften af de vallonske lufthavne og giver den tilladelse til »i henhold til retningslinjer, som den selv fastsætter, at fastsætte og opkræve gebyrer (...) og til i givet fald at overdrage opkrævningsretten til koncessionshaverne«. Mens den vallonske lovgiver således har åbnet mulighed for, at opkrævningsretten på bestemte vilkår kan overdrages til en koncessionshaver, kunne og kan retten til at fastsætte gebyrer i øjeblikket ikke overdrages. Denne ret tilfalder den vallonske politiske og reguleringsmæssige myndighed. Hverken BSCA eller lufthavns-selskabet Liège-Bierset kan overdrages denne ret til at fastsætte gebyrerne. De er blot »passive« modtagere af en del af gebyrindtægterne, men har ingen beføjelser i forbindelse med fastsættelsen af deres størrelse. Regionen Vallonien har navnlig regelmæssigt ændret den andel, der skal betales til en miljøfond, og som er fastsat til 35 % af de opkrævede gebyrer, med hensyn til fastsættelse af et loft over dette bidrag, med hensyn til modtageren, dvs. en øremærket fond eller den nye offentlige aktionær i BSCA, Sowaer, og endelig med hensyn til afviklingen af denne fond og anvendelsen af de beløb, som BSCA skal betale til den.

<sup>(64)</sup> I ovennævnte forslag om lufthavnsafgifterne understregede Kommissionen anvendelsen af reglerne om statsstøtte således: »Prisnedsættelser eller fritagelser, der ikke er begrundet i en forskel i udgifterne, kan fordreje konkurrencereglerne mellem brugerne. De kan have diskriminerende virkninger (...). Da lufthavnene i mange tilfælde endnu direkte eller indirekte kontrolleres af de offentlige myndigheder, vil en sådan praksis kunne udgøre indirekte statsstøtte, der er i modstrid med fællesskabsbestemmelserne, når de fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene«.

<sup>(65)</sup> Det vallonske regionalråds dekret af 23. juni 1994 om etablering og drift af lufthavne og flyvepladser i regionen Vallonien (Moniteur belge af 15. juli 1994).

- Den vallonske regering har reguleret adgangen til alle vallonske lufthavne og flyvepladser med en bekendtgørelse fra juli 1998, ændret ved bekendtgørelse fra 2001. I § 7, stk. 1 og 2, i denne bekendtgørelse fastsættes de gebyrer, der skal opkræves af brugerne, der indføres et system for nedsættelse af landingsafgiften, som er åbent for alle afhængigt af flyenes vægt, det bestemmes, at der skal nedsættes et rådgivende brugerudvalg, som skal udtale sig om forslag til ændring af gebyrsystemet eller af gebyrniveauet <sup>(66)</sup>, der fastlægges retningslinjer for opkrævning af afgifter ligesom det bestemmes, at »gebyrerne og abonnementerne bringes til brugernes kendskab med alle hensigtsmæssige midler, navnlig via opslag og offentliggørelse i A.I.P. (Aeronautical Information Publication)«.
- (145) Via den gældende lovgivning offentliggjort i *Moniteur belge* handler regionen Vallonien som en offentlig myndighed, der fastsætter regler for og sikrer alle adgang til offentlige vallonske goder på ligelejligheder. Hvis regionen Vallonien som Belgien og Ryanair hævder griber ind i en økonomisk aktivitetssektor, kan dens stilling sidestilles med lovgiverens. Ved at fastsætte niveauet for de lufthavnsskatter, som brugerne skal betale for benyttelse af de vallonske lufthavne, fastsætter den regler for en økonomisk aktivitet, men den handler helt sikkert ikke som en virksomhed.
- (146) I beslutningen om at indlede proceduren betegnes de lufthavnstakster, som regionen Vallonien har fastsat for Charleroi lufthavnen som »skatter«, og i nærværende beslutning bibeholdes denne betegnelse, der indtil videre er uændret: man kan mene, at der er tale om det, som Domstolen kalder »afgifts lignende skatter«, dvs. skatter, der er kendetegnet ved, at de fra det tidspunkt, hvor de opkræves, har til formål at tillade finansiering af en bestemt overførsel af ressourcer <sup>(67)</sup>. I dette tilfælde afsættes de lufthavnsafgifter, som regionen Vallonien har fastsat, til lufthavnens drift, og de fordeles med 65 % til forvaltningsselskabet og 35 % til en miljøfond. De gør det muligt at finansiere en bestemt overførsel af ressourcer. Sådanne retningslinjer for finansiering er af Domstolen <sup>(68)</sup> blevet behandlet som afgifts lignende skatter.
- (147) I dette tilfælde vil betegnelsen »gebyr« defineret som betaling for en leveret tjenesteydelse kunne anvendes, hvis den fortolkes bredt. I det vallonske lufthavnstakstsystem er den direkte og indlysende forbindelse mellem afgiftsniveauet og den tjenesteydelse, der leveres til brugerne, imidlertid svag. De opkrævede afgifter svarer ikke til den direkte betaling for ydelsen; de tjenesteydelser, der svarer til denne betaling er ikke præcist defineret, og »gebyrerne« er ikke fastsat med direkte henvisning til en parameter som f.eks. driftsomkostninger, men på en relativt »abstrakt« måde <sup>(69)</sup>.
- (148) Kommissionen bør imidlertid ligeledes tage hensyn til dens praksis i de tidligere beslutninger om lufthavnsskatter; ved gentagne lejligheder har den truffet afgørelse om dette begreb og har betegnet det som gebyrer <sup>(70)</sup>. Selv om genstanden for disse beslutninger ikke generelt var denne sondring mellem skatter og gebyrer, og selv om den terminologi, der blev anvendt heri, ikke nødvendigvis havde nogen forbindelse med definitionen i selve meddelelsen, mener Kommissionen, at det er fastslået, at disse udgifter snarere bør betragtes som gebyrer end som skatter. Kommissionen konstaterer ligeledes, at Domstolen ikke har sat spørgsmålstegn ved denne betegnelse <sup>(71)</sup>.
- (149) Kommissionen mener således, at det ud over den egentlige betegnelse vil være hensigtsmæssigt rent juridisk at betragte de beløb, som regionen Vallonien har fastsat for landing eller parkering af fly i Charleroi som gebyrer og at anvende den generiske betegnelse lufthavnsafgifter.

<sup>(68)</sup> Navnlig i dens dom af 2. juli 1974 i sag C-173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, hvori den præciserer »da de midler, som det drejer sig om, hidrører fra de obligatoriske bidrag, som lovgivningen i staten foreskriver, og da de, som den foreliggende sag viser, bestyres og fordeles i henhold til denne lovgivning, må de betragtes som støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler i artikel [87's] forstand, endog selv om de bliver administreret af institutioner, der ikke henhører under den offentlige myndighed« (præmis 35). Ligeledes fastslog Domstolen i sin dom af 11. marts 1992 i de forenede sager C-78-C-83/90, *Compagnie Commerciale de l'Ouest*, Sml. I, s. 01847, at støtte, der finansieres ved hjælp af afgifts lignende skatter, udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87.

<sup>(69)</sup> Jf. den vallonske bekendtgørelse af 16. juli 1998: »Der betales et gebyr for hver flylanding« (§ 3.1); »Der betales et gebyr for uden-dørs parkering af flyet« (§ 4.1); »Der betales et gebyr for passage- rernes benyttelse af installationerne« (§ 5).

<sup>(70)</sup> Jf. navnlig Kommissionens beslutninger 95/364/EF af 28. juni 1995 om Belgien (EFT L 216 af 12.9.1995, s. 8), 1999/199/EF af 10. februar 1999 om Portugal (EFT L 69 af 16.3.1999, s. 31) og 2000/521/EF af 26. juli 2000 om Spanien (EFT L 208 af 18.8.2000, s. 36).

<sup>(71)</sup> Domstolens dom af 29. marts 2001 i sag C-163/99, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 2613, der bekræftede beslutning 1999/199/EF.

<sup>(66)</sup> Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at den vallonske regering tilsyneladende ikke har hørt det rådgivende brugerudvalg i forbindelse med ændringen af lufthavnsskatterne ved bekendtgørelsen fra 2001, der navnlig havde til formål at tage hensyn til Ryanairs ankomst til Charleroi, og har hævet passager- og landingsafgifterne for samtlige brugere. Denne høring er ikke nævnt i »betragtningerne« i bekendtgørelsen fra 2001.

<sup>(67)</sup> Jf. punkt 167 i generaladvokatens forslag til afgørelse i de forenede sager C-34/01 — C-38/01, *Enirisorse SpA mod Ministero delle Finanze* (endnu ikke offentliggjort i samlingen).

- (150) Kommissionen fastslår under alle omstændigheder, at dette spørgsmål om terminologi ikke ændrer dens analyse af vurderingen af de nævnte afgifter, der er fastsat af den regionale myndighed, og som denne har besluttet at fordele mellem dels lufthavnskoncessionshaveren dels en miljøfond, som den har oprettet.
- (151) I den vallonske bekendtgørelse af 16. juli 1998, § 7, stk. 3, bestemmes det, at det vallonske transportministerium som et salgsmestød kan indrømme endnu mere fordelagtige rabatter på landingsafgift. Hvis det skulle vise sig nødvendigt, var det ligeledes muligt at ændre opkrævningsgrundlaget for lufthavnsafgiften (pr. passager eller pr. ton) ved at benytte det relevante retsgrundlag.
- (152) I stedet for valgte de vallonske myndigheder at nedsætte landingsafgifterne for en enkelt bruger via en privatretlig kontrakt, der ikke kunne være offentlig, i henhold til et afgiftsgrundlag, der var forskelligt fra det, der er fastsat i lovgivningen, for en periode på 15 år, og uden at dette kan medføre rettigheder for andre brugere. Regionen Vallonien har ligeledes ydet en garanti for kompensation for tab, som Ryanair måtte lide som følge af regionens udøvelse af sine reguleringsbeføjelser.
- (153) Kommissionen mener, at regionen Vallonien har bragt sig i en situation, hvor dens beføjelser blandes sammen. I stedet for at handle inden for rammerne af de beføjelser som offentlig myndighed, som den har, har den afvæget fra de regler, som den selv har fastsat, ved at handle som den har gjort over for Ryanair. Det »kommercielle behov« for at trække Ryanair til Charleroi har således fået den til at sætte sig ud over de gældende rammer for fastsættelse af afgifter i Vallonien. Belgien erkender indirekte dette, når det forklarer, at de offentlige myndigheder i Vallonien er ved at forberede en ændring af den vallonske bekendtgørelse af 16. juli 1998, »der gør det mulig nærmere bestemt at tage hensyn til de forskellige objektive kriterier, der adskiller de forskellige brugertyper i de vallonske lufthavne«. Princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, kan ikke bruges til at begrunde denne sammenblanding af beføjelserne og de fordele, der er tildelt Ryanair.
- (154) Ryanair har fremført, at Kommissionen, såfremt den skulle bestemme, at regionen Vallonien ikke havde ret til at tildele Ryanair fordele, uden overhovedet at overveje, om en privat investor ville have gjort det, forskelsbehandler offentlige lufthavne (hvis gebyrer ofte fastsættes og kontrolleres af en regering eller en reguleringsmyndighed) og private lufthavne (der frit kan fastsætte gebyrer for en kontraktperiode). Den ville således indføre en forskelsbehandling mellem offentlige lufthavne og private lufthavne, selv om »traktaten på ingen måde berører de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne« (traktatens artikel 295).
- (155) Ryanairs påstand om, at de private lufthavne frit kan fastsætte afgifterne, mens de offentlige lufthavnes afgifter fastsættes og kontrolleres af en offentlig myndighed eller en kontrolmyndighed, er ubegrundet. Der findes talrige måder at fastsætte lufthavnsafgifter eller lufthavnsskatter på i Europa, der er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat eller endog inden for den samme medlemsstat<sup>(72)</sup>. Disse forskellige metoder til fastsættelse af afgifter eller skatter kan ikke opsummeres i en inddeling i »offentlige lufthavne« og »private lufthavne«, sådan som Ryanair gør.
- (156) En lufthavn udfylder altid en almennyttig funktion, hvilket forklarer, at den generelt er underlagt visse former for regulering, selv om den tilhører og/eller forvaltes af en privat virksomhed. De private lufthavnsforvaltere kan være underlagt denne regulering, og deres beføjelser til at fastsætte afgifter er ofte begrænset af nationale lovforskrifter på grund af deres monopolstilling. Lufthavnens styrkeposition i forhold til deres brugere kan således være begrænset af de nationale lovgivere, der fastsætter afgiftsniveauer, som ikke må overstiges (»price caps«). Det er under alle omstændigheder ikke korrekt at påstå, at en privat lufthavn frit kan fastsætte sine afgifter uden at være underlagt visse former for regulering.
- (157) Det er heller ikke korrekt, når det påstås, at en offentlig lufthavn ikke »frit« kan fastsætte sine lufthavnsafgifter. Der er intet til hinder for, at en offentlig forvaltningsmyndighed i en lufthavn selv fastsætter niveauet, idet disse beføjelser eventuelt kan være genstand for en regulering. Regionen Vallonien har således kunnet beslutte, at det påhvilede BSCA at fastsætte afgiften som modydelse for de tjenesteydelser, der leveres til brugerne, forudsat at visse principper og betingelser overholdes. At sætte offentlige lufthavne og private lufthavne op over for hinanden i forbindelse med fastsættelse af lufthavnsafgifter er en unøjagtig forenkling af en langt mere kompleks virkelighed.
- (158) Kommissionen forskelsbehandler ikke offentlige lufthavne og private lufthavne. Den begrænser sig til at undersøge det system, som regionen Vallonien har valgt og gennemført, og til at konstatere, at regionen Vallonien, når den fastsætter lufthavnsafgifter og dermed ligeledes, når den beslutter at afvige fra disse rammer, ikke fungerer som en virksomhed, men som en offentlig myndighed. Kommissionen vurderer blot de særlige karakteristika ved en organisationsform og er dermed ikke i modstrid med traktatens artikel 295.
- (159) Kommissionen minder om, at regionen Vallonien efter dens mening havde alle muligheder for lovligt at indføre

<sup>(72)</sup> Med hensyn til den økonomiske regulering af lufthavnene jf. f.eks. kapitel 5.1.2 i ovennævnte rapport fra Cranfield-universitetet.

et system for lufthavnsafgifterne i Charleroi lufthavnen, der kunne fungere som incitament. Det transparente rabatsystem, der er fastsat i dens egen lovgivning, gav den denne mulighed. Kommissionen havde allerede f.eks. i ovennævnte »Manchester«-beslutning anerkendt, at en lufthavn kunne indføre et ikke-diskriminerende og tidsbegrænset rabatsystem. Det system af såkaldte salgsfremmende rabatter, der blev indført på initiativ af transportministeren, kunne indgå i disse rammer. Da medlemsstaternes og/eller lufthavnsforvaltningsselskabernes praksis i øjeblikket ikke er harmoniseret i Europa med hensyn til lufthavnsafgifterne, havde regionen Vallonien fuld frihed til at indføre en ny offentlig takst, der er mere fordelagtig for flyselskaberne, og som tilskynder dem til at benytte Charleroi lufthavnen mere, og denne mulighed vil den fortsat have. Kommissionen må imidlertid konstatere, at regionen Vallonien ikke har benyttet nogen af disse lovlige muligheder, der ville have gjort det muligt at tilbyde den sats, der tilbydes Ryanair, til alle de berørte selskaber på et ikke-diskriminerende grundlag.

- (160) Kommissionen konkluderer dermed, at princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, ikke finder anvendelse på regionen Valloniens adfærd, og at nedsættelsen af lufthavnsafgifterne og kompensationsgarantien udgør en fordel i betydningen i traktatens artikel 87, stk. 1. Disse fordele gør det muligt for Ryanair at nedbringe sine driftsomkostninger.

#### 5.1.1.2. Fordele, som BSCA har indrømmet Ryanair

##### a) Anvendelse af princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår i en lufthavn, hvis finansielle struktur hænger sammen med statens, regionernes eller andre lokalsamfunds finansielle strukturer

- (161) I sin beslutning om at indlede proceduren fastslog Kommissionen, at det var vanskeligt at anvende princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, på BSCA: »regionens rolle som offentlig myndighed og BSCA's rolle som lufthavns-selskab er i vid udstrækning blevet blandet sammen, hvilket gør det meget vanskeligt at anvende dette princip (dvs. princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår)«.
- (162) BSCA, hvis finansielle struktur hænger nøje sammen med regionen Valloniens, er således ikke udsat for alle de risici, der er kendetegnende for private erhvervsdrivende.
- (163) For det første har BSCA fået eneret, nemlig til at forvalte lufthavnen, via en 50-årig koncessionsaftale, hvorved selskabet modtager 65 % af lufthavnsafgifterne, de offentlige indtægter, som de handlende i lufthavnen betaler, indtægterne i forbindelse med groundhandling, som det frit fastsætter, samt andre indtægter (salg af flybrændstof, andre tjenesteydelser, der leveres til brugere).
- (164) For det andet afholder selskabet BSCA ikke alle omkostningerne og bærer dermed ikke risiciene i tilknytning til samtlige lufthavnsaktiviteter i Charleroi <sup>(73)</sup>. Endvidere har regionen Vallonien mulighed for at ændre BSCA's opgaver via ændringer i koncessionskontrakterne med henblik på at lette de finansielle byrder ved enten at påtage sig dem selv eller ved at lægge dem over på skatetryderne.
- (165) For det tredje er BSCA's status ligeledes uklar. Der er tale om et selskab, der har fået til opgave at levere offentlige tjenesteydelser, som ikke er klart identificeret, og uden at den tilsvarende kompensation er præcist identificeret.
- (166) Under disse omstændigheder kan Kommissionen ikke effektivt kontrollere, om den finansiering, som BSCA modtager for udførelsen af sine almenyttige opgaver, omfatter en overkompensering. Sådanne indtægter kan derefter bruges til at finansiere kommercielle aktiviteter. Risikoen for krydssubsidier mellem de forskellige aktivitetsformer kan derfor ikke udelukkes.
- (167) Spørgsmålet om en analyse af BSCA's adfærd som privat investor er imidlertid det centrale punkt i de berørte tredjeparters bemærkninger, navnlig bemærkningerne fra Ryanair og fra de private lufthavnsforvaltningsselskaber, som mener, at tildelingen af fordele til et flyselskab som modydelse for de indtægter, det skaber, er en almindelig kommerciel praksis.

<sup>(73)</sup> Regionen Vallonien eller Société wallonne des aéroports varetager en række aktiviteter, uanset om der er tale om etablering af nye infrastrukturer og større reparationsarbejder i Charleroi, miljøforanstaltninger, lufthavnssikkerhed og -bevogtning (omfattende f.eks. kontrol med adgangen til afgangshallen og bagagekontrol), ansvarsforsikringer for det personale, der skal varetage politi-, sikkerheds- og transporttilsynsopgaver, advokathonorarer for forsvar af regionens interesser på lufthavnsområdet, undersøgelser og kollokvier om lufthavnsspørgsmål, refundering af visse udgifter til luftfartskontrol, der afholdes af Belgocontrol, indkøb af løsøre, der er specifikt for lufthavnen osv. Jf. f.eks. regionen Valloniens budget over indtægter og udgifter for 2003 (afdeling 54-transport — programmer 02: regionale lufthavne og flyvepladser), hjemmeside <http://mrw.wallonie.be/sg/db/Depenses/>.  
|Kubla|KU %20DO5205402.htm.



- (168) Endvidere indeholdt dommen i sagen »Aéroports de Paris« (ADP-dommen) en vigtig tydeliggørelse inden for lufthavnssektoren: den betegnede lufthavnsforvaltning som erhvervsmæssig virksomhed. Analogt med ADP-dommen kan det gøres gældende, at BSCA er en virksomhed i konkurrenceretlig forstand, da dets aktiviteter kan have en økonomisk karakter<sup>(74)</sup>, nemlig kontrol med og tilrettelæggelse af groundhandling aktiviteter samt tilrådgivningsstilling af de anlæg, der anvendes i fællesskab af brugerne og de leverandører, der virker i lufthavnen. Forvaltningen af de infrastrukturer, der anvendes i fællesskab, kræver tilrettelæggelse og koordinering af alle de aktiviteter, der udføres i lufthavnen. Denne form for økonomiske aktiviteter påhviler ligeledes private lufthavnsforvaltningsselskaber såsom TBI eller Morrison.
- (169) Kommissionen minder imidlertid om de grænser for bemærkningerne om den private investor, som den definerede i punkt 82 i beslutningen om at indlede proceduren, og som var formuleret således »de forpligtelser, som en lufthavnsoperatør har indgået, kan ikke anses for at være i overensstemmelse med princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, med mindre det kan bevises, at de fører til, at lufthavnsaktiviteten som sådan medfører rimelige overskud inden for en rimelig frist. Det er indlysende, at de eventuelle positive resultater på økonomien i regionen omkring lufthavnen på ingen måde kan indgå i denne evaluering, der har til formål at afgøre, om indgrebet indebærer elementer af støtte eller ej«. Kommissionen har efter en første gennemgang svært ved at forstå, hvordan princippet om den private investor kunne anses for at gælde fuldstændigt i en situation som denne, hvor investeringerne i lufthavnsinfrastrukturen er blevet finansieret af offentlige midler og ikke indgår i rentabilitetsberegningerne. På grund af denne sags banebrydende karakter, og da princippet er blev nævnt af forskellige parter i løbet af proceduren, vil Kommissionen imidlertid undersøge, om betingelserne for anvendelse af dette kriterium er opfyldt.
- (170) Derfor har Kommissionen i sidste ende i forlængelse af dommen i sagen Aéroports de Paris og til trods for problemerne med gennemførelsen af denne foretaget en vurdering af, hvorvidt kriterierne om den private investor kan anses for at være opfyldt i forbindelse med BSCA's kontrakt med Ryanair.
- b) **Sammenligninger mellem »offentlige« lufthavne og »private« lufthavne**
- (171) Ryanair har forsynet Kommissionen med visse fortrolige oplysninger, hvoraf det fremgår, at flyselskabets nettobetaling til BSCA er højere end nettobetalingerne til andre private lufthavne, som selskabet har indgået aftaler med for en periode på 10-20 år. Disse oplysninger giver altså anledning til at tro, at BSCA's adfærd svarer til private lufthavnes og dermed til en privat investors adfærd. Det kan imidlertid reelt kun afgøres, om BSCA rent faktisk har handlet som en privat investor, ved at se på de af BSCA's driftsparametre, der har været afgørende for dets tilbud.
- (172) Analysen kan ikke foretages på grundlag af sammenligninger med tilbuddene fra private lufthavnsforvaltningsselskaber af tre hovedårsager.
- (173) Den første er, at andre lufthavnes stilling ikke nødvendigvis er identisk med BSCA's: lufthavnsforvaltningsselskabernes opgaver varierer fra lufthavn til lufthavn navnlig afhængigt af den gældende regulering; det samme gælder deres driftsomkostninger og -indtægter samt deres geografiske placering og den udviklingsfase, de befinder sig i (antal passagerer, antal flyselskaber, til rådighed stående kapacitet osv.).
- (174) Den anden hovedårsag er, som nogle af de berørte tredjeparter har bemærket, at sammenligningerne med andre lufthavne kan fordrejes af den omstændighed, at lufthavnene, selv når de er private, kan modtage offentlig finansiering af forskellige årsager, navnlig for at give dem mulighed for at tiltrække flyselskaber. Knock lufthavnen, som Ryanair nævner som eksempel på en privat lufthavn, der tilbyder selskabet bedre betingelser end Charleroi, modtager således »markedsførings«-støtte fra den irske regering. Denne støtte giver lufthavnen mulighed for at sænke de lufthavnsafgifter, som Ryanair og i mindre omfang British Airways skal betale<sup>(75)</sup>.
- (175) Den tredje hovedårsag er, at det ikke er umuligt, at Ryanair, når selskabet vælger at etablere sig i lufthavne, der forvaltes af en privat virksomhed, modtager penge fra de omkringliggende lokalsamfund. I Stockholm Skavska lufthavnen, der forvaltes af TBI, og som ved gentagne lejligheder nævnes som »eksempel« i løbet af behandlingen af denne sag, viser det sig, at Ryanair

<sup>(74)</sup> Jf. præmis 107 i dom afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans af 12. december 2000 i sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen. Sml. II, s. 3929: »Indledningsvis bemærkes det, at ifølge de fællesskabsretlige konkurrenceregler omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde [...], og at enhver virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet, er erhvervsmæssig virksomhed«.

<sup>(75)</sup> Se ovennævnte rapport fra Cranfield-universitetet, s. 5-24 og 5-25. Se ligeledes rapporten fra det irske transportministerium: [www.gov.ie/tec/aviation/reports/knockairport.htm](http://www.gov.ie/tec/aviation/reports/knockairport.htm).

modtog en »markedsførings«-pakke af en varighed på 10 år og et beløb på 55 mio. SEK fra den regionale regering i Nyköping. I september 2003 blev disse ordninger erklæret ulovlige af en svensk domstol på grund af manglende overholdelse af reglerne om offentlige udbud <sup>(76)</sup>.

(176) Kommissionen mener, at det i denne forbindelse bør tages hensyn til, om der er involveret offentlige midler eller ej i den kontraherende lufthavn eller inden for rammerne af en parallel kontrakt, og til, om det pågældende flyselskab har fået tildelt en fordel som følge af den offentlige myndigheds tildeling af disse midler. I denne forbindelse bør det overvejes, om f.eks. større beløb, der udbetales som kompensation, (som der ikke i sig selv sættes spørgsmålstegn ved), for levering af offentlige tjenesteydelser og efterfølgende geninvesteres i en kommerciel kontrakt med et flyselskab, kan betragtes som potentiel støtte, navnlig når der ikke findes nogen regnskabsmæssig adskillelse og i lyset af risikoen for overkompensering eller misbrug af kompensation.

(177) På dette grundlag mener Kommissionen, at sondringen mellem »offentlige lufthavne« og »private lufthavne« i vid udstrækning er kunstig, idet en privat lufthavn således kan modtage forskellige former for offentlig finansiering, der sætter den i stand til at indrømme flyselskaberne »fordele«. Kommissionen kan altså ikke bruge de »eksempler« på private lufthavne, som parterne nævner. Den vil derfor undersøge BSCA's adfærd som privat investor i forhold til de krav, der gælder for Charleroi lufthavnen, og ikke i forhold til andre lufthavne, hvis situation, funktionsmåde og finansiering langt fra er den samme.

### c) Anvendelse af princippet over tid

(178) Det er ikke muligt at afgøre, om BSCA har optrådt som en privat investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, på grundlag af dets nuværende resultater, dvs. på grundlag af analyser, der gennemføres efter den beslutning om investering, der blev truffet i 2001. For at undersøge, om selskabet har optrådt som en fornuftig investor under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, må man i overensstemmelse med Domstolens retspraksis gå tilbage til den situation, der herskede i den periode, hvor foranstaltningerne om finansiel støtte blev truffet. Kommissionen bør således

afholde sig fra enhver vurdering foretaget på et senere tidspunkt, når den skal vurdere den økonomiske begrundelse for BSCA's adfærd <sup>(77)</sup>. Det er endnu mere vigtigt at gå tilbage til den situation, i hvilken BSCA's investeringsbeslutning blev truffet i 2001, fordi BSCA's opgaver fra 2002 har ændret sig, og de koncessionsbetingelser, inden for hvilke selskabet fungerede, er blevet ændret. Dets aktuelle omkostnings- og indtægtsstruktur er ikke den samme som den, der var gældende på tidspunktet for vedtagelse af investeringsbeslutningen i 2001 <sup>(78)</sup>. Derfor kan Kommissionen ikke basere sin vurdering på virksomhedsplanen for 2002 og på undersøgelsen fra Deloitte & Touche gennemført i 2003, når den skal analysere BSCA's adfærd som en fornuftig investor.

(179) Ryanair har foreslået, at Kommissionen anvender princippet om den private investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, men ikke baserer sig på det aktuelle tidspunkt, men på kontraktens varighed (15 år) eller endog på BSCA's koncessionsaftales varighed (50 år). Selv om en analyse af situationen på nuværende tidspunkt ganske rigtigt ikke kan anvendes, kan Kommissionen ikke bruge en referenceperiode på 50 år, når kontrakten løber over en periode på 15 år, og intet andet element kan berettige en sådan varighed. Kommissionen bemærker endvidere, at BSCA har fastlagt sine vigtigste finansielle overslag og har anmodet om godkendelse af eksterne operatører for en periode på 10 år. Kommissionen vil således basere sin analyse på perioden 2001-2010, der har dannet grundlag for BSCA's og dets rådgiveres vigtigste undersøgelser. Den bemærker imidlertid, at nogle af de elementer, der indgår i virksomhedsplanen for BSCA, løber over en samlet periode på 15 år, der udløber i 2015, svarende til kontraktens løbetid; det er således ikke nødvendigt for den at ekstrapolere disse overslag for at opnå data for en længere periode. Den har således ikke til hensigt at sætte sin egen vurdering i stedet for investorens, uanset om der er tale om

<sup>(77)</sup> Domstolens dom af 16. maj 2002 »Stardust Marine« i sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4397: »Ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der må ikke tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen.« (præmis 71). Jf. ligeledes Meddelelse til medlemsstaterne fra Kommissionen — Anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingsektoren (EFT C 307 af 13.11.1993, s. 3): »Det er hævet over enhver tvivl, at Kommissionen efterfølgende anvender sit kendskab til omstændighederne til at fastslå, at tilrådighedsstillelsen af offentlige midler udgør statsstøtte udelukkende fordi den afkastningsgrad, der til sidst blev opnået, var for lille. Kun projekter, i forbindelse med hvilke Kommissionen mener, at der ikke fandtes nogen objektive begrundelser for eller en ærlig overbevisning om, at man på tidspunktet for investerings-/finansieringsbeslutningen med rimelighed kunne forvente en passende afkastningsgrad i en sammenlignelig privat virksomhed, kan behandles som statsstøtte.« (punkt 28) (frit oversat).

<sup>(78)</sup> Jf. punkt 60, 61 og 62 i beslutningen om at indlede proceduren vedrørende ændringerne af koncessionsaftalen fra 1991 gennemført den 29. marts 2002 og den 15. april 2002, dvs. efter datoen for underskrivelse af aftalerne med Ryanair i november 2001.

<sup>(76)</sup> Jf. [http://www.nykoping.se/templates\\_new/Page\\_end.asp?id=5911](http://www.nykoping.se/templates_new/Page_end.asp?id=5911).

den valgte varighed for fastsættelse af finansielle overslag eller om de grundlæggende hypoteser, der har ligget til grund for fastlæggelsen af disse overslag. Som Kommissionen tidligere har haft mulighed for at forklare har den »forståelse for, at enhver kommerciel investeringsbeslutning forudsætter en betydelig vurderingsmargen«<sup>(79)</sup>. Kommissionen vil navnlig anvende dataene for en 15-årig periode til at vurdere kontraktens samlede økonomi i forbindelse med beregningerne af de reelle strømme eller den interne afkastningsgrad i forbindelse med operationen.

- (180) Kommissionen kontrollerer, om BSCA rent faktisk har optrådt som en privat investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, ved hjælp af de elementer, der fremgår af referaterne af selskabets bestyrelsesmøder, ved at undersøge gyldigheden af den virksomhedsplan, der blev fastlagt i 2001 og under hensyntagen til BSCA's driftsbetingelser, opgaver og forpligtelser i henhold til den vallonske lovgivning og de koncessionsdokumenter, der er gældende i denne periode.

#### Analyse af BSCA's adfærd

- (181) Kommissionen kan konstatere, at BSCA's bestyrelse ved gentagne lejligheder drøftede betingelserne i kontrakten med Ryanair på mindst fire møder (15. og 29. juni, 10. og 31. juli 2001). Den har ved flere lejligheder hørt redegørelser fra personer, som har deltaget i forhandlingerne (det vallonske ministeriums juridiske rådgiver med ansvar for lufthavnsspørgsmål og de to forhandlere, der er både bestyrelsesmedlemmer og kabinetsmedlemmer hos to vallonske ministre).
- (182) Medlemmerne af bestyrelsen besluttede den 31. juli 2001 at stadfæste aftalen med Ryanair efter en vurdering af de finansielle konsekvenser for BSCA. Selv om de fik

forelagt disse finansielle elementer på et relativt sent tidspunkt<sup>(80)</sup>, nemlig den 31. juli 2001, har de kunnet basere sig på de finansielle overslag, som de ligeledes har drøftet. BSCA forpligtede sig ligeledes på grundlag af en klar og sammenhængende strategi fastlagt i en vejledende note, der blev forelagt for administratorerne.

- (183) Som en privat investor ville have gjort, har BSCA udarbejdet en flerårig virksomhedsplan, der viser indtægterne og udgifterne i forbindelse med Ryanairs etablering. Kommissionen har undersøgt denne plan, hvis nøgletal er opstillet i tabel 3, og har kunnet konstatere, at den var repræsentativ for alle udgifter og indtægter i tilknytning til udviklingen af BSCA's aktivitet, med mindre andet fremgår af betragtning 185 og efterfølgende. Der er således fastlagt overslag over indtægterne på grundlag af det forventede passagerantal og over drifts-omkostningerne i tilknytning til »den store ændring«, som Ryanairs ankomst og åbningen af en ny terminal i 2005 medfører. Det skal bemærkes, at BSCA's selskabsrevisor, der har undersøgt virksomhedsplanen for 2001, har konstateret følgende »generelt er de hypoteser, der ligger til grund for udviklingen af denne virksomhedsplan, forsigtige, navnlig for så vidt angår indtægterne fra parkering og ligeledes med hensyn til generalomkostningerne, hvis man sammenligner med det beløb, der reelt var blevet brugt ved udgangen af juni«.

- (184) Selv om BSCA's bestyrelse har drøftet kontraktbetingelserne med Ryanair, og selv om den har foretaget en evaluering af kontraktens økonomiske konsekvenser på lang sigt for BSCA gennem udarbejdelsen af en virksomhedsplan for perioden 2001-2010, og selv om den har forpligtet selskabet på grundlag af en strategi, der forekommer klar og sammenhængende, må Kommissionen dog i sidste ende konstatere, at BSCA ikke har handlet som en privat investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår. På det tidspunkt, hvor selskabet traf investeringsbeslutningen, havde det ikke foretaget en sammenhængende analyse omfattende alle hypoteserne i den påtænkte kontrakt med Ryanair og med Ryanair alene; det havde heller ikke taget hensyn til adskillige parametre, der kunne ødelægge alle rentabilitetsperspektiver på lang sigt. Derved har det løbet risici, som en privat investor, der arbejder under sædvanlige markedsøkonomiske vilkår, ikke ville have løbet.

- (185) Disse risici vedrører både iboende data i virksomhedsplanen og andre data vedrørende forholdet mellem BSCA og regionen Vallonien. De første, der fremgår af Kommissionens undersøgelse af virksomhedsplanen,

<sup>(79)</sup> Jf. punkt 29 i ovennævnte meddelelse fra Kommissionen om virksomhederne inden for fremstillingssektoren samt punkt 27 heri: »Kommissionen har ikke og har aldrig haft til hensigt at sætte sin egen vurdering i stedet for investorens. Enhver anmodning om ekstra ressourcer foranlediger naturligvis de offentlige virksomheder og de offentlige myndigheder til at vurdere risikoen og det forventede resultat af projektet, ligesom private virksomheder og private kapitalinvestorer ville gøre det. Kommissionen er klar over, at de offentlige myndigheder, når de foretager denne risikoanalyse, nøjagtig ligesom de private virksomheder må anvende rentabilitetskriterier, hvilket på grund af selve problemets art forudsætter en bred vurderingsmargen hos investoren. Inden for denne brede margen bør udøvelsen af investorens vurderingsfrihed ikke anses for at indebære statsstøtte« (frit oversat).

<sup>(80)</sup> Allerede fra 30. maj 2001 anmodede bestyrelsen om »snarest muligt at modtage et finansielt overslag over de fremtidige operationer med Ryanair«. Den 10. juli 2001 oplyste en administrator bestyrelsen om, at administratorerne kun havde kendskab til enkelte af de elementer, der indgik i en finansiell vurdering af kontrakten, og understregede betydningen heraf, såfremt det medfører ansvar for administratorerne. Virksomhedsplanen ville først blive fremlagt og drøftet den 31. juli 2001.

viser, at BSCA ved udarbejdelsen af sin virksomhedsplan har anvendt hypoteser, der er gunstige for eller i nogle tilfælde uafhængige af den aktion, der gennemføres i samarbejde med Ryanair. De andre vedrører hovedsageligt omkostningerne til tjenesten vedligeholdelse-brandvæsen og til miljøfonden, der ikke er blevet korrekt vurderet. Dermed har BSCA overvurderet sin fremtidige indtjening med 33-56 mio. EUR i perioden 2001-2010 afhængigt af, hvilke hypoteser, der anvendes. En privat investor ville aldrig have løbet en sådan risiko, da dette beløb i bedste tilfælde praktisk taget svarer til de overskud, som BSCA forventer over en periode på 10 år (35 mio. EUR).

*BSCA's regnskabsmæssige situation inden underskrivelsen af kontrakten med Ryanair*

- (186) Det er vigtigt for Kommissionen, at den påtænkte kontrakt med Ryanair ses i sammenhæng med BSCA's tidligere aktivitet og daværende økonomiske situation. BSCA var i årene forud præget af en forsigtig ledelse, hvor der ikke blev løbet særlige risici; i årene 1997 til 1999 var aktiviteten således klart lavere end den, som kontrakten skulle muliggøre. Lufthavnens trafik løb op i 210 000 til 235 000 passagerer om året, og de samlede indtægter lå i størrelsesordenen 5,9 til 6,9 mio. EUR om året. Aktiviteten gav et positivt nettoresultat, som nok var beskedent, men dog permanent, og som løb op i 136 000 EUR i 1997, 12 000 EUR i 1998 og 168 000 i 1999. Denne situation varede ved i 2000, det sidste afsluttede regnskabsår, inden kontrakten med Ryanair blev undertegnet: året endte med, at 255 000 passagerer havde været gennem lufthavnen, som fik indtægter på 7,3 mio. EUR og et nettooverskud på ca. 117 000 EUR.
- (187) Situationen var finansielt set sund: Der var næsten ingen gæld, og egenkapitalen var forblevet positiv perioden igennem med beløb på mellem 4,3 og 4,6 mio. EUR, som skal ses i forhold til et finansieringsbehov på mellem 6,3 og 9,6 mio. EUR alt efter hvilket år der ses på.

*Virksomhedsplanens forretningsmæssige antagelser*

- (188) Nedenstående antagelser, som er lagt til grund i virksomhedsplanen, forekommer Kommissionen forkerte, fordi de for den førstes vedkommende forventer en øget rentabilitet som følge af tilkomst af ruteflyselskaber, hvilket kontrakten med Ryanair på ingen måde kan tilvejebringe, hverken direkte eller som afledt virkning, og for den andens vedkommende forventer en begrænsning af de markedsføringstilskud, som der er aftale om i kontrakten med Ryanair.

a) Øget fortjeneste i kraft af øget trafik med ruteselskaber

- (189) Den virksomhedsplan, BSCA har forelagt, vedrører alle selskabets aktiviteter, uanset om de er opstået som følge af kontrakten med Ryanair. Det er for Kommissionen at se ikke i sig selv et problem, da Ryanair eksempelvis i planens første år, 2001, transporterede 360 000 af i alt 384 400 passagerer, altså næsten 94 %. Det kan altså med rimelighed anføres, at praktisk talt alle forretningsmæssige omkostninger og indtægter i planen er knyttet til denne aktivitet.
- (190) Lufthavnen modtager imidlertid årligt et mindre antal andre passagerer, som flyver med andre ruteselskaber end lavprisselskaberne (16 000 i 2001) og med charter-selskaber (7 800 samme år), i alt ca. 25 000. Virksomhedsplanen regner med et nogenlunde stabilt antal charterpassagerer, men, som det fremgår af tabel 2 og 3, med en betydelig stigning i antallet af passagerer på ruteflyvninger, hvor tallet er sat til 20 000 afgående passagerer i 2002 og 25 000 i 2003. Denne forventning om stigende passagertal er imidlertid ikke blevet bekræftet af udviklingen, for årsrapporten fra BSCA's ledelse anfører kun 25 800 passagerer i alt for 2002, deraf 12 900 afgående passagerer fra andre luftfartsselskaber end Ryanair, herunder både charter- og ruteselskaber.
- (191) Trafikken fra disse ruteselskaber forventes i virksomhedsplanen at stige konstant fra 40 000 afgående passagerer i 2004 over 60 000 i 2005, 150 000 i 2006 til 300 000 eller mere i 2010.
- (192) Dette begrundes dog på ingen måde præcist i virksomhedsplanen. Der har tidligere været henvist til det strategidokument, der blev forelagt på BSCA's bestyrelsesmøde den 31. juli 2001. Dokumentet nævner ganske vist muligheder for at udvikle lufthavnen med andre end Ryanair, og sigter i denne forbindelse til andre lavprisselskaber som f.eks. Easyjet eller Virgin, idet sidstnævnte fremstilles som en mellemting mellem lavprisselskaberne og de traditionelle luftfartsselskaber. De andre nævnte ruteselskaber skulle komme fra Nordafrika eller EU's kommende østlige medlemslande. I samme dokument anses det derimod, at Charlerois lufthavn ikke er specielt interessant for de regionale selskaber: »Kun en mætning af Zaventem ville kunne få dem til at tage deres stilling op til fornyet overvejelse, og det kan ikke forventes at ske før 2005-2010 (eller endnu senere, hvis SABENA skulle reducere sit aktivitetsniveau betydeligt).«

- (193) BSCA gentager også, at Ryanair i kraft af sin store betydning for lufthavnen »altid vil få fortrinsret ved planlægningen af flyvningerne«. Hertil føjes: »Derfor bør der tiltrækkes selskaber uden for spidsbelastningstiden, således at groundhandling- og indtjkningspersonalets arbejde kan optimeres. Derfor bør man ikke tøve med at yde store takstreduktioner for disse tjenester, som er en fast omkostning for BSCA.«
- (194) Virksomhedsplanens forudsætninger tillægger dog denne trafik mulighed for at give høj fortjeneste i forhold til de variable omkostninger, nemlig i størrelsesordenen 23 EUR per passager i 2002-2003, og også denne forventes at stige, så den når 27 EUR i 2007, næsten 30 EUR i 2011 og over 32 EUR i 2015. Denne fortjeneste omfatter et overskud fra »handling« i størrelsesordenen [...] til [...] EUR per passager, alt efter hvilket år der er tale om, lufthavnsafgifter på først [...], så [...] EUR, indtægter fra parkering af passagerernes køretøjer (ca. [...] EUR) og et overskud på brændstof leveret til flyene (ca. [...] EUR).
- (195) På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at det ikke byggede på nogen form for sikkerhed under udarbejdelsen af virksomhedsplanen, som søgte at begrunde kontrakten med Ryanair, at lægge planer om en så stærk trafikstigning for ruteselskaber og hertil oven i købet knytte forventninger om en så stor fortjeneste per passager. Og ikke blot var der denne usikkerhed: den ekstra trafik var helt uden forbindelse med kontrakten og kunne ikke tjene som belæg for dens rentabilitet gennem en analyse, som en fornuftig og forsigtig investor foretager den.
- (196) Kommissionen finder videre, at en fornuftig investor ikke ville have løbet den risiko at forvente en så høj fortjenstmargen på groundhandlingaktiviteter, når det i virksomhedsplanen forudsatte passagertal i denne fase langt overstiger to millioner passagerer om året. Den tidligere nævnte obligatoriske gennemførelse af direktiv 96/67/EF ville ikke gøre det muligt at forvente en sådan forretningsaktivitet og en sådan rentabilitet, medmindre da man bevidst så bort fra direktivets krav og de sandsynlige følger af dets gennemførelse, navnlig med øget konkurrence på et aktivitetsområde, der skulle vise sig så rentabelt.
- (197) Tilsvarende ville en privat investor ikke have underskrevet en kontrakt, som med den fastsatte løbetid på 15 år og de indtægter, den skulle generere, ville have bragt ham i en situation, hvor han enten ikke kunne overholde kontrakten på grund af kravene om regnskabsmæssig gennemsigtighed i groundhandlingaktiviteterne, eller ville være nødt til de facto at udelukke andre aktører fra markedet.
- (198) På omkostningssiden kommer dertil, at disse aktivitetsstigninger (over 100 000 passagerer mere hvert år mellem 2006 og 2010, i alt 500 000) kun skulle medføre f.eks. lønomkostningsstigninger inden for »handling-ticketing« på 2,5 % om året, hvad der kun modsvarer lønstigningen; det samme personale, som er beskæftiget i 2006, eller sågar i 2002, skulle efter disse forudsætninger være i stand til i 2010 at håndtere 1,5 til 2 gange så mange passagerer. Det fremførte argument, at personalet kunne udnyttes bedre uden for spidsbelastningstiden, virker ikke overbevisende, i betragtning af at man samtidig med henvisning til de nye selskaber anfører arbejdsbyrden som begrundelse for en gennemsnitligt tolv gange så høj pris for ydelsen.
- (199) På samme måde står omkostningsstigninger vedr. andre udgiftsposter ikke i forhold til disse specifikke trafikstigninger. Således har man i planforudsætningerne blot indekseret priserne på tjenesteydelser og diverse goder, parkeringsudgifter og lønninger for at tage hensyn til stigningen i faktorpriser, bortset fra i bestemte år som f.eks. 2005, hvor der er taget hensyn til andre variationer, i opad- og nedadgående retning, som skyldes ibrugtagningen af den nye terminalbygning.
- (200) Endelig skal Kommissionen bemærke, at en del af disse trafikstigninger forudsætter, at der gennemføres et stort investeringsprogram med opførelse af en ny terminalbygning i 2005, forlængelse af landingsbanen, anlægsarbejder til flyparkering, anskaffelse af nyt grundareal m.m. Programmet er anslået til 3,75 mia. BEF eller ca. 93 mio. EUR i Sowaers finansieringsplan, som den 23. maj blev accepteret af Valloniens regering. Hvis disse trafikstigninger nogensinde bliver til noget, vil de altså skyldes mange andre forhold end blot kontrakten med Ryanair, og det er i denne forbindelse afgørende, at der foretages offentlige investeringer i modtagelsen af de nye passagerer.
- b) Manglende hensyntagen til markedsføringsomkostninger på 4 EUR per passager for lavprisselskaberne, bortset fra Ryanairs første 700 000 passagerer
- (201) Virksomhedsplanen indbefatter kun markedsføringstilskuddet på 4 EUR per afgående passager for de 700 000 første lavprispassagerer, og det tildeles Ryanair. Alligevel forventes antallet af lavprispassagerer mellem 2004 og 2010 at vokse til 1 150 000. Fra 2013 forventes dette tal at overstige 1 250 000. Referatet fra BSCA's bestyrelsesmøde den 31. juli 2001 omtaler endda en målsætning for Ryanair-passagerer på 2 000 000 (dvs. 1 000 000

afgående passagerer). Det strategidokument, der blev forelagt på samme bestyrelsesmøde, og som der er henvist til i betragtning 192, anser det i øvrigt for »illusorisk at håbe på, at et andet selskab vil slå sig ned i Gosselies«.

(202) Man kan således næppe forestille sig, at disse passagerer skulle komme fra andre flyvninger end dem, som Ryanair står for, og dermed må disse omkostninger regnes med for alle Ryanairs passagerer inden for rammerne af de 26 kontraktlige returflyvninger<sup>(81)</sup>, hvad der ville påvirke resultatet negativt med 200 000 EUR i 2004 for 50 000 passagerer og op til 1 800 000 EUR i 2010 for 450 000 passagerer, eller i alt 6 620 000 EUR for hele planperioden 2001-2010. Efter 2010 forventes dette niveau at stige videre og nå 550 000 passagerer fra 2013, hvad der betyder, at det udeladte markedsførings-tilskud ville nå op på 17 320 000 EUR i perioden 2001-2015.

(203) Ved at trække virkningen af disse to favorable forretningsmæssige forudsætninger ud af virksomhedsplanen, nemlig medtagelsen af fortjenesten fra nye rutepassagerer og udeladelsen af nogle af omkostningerne til markedsføring for alle de potentielle Ryanair-passagerer, kommer Kommissionen til det resultat, at den fortjeneste, som BSCA forventer i perioden 2001-2010, nemlig 35,6 mio. EUR i kumuleret driftsresultat, nedsættes med hhv. 26,9 og 6,6 mio. EUR, eller i alt 33,5 mio. EUR, dvs. næsten hele det forventede overskud. Driftsresultatet når et lavpunkt i slutningen af 2005 med cirka 5,4 mio. EUR i underskud — et tab som skal finansieres. Det forbliver negativt frem til og med 2009, og viser først i 2010 et overskud på 2,1 mio. EUR. Anført som nettoresultat, diskonteret med 6,33 %, ville resultaterne for perioden 2001-2010 vise en negativ aktualiseret nettoværdi (net present value) på omkring -776 000 EUR.

(204) Over hele Ryanair-kontraktens 15-årige løbetid fra 2001-2015 viser det kumulerede driftsresultat, som BSCA forventer, på 108,6 mio. EUR sig på samme måde at være overvurderet på grund af disse to forhold med 78,4 hhv. 17,3 mio. EUR, eller i alt 95,7 mio. EUR. Det kumulerede driftsresultat ville for kontraktperioden herefter kun nå op på 12,9 mio. EUR. Ved diskontering af betalingsbevægelserne med samme sats på 6,33 % ville

den aktualiserede nettoværdi blive svagt positiv med 2,7 mio. EUR.

(205) Det skal her bemærkes, at satsen på 6,33 %<sup>(82)</sup> er den, Kommissionen har fastlagt for 1. januar til 1. december 2001, altså den periode, hvor BSCA's kontrakt med Ryanair blev forhandlet og indgået. BSCA havde i de beregninger, den forelagde for Kommissionen benyttet en sats på 4,27 %, svarende til satsen for 10-rige statslån (OLO). Kommissionen kan ikke acceptere, at man for en virksomhed anvender en sats, der benyttes ved lån til en suveræn stat og derfor anses for uden risiko for långiver. Kommissionens sats indeholder en risikopræmie på 200 basispoint i forhold til OLO, og det må anses for mere end favorabel i betragtning af risikoens omfang på det europæiske lufttransportmarked, ikke mindst i slutningen af 2001, hvor kontrakten blev undertegnet. Risikoen forekommer også moderat i betragtning det beløb der skal finansieres. Tager man det kumulerede tab ved udgangen af 2005 på 5,4 mio. EUR som reference, er beløbet større end virksomhedens egenkapital på tidspunktet for kontraktens underskrivelse, nemlig 4,6 mio. EUR. Endelig giver også anvendelsen af en sats over ti år, herunder ved beregningen af den aktualiserede værdi over 15 år, en gunstig situation for analysen af projektets rentabilitet for BSCA, idet en længere løbetid normalt medfører en højere sats.

(206) Kommissionen skal videre med henvisning til meddelelsen om metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten påpege<sup>(83)</sup>, at referencesatsen beregnes som en femårig interbankrente forhøjet med en risikopræmie på 75 basispoint og er en minimumssats. Her regnede Kommissionen også med anvendelse af både en længerefristet rentesats, for eksempel ti år, og en højere risikopræmie, op til 400 basispoint eller mere.

(207) Kommissionen mener altså, at en forsigtig og velorienteret privat investor ikke ville have skrevet under på Ryanair-kontrakten, alene på grund af de overvurderede forretningsmæssige indtægter og de undervurderede forretningsmæssige omkostninger, der er direkte knyttet til den. Denne konklusion skyldes særlig den aktualiserede nettoværdi, der er beregnet for kontrakten i betragtning 203 og 204, og som fremstår som negativ over ti år og svagt positiv over 15 år, sammenholdt med den dertil knyttede risiko, finansieringsbehovet i anledning af de mellemliggende tab og med virksomhedens udgangssituation, karakteriseret ved en forsigtig styring, der dog

<sup>(81)</sup> Afhængigt af hvilke fly der benyttes (B 737-200 eller 800), og med en belægningsgrad på mindst 70 % som også forudsat i BSCA's virksomhedsplan, vil 26 returflyvninger (dvs. 26 afgang) give mellem 850 000 og 1 250 000 afgående passagerer om året. Sidstnævnte tal er lagt til grund som loft for Ryanairs aktivitet ved Kommissionens analyse af virksomhedsplanen og ved den ovenfor foretagne beregning af den maksimale justering.

<sup>(82)</sup> På Kommissionens internetsted foreligger der en oversigt over satsernes udvikling gennem tiden på følgende adresse: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/reference\\_rates.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/reference_rates.html)

<sup>(83)</sup> EFT C 273 af 9.9.1997, s. 3.

giver et lille overskud. I forhold til de tidligere spørgsmål om, hvorvidt princippet om den private investor kan anvendes, konstaterer Kommissionen, at gennemgangen af de konkrete kriterier for BSCA's engagement i kontrakten med Ryanair viser, at kriteriet om den private investor under alle omstændigheder ikke er opfyldt i dette tilfælde. De forretningsmæssige antagelser er imidlertid ikke de eneste, der har skulle forbedre BSCA's resultat af kontrakten med Ryanair; der har også været gjort to andre antagelser, nemlig om forholdet mellem BSCA og regionen Vallonien.

#### Udgifterne til tjenesten vedligeholdelse-brandvæsen

- (208) BSCA har ikke taget hensyn til den omstændighed, at det i henhold til de dagældende koncessionsaftaler med Vallonien, påhvilede den at afholde udgifterne til brandvæsen og vedligeholdelse. Koncessionsaftalerne fra 1991, ændret i 1999, fastslår, at det i første række var BSCA's ansvar at afholde disse omkostninger.
- (209) De blev ganske vist afholdt af Vallonien mellem 1991 og 1997 på grundlag af »overgangsbestemmelser« i koncessionen fra 1991 og derpå igen fra 1997 til 2000 på grundlag af en ændring af koncessionen i 1999, men det var blevet aftalt, at »disse bestemmelser skulle tages op til fornyet behandling i forbindelse med budgettet for 2000, og at det skulle ske ud fra den finansielle balance i koncessionen og ud fra den forventede og budgetterede udvikling i BSCA's resultatopgørelse for årene derefter«. De belgiske myndigheder har forelagt budgetvedtagelserne fra den 16. december 1999 og den 14. december 2000 for regionen Vallonien, og de viser, at regionen påtog sig disse omkostninger for 2000 og 2001, men ikke indgik nogen forpligtelser derefter.
- (210) BSCA's af de belgiske myndigheder forelagte brev til Valloniens trafikminister om 2002-budgettet for vedligeholdelse og brandvæsen, dateret 5. juli 2001, viser ikke noget sikkert om den vallonske regerings holdning, eftersom Belgien ikke har forelagt noget svar fra denne, hvori den på et tidspunkt i løbet af 2001 kunne have påtaget sig at afholde denne udgift for BSCA.
- (211) Da koncessionens bestemmelser ikke var blevet genovervejet inden foråret 2002, befandt BSCA sig altså i et »juridisk tomrum«, hvad angår posten »brandvæsen-vedligeholdelse« på det tidspunkt, da selskabet forpligtede sig over for Ryanair i 2001. De økonomiske følger af dette »juridiske tomrum« for BSCA kan på grundlag af virksomhedsplanen fra 2001 kvantificeres til over 28 mio. EUR (28 159 047 EUR)<sup>(84)</sup>. Dette beløb er så meget desto højere, som BSCA ikke blot havde forventet en videreførelse af de tidligere betalinger, men allerede i planerne havde opereret med en forhøjelse på 5,6 mio. EUR for perioden 2002-2010 af regionen Valloniens fremtidige godtgørelser af denne udgift.
- (212) BSCA's commissaire réviseur (selskabsrevisor) henlede bestyrelsens opmærksomhed på dette juridiske tomrum den 15. juni 2001 (»I øvrigt gør commissaire réviseur'en opmærksom på, at der, hvis det ikke allerede er gjort, bør tages skridt til at forny aftalen om brandvæsen, som er udløbet«, og han understregede det igen i sin analyse af BSCA's regnskaber for 2001 (»I disse resultater skal der tages hensyn til et driftsbidrag for vedligeholdelse-brandvæsen, som afholdes over regionen Valloniens budget, og som med tiden vil stige, og til et investeringstilskud vedr. vedligeholdelse-brandvæsen for perioden 2001-2003. Disse indtægter er betinget af bestemmelserne i koncessionsaftalen og specifikationerne, hvis udløb den 31. december 2000 der mindes om«).
- (213) En fornuftig investor ville ikke have løbet den risiko at forpligte sig over for Ryanair uden på forhånd at have afklaret situationen for vedligeholdelse-brandvæsen. Beløbene var for store til, at man kunne tillade sig at se bort fra dem. Ved at sætte de 28 159 047 EUR for årene 2002-2010 i forhold til BSCA's kumulerede driftsresultat som forventet i samme periode, nemlig 35 591 420 EUR, får man et indtryk af risikoens omfang. Udgifterne til vedligeholdelse og brandvæsen i denne periode svarer til cirka 79 % af BSCA's resultat som anslået i virksomhedsplanen fra 2001.
- (214) Kommissionen bestrider ikke, at de vallonske myndigheder har legitim mulighed for fortsat at afholde udgifterne til vedligeholdelse og brandvæsen, men den konstaterer, at denne mulighed ikke er blevet udnyttet på en sådan måde, at den modtagende virksomhed, BSCA, kunne få sikkerhed for, at regionen Vallonien vedvarende ville påtage sig udgifterne, selvom koncessionsaftalen som ændret i 1999 principielt lader dem påhvile BSCA.

<sup>(84)</sup> Beløbet 28 159 047 svarer i den ovenfor gennemgåede virksomhedsplan til summen af tilskuddet til »ydelse vedr. brandvæsen-vedligeholdelse« for årene 2002-2010, idet Kommissionen tager hensyn til, at regionen Vallonien i budgettaket fra 2000 havde forpligtet sig til at afholde omkostningerne i 2001, og at BSCA kunne regne med dette beløb. Det havde selskabet derimod ikke sikkerhed for udover 2001.

(215) Kommissionen fastholder sit standpunkt, hvad angår den holdning, som en fornuftig investor ville have indtaget, men den kan gå med til at undersøge den opfattelse, at en del af disse omkostninger er faste omkostninger, som skulle have været afholdt under alle omstændigheder, uanset om de skulle betales af BSCA eller regionen Vallonien. Ved gennemgangen af dette spørgsmål har Kommissionen imidlertid konstateret, at omkostningerne ikke er faste, men er steget med aktiviteten:

— Tilskuddet vedr. vedligeholdelse og brandvæsen var [...] mio. EUR i 1997, [...] mio. EUR i 1998 og [...] mio. EUR i 1999. Tager man dette historiske tal på 1,6 mio. EUR om året som en fast omkostning for BSCA eller regionen Vallonien, kan kun forskellen mellem dette beløb og tallene i virksomhedsplanen anses for at være yderligere omkostninger foranlediget af aktivitetsudviklingen som følge af Ryanair-kontrakten.

— således skulle der fradrages 1,6 mio. EUR for hvert af de ni år fra 2002-2010, altså i alt 14,4 mio. EUR, fra de i betragtning 211 nævnte 28,1 mio. EUR, hvorefter der stadig ville tilbagestå meromkostninger i tilknytning til Ryanair-kontrakten på cirka 13,7 mio. EUR, som BSCA ikke har sikkerhed for at råde over. Samme beregning udført for perioden 2002-2015 viser en risiko på 22,2 mio. EUR for BSCA.

(216) Kun det særlige forhold mellem BSCA og regionen Vallonien kunne tillade BSCA at foregribe disse punkter; en fornuftig investor ville ikke have løbet sådanne risici uden formel garanti.

#### Miljøfonden

(217) Bortset fra spørgsmålet om vedligeholdelse og brandvæsen er der en anden lovfæstet parameter, som en fornuftig investor ikke ville have undervurderet, nemlig de beløb, der skal indbetales til en miljøfond, og som udgør 35 % af lufthavnsafgifterne.

(218) BSCA's virksomhedsplan fra 2001 fastslår, at 35 % af lufthavnsafgifterne skal indbetales til denne fond i 2001 og 2002. Mellem 2003 og 2010, derimod, er der lagt loft over dette beløb i virksomhedsplanen, så det ikke længere svarer til 35 % af afgifterne. Belgien har forklaret, at der er lagt et loft på 75 mio. BEF (1,86 mio. EUR) over bidraget fra BSCA, og at dette kan kontrolleres i Sowaers finansieringsplan, som blev fremsendt til BSCA den 1. august 2001; derefter er det blevet indeksreguleret med 2 % om året. Dette loft optræder faktisk i et

notat, der er vedlagt konklusionerne fra BSCA's virksomhedsrevisor i 2001. Heri mindes der om den antagne forudsætning: »der vil fra 2003 blive lagt et loft på 75 mio. indeksregulerede BEF over (miljøfondsmidlerne) (aftale ikke underskrevet dags dato)«. Imidlertid kan det ikke anses for godtgjort, at der er foretaget en faktisk ændring af lovgivningen blot ved den vallonske regerings godkendelse den 23. maj 2001 af Sowaers finansieringsplan (»den) godkender hermed ... finansieringsplanen«), når det pågældende selskab, Sowaer, endnu ikke har fået til opgave at opkræve denne afgift, hvad der ikke sker før engang i løbet af 2002. Ifølge Kommissionens beregninger betyder dette loft en besparelse på næsten 9 mio. (8 968 784) EUR for årene 2001-2010 i forhold til det beløb, der er forudset i den vallonske bekendtgørelse. For 2001-2015 bliver virkningen af loftet næsten 23,4 mio. EUR.

(219) En markedsøkonomisk privatinvestor ville ikke i en tiårig virksomhedsplan kunne regne med at beholde en del af de afgifter, der ifølge en lov skal betales til en miljøfond. Han ville ikke have kunnet regne med at tilegne sig en sum på næsten 9 mio. EUR over perioden 2001-2010, svarende til 25 % af det kumulerede driftsresultat i samme periode (35 591 420 EUR) uden at skaffe sig garanti for, at loftet faktisk ville blive indført ved en retsakt og komme ham til gode.

(220) Men først siden koncessionsaftalen blev ændret i 2002, dvs. efter at Ryanair-kontrakten var undertegnet, har BSCA haft ret til kun at indbetale de 35 % af afgifterne til Société wallonne des aéroports op til et vist loft. Dette beløb, som fra 2003 er begrænset (af loftet) til 883 689 EUR, indeksreguleret med 2 %, og som fra 2007 er fastsat til 2 651 067 EUR, indeksreguleret med 2 %, skal BSCA betale til Sowaer for tilrådighedsstillelse af infrastruktur. I øvrigt er denne faktiske begrænsning en anden end den, der er lagt til grund i virksomhedsplanen. Det letter BSCA's byrder med omkring 1 mio. EUR om året de første år, hvorefter byrden stiger, og det vil give BSCA mulighed for at præsentere et så meget bedre resultat fra og med 2003. I modsætning til hvad de belgiske myndigheder hævder i deres skrivelse af 19. december 2003, skaber forskellen i virkninger mellem virksomhedsplanen fra 2001 og virksomhedsplanen fra 2002, bekræftet af den faktiske udvikling, en betydelig fordel for BSCA. De tal, de belgiske myndigheder forelagde den 27. august 2003, viser, at den anden begrænsning, der har grundlag i virksomhedsplanen fra 2002, skaber en fordel på 2 964 000 EUR for BSCA i forhold til virksomhedsplanen fra 2001, som altså ikke hvilede på bekræftede oplysninger om forholdet. Den vallonske regering har desuden i juni 2003 vedtaget, at de beløb BSCA skylder fonden, nemlig cirka 2,8 mio. EUR, skal indbetales til Sowaer med fradrag af 250 000 EUR i administrationsomkostninger for denne fond.



(221) På dette sted i analysen konstaterer Kommissionen, at en privat investor ikke ville have forpligtet sig i en kontrakt med Ryanair for en 15-årig periode, fordi der for det første ville være risiko for i det mindste delvis at skulle betale omkostningerne til vedligeholdelse og brandvæsen og for det andet pligt til at betale beløbene til miljøfonden. En sådan investor ville ikke have accepteret at udsætte sig for mulige udgifter i størrelsesordenen 22,7 mio. EUR mellem 2001 og 2010, svarende til mere end 60 % af virksomhedens kumulerede driftsresultat over 10 år (35,6 mio. EUR) uden at modtage garantier omkring disse forhold.

#### Konklusion vedrørende virksomhedsplanens gyldighed

(222) Rettes der op på virksomhedsplanens antagelser, bliver følgerne som anført nedenfor. Det skal her bemærkes, at der er tale om en proformaresultatopgørelse for en privat investor (der altså ikke ville have forhåndskendskab til fordele, som regionen Vallonien ville bevilge senere, men som endnu ikke var formaliseret i aftaler), som er forsigtig (og dermed ville have sørget for homogene antagelser om udgifter og indtægter, alene udledt af den kontrakt, der skulle analyseres) gældende for det tidspunkt, hvor kontrakten med Ryanair underskrives. I realiteten kan den aldrig komme til at svare til BSCA's virksomhedsplan.

(223) I basisperioden 2001-2010 belastes det præsenterede resultat på 35,5 mio. EUR mindst med følgende usikkerhedsmomenter, som i alt beløber sig til over 56,2 mio. EUR fordelt således:

a) 33,5 mio. EUR der udelukkende vedrører forretnings- og omkostningsmæssige antagelser i virksomhedsplanen, heraf:

— 26,9 mio. EUR fra den ekstra fortjeneste, der skyldes antagelser om volumen, og den fortjeneste per enhed, der antages ved kommende trafikstigninger fra ruteflyvningselskaber

— 6,6 mio. EUR fra begrænsningen af markedsføringsbidraget til et bestemt niveau, der ikke fremgår af kontrakten

b) 22,7 mio. EUR på grund af de antagelser, der skyldes forholdet mellem BSCA og de vallonske myndigheder, heraf:

— 13,7 mio. EUR fra regionen Valloniens fortsatte godtgørelse af udgifter til vedligeholdelse og brandvæsen efter 2001, og dette beløb omfatter kun den andel, der overskrider de 1,6 mio. EUR

om året, som anses for at være historisk faste udgifter, der er nødvendige for at drive lufthavnen og derfor kunne udelades af evalueringen af kontrakten med Ryanair

— 9 mio. EUR fra loftet over afgiften til miljøfonden.

(224) I hele Ryanair-kontraktens periode, 2001-2015, belastes det forelagte resultat på 108,6 mio. EUR af de samme usikkerhedsmomenter, som løber op i mindst 141,3 mio. EUR fordelt således:

a) 95,7 mio. EUR der udelukkende vedrører forretnings- og omkostningsmæssige antagelser i virksomhedsplanen, heraf:

— 78,4 mio. EUR fra den ekstra fortjeneste, der skyldes antagelser om volumen, og den fortjeneste per enhed, der antages ved kommende trafikstigninger fra ruteflyvningselskaber

— 17,3 mio. EUR fra begrænsningen af markedsføringsbidraget til et bestemt niveau, der ikke fremgår af kontrakten

b) 45,6 mio. EUR på grund af de antagelser, der skyldes forholdet mellem BSCA og de vallonske myndigheder, heraf:

— 22,2 mio. EUR fra regionen Valloniens fortsatte godtgørelse af udgifter til vedligeholdelse og brandvæsen efter 2001, og dette beløb omfatter kun den andel, der overskrider de 1,6 mio. EUR om året, som anses for at være historisk faste udgifter, der er nødvendige for at drive lufthavnen og derfor kunne udelades af evalueringen af kontrakten med Ryanair

— 23,4 mio. EUR fra loftet over afgiften til miljøfonden.

(225) Kommissionen skal pege på, at BSCA's kumulerede driftsresultat under alle omstændigheder bliver negativt, uanset hvilken periode man ser på, 2001-2010 eller 2001-2015. Derfor er der ingen grund til at beregne den aktuelle værdi af den resultatstrøm, der genereres på denne måde, for at bestemme den faktiske rentabilitet. Nøjes man med at udelade de overdrevent optimistiske

forretningshypoteser, jf. punkt a) i betragtning 223 og 224, ser det ud til, at der vil vise sig en rentabilitet over 15 år, men den er særdeles beskedent, som ovenfor beregnet. Herom har Kommissionen allerede tidligere konkluderet, at denne gevinstudsigt er så svag, at den ikke ville have overbevist en privat investor.

(226) Kommissionen vil hævde, at en fornuftig investor derudover i sin virksomhedsplan ville have taget hensyn, i det mindste som en ukendt størrelse, til den risiko, der var knyttet til forbindelserne til de vallonske myndigheder, jf. punkt b) i betragtning 223 og 224.

(227) Kommissionen mener således, at i tilfældet med BSCA-lufthavnen og dennes kontrakt med Ryanair, ville arten og omfanget af den risiko, der er knyttet til og kan udledes af analysen af virksomhedsplanen, ikke have kunnet indgå i en privat investors ræsonnement sammen med de gevinstforhåbninger, planen rummer. En sådan investor ville have søgt formelle garantier fra regionen Vallonien for, at godtgørelsen af udgifter til vedligeholdelse og brandvæsen ville blive videreført eller endda forhøjet for en 10- eller 15-årig periode. Han ville have søgt tilsvarende garantier for same periode, hvad angår loftet over miljøfondsbidraget. Og han ville ikke mindst have foretaget en omhyggelig sammenligning af fortjenester og forventede udgifter og udelukket fra sine gevinstforventninger i forbindelse med Ryanair-kontrakten de indtægter, der stammede fra andre forretningsaktiviteter.

(228) Hvad angår de belgiske myndigheders konstatering i december 2003 af, at BSCA, som meddelt på en pressekonference den 15. november 2003, forventede et resultat for 2003 med et overskud i størrelsesordenen 1 500 000 EUR — et resultat, hvis detaljer det stadig står tilbage at bekræfte, og som stadig skal certificeres af virksomhedens revisorer — mod et tab på 1 066 000 EUR i virksomhedsplanen fra 2001<sup>(85)</sup>, skal Kommissionen for det første notere, at disse oplysninger er fremkommet a posteriori og derfor ikke kan benyttes til at belyse BSCA's afgørelse på det tidspunkt, hvor den blev truffet, nemlig i juli 2001. Kommissionen konstaterer særlig, at flere regnskabsposter, som regionen Vallonien kan træffe selvstændig afgørelse om, forbedrer 2003-resultatet i forhold til det, der var forventningen i virksomhedsplanen fra 2001:

— den yderligere begrænsning af miljøfondsbidragene via Sowaer frembringer således en yderligere bespa-

relse på omkring 1 030 000 EUR i forhold til den udgift, der er angivet i virksomhedsplan 2001 (1 934 313 EUR), idet udgiften for BSCA efter den i april 2002 underskrevne underkoncession kun ville beløbe sig til 901 363 EUR ifølge virksomhedsplan 2002

— på samme måde beløber det tilskud, som den vallonske regering ved en bekendtgørelse af 6. februar 2003 endelig bevilgede til vedligeholdelse og brandvæsen for 2003, sig 4 288 000 EUR, sammenlignet med beløbet på 2 914 900 EUR i virksomhedsplan 2001, som Kommissionen fik forelagt; igen får 2003-regnskabet en gevinst, denne gang på 1 370 000 EUR, takket være en ændring af forudsætningerne

— alt andet lige bør det overskud på 1 500 000 EUR, BSCA har annonceret for 2003, nedsættes med disse to ekstra besparelser, svarende til en mindre regning fra Sowaer hhv. en større godtgørelse fra regionen Vallonien; de to foranstaltninger giver tilsammen en forbedring på 2 400 000 EUR for BSCA i 2003. Trækkes virkningen af disse foranstaltninger fra det annoncerede resultat for at få et mål for BSCA's præstationer, der er sammenligneligt med antagelserne i virksomhedsplan 2001, viser der sig et tab på 900 000 EUR, hvad der er en anelse mindre end virksomhedsplanens tab på 1 066 000 EUR, men slet ikke den afgørende forbedring af situationen, som de belgiske myndigheder har påstået.

(229) Hvad angår den forlangte og leverede bekræftelse fra Deloitte & Touche af overensstemmelsen mellem analyserne af virksomhedsplanerne fra 2001 og 2002, kan Kommissionen ikke helt tilslutte sig de belgiske myndigheders og deres sagkyndiges udtalelser:

— Den konstaterer for det første, at dokumentet fra Deloitte & Touche blot er et brev på halvanden side dateret samme dag som Sowaers anmodning om denne analyse, nemlig den 27. november 2003; det kan således næppe anses for at være en fyldestgørende analyse af 2001-planen.

— Selvom brevet påpeger en række væsentlige forskelle mellem de to virksomhedsplaner, f.eks. prisen for groundhandling for andre selskaber end Ryanair — der er langt lavere i 2002-planen end i 2001-planen — eller personaleudgifterne, nøjes den med at konstatere, at dette påvirker de forventede resultater, som var gunstigere i virksomhedsplan 2001.

<sup>(85)</sup> Og et planlagt tab i størrelsesordenen 1 531 000 EUR i virksomhedsplanen fra 2002 efter indgåelsen af kontrakten med Ryanair.

- Kommissionen bemærker imidlertid, at de belgiske myndigheder selv havde erkendt, at forskellen mellem de to virksomhedsplaner, hvad angår, f.eks., prisen for groundhandling med en nedsættelse af enhedstaksten for passagerer fra ruteselskaber fra cirka 15 til ca. 10 EUR per passager frem til 2010, ville bevirke en indtægtsnedgang på over 5 mio. EUR i perioden 2001-2010. Dette er repræsentativt for Kommissionens kritik af planens antagelser om fortjenesten fra andre selskaber end Ryanair.
  
- Hvad den sagkyndige derimod slet ikke udtaler sig om, er virkningen af forskellene mellem de forudsatte antagelser vedrørende det ovenfor omtalte forhold mellem BSCA, Sowaer og regionen Vallonien, trods dets afgørende betydning; Kommissionen minder om, at BSCA's egen selskabsrevisor havde taget stilling til disse forhold, da kontrakten skulle godkendes.
  
- Endelig noterer Kommissionen, at konsulenten hverken i sin oprindelige rapport fra februar 2003 eller i tilføjelserne af 15. juli og 27. november 2003, som er fremsendt til Kommissionen, har taget stilling til virksomhedsplanens forretningsmæssige antagelser. Deloitte & Touche har således ikke drøftet betydningen af at tage hensyn til passagerer fra ruteselskaber, det stadig stigende antal af disse passagerer i virksomhedsplanen og enhedsomkostningerne, hverken for at bekræfte eller bestride dem. Dette punkt har så meget des større betydning som den indledende rapport, konsulentens mest detaljerede, kun omfatter perioden frem til 2005, for hvilken de forventede indtægter fra yderst givtige ruteselskaber stadig er beskedne. Dokumentet fra 15. juli 2003 omfatter kun supplerende resultatopgørelser for perioden frem til 2010, dvs. netop den periode, hvor indtægterne fra ruteselskaber bliver afgørende for virksomhedsplanens succes. Kommentarer til dette punkt eller andre i virksomhedsplanen indeholder dokumentet ingen af.

#### Kapitalforøgelsen

- (230) Oven i dette kommer, at en forsigtig investor i BSCA's situation efter Kommissionens opfattelse ikke ville have taget den beslutning at forpligte sig over for Ryanair uden forud at have sikkerhed for, at selskabet ville få tilført ny kapital.
- (231) For at rekapitulere: Selv under den gunstigste antagelse, der lægges til grund i BSCA's virksomhedsplan, måtte Ryanairs etablering i Charleroi medføre tab for BSCA i de første år. Disse mellemliggende tab beløb sig kumuleret til nær ved 4 mio. EUR ved udgangen af 2003-2004, hvad der skal ses i forhold til en egenkapital på 4,6 mio. EUR ved udgangen af 2000. For at bevare virksomhe-

dens finansielle ligevægt ville det derfor være nødvendigt at udligne tabene ved en kapitalforøgelse på 5 mio. EUR. Men BSCA's investeringsbeslutning den 31. juli 2001 blev truffet, uden at bestyrelsen havde sikkerhed for en kapitaltilførsel fra Société wallonne des aéroports. På dette tidspunkt kunne bestyrelsen kun håbe, at Sowaer ville sende BSCA et brev med bekræftelse af, at Sowaer havde godkendt en finansieringsplan med kapitalforøgelse. Administratorerne var i øvrigt betænkelige: (administrator C) »udtrykte betænkelighed ved, at bestyrelsen skulle godkende en plan uden at vide, om aktionæren var indforstået«; [en anden administrator] »fastslog, at man anmodede bestyrelsen om at godkende kontrakten, uden at der var sikkerhed for, at man ville opnå en kapitalforøgelse fra Sowaer«<sup>(86)</sup>. Der mindes om, at BSCA fik tilsendt dette brev den 1. august 2001.

- (232) I forlængelse af analysen af BSCA's adfærd som privat investor og som svar på spørgsmålene fra den interesserede part C, noterer Kommissionen, at Société wallonne des aéroports endte med at tilføre BSCA kapital i december 2002. Belgien har forklaret, at beslutningen om at tilføre BSCA kapital blev truffet af Société wallonne des aéroports i overensstemmelse med det markedsøkonomiske privatinvestorprincip på grundlag af BSCA's virksomhedsplan fra april 2002. Denne beslutning blev vurderet som rimelig af konsulentfirmaet Deloitte & Touche<sup>(87)</sup>.
- (233) Kommissionen noterer imidlertid, at selvom der indgår kapitaltilskud til begge de to lufthavnsselskaber, hhv. Liège (SAB) og Charleroi (BSCA), i Sowaers finansieringsplan, som den vallonske regering godkendte den 23. maj 2001, så er denne beslutning blevet gennemført på meget forskellige måder.

- (234) I begge de to tilfælde var planen<sup>(88)</sup>, at Sowaer skulle indskyde 60 mio. BEF (ca. 1,49 mio. EUR) og derefter deltage i andre kapitalforhøjelser fordelt over tre år med kapitalforhøjelser på tre gange 30 mio. BEF (tre gange ca. 0,74 mio. EUR). I alt skulle der for hver lufthavn ind-

<sup>(86)</sup> Referat af BSCA's bestyrelsesmøde den 31. juli 2001.

<sup>(87)</sup> Hvis beslutningen var blevet truffet i maj 2001, ville Kommissionen derimod have haft grunde til at tvivle på kapitaltilførselns overensstemmelse med princippet om en privat investor i en markedsøkonomi. I maj 2001 kunne hverken regionen Vallonien eller Sowaer (under oprettelse) forhåndsvurdere, hvilket afkast en kapitaltilførsel til BSCA ville give. På daværende tidspunkt havde BSCA's bestyrelse ikke for alvor drøftet betingelserne i kontrakten med Ryanair og rådede ikke over kontraktens finansielle overslag, som først forelå den 31. juli 2001.

<sup>(88)</sup> Side 9 i Sowaers finansieringsplan, bilag til den vallonske regerings beslutning.

skydes 150 mio. BEF (ca. 3,72 mio. EUR) eller 25 % af en samlet kapitalforøgelse på 600 mio. BEF med omfattende deltagelse af andre investorer.

(235) Gennemgangen af Sowaers regnskaber for 2002 fører til den konklusion, at denne regel, der blev fastlagt i Sowaers finansieringsplan og godkendt af den vallonske regering, ikke er blevet anvendt på samme måde for SAB og BSCA, og for BSCA's vedkommende reelt ikke er blevet fulgt:

— For SAB's vedkommende nævner 2002-regnskaberne for Sowaer, at der er købt 50 andele for et beløb på 1 408 486 EUR og udbetalt et kontant kapitaltilskud på 2 353 829,90 EUR modsvarende 25 %, hvad der er i overensstemmelse med ånden i finansieringsplanen.

— For BSCA derimod anføres de i samme 2002-regnskab, at Sowaer har købt 6 143 aktier for et beløb på 3 808 660 EUR. BSCA's regnskaber for samme periode bekræfter dette og nævner en samlet kapitalforøgelse den 3. december 2002 på 3 942 tusind EUR ved kontantindskud, hvad der tilsammen giver Sowaer et beløb på cirka 2 809 tusind EUR og resten, ca. 133 000 EUR, til mindretalsaktionærerne. Af BSCA's regnskaber fremgår det videre, at hele den tegnede kapital er indbetalt. Sowaer har således fremskyndet kapitaltilskuddet til BSCA.

(236) Kommissionen konstaterer, at Sowaers finansieringsplan som godkendt af den vallonske regering efterfølgende er blevet tilpasset efter BSCA's faktiske behov, som ikke blot skyldes virksomhedens tidligere aktivitet, der påviseligt har været rentabel og kendetegnet af tilstrækkelig egenkapital, og de heraf udsprungne investeringsbehov, men særlig skyldes behov for finansiering af midlertidige tab på grund af den i mellemtiden med Ryanair indgåede kontrakt.

#### Konklusion

(237) Den analyse, som Kommissionen har foretaget, viser, at BSCA's finansielle struktur hænger sammen med regionen Valloniens finansielle struktur, og at BSCA aldrig ville have indgået kontrakten med Ryanair uden den indirekte sikkerhed og de indirekte forsikringer, som regionen yder en af sine offentlige virksomheder (afholdelse af visse udgifter, afkald på visse indtægter, tilførsel af ny kapital osv.), på grund af de kommercielle risici i

virksomhedsplanen. Selv om BSCA i teorien gennemfører virksomhedsaktiviteter inden for lufthavnssektoren, befandt selskabet sig ikke i en situation, hvor det som en virksomhed skulle beregne sine risici og sine investeringsbeslutninger, og det har ikke truffet sin beslutning på grundlag af den faktiske rentabilitet, som det med rimelighed kunne forvente.

(238) Kommissionen konkluderer i lyset af ovenstående, at de fordele, som BSCA har indrømmet Ryanair, følgelig er fordele i betydningen i traktatens artikel 87, stk. 1, der tillader BSCA, at nedbringe flyselskabets driftsomkostninger.

#### 5.1.2. SÆRLIGE KARAKTERISTIKA

(239) I traktatens artikel 87, stk. 1, kræves det, at en foranstaltning for, at den kan betegnes som statsstøtte, begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner«. I dette tilfælde kan Kommissionen konstatere, at de pågældende fordele, uanset om det drejer sig om dem, BSCA har indrømmet, eller dem, som regionen Vallonien har indrømmet, kun er indrømmet Ryanair.

(240) Ryanair og Belgien har gjort gældende, at ingen anden virksomhed opererede på de samme vilkår som Ryanair, og at der derfor ikke kunne være tale om forskelsbehandling mellem Ryanair og et andet flyselskab. Belgien har ligeledes ved gentagne lejligheder fastslået, at de foranstaltninger, der blev truffet over for Ryanair, var blevet offentliggjort, og at landet havde forpligtet sig til at tilbyde tilsvarende fordele til alle andre flyselskaber, der kunne fremvise et passagerantal svarende til Ryanairs.

(241) Kommissionen fremfører, at hverken BSCA eller regionen Vallonien har indført systemer baseret på objektive kriterier, der gør det muligt at undgå enhver form for forskelsbehandling mellem flyselskaber, der er etableret i, eller som ønsker at blive etableret i Charleroi, f.eks. på grundlag af det antal passagerer, som hvert enkelt flyselskab vil kunne præstere. Den gør ligeledes gældende, at de »offentliggørelses«-foranstaltninger, som regionen Vallonien og BSCA har gennemført, på ingen måde var officielle og under alle omstændigheder ikke ville give anledning til rettigheder for andre brugere. Regionens Valloniens nedsættelse af landingsafgiften eller dens kompensationsgarantier var således ikke »automatisk« tilgængelige for andre brugere. Selv om sektoren havde

kendskab til disse aftaler, selv om de var blevet offentliggjort i pressen, og selv om regionen Vallonien havde offentliggjort kommunikationer, var de nøjagtige betingelser i kontrakten mellem Ryanair og BSCA omfattet af en klausul vedrørende offentliggørelse/fortrolighed<sup>(89)</sup>. Kontrakterne var ikke nødvendigvis tilgængelige for de berørte personer, hvilket ARACH har gjort gældende.

- (242) Kommissionen bemærker, at argumenterne i tilknytning til offentliggørelse og ikke-diskriminering under alle omstændigheder ikke ændrer ved det objektive faktum, at de indrømmede fordele ikke er blevet tilbudt andre selskaber på en transparent måde, og at de kun er blevet tilbudt Ryanair. De er specifikke i betydningen i traktatens artikel 87, stk. 1.

### 5.1.3. STATSLIGE MIDLER

- (243) Kommissionen henviser til den analyse, den har foretaget i punkt 97-111 i beslutningen om at indlede proceduren for så vidt angår overførslen af statslige ressourcer til Ryanair. De berørte parter og Belgien har ikke sat spørgsmålstegn ved denne analyse, navnlig analysen af, hvorvidt de foranstaltninger, som BSCA har truffet, kan tilskrives regionen Vallonien. Derimod har de belgiske myndigheder bestridt begrebet statslige midler i tilknytning til de lufthavnsafgifter, som BSCA har opkrævet, efter de belgiske myndigheders mening i henhold til ovennævnte retspraksis i sagen PreussenElektra.
- (244) Kommissionen bestrider denne analyse og mener ikke, at konklusionerne i denne dom finder anvendelse på det foreliggende tilfælde. Som allerede nævnt er fastsættelsen af landingsafgifter og parkeringsafgifter i lufthavnene i Belgien således et offentligt privilegium, som den føderale regering har uddelegeret til regionerne. Det er således regionen Vallonien, der inden for rammerne af sine opgaver ved en beslutning har fastsat afgifterne og bestemt, at 35 % af disse skal afsættes til en fond, der er specifik for hver enkelt lufthavn. Den har dernæst i henhold til de belgiske myndigheder besluttet at fastsætte et loft over denne fond i forbindelse med godkendelsen af finansieringsplanen for Sowaer. Regionen Vallonien har dernæst selv underskrevet en aftale med Ryanair, der

indebærer, at BSCA's og miljøfondens ressourcer reduceres. Endelig besluttede den i forbindelse med den reelle indførelse af loftet over fonden i april 2002 at anvende en anden differentieret ordning, der havde til formål at begrænse BSCA's afgifter frem til 2006 for derefter at øge dem lidt. Endelig besluttede den at erstatte fonden med Sowaer og at overføre de ressourcer, som BSCA fortsat skulle betale til denne fond, til Sowaer.

- (245) Alt dette viser, at der her ikke er tale om en fond, hvis ressourcetildeling er mekanisk og uafhængig af den offentlige myndighed, der var det, der havde foranlediget Domstolen til i dommen i PreussenElektra-sagen at konkludere, at der ikke var tale om statslige midler. Tværtimod mener Kommissionen, at regionen Vallonien i dette tilfælde hele tiden har haft muligheden for at fastlægge, anvende og fordele overskuddet fra lufthavnsafgifterne vilkårligt mellem flere operatører som f.eks. BSCA, miljøfonden, Sowaer, eller endog Ryanair og for direkte at påvirke deres driftsbetingelser, en mulighed, som den har udnyttet ved flere lejligheder. Den mener derfor, at lufthavnsafgifterne er statslige midler.

- (246) Kommissionen konkluderer på dette grundlag, at de fordele, der er indrømmet Ryanair, er blevet indrømmet direkte af regionen Vallonien i form af en kompensationsforpligtelse (der i givet fald indebærer en mobilisering af regionale ressourcer) og en nedsættelse af landingsafgifterne (der medfører en manglende indtjening for staten) og indirekte gennem en mobilisering af BSCA's ressourcer. Selv om BSCA er en virksomhed i konkurrenceretlig betydning, og dets aktiviteter har en økonomisk karakter, er BSCA således en offentlig virksomhed, som kontrolleres af regionen Vallonien, der har en dominerende indflydelse på det, og disse foranstaltninger kan tilskrives regionen i henhold til ovennævnte retspraksis i StardustMarine-sagen. Punkt 97-111 i beslutningen om at indlede proceduren er på denne baggrund fuldt ud gyldige efter afslutningen af denne formelle undersøgelse.

### 5.1.4. PÅVIRKNING AF SAMHANDELEN MELLEML MEDLEMS- STATERNE OG AF KONKURRENCEN

- (247) De berørte parter og Belgien har ikke bestridt Kommissionens vurdering i punkt 112 i beslutningen om at indlede proceduren for så vidt angår påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne, en vurdering, som Kommissionen fastholder. Derimod har Belgien og Ryanair bestridt Kommissionens vurdering for så vidt angår påvirkningen af konkurrencen. De hævder således, at

<sup>(89)</sup> Punkt 5.1 i kontrakten mellem BSCA og Ryanair: »Ingen af parterne offentliggør eller oplyser på anden måde noget om bestemmelserne i denne kontrakt eller bilagene hertil, uden at de øvrige parter først har modtaget et udkast til den påtænkte bekendtgørelse eller den meddelelse, der tænkes offentliggjort, og uden at disse parter forinden har givet deres skriftlige accept, med mindre denne offentliggørelse eller fremlæggelse af dokumenter kræves i henhold til lovgivningen eller af en international domstol, fællesskabsdomstol eller føderal domstol, i hvilket tilfælde de øvrige parter på forhånd informeres om domstolens foranstaltninger.»

foranstaltningerne ikke har kunnet have nogen konkurrencemæssig indvirkning på det relevante marked (lavprissegmentet) og det berørte geografiske område (veje).

enlighed med traktatens artikel 87, stk. 2 og 3, og EØS-aftalens artikel 61 bør således undersøges.

(248) Kommissionen minder om, at analysen af påvirkningen af konkurrencen inden for statsstøttesektoren, ikke er den analyse, der anvendes, når Kommissionen undersøger en alliance eller en koncentration mellem flyselskaber<sup>(90)</sup>. Hvis definitionen af det relevante og geografiske marked, der henhører under konkurrenceretten, udvides til at omfatte sektoren for statsstøtte, svarer det til, at man ser bort fra de særlige karakteristika, der er særegne for disse to særskilte områder i de fællesskabsretlige regler på det økonomiske område.

(249) Inden for sektoren for statsstøtte fordrejer en fordel, der indrømmes i form af statens overtagelse af de driftsomkostninger, der normalt påhviler et flyselskab, ikke blot konkurrencen på en eller flere ruter og i et bestemt markedssegment. Den fordel, som flyselskabet indrømmes, styrker dets økonomiske stilling på hele dets net i forhold til de konkurrerende selskaber, uanset om der er tale om såkaldt »traditionelle« flyselskaber, såkaldt »lavpris«-selskaber, charterselskaber eller regionale selskaber. Ryanair havde i 2003 over 100 ruter i 13 lande, og Ryanair konkurrerer med et stort antal flyselskaber, som ikke er begrænset til de selskaber, der har fremsat bemærkninger i forbindelse med denne procedure. Kommissionen minder om, at levering af flytransportydelser er en sektor, hvor der har været stor konkurrence i Europa siden ikrafttrædelsen af tredje del af liberaliseringen af flytransporten (»tredje pakke«) den 1. januar 1993<sup>(91)</sup>.

#### 5.1.5. KONKLUSION

(250) Da alle de kriterier, der er afgørende for, om der er tale om statsstøtte, er samlet her, konkluderer Kommissionen, at de fordele, som regionen Vallonien og BSCA har indrømmet Ryanair, udgør statsstøtte i betydningen i traktatens artikel 87, stk. 1. Disse foranstaltningers for-

<sup>(90)</sup> Jf. navnlig Rettens dom af 15. juni 2000 i sag T-298/97, Alzetta Mauro, Sml. II, s. 2319, præmis 80 og 81.

<sup>(91)</sup> Rådets forordning (EØF) nr. 2407 af 23. juli 1992 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8) (forordning senest ændret ved Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003) og Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23. juli 1992 om billetpriser og rater inden for luftfart (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 15).

#### 5.2. RETSGRUNDLAGET FOR VURDERINGEN

(251) Kommissionen har i sin beslutning om at indlede proceduren forklaret, at den tvivlede på, at støtten kunne betragtes som værende forenelig på grundlag af undtagelsesbestemmelserne i traktaten, og at ingen af undtagelserne syntes at kunne finde anvendelse i dette tilfælde.

(252) Bestemmelserne i artikel 87, stk. 2, i traktaten kan ikke finde anvendelse, da der hverken er tale om støtte af social karakter eller støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, eller om støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder.

(253) I traktatens artikel 87, stk. 3, er opstillet en liste over støtte, der kan betragtes som forenelig med det indre marked.

(254) I litra a) og c) i dette stykke tillades undtagelser i form af støtte til at fremme eller lette udviklingen i visse regioner. Kommissionen har i sine retningslinjer vedrørende statsstøtte med et regionalt formål<sup>(92)</sup> opstillet de kriterier, der skal opfyldes for, at støtten kan betragtes som værende forenelig. Disse retningslinjer har til formål at forene målet om regional udvikling og respekten for konkurrencen ved at fastsætte grænser for tildeling af regional støtte til virksomhederne. Disse grænser er fastsat for reelt og varigt at støtte udviklingen af regionerne, navnlig de fattigste, ved at sikre, at støtten til virksomhederne ikke overskrider det absolut nødvendige og proportionale for at sikre denne udvikling. Retningslinjerne skal forhindre, at regionerne eller medlemsstaterne under dække af regional udvikling kaster sig ud i en spiral af støtte i et »støttekapløb«, der udbetales til virksomhederne med det formål for enhver pris at tiltrække dem til deres område på bekostning af de konkurrerende virksomheder. En konkurrence uden begrænsninger mellem regionerne i tildelingen af statsstøtte til virksomhederne vil ikke fremme en bæredygtig udvikling af de europæiske regioner og vil være i modstrid med Fællesskabets strukturpolitik.

<sup>(92)</sup> EFT L 74 af 10.3.1998, s. 9.

- (255) Kommissionen benægter ikke, at støtten til Ryanair kan have en socioøkonomisk virkning i Vallonien, som det er tilfældet med enhver støtte, som de offentlige myndigheder tildeler for at fremme en virksomheds økonomiske aktivitet. Denne støtte er imidlertid ikke i overensstemmelse med den disciplin, som Kommissionen i mange år har pålagt sig selv.
- (256) For det første er størstedelen af den støtte, der er tildelt Ryanair, driftsstøtte i henhold til retningslinjerne og ikke støtte til initialinvesteringen i anlægsformue<sup>(93)</sup>. Denne form for driftsstøtte er i princippet forbudt undtagen i særlige undtagelsestilfælde og på meget strenge betingelser i de fattigste områder i Europa<sup>(94)</sup>. Selv om Hainaut normalt er berettiget til overgangsstøtte i henhold til mål nr. 1, er der imidlertid her kun tale om muligheder for fællesskabsfinansiering såsom strukturfondene<sup>(95)</sup>.
- (257) I forbindelse med statsstøtte er byen Charleroi, hvorunder hører Gosselies, hvor BSCA er etableret, berettiget til regional støtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), der kun tillader støtte til initialinvesteringen<sup>(96)</sup>, hvilket klart og tydeligt udelukker driftsstøtte, der ikke er omfattet af traktatens artikel 87, stk. 3, litra a). Endvidere er støtten til Ryanair en særlig individuel støtte, der ikke er omfattet af nogen specifik ordning, og som Kommissionen normalt fører en kraftigt begrænsende politik overfor<sup>(97)</sup>, selv om Domstolens dom Hytasa-sagen<sup>(98)</sup> i princippet gør det muligt at overveje, om en særlig støtte kan være forenelig i henhold til bestemmelserne om regional støtte. I det foreliggende tilfælde udelukker Kommissionen imidlertid, at der skulle være tale om et rent regionalt formål i tilknytning til en investering; der er tale om en støtte til udviklingen af luftfartsaktiviteter. Den konkluderer således, at ovennævnte støtte ikke kan betragtes som forenelig med det indre marked på grund af dens indvirkning på udviklingen af bestemte regioner.
- (258) Traktatens artikel 87, stk. 3, litra b) og d), finder ikke anvendelse, da der ikke er tale om støtte til fremme af et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse eller om at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi eller om støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven.
- (259) Undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), om støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner kan finde anvendelse. Der henvises i dette tilfælde til de regler, som Kommissionen har fastsat for vurdering af statsstøtte med et horisontalt formål i forbindelse med retningslinjerne inden for luftfartssektoren. Kommissionen fastslår, at formålet med støtten ikke er forskning og udvikling<sup>(99)</sup>, miljøbeskyttelse<sup>(100)</sup>, redning og omstrukturering af virksomheder<sup>(101)</sup>, små og mellemstore virksomheder<sup>(102)</sup> eller investeringskapital<sup>(103)</sup>.
- (260) Ryanair mener, at støtten til uddannelse af piloter bør undersøges på grundlag af forordning (EF) nr. 68/2001, idet selskabet mener, at denne støtte kan sidestilles med »almen« uddannelse. Belgien har ikke fremført dette forenelighedsgrundlag. Kommissionen fastslår, at »det faste engangsbeløb på 768 000 EUR til deltagelse i ansættelse og uddannelse af piloter og besætninger, der skal ansættes til at flyve til de nye destinationer, der skal betjenes fra lufthavnen« ikke er blevet tildelt i overensstemmelse med de betingelser, der er opstillet i forordning (EF) nr. 68/2001: de omkostninger, der afholdes, er ikke begrænset til de omkostninger, der er tilladt i henhold til artikel

<sup>(93)</sup> Driftsstøtten defineres i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte som støtte »med henblik på at nedbringe en virksomheds løbende udgifter«, mens 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)«

<sup>(94)</sup> Jf. punkt 4.15 ff i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte.

<sup>(95)</sup> Kommissionens beslutning 1999/502/EF af 1. juli 1999 om opstilling af listen over de regioner, der er omfattet af strukturfondsmål nr. 1 for perioden 2000 til 2006 (EFT L 194 af 27.7.1999, s. 53).

<sup>(96)</sup> Jf. Statsstøtte N 799/1999 — Belgien — »Kort over regionalstøtte for Belgien«.

<sup>(97)</sup> Jf. retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte: »Individuel ad hoc-støtte til en enkelt virksomhed eller støtte til en enkelt sektor kan få alvorlige følger for konkurrencen på det pågældende marked, samtidig med at den risikerer kun at få begrænset indvirkning på udviklingen i regionen [...] Derfor kan de her omhandlede undtagelsesbestemmelser principielt kun bringes i anvendelse på støtteordninger, der gælder for flere sektorer, og som i et givet område er åbne for alle virksomheder i de pågældende sektorer«.

<sup>(98)</sup> Domstolens dom af 14. september 1994 i de forenede sager C-278, C-279 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103.

<sup>(99)</sup> EF-Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling (EFT C 45 af 17.2.1996, s. 5) som ændret (EFT C 48 af 13.2.1998, s. 2) og forlænget (EFT C 111 af 8.5.2002, s. 3).

<sup>(100)</sup> EF-rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT C 37 af 3.2.2001, s. 3).

<sup>(101)</sup> Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EFT C 288 af 9.10.1999, s. 2) samt retningslinjerne inden for luftfartssektoren.

<sup>(102)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 70/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT L 10 af 13.1.2001, s. 33).

<sup>(103)</sup> Meddelelse fra Kommissionen — Statsstøtte og risikovillig kapital (EFT C 235 af 21.8.2001, s. 3).

4, stk. 7, i nævnte forordning <sup>(104)</sup>, da de omfatter ansættelse af piloter; da der er tale om et fast engangsbeløb, er omkostningerne ikke dokumenteret ved hjælp af bilag, de er ikke transparente, og de er ikke fordelt på poster; støtteintensiteten i forhold til de tilladte udgifter er heller ikke defineret. Denne støtte er således ikke forenelig på grundlag af forordning (EF) nr. 68/2001. Den er heller ikke forenelig på grundlag af Kommissionens forordning (EF) nr. 2204/2002 af 12. december 2002 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til beskæftigelse <sup>(105)</sup>.

(261) Ryanair henviser ligeledes til Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte <sup>(106)</sup> i forbindelse med støtten på 4 000 EUR til kontorudstyr. Kommissionen minder om, at denne forordning ikke finder anvendelse på støtte til virksomheder inden for transportsektoren; da Ryanair er et flytransportsselskab, kan denne undtagelse ikke indrømmes selskabet.

(262) Undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra c, kan således ikke gøres gældende på grundlag af de eksisterende rammer med et horisontalt formål eller på grundlag af de retningslinjer inden for luftfartssektoren, der blev fastsat for omkring 10 år siden i 1994 <sup>(107)</sup>. Kommissionen mener imidlertid, at undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), i lyset af den økonomiske udvikling af luftfartssektoren og lufthavnssektoren som følge af den fuldstændige åbning af markederne for flytransporttjenester på europæisk plan i 1997, ligeledes bør tages i betragtning på grund af den

<sup>(104)</sup> Disse omkostninger omfatter omkostninger ved undervisningspersonale, undervisernes og deltagernes rejseudgifter, løbende udgifter (materialer, leverancer), afskrivninger på instrumenter og udstyr i forhold til deres anvendelse i forbindelse med det pågældende uddannelsesprojekt, omkostningerne ved konsulentbistand i forbindelse med uddannelsesprojektet, personaleomkostninger ved deltagelse i uddannelsesprojektet inden for visse grænser.

<sup>(105)</sup> EFT L 337 af 13.12.2002, s. 3. Støtte til jobskabelse henhører ikke under anvendelsesområdet for denne forordning, når der er tale om støtte, der ydes i transportsektoren (artikel 1). Denne forordning omfatter kun støtte til jobskabelse i transportsektoren, når der er tale om støtte til ansættelse af dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere, eller støtte til dækning af ekstraomkostninger ved beskæftigelse af handicappede arbejdstagere. Den omhandlede støtteforanstaltning opfylder imidlertid hverken dette mål eller de øvrige kriterier i forordningen.

<sup>(106)</sup> EFT L 10 af 13.1.2001, s. 30.

<sup>(107)</sup> Jf. punkt 115, fjerde led, i beslutningen om at indlede proceduren.

rolle, som denne støtte spiller for udviklingen af de regionale lufthavne <sup>(108)</sup>.

### 5.3. VURDERING AF STØTTENS FORENELIGHED I LYSET AF TRAKTATENS ARTIKEL 87, STK. 3, LITRA C)

#### 5.3.1. RABATTER PÅ LUFTHAVNSAFGIFTER OG GARANTIER OM KOMPENSATION FRA REGIONEN VALLONIE, SÅFREMT AFGIFTSNIVEAUET ELLER LUFTHAVNENS ÅBNINGSTIDER ÆNDRES

(263) Flere af de interesserede parter har udtrykt bekymring over de diskriminerende rabatter, der ydes på lufthavnsafgifterne. I de mindre lufthavne skal lufthavnsafgifterne ikke nødvendigvis svare til de samlede omkostninger til anvendelse af infrastrukturen i den pågældende lufthavn <sup>(109)</sup>, men afgifterne — dvs. også rabatterne — skal fastsættes efter objektive kriterier og så vidt muligt efter høring af de selskaber, der benytter lufthavnen, for at sikre den fornødne gennemskelighed og ligebehandling af alle brugere samt efter regler, der kan påberåbes af brugerne <sup>(110)</sup>. De små lufthavne bør også bevare den fornødne handlefrihed for at kunne ændre de afgifter og åbningstider, der er fastsat over for flyselskaberne.

(264) Kommissionen må konstatere, at EU endnu ikke har lovgivet om politikken for fastsættelse af lufthavnsafgifter.

<sup>(108)</sup> Kommissionen har allerede tidligere haft lejlighed til at anvende artikel 87, stk. 3, litra c), direkte for at tage hensyn til den økonomiske udvikling af visse sektorer ved at definere betingelserne for tildeling af støtte i enkelttilfælde. Se f.eks. Meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne og interesserede parter om statsstøttesag N 376/01 — »Støtteordning til fordel for tovbaneanlæg (EFT C 172 af 18.7.2002, s. 2), punkt 44-49. Generaladvokat Jacobs mindede i punkt 38 i sit forslag til afgørelse af 18. september 2003 (endnu ikke offentliggjort i samlingen) i sag C-91/01, Italien mod Kommissionen, om, at Kommissionens vurderingsbeføjelser kan ikke definitivt begrænses af vedtagelsen af sådanne tekster (retningslinjer eller andre »soft law«).

<sup>(109)</sup> Hvis de mindre lufthavne vælter alle deres omkostninger over på afgifterne, vil resultatet ofte blive, at et meget beskedent antal brugere tvinges til at betale en meget høj afgift. Det kan afskrække dem fra at etablere sig i sekundære lufthavne. I Kommissionens ovennævnte forslag til direktiv om lufthavnsafgifter, hvori det foreslås, at afgifterne skal afspejle de faktiske omkostninger til lufthavnsdriften, blev der også taget hensyn til de særlige forhold, der gælder for små lufthavne, som ikke kan klare sig uden offentlig støtte (se betragtning 32). Kommissionen har i øvrigt bemærket, at nogle af EU's medlemsstater har indført økonomiske udligningsordninger mellem lufthavnene, hvor de største lufthavne ofte yder støtte til de mindste. Et krav om, at de afgifter, de små lufthavne opkræver, skal svare til deres samlede omkostninger, vil gribe urimeligt ind i deres organisationsform.

<sup>(110)</sup> Problematikken omkring de europæiske lufthavnsafgifter beskrives mere indgående i bl.a. »Airport charges in Europe« — Airport Council International Europe — 8.5.2003.



Medlemsstaterne har derfor frihed til at fastsætte afgiftsniveauet i form af en offentlig takst, der svarer til de konkrete omstændigheder, hvilket regionen Vallonien kunne have gjort og stadig har mulighed for at gøre. De må dog ikke indføre en praksis, der direkte eller indirekte fører til forskelsbehandling, f.eks. ved at udvælge de fly, der skal benyttes. De må heller ikke dispensere fra klare regler, som de selv har fastsat tidligere.

(265) Kommissionen minder om, at den ikke er imod, at luftfartsselskaberne på visse betingelser indrømmes rabatter for at anspore dem til at lancere nye ruter eller få dem til at sætte antallet af flyvninger op, så der tiltrækkes flere passagerer. I beslutningen i Manchester-sagen fastslog Kommissionen, at rabatter af begrænset varighed, der er tilgængelige for og ydes uden forskelsbehandling til brugerne af en lufthavn, ikke henhører under anvendelsesområdet for traktatens artikel 87, fordi de ikke fordrejer konkurrencevilkårene. Kommissionen præciserede ved denne lejlighed, at en rabat eller et rabatsystem, der giver en specifik virksomhed præferencebehandling, efter al sandsynlighed er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 87 og følgelig må betragtes som en støtteforanstaltning.

(266) Det er som tidligere nævnt Kommissionens opfattelse, at regionen Vallonen i henhold til de regler, der blev udstukket i Manchester-sagen, havde ret til at yde Ryanair rabat på betingelse af, at det skete uden forskelsbehandling og i et begrænset tidsrum. Belgien benyttede sig ikke af denne mulighed, selv om den fremgik af regionen Valloniens dekret om de pågældende afgifter, og valgte i stedet at udbetale støtte til et enkelt selskab efter eget skøn og uden den fornødne indsigt i en periode på 15 år, hvilket ikke kan anses for et begrænset tidsrum som anført i Manchester-beslutningen. Det var ikke nødvendigt, at Ryanair som det eneste selskab fik tildelt en sådan støtte i strid med den nationale lovgivning, og det stod heller ikke i rimeligt forhold til målet, når dette mål kunne være nået med lovlige midler. Under disse omstændigheder mener Kommissionen ikke, at de rabatter på lufthavnsafgifter, der allerede er indrømmet Ryanair, samt regionen Valloniens garantier om fremtidig kompensation kan betragtes som støtte, der er forenelig med fællesmarkedet.

### 5.3.2. BSCA'S RABATTER PÅ GROUNDHANDLING-AFGIFTER

(267) Groundhandling-virksomhed er en kommerciel aktivitet, der for visse lufthavnes vedkommende udøves på mar-

kedsvilkår i medfør af direktiv 96/67/EF. Som Kommissionen understregede i sin beslutning om at indlede proceduren, er der intet overraskende i, at en lufthavnsadministration yder rabatter på groundhandling til et luftfartsselskab<sup>(111)</sup>. Det er mere overraskende, hvis en leverandør fortsætter med at have underskud, og dette underskud eventuelt dækkes af offentlige midler, som administrations-selskabet f.eks. bevilges i sin egenskab af lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse<sup>(112)</sup>. For BSCA's vedkommende vil de beløb, der er ydet til godtgørelse af vedligeholdelses- og brandbekæmpelsesomkostninger, f.eks. kunne falde ind under denne kategori.

(268) Når en lufthavn taber penge på at levere sådanne ydelser til et luftfartsselskab, skal den kunne dokumentere, at dette tab er berettiget og modsvares af den indtjening, den forventer at få i forbindelse med andre kommercielle aktiviteter. Dette tab må under ingen omstændigheder dækkes ind af de indtægter, lufthavnen oppebærer som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Det kræver, at de opgaver, der påhviler en lufthavn i dens egenskab af lufthavnsmyndighed, udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse eller leverandør af kommercielle ydelser, er klart afgrænsede, og at de finansielle strømme i tilknytning hertil også er det.

(269) Hvad angår Charleroi lufthavn er der slet ikke foretaget nogen detaljeret analyse af, hvilke omkostninger den særlige takst, Ryanair har opnået for groundhandling-tjenester, medfører for BSCA. Oplysninger fra analysen af virksomhedsplanen tyder imidlertid på, at omkostningerne i forbindelse med groundhandling overstiger indtægterne.

<sup>(111)</sup> Betragtning 85 i beslutningen om at indlede proceduren 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.«

<sup>(112)</sup> Der tages udtrykkeligt højde for risikoen for krydssubsidiering i direktiv 96/67/EF, som foreskriver, at der skal foretages en regnskabsmæssig adskillelse af groundhandling-aktiviteter og andre lufthavnsaktiviteter. I artikel 4 bestemmes følgende:

»1. En lufthavns forvaltningsorgan samt brugere eller leverandører, der leverer groundhandling-ydelser, skal foretage en streng, regnskabsmæssig adskillelse efter gældende forretningspraksis af de aktiviteter, der er forbundet med levering af disse tjenesteydelser, og deres øvrige aktiviteter.

2. En uafhængig inspektør udpeget af medlemsstaten skal kontrollere den regnskabsmæssige adskillelse.

Inspektøren skal også kontrollere, at der ikke overføres finansielle midler mellem forvaltningsorganets aktiviteter som lufthavnsmyndighed og dets groundhandling-aktiviteter.«

- (270) Ved at sammenligne lønomkostningerne ved »handling-ticketing« og indtægterne fra groundhandling som fremstillet i virksomhedsplanen når man frem til en omtrentlig fortjeneste ved groundhandling. Det er ganske vist et meget groft skøn, for de andre omkostninger ved groundhandlingarbejdet (forbrugsvarer, tjenesteydelser, vedligeholdelse af udstyr osv.) er ikke regnet med; til gengæld indgår personale til indtjækning af passagerer i regnestykket. Sammenligningen gør det dog muligt at fastslå, at fortjenesten på dette punkt er negativ frem til og med 2006 (mellem -650 000 og -1 370 000 EUR alt efter, hvilket år der er tale om), idet lønomkostningen per passager falder fra 4,42 til 2,73 EUR, hvad der forbliver et godt stykke over det beløb, der opkræves hos Ryanair, nemlig først 1 og siden 1,13 EUR.
- (271) Først fra 2007 giver aktiviteten overskud takket være cirka 50 000 passagerer ekstra hvert år (dvs. 300 000 i 2010) fra ruteselskaber, som vil få en groundhandling-regning på cirka 14 EUR per passager i gennemsnit. I 2010 vil de 1 150 000 lavprispassagerer således give indtægter på i alt 1,5 mio. EUR for groundhandling, mens de kun 300 000 ruteflypassagerer giver indtægter på 4,5 mio. EUR.
- (272) Uden dette forventede ekstrabidrag fra ruteselskaberne, som er medregnet i virksomhedsplanen og starter med 100 000 EUR i 2003 for at nå op på omkring 1 700 000 EUR i 2007 og næsten 4 000 000 i 2010, ville den således beregnede fortjeneste på groundhandling forblive negativ. Man må spørge sig selv, om et ruteselskab ville gå med til at betale en pris i Charleroi, der kan sammenlignes med den, man må betale i en større lufthavn, og oven i købet vide, at det betaler 12 gange mere end et andet selskab, der flyver på samme lufthavn. Ifølge Belgien skulle det navnlig dreje sig om selskaber der flyver på Afrika, hvor der er store bagagemængder at behandle, og som dermed belaster groundhandlingstjenesterne særlig hårdt.
- (273) På samme måde når Kommissionen på grundlag af oplysninger, den er i besiddelse af, frem til den vurdering, at groundhandling, bortset fra optankning, for en Boeing 737 ville beløbe sig til mellem 800 og 1 200 EUR per fly på en regional lufthavn, hvis man forudsætter 20 daglige returflyvninger med 100-200 passagerpladser svarende til Ryanairs beflyvning af Charleroi. Det tal er allerede mindst 20 % lavere end tallet for en større lufthavn. Dette ville medføre omkostninger per passager på 6-8 EUR, hvad der i øvrigt svarer til BSCA's praksis over for andre selskaber. Der foreligger altså en kraftigt bestyrket formodning om, at BSCA praktiserer udpræget dumping, hvad angår groundhandlingsydelser isoleret set.
- (274) De største lufthavne har desuden styrket konkurrencen inden for groundhandling betydeligt, og Charleroi lufthavn vil, hvis den positive udvikling varer ved, inden længe følge trop, nemlig når man passerer to millioner befordrede passagerer — som er det tal, der ifølge virksomhedsplanen vil kunne nås i 2006-2007. Det svarer til det mål, der er opstillet i EU's lovgivning. Kommissionen henviser i den forbindelse til, at formålet med direktiv 96/67/EF er at sikre en reel og loyal konkurrence<sup>(113)</sup>, og at de regler, der fastsættes for at skabe vel fungerende lufthavnsinfrastrukturer skal baseres på principperne om objektivitet, gennemskuellighed og ikke-diskrimination<sup>(114)</sup>. Domstolen har som svar på et præjudicielt spørgsmål fastslået i sin dom af 16. oktober 2003<sup>(115)</sup>, at direktiv 96/67/EF for så vidt angår betaling, der kræves som modydelse for adgangen til lufthavnsanlæggene, ikke er til hinder for, at »den pågældende betaling fastsættes på en sådan måde, at lufthavnens forvaltningsorgan ikke blot får dækket omkostninger, der er forbundet med at stille lufthavnsanlæggene til rådighed og vedligeholde dem, men at det tillige opnår en fortjeneste«. De belgiske myndigheder bekræftede selv den 19. december 2003, at tærsklen på to millioner passagerer formentlig vil være nået ved udgangen af 2004 eller i løbet af 2005. Det indebærer, navnlig i betragtning af artikel 4 i direktiv 96/67/EF, at der skal foretages en streng regnskabsmæssig adskillelse, som sikrer, at der ikke overføres midler til denne konkurrenceprægede aktivitet fra en anden af lufthavnens aktiviteter. Når først denne tærskel er nået, vil en eller flere uafhængige operatører få mulighed for at udbyde deres tjenester, og med den nuværende takst på 1 EUR pr. passager, som er fastsat for en 15-årig periode, vil der naturligvis ikke kunne gennemføres en reel liberalisering.
- (275) I mellemtiden, dvs. indtil tærsklen på to millioner passagerer er nået, vil lufthavnen selvfølgelig kunne udligne overskud og underskud på sine rent kommercielle aktiviteter. Det er bl.a. muligt, hvis groundhandling-området giver underskud, men de parkeringspladser, hvor passagererne kan efterlade deres biler, giver overskud. Denne udligning mellem kommercielle aktiviteter vil ikke længere være mulig, når den tærskel på to millioner passagerer, der er fastsat i direktiv 96/67/EF, er nået. Der er allerede indført regler om, at der ikke må foretages udligning mellem kommercielle aktiviteter og aktiviteter af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen finder det også vigtigt at understrege, at den til stadighed arbejder på at gennemføre en reel liberalisering på groundhandling-området<sup>(116)</sup>.

<sup>(113)</sup> Betragtning 16 til direktiv 96/67/EF.

<sup>(114)</sup> Betragtning 25 til direktiv 96/67/EF.

<sup>(115)</sup> Domstolens dom af 16. oktober 2003 i sag C-363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH mod Deutsche Lufthansa AG (endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser).

<sup>(116)</sup> Kommissionen har i den forbindelse henvist til, at Kommissionen den 12. september 2003 og 19. december 2002 anlagde sag ved Domstolen mod henholdsvis Tyskland og Italien med påstand om, at disse medlemsstater ikke havde gennemført direktiv 96/67/EF korrekt, hvilket havde direkte følger for nye operatørers adgang til de største lufthavne i disse lande.

(276) Der er ikke foretaget nogen klar opdeling af de opgaver, der påhviler BSCA som lufthavnsmyndighed, udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse eller leverandør af kommercielle ydelser, eller af de finansielle strømme, der er forbundet med disse opgaver. Det kan som følge heraf ikke udelukkes, at der er sket krydssubsidiering mellem finansieringen af groundhandling-tjenester og finansieringen af andre ikke-kommercielle aktiviteter, og dermed heller ikke udelukkes, at der er ydet støtte hertil.

(277) Det ser derfor ikke ud til, at der har været behov for økonomisk støtte fra det offentlige på dette område — snarere tværtimod. I betragtning af at sektoren for groundhandling for nylig er blevet liberaliseret, og det er vigtigt at sikre, at denne liberalisering foregår på en effektiv måde, mener Kommissionen ikke, at støtten, når rabatter på groundhandling-tjenester angiveligt udgør statsstøtte til et luftfartsselskab, kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet. Støtten forekommer nemlig hverken nødvendig eller befordrende for udviklingen af en lufthavnsstruktur på konkurrencemæssige vilkår.

#### 5.3.3. ANDRE TILSKUD TIL FREMME AF FLYVNINGER FRA REGIONALE LUFTHAVNE

(278) Der kan ikke være nogen tvivl om, at støtte, der anvendes for at udbygge og sikre en mere effektiv anvendelse af de regionale lufthavnsinfrastrukturer, der i øjeblikket er underudnyttede og udgør en omkostning for samfundet, er af fællesskabsinteresse og opfylder målsætningerne for den fælles transportpolitik.

(279) Det kan være nødvendigt at yde driftsstøtte i forbindelse med lancering af nye luftruter eller forøgelse af antallet af afgang på visse ruter for at stimulere udviklingen i de små regionale lufthavne. Støtten vil reelt kunne overbevise interesserede virksomheder om, at de bør løbe den risiko, der er forbundet med at investere i nye ruter. For at en sådan støtte kan betragtes som forenelig med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), skal det imidlertid fastslås, om støtten er nødvendig og står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, og om den påvirker samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse.

(280) Driftsstøtte betragtes normalt ikke som forenelig med fællesmarkedet, fordi den som regel fordrejer konkurrencevilkårene i de sektorer, hvor den ydes, og på grund af sin art ikke gør det muligt at nå et af de mål, der er fastsat i traktatens undtagelsesbestemmelser. Driftsstøtte medfører reelt ingen teknisk eller strukturel ændring af virksomheden og stimulerer udelukkende dens kommer-

cielle udvikling, så virksomheden får mulighed for at indrømme sine kunder kunstigt fordelagtige vilkår og øge fortjenesten, uden at der er grundlag for det.

(281) Men der er visse undtagelser fra dette princip, og Kommissionen har tidligere afgjort, at denne form for støtte var forenelig, såfremt visse betingelser blev overholdt. Kommissionen har eksempelvis godkendt driftsstøtte på søfartsområdet i forbindelse med oprettelse af nye short-sea-shippingruter mellem to eller flere franske havne og mellem franske havne og havne i EU <sup>(117)</sup>. Formålet med den franske ordning var at afhjælpe de finansieringsvanskeligheder, som er uløseligt knyttet til oprettelsen af nye ruter, ved at yde degressiv støtte med en maksimal varighed på tre år og et støtteloft på 30 % af de driftsudgifter, der kan komme i betragtning, og af de absolutte tal. Efter at have indledt en formel undersøgelsesprocedure erklærede Kommissionen støtten forenelig i henhold til traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), eftersom udviklingen af short-sea-shipping stemmer overens med målene for den fælles transportpolitik, og påpegede følgende: »I sin meddelelse om udviklingen af short-sea-shipping fremhæver Kommissionen den rolle, som denne transportform spiller for en bæredygtig og sikker mobilitet, styrkelse af samhørigheden inden for EU og forbedring af den intermodale transports effektivitet. Den anerkender ligeledes, at short-sea-shipping skal fremmes på alle niveauer, såvel i Fællesskabet som nationalt og regionalt.«

(282) Det er derfor vigtigt at undersøge i den foreliggende sag, om kriterierne for, at den pågældende støtte, hvis der ses bort fra rabatter på lufthavnsafgifter og groundhandling-afgifter, er forenelig, måtte være opfyldt.

#### 5.3.3.1. Støttens formål og fællesskabsinteressen

(283) Den vigtigste betingelse for, at der kan tildeles støtte, er at støtten opfylder sit formål, dvs. at den indgår i en politik for udvikling af lufthavnene, som er sammenhængende og kendetegnes ved en klar vilje til at gøre infrastrukturene mere rentable, end de er i dag.

<sup>(117)</sup> Kommissionens beslutning 2002/610/EF af 30. januar 2002 om den støtteordning, som Frankrig påtænker at gennemføre til fordel for oprettelse af nye short-sea-shippingruter (EFT L 196 af 25.7.2002, s. 31).

- (284) En sammenhængende politik, hvis hovedformål er at sikre en vedvarende udvikling af lufthavnsdriften, vil også kunne fremme den regionale udvikling, turismen, den lokale økonomi eller regionens image.
- (285) Det er vanskeligt at begrunde og sker yderst sjældent, at der ydes statsstøtte til store fordelingslufthavne og mellemstore lufthavne, men det kan være nødvendigt at yde støtte til mindre lufthavne. Uden offentlig støtte vil de små lufthavne, der ikke har nået tærsklen for, hvornår de kan drives rentabelt, ikke kunne overleve. Hvis disse lufthavne skal fortsætte med at eksistere, har de behov for offentlig støtte. Det har Kommissionen erkendt, navnlig i sit forslag om lufthavnsafgifter, hvori den anfører følgende <sup>(118)</sup>: »Hvis de små lufthavne skal fungere ordentligt — og disse små lufthavne spiller en afgørende rolle i EU's økonomiske og sociale samhørighed — indebærer dette en betydelig og regelmæssig støtte fra staten, lokale myndigheder eller — i nogle tilfælde — økonomisk støtte fra de største lufthavne, hvis man skal undgå for høje afgifter ...«.
- (286) I øjeblikket findes der ingen definition af, hvad der skal forstås ved store lufthavne, mellemstore lufthavne og små lufthavne. Regionsudvalget har i sin perspektivudtalelse af 2. juli 2003 om regionale lufthavnes kapacitet foreslået, at de europæiske lufthavne inddeles i fem kategorier <sup>(119)</sup>:
- Kategori A dækker større fordelingslufthavne (over 25 millioner passagerer, 4 lufthavne) og ca. 30 % af europæisk lufttrafik.
  - Kategori B dækker nationale lufthavne (mellem 10 og 25 millioner passagerer, 16 lufthavne) og ca. 35 % af europæisk lufttrafik.
  - Kategori C dækker 15 lufthavne med mellem 5 og 10 millioner passagerer og ca. 14 % af europæisk lufttrafik.
  - Kategori D dækker 57 lufthavne med mellem 1 og 5 millioner passagerer og ca. 17 % af europæisk lufttrafik.
  - Kategori E dækker 67 lufthavne med mellem 200 000 og 1 million passagerer og ca. 4 % af europæisk lufttrafik.
- Ifølge Regionaludvalget er det typisk lufthavne under kategorierne D og E, der er regionale, men enkelte lufthavne under kategori C kan også betragtes som regionale lufthavne.
- (287) De regionale lufthavne vil også kunne løse et af problemerne i forbindelse med transportpolitikken, nemlig at de største lufthavnes kapacitet allerede udnyttes fuldt ud.
- (288) Kommissionen har i sin »Hvidbog — Den europæiske transportpolitik frem til 2010 — De svære valg« <sup>(120)</sup> bekræftet, at man »stillet over for stigningen i flytrafikken er ... nødt til at tage driften af lufthavnene op til fornyet vurdering for at optimere udnyttelsen af den eksisterende kapacitet«.
- (289) Det understreger ifølge Kommissionen vigtigheden af at udvikle de regionale lufthavne, at »den nuværende struktur i lufttransportsystemet tilskynder selskaberne til at koncentrere deres aktiviteter på de store lufthavne, som de udvikler som knudepunkter for deres intereuropæiske og internationale aktiviteter. Det resulterer i overbelastning af hovedlufthavnene, og det medfører igen støj- og miljøgener og problemer med flyvekontrollen. 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.«
- (290) Regionsudvalgets udtalelse, der er nævnt i betragtning 286 og udarbejdet på opfordring af Kommissionen med henblik på at udforme en politik for regionale lufthavnes kapacitet, indeholder følgende forklaring:
- »Regionale lufthavne karakteriseres ved overskudskapacitet, hvad angår terminalplads og brug af landingsbaner, hvorimod fordelingslufthavne og nationale lufthavne ofte ikke har kapacitet til at vokse. Så længe de store luftfartsselskabers strategi fortsat er at betjene rutenettet via store fordelingslufthavne, er der dog ikke nogen løsning på dette tilsyneladende paradoks. Nogle luftfartsselskaber lader dog til at undersøge »point-to-point«-trafikens komplementære rolle.
- Der er et potentiale for at udvikle »point-to-point«-trafikken i regionale lufthavne. Dette har fornyligt været tilfældet med lavprisselskaber, som dog ikke er de eneste, der kan drage fordel af disse ruter. Regioner og luftfartsselskaber bør samarbejde om at finde en balance mellem »point-to-point«-strategien og beflyvningen via fordelingslufthavne. Det gælder om at fastlægge den potentielle trafikstrøm, der kan flyve fra en regional lufthavn uden transit i en fordelingslufthavn.«

<sup>(118)</sup> KOM(97) 154 endelig.<sup>(119)</sup> CdR 393/2002 endelig.<sup>(120)</sup> KOM (2001) 370 endelig.

- (291) Nogle af de mindre lufthavne har ganske vist brug for støtte til etablering af infrastruktur eller driftsstøtte for at kunne overleve, men det er også nødvendigt at udbygge lufttrafikken og øge passagetallet, hvis der skal skabes en vedvarende udvikling i disse lufthavne. Som de interesserede parter har anført i deres indlæg, har de mindre lufthavne typisk ikke passagerer nok til at nå op på den kritiske størrelse og rentabilitetstærsklen. Det er først, når de har opnået en kritisk størrelse, at de kan optræde som rigtige kommercielle foretagender og klare sig med færre offentlige midler.
- (292) Der findes ingen præcise tal for, hvor rentabilitetstærsklen ligger. Regionsudvalget skønner, at tærsklen ligger på 1 ½ mio. passagerer om året, hvorimod Cranfield Universitys undersøgelse peger på, at der er behov for mellem 500 000 og 1 mio. passagerer om året, og at der er forskel på de enkelte lande og på den måde, lufthavnene organiseres på <sup>(121)</sup>.
- (293) Det er en stor udfordring for de små lufthavne at opnå den fornødne størrelse og rentabilitet, fordi de traditionelle lavpris- eller charterselskaber ikke er særlig villige til at etablere sig i disse lufthavne. Det fremgår også klart af BSCA's erfaringer. De traditionelle selskaber foretrækker travle 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. I lighed med de traditionelle selskaber, der som regel vælger at etablere sig i velkendte fordelingslufthavne, er lavprisselskaberne ikke altid villige til at løbe den risiko, der er forbundet med at åbne ruter fra ukendte og uafprøvede lufthavne, hvis de ikke tilskyndes til det.
- (294) De regionale lufthavne i Europa lider i en vis forstand under den lufthavns- og luftfartspolitik, som er ført i mange år, og som har koncentreret trafikken omkring storbyerne. De har svært ved at hamle op med de centrale lufthavne, som har en stor tiltrækningskraft, og som ud over de fordele, de har i kraft af deres opland og geografiske placering, i årevis har investeret i infrastruktur og haft held til at fastholde de nationale selskaber. Enkelte lufthavne har klaret sig godt, fordi de tilføres passagerer fra luftfartsselskaber, der varetager offentlige serviceforpligtelser <sup>(122)</sup>, eller fordi de nationale myndigheder har iværksat støtteordninger af social karakter.
- (295) Lufthavne og i særdeleshed regionale lufthavne udfylder en vigtig funktion og har stor betydning såvel økonomisk som socialt inden for Europa, hvilket understreges i Det Internationale Lufthavnrådets analyse fra 1998 med titlen »Creating Employment and Prosperity in Europe« <sup>(123)</sup>. EU tilskynder allerede nu til, at navnlig de regionale lufthavne udbygges, ved at tilbyde støtte til udvikling af lufthavnsinfrastrukturer som led i den europæiske regionalpolitik samt lån fra Den Europæiske Investeringsbank.
- (296) For at sikre, at de pågældende infrastrukturer udnyttes i praksis, og at de offentlige midler, der ofte er bevilget hertil, er givet godt ud, kan der under visse omstændigheder være behov for, at de offentlige regionale lufthavne yder støtte til luftfartsselskaberne, for at trække det antal passagerer til, der er nødvendigt for, at de efterfølgende kan drives rentabelt og overleve uden hjælp fra det offentlige.
- (297) I den foreliggende sag er der tildelt støtte med henblik på at udvide Charleroi lufthavns aktiviteter som led i et kendt og sammenhængende projekt. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at de vallonske myndigheder siden slutningen af 1980'erne har forfulgt en sammenhængende lufthavnspolitik, der navnlig sigter mod at gøre de lufthavne, de har ansvaret for, mere specialiserede, udvikle lufthavnsinfrastrukturene og tiltrække brugere, som kan tilføre det antal passagerer, der er nødvendigt for at sikre en fortsat udvikling. Ifølge Regionsudvalgets definition befandt Charleroi lufthavn sig for nogle år siden i kategori »E« blandt de europæiske lufthavne (lufthavne med mellem 200 000 og 1 million passagerer). Den er nu rykket op i kategori »D« og er i øjeblikket vidne til en af de største stigninger i passagetallet inden for Europa. BSCA har valgt en »nichestrategi«, hvor målet ikke er at udbyde de samme tjenester som dem, der udbydes i lufthavnen Bruxelles-National, men at specialisere sig inden for en række nøje afgrænsede ankomst- og afgangstider og »basisydelse«.

### 5.3.3.2. Støttebehovet

- (298) Denne type støtte kan skade samhandelen på to måder. For det første påvirker den samhandelen på luftfartsmar-

<sup>(121)</sup> Side 5.33 og 6.11 i rapporten.

<sup>(122)</sup> Jf. side 5-27 i Cranfield Universitys undersøgelsesrapport, hvori der anføres følgende: »Når luftfartstjenester subsidieres som led i en forpligtelse til offentlig tjeneste kan det i en vis udstrækning fortolkes som indirekte støtte til en lufthavn. Visse afsides liggende skotske og irske lufthavne er næsten fuldstændig afhængige af støttede luftfartstjenester, der er omfattet af forsyningspligt«.

<sup>(123)</sup> Lufthavnene skaber direkte 1 100 arbejdspladser for hver million passagerer, der transporteres hvert år, men samlet set (hvis indirekte og afledte arbejdspladser medregnes) anslås det, at de skaber dobbelt så mange arbejdspladser, nemlig ca. 2 200. Lufthavnene er økonomiske lokomotiver, såkaldte strategiske katalysatorer, der tiltrækker en bred vifte af andre økonomiske aktiviteter.

kedet. Støtte til luftfartsselskaber fordrejer konkurrencevilkårene i det europæiske luftrum, uanset om disse selskaber opererer i de samme lufthavne eller ej, fordi den mindsker deres driftsudgifter.

(299) For det andet fordrejes samhandelen på markedet for lufthavnstjenester. Støtten kan indirekte medføre forvridding mellem centrale og regionale lufthavne. Tilskuddet kan anspore et selskab til at flytte fra en lufthavn til en anden og til at overføre en rute fra en central lufthavn til en sekundær lufthavn. Det er imidlertid ikke så sandsynligt, at et luftfartsselskab vælger at foretage en sådan flytning, fordi det kan være meget dyrt og indebære en økonomisk risiko. Selskaberne er desuden meget bevidst om, hvilke lufthavnstjenester de udbyder, og følger en nøje fastlagt kommerciel strategi, hvor de centrale lufthavne og de sekundære lufthavne ikke tilbyder den samme type lufthavnstjenester til luftfartsselskaberne. De centrale lufthavne tilbyder en komplet vifte af tjenester (»full services«), mens de sekundære lufthavnes udbud generelt er mere rudimentært.

(300) Ved at oprette en rute fra en regional lufthavn kan man tiltrække passagerer, der ellers ville rejse fra en central lufthavn. Hvis det lykkes, ledes trafikken hen til den pågældende lufthavn, hvorefter indtægterne fra lufthavnsdriften følger efter. Den forvridding, det resulterer i, skal imidlertid ses i den rette sammenhæng. At rejse fra sekundære lufthavne i stedet for centrale lufthavne er forbundet med en række ulemper for passagererne (lufthavnene ligger langt fra storbyerne, det er besværligt at rejse mellem storbyerne og de sekundære lufthavne, og der mangler flyforbindelser), og de sekundære lufthavne »dræner« derfor ikke automatisk de centrale lufthavne for passagerer. Det ser heller ikke ud til, at etableringen af et luftfartsselskab i en sekundær lufthavn nødvendigvis medfører, at passagertrafikken ledes væk fra den centrale lufthavn til den sekundære lufthavn. Det ser tværtimod ud til, at det kan stimulere markedet til gavn for begge lufthavne. Et godt eksempel er Ryanairs lancering af ruten Charleroi/Bruxelles-Dublin i 1997. Den samlede rutetrafik, dvs. trafikken fra Bruxelles-National og Charleroi til Dublin, fordobledes meget hurtigt og steg støt i de følgende syv år. Ifølge de tal, Ryanair har fremlagt, har de traditionelle selskaber, der opererer fra den centrale lufthavn, (Aer Lingus og indtil 2001 Sabena) ikke mistet passagerer, efter at Ryanair kom til. De sænkede priserne på grund af konkurrencen fra det irske selskab, hvilket stimulerede markedet og resulterede i øget efterspørgsel efter transporttjenester.

(301) På markedet for lufthavnstjenester kan der opstå forvridding mellem de regionale lufthavne, og forvriddinger

af den art er langt mere problematiske. Mange mindre lufthavne i Europa ønsker at vokse, men i øjeblikket er der ikke ret mange luftfartsselskaber, som er villige til at løbe risikoen ved at åbne nye ruter. De pågældende luftfartsselskaber befinder sig derfor i en gunstig situation i forhold til de regionale lufthavne og kan let skabe konkurrence mellem dem. Ryanair udnytter konkurrencen mellem nabolufthavne, der ligger tæt på hinanden. Det var f.eks. tilfældet i Frankrig, hvor selskabet spillede lufthavnene i Pau og Tarbes, som ligger ca. 30 km fra hinanden, ud mod hinanden. Det vil Ryanair også kunne gøre med lufthavne, der ligger i forskellige medlemsstater.

(302) Regionale lufthavne drives ikke altid som virksomheder, men som offentlige infrastrukturer, der varetager funktioner i tilknytning til transportpolitikken, arealplanlægningen og lokaludviklingen. Det er ikke ualmindeligt, at lokale offentlige myndigheder går med til at yde støtte, der eksempelvis udbetales af en lufthavnsadministration. Det er således muligt at tildele selskaberne offentlige midler til andre formål end at sikre en vedvarende udvikling af lufthavnen, f.eks. for at udvide aktiviteterne i regionen, øge turismen eller forbedre regionens image. Hvis der ikke sættes loft over disse tilskud, kan de antage et helt uacceptabelt omfang, hvor de ikke nødvendigvis fremmer det mål, der forfølges, nemlig at sikre en vedvarende udvikling i de regionale lufthavne.

(303) Den anden betingelse er, at den støtte, der gives til luftfartsselskaberne, kun anvendes til dækning af en del af den risiko, selskabet påføres i forbindelse med, at det opretter nye ruter eller indsætter flere afgang og dermed øger nettoantallet af passagerer, der befordres fra den regionale lufthavn.

(304) Der må principielt ikke ydes støtte til en rute, der allerede er taget i drift. Her løber selskabet en mindre eller slet ingen risiko og har ikke behov for støtte. Når et selskab allerede driver en rute fra en bestemt lufthavn, har det derfor ikke ret til at modtage offentlig støtte.

(305) Luftfartsselskabet må heller ikke modtage støtte til en ny rute, som det lancerer som erstatning for en tidligere rute, som nu er nedlagt, og som der allerede er ydet opstartsstøtte til. Det vil nemlig alt andet lige ikke resultere i nogen positiv nettoeffekt for lufthavnen hvad angår det antal passagerer, den betjener. At en rute i den periode, hvor støtten gives, ganske enkelt erstattes af en anden rute, som også beflyves fra Charleroi, og som vil

tilføre lufthavnen et tilsvarende antal passagerer eller flere, har derimod ingen betydning for den videre udbetaling af støtte i hele denne periode.

(306) For fremtiden vil der heller ikke kunne ydes støtte til en rute, der oprettes af selskabet Ryanair som erstatning for en anden rute, som selskabet tidligere har drevet fra en anden lufthavn i samme økonomiske eller befolkningsmæssige dækningsområde. Kommissionen finder det nemlig vigtigt, at der ikke gives supplerende opstartsstøtte ud over tilskuddet, f.eks. i forbindelse med sådanne omlægninger af ruter, efter at der er ydet den maksimale støtte. En sådan praksis ville nemlig være i strid med det egentlige formål med opstartsstøtten, som er at udvikle den pågældende lufthavn i almenhedens interesse.

(307) Støtten må heller ikke have til formål at hjælpe en ny markedsdeltager med at etablere en rute, som allerede udbydes, eller at tage konkurrencen op med en eksisterende operatør, der allerede driver denne rute fra den pågældende lufthavn. Det nye selskab skal selv kunne tage kampen op mod en eksisterende operatør uden hjælp fra det offentlige.

(308) I tilfældet her er der ydet støtte til Ryanair til gengæld for den risiko, selskabet løber ved at indsætte op til fire fly, der hver især foretager mindst tre returflyvninger om dagen i et tidsrum på 15 år, hvilket svarer til en forpligtelse til at drive mindst 12 nye ruter eller afgang fra Charleroi. Siden aftalerne med BSCA blev indgået i 2001, er der åbnet ruter til London, Milano, Liverpool, Rom, Carcassonne, Barcelona Girona, Venedig, Pisa, Shannon og Glasgow. Da disse ruter ikke blev befløjet fra Charleroi tidligere, var sigtet med den vallonske støtte ikke, at selskabet skulle gå i direkte konkurrence med en eksisterende operatør i Gosselies.

(309) Kommissionen bemærker desuden, at selskabet Ryanair ikke har lukket andre ruter, der beflyves fra Charleroi, i mellemtiden. Hvis det var tilfældet, skulle de belgiske myndigheder tage hensyn til det ved beregningen af den maksimale støtte, der eventuelt kunne tildeles.

(310) Hvad angår ruten fra Charleroi til Dublin er det derimod på ingen måde godtgjort, at der var behov for støtte. Denne rute havde eksisteret i næsten fire år, da aftalerne

blev indgået i 2001. Den havde allerede vist sig at være økonomisk levedygtig. Det var derfor ikke nødvendigt at yde støtte til driften af denne rute.

### 5.3.3.3. Støttens tilskyndende karakter

(311) Støtten skal have tilskyndende karakter, dvs. den skal gøre det muligt for en virksomhed at udvikle en aktivitet, som den ikke ville have udviklet uden offentlig støtte. Men denne aktivitet skal med tiden kunne drives rentabelt, uden at der ydes støtte hertil. Det er grunden til, at støtte til lancering af nye forbindelser eller forøgelse af antallet af afgang skal begrænses tidsmæssigt. Støtten skal gøre det muligt at lancere en ny rute, men ikke at opretholde denne rute kunstigt. Ruterne skal være økonomisk levedygtige. Der kan endvidere stilles krav om, at støtten skal være degressiv, så den virker endnu mere tilskyndende. Degressiv støtte gør det muligt at hjælpe transportselskabet, når det tager en ny rute i drift, og at anspore selskabet til at klare sig selv efterfølgende. Degressionen vil også kunne baseres på lufthavnens størrelse, således at der ydes mest i støtte i forbindelse med den indledende udvikling af lufthavnene i de mindste kategorier, hvorefter støtten nedtrappes, når lufthavnene er blevet mere kendt og har opnået en større tiltrækningskraft.

(312) Den såkaldte markedsføringsstøtte ydes i kontraktperioden på 15 år. Støtten er på 4 EUR pr. passagerer og ligger fast i hele kontraktens løbetid. Denne støtte tilskynder derfor ikke i øjeblikket til, at der oprettes nye ruter, men går udelukkende til afholdelse af løbende driftsudgifter. Markedsføringsstøtten bør derfor begrænses til et kortere tidsrum og knyttes til de faktiske omkostninger i opstartsperioden. I lyset af Kommissionens praksis for støtte til etablering af søfartstjenester og parallelterne til ordningerne for offentlige serviceforpligtelser mener Kommissionen, at det vil være rimeligt at yde støtte i en periode på op til fem år efter åbningen af den enkelte rute, navnlig når der er tale om direkte tværopøiske forbindelser. Selv om det er nødvendigt at udbrede kendskabet til ruten og den pågældende lufthavn, og der kan være behov for opstartsstøtte til dette formål, må det ikke ske på bekostning af den samlede konkurrence på lufttransportområdet.

(313) Kommissionen bemærker, at støtteperioden blev fastsat til tre år inden for shippingsektoren. I lufttransportsektoren bør der højst ydes støtte i fem år, navnlig hvad angår lavprisselskaber. Der er tale om en meget dynamisk europæisk sektor, hvor omsætningen vokser eksponentielt. I en rapport udgivet af Cranfield

University<sup>(124)</sup> anslås det, at lavprisselskaberne, der årligt transporterer ca. 4 % af de europæiske passagerer, vil opnå en markedsandel på mellem 12 og 15 % i 2010. Kommissionen har også fastslået, navnlig ud fra omstændighederne i sagen og de bemærkninger, der er fremsat af visse berørte tredjeparter, heriblandt HRL Morrison, at det vil være et rimeligt behov for støtte i en periode på op til fem år i forbindelse med igangsætning af en aktivitet med base i en lufthavn, og at det tilsvarende vil tage op til fem år, før den pågældende aktivitet begynder at være rentabel. Denne tidsmæssige begrænsning er nødvendig for at sikre, at der kun ydes opstartsstøtte til nye ruter i den foreliggende sag, hvilket ikke vil være muligt, hvis der ydes støtte i længere tid eller på ubegrænset tid.

- (314) Det tager som regel ikke så lang tid for selve luftruterne at blive rentable. Den omhandlede aktør, Ryanair, forøgede således sin omsætning fra under 300 mio. EUR i regnskabsåret 1999 til over 840 mio. EUR i regnskabsåret 2003. Samtidig steg passagertallet fra 5,3 til 15,7 millioner. Selskabets indtjening steg tilsvarende, nemlig fra ca. 57 til over 239 mio. EUR. Lavprisruterne er, som det ses, særdeles hurtige til at blive rentable. I Ryanairs aktivitetsrapport for tredje kvartal af regnskabsåret 2003-2004, der udkom den 28. januar 2004, oplyses det i øvrigt, at 73 af de 146 ruter, selskabet driver, har været rentable i under 12 måneder. Kommissionen bemærker, at det til trods herfor er lykkedes for Ryanair at opnå en nettofortjeneste efter skat på mellem 19 og 25 % afhængig af kvartalet og på 28 % for sidste regnskabsår, dvs. regnskabsåret 2002, som sluttede den 31. marts 2003.
- (315) Der hersker derfor ingen tvivl om, at de ruter, der oprettes af Ryanair, bliver rentable næsten med det samme og meget hurtigt opnår den forventede belægningsgrad på 80 %, selv om der lige nu tegner sig en vis nedgang. Det bekræftede selskabet selv i sin aktivitetsrapport for 1. halvdel af regnskabsåret 2003-2004, som udkom den 3. november 2003. Heri oplyste selskabet, at man, eftersom der ikke var sket nogen mærkbar forbedring i løbet af vinteren 2003, allerede havde planer om at opgive de ruter, som var åbnet i foråret 2003, f.eks. i Sverige, Nederlandene og Frankrig, og som havde en lavere belægningsgrad end forventet.
- (316) Kommissionen er imidlertid bevidst om, at det er første gang, den skal træffe en beslutning om støtte, der er givet til et luftfartsselskab med henblik på lancering af nye ruter. Den mener, at det skal vurderes ud fra de tre tidligere nævnte parametre, der alle er til gavn for almenheden, om støtten har tilskyndende karakter og står i rimeligt forhold til målet. Det drejer sig om den generelle kamp for at mindske overbelastningen af luft-

rummet gennem en forøgelse af udbuddet, hvilket navnlig er relevant i tætbefolkede områder, den generelle økonomiske situation i den pågældende region og dens udviklingsniveau og endelig stimulering af konkurrencen ved hjælp af målrettede støtteforanstaltninger. I den foreliggende sag tager Kommissionen hensyn til, at byen Charleroi ligger i provinsen Hainaut, hvor BNP pr. indbygger ligger langt under EU-gennemsnittet, men omvendt også udgør en del af et større, mere velstående og tætbeholdt område, som ligger tæt på både Bruxelles og Lille og har et veludbygget vejnet, der gør det let for de rejsende kan komme frem og tilbage. Kommissionen har også noteret sig, at den oprindelige kontrakt åbnede mulighed for, at der blev tildelt støtte i 15 år. Kommissionen mener derfor, at det i forbindelse med denne første beslutning bør fastslås, at der som nævnt vil kunne ydes opstartsstøtte i en femårig periode for at sikre en gradvis tilpasning af driften af de pågældende ruter og tage hensyn til lufthavnens særlige situation, både hvad angår dens placering i regionen og dens tidligere lave aktivitetsniveau.

- (317) Med hensyn til engangsbidragene kan det i betragtning af, at de uanset deres eventuelle proportionalitet ydes i form af et fast beløb i forbindelse med oprettelse af ruter og ikke baseres på de faktiske udgifter, der afholdes af Ryanair, medmindre de belgiske myndigheder kan bevise andet, ikke sluttes, at de virker fremmende for en rentabel udvikling af de ruter, der ydes støtte til. Under alle omstændigheder skal eventuelle engangsbidrag og bidrag til finansiering af markedsføringsudgifter vurderes samlet i forhold til de udgifter, der er forbundet med at oprette hver ny rute, for at forhindre, at støtten kumuleres og overstiger den tilladte grænse.

#### 5.3.3.4. Støttens proportionalitet

- (318) Der stilles to krav til proportionaliteten mellem støtten og den kontekst, den indgår i. For det første skal der være nøje sammenhæng mellem målet om at udvikle en lufthavn ved at skabe en nettoforøgelse af passagertrafikken og omfanget af den støtte, der gives til luftfartsselskabet. Støttebeløbet skal som følge heraf beregnes efter antallet af passagerer. Det sikrer, at et luftfartsselskab, som ikke formår at tilføre lufthavnen det antal passagerer, der er nødvendigt for dens udvikling, ikke begunstiges urimeligt. Til gengæld vil et selskab, som overholder de målsætninger, der er opstillet for at udvikle lufthavnen, kunne drage fordel heraf. BSCA beregner markedsføringsstøtten ud fra det antal passagerer, der stiger ombord. Støtten står derfor i rimeligt forhold til den forøgelse af passagertrafikken, der er nødvendig for at øge lufthavnens aktivitetsniveau. Støtte i form af engangsincentiver beregnes til gengæld ikke ud fra det antal

<sup>(124)</sup> »Europe's Low Cost Airlines-An analysis of the economics and operating characteristics of Europe's charter and low cost scheduled carriers: Air Transport Research Report 7«, Cranfield.



passagerer, der stiger ombord, og opfylder derfor ikke dette proportionalitetskrav. Hvis der blev åbnet 12 ruter, ville denne støtte andrage ca. 2,9 mio. EUR <sup>(125)</sup>. Hvis dette beløb overføres på det antal passagerer, der ventes at benytte disse 12 ruter, dvs. 600 000 passagerer årligt <sup>(126)</sup>, svarer det til ca. 4,8 EUR årligt pr. passager og ca. 1,3 EUR pr. passager over en periode på tre år. Om støtten reelt står i rimeligt forhold til målet må derfor afgøres efter det andet kriterium.

- (319) Det andet proportionalitetskrav fokuserer på forholdet mellem støtten og de udgifter, der påhviler støttemodtageren. Hvad angår støtten på 4 EUR pr. passager til markedsføring dækker den 50 % af de pågældende udgifter, hvilket er en forholdsvis stor andel. Under alle omstændigheder skal Belgien kontrollere og analysere støttens proportionalitet i forhold til de ekstraudgifter, der reelt afholdes til markedsføring af de enkelte støtteberettigede luftruter over en femårig periode. I øjeblikket ser det snarere ud til, at markedsføringsudgifterne er fastsat efterfølgende — det var f.eks. tilfældet med Promocys anvendelse af beløbet på 8 EUR, som BSCA og Ryanair hver især betalte halvdelen af — hvilket ikke kan anses for nogen egentlig garanti for støttens proportionalitet. Eftersom disse udgifter tilmed omfatter kampagnebilletter, og Promocys har refunderet differencen op til den normale takst til Ryanair, vil de i princippet kunne betragtes som ubegrænsede.
- (320) Når 50 % af startomkostningerne dækkes i en periode på op til fem år, og det sker på et område, der er inde i en rivende udvikling, er der efter Kommissionens opfattelse tale om opstartsstøtte, som har et betydeligt omfang og strækker sig over lang tid. Det gør det efter Kommissionens mening særlig vanskeligt at udarbejde virksomhedsplaner for udbygningen af de enkelte ruter efter udløbet af denne periode. Den her påtænkte støtte skal gøre det lettere at udbrede kendskabet til ruten og repræsenterer efter Kommissionens mening et passende kompromis mellem dette krav og kravet om at sikre den fornødne konkurrence. I løbet af de 15 år, hvor kontrakten er gældende, vil der desuden kunne ydes opstartsstøtte til alle nye ruter.
- (321) Med hensyn til engangsincitamentet vil det i teorien også være muligt at yde støtte til dækning af visse faktiske udgifter i forbindelse med Ryanairs etablering i Charleroi, bl.a. til uddannelse af jordpersonale og investeringer i anlæg, hvorimod andre mere generelle udgifter, der på ingen måde kan siges kun at vedrøre BSCA, bl.a. udgifter til uddannelse af piloter, tilsyneladende ikke repræsenterer den samme proportionalitet og i øvrigt

heller ikke virker tilskyndende. Da denne støtte i øjeblikket udgør et fast beløb og ikke beregnes ud fra de konkrete udgifter, kan Kommissionen ikke betragte støtten som lovlig.

- (322) Kommissionen fastholder, at støtten i ingen af de to tilfælde må kumuleres med andre former for støtte. Udgifter i forbindelse med etablering af en rute, bl.a. til markedsføring og startinvesteringer (engangsstøtte), kan således være forenelige, men der må ikke ydes støtte til dækning af generalomkostninger ved rutens to endepunkter, uanset hvor de ligger. Det ville betyde, at der samlet set kunne ydes over 50 % i opstartsstøtte.
- (323) Med hensyn til støtteintensiteten, som Kommissionen her har fastsat til højst 50 %, understreger den, at der naturligvis ikke kan ydes tilskud til samtlige driftsudgifter i forbindelse med de pågældende luftruter, uanset indtægterne. Der kan kun ydes opstartsstøtte i form af et tilskud på højst 50 % i op til fem år til finansiering af de ekstraudgifter i forbindelse med etableringen, som operatøren ikke pålægges senere i forløbet, og som kræver hjælp fra det offentlige for at mindske risikoen for, at projektet slår fejl i opstartsfasen. Det kan f.eks. dreje sig om udgifter til de markedsførings- og reklametiltag, der iværksættes i starten for at informere om ruten, Ryanairs etableringsudgifter i Charleroi lufthavn og indrømmelse af særlige rabatter i forhold til den offentlige takst for lufthavnsafgifter i forbindelse med rutens lancering. Omvendt må der ikke ydes støtte til dækning af almindelige driftsudgifter til leje af eller betaling af afdrag på fly, brændstof, aflønning af mandskab, proviantering (catering) osv.
- (324) Kommissionen mener, at der ved enhver vurdering af driftsstøtte bør lægges vægt på, at støtten i en vis udstrækning er degressiv, for at sikre den støttede aktivitetens levedygtighed på længere sigt. I denne sag forholder det sig noget anderledes, fordi der ikke direkte er tale om at gøre flyselskabet Ryanairs enkelte flyruter rentable, men om at sikre, at den lufthavn, der anvendes som udgangspunkt for disse ruter, dvs. Charleroi, er tilstrækkelig kendt og attraktiv. Det er derfor mindre vigtigt, at støtten er degressiv, eftersom de incitamentet, der indgår i støttegrundlaget, dvs. virksomhedsplanen for de enkelte ruter, vil blive nedtrappet med tiden. Det mest massive reklamefremstød i forbindelse med, at der oprettes en luftrute, vil eksempelvis blive iværksat i det første år efter oprettelsen, mens der i de efterfølgende år reklameres langt mindre. Belgien vil imidlertid kunne sikre sig en sådan degression ved hjælp af den fastsatte maksimalsats på 50 %, som betyder, at den kumulerede støtte ikke må overstige det beregnede beløb på 50 % af de støtteberettigede udgifter over en femårig periode.
- (325) Kommissionen bemærker ligeledes, at Charleroi lufthavn, før kontrakten med Ryanair blev undertegnet, var en

<sup>(125)</sup> Dette beløb omfatter 250 000 EUR til dækning af indlogeringsudgifter, 1 920 000 EUR svarende til 160 000 EUR til hver af de 12 ruter, der oprettes, 768 000 EUR til uddannelse af piloter og 4 000 EUR til kontorudstyr.

<sup>(126)</sup> Hver returflyvning med Ryanair tegner sig for ca. 100 000 passagerer eller 50 000 passagerer, der stiger ombord.

lufthavn under kategori E efter Regionsudvalgets klassifikation, dvs. en af de lufthavne, der med under en million passagerer årligt har det laveste aktivitetsniveau. I betragtning heraf er det efter Kommissionens opfattelse rimeligt, at Charleroi lufthavn har kunnet yde støtte på op til 50 %. Det er nemlig i almenhedens interesse, at de regionale lufthavne udvikles, hvilket i dette tilfælde betyder, at der skal sættes stærkt på at få løst disse lufthavneproblemer, bl.a. ved at udbrede kendskabet til dem. Kommissionen mener derfor ikke, at støtten påvirker konkurrencevilkårene i uacceptabel grad set i forhold til almenheden. Kommissionen er mere tilbøjelig til at mene, at en lufthavn, der allerede har en omfattende trafik, ikke har brug for at yde den samme opstartsstøtte. Når der oprettes en ny rute fra en lufthavn, der allerede er relativt kendt og har en vis trafik, indebærer det nemlig en mindre drifts- og rentabilitetsmæssig risiko, end det her er tilfældet med Charleroi, og sådanne lufthavne burde kunne sikre deres udvikling, selv om de betaler mindre i opstartsstøtte.

#### 5.3.3.5. *Gennemskuelighed, ligebehandling af operatører og ikke-diskrimination ved tildeling af støtte*

- (326) Når et luftfartsselskab yder støtte til udvikling af luftfartstjenester, skal det foregå på en gennemskuelig måde. Støtten bør beregnes i forhold til det antal passagerer, der stiger ombord, så den er let at identificere og efterprøve.
- (327) Lufthavne, der er villige til at yde støtte som modydelse for økonomiske aktiviteter, f.eks. lancering af nye ruter, bør tilkendegive det offentligt, så interesserede luftfartsselskaber får mulighed for at stå frem og opnå denne støtte. Det betyder i givet fald, at reglerne og principperne for offentlige indkøb og koncessioner skal overholdes. Nogle lufthavne har til eksempel annonceret i S-udgaven af *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(127)</sup>.
- (328) Lufthavne, der ønsker at stimulere udviklingen af luftfartstjenester, bør fastsætte objektive kriterier i form af maksimale støttebeløb og støtteperioder for at sikre, at luftfartsselskaberne stilles ens.
- (329) Medlemsstaterne skal fastlægge klageprocedurer for at undgå, at der sker forskelsbehandling i forbindelse med

tildeling af støtten, og at et luftfartsselskab begunstiges i unødigt omfang i en given lufthavn.

- (330) Belgien har endnu ikke indført et gennemskueligt system, der gør det muligt for interesserede transportselskaber at åbne nye ruter fra Charleroi. Der er ikke fastlagt noget system, hvor der opstilles objektive kriterier for støtten og oplyses om den maksimale støtte og støttens varighed for at sikre, at operatørerne behandles ens i forbindelse med tildeling af støtte. Der er heller ikke indført klageprocedurer, som gør det muligt at kontrollere, om transportselskaberne forskelsbehandles.

#### 5.3.3.6. *Sanktion og tilbagebetalingsordning*

- (331) 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 tilbagebetaling af støtte eller tilbagebetaling af den garanti, transportselskabet oprindeligt gav, kunne sikre, at luftfartsselskabet overholder sine tilsagn.
- (332) Kontrakten mellem Ryanair og BSCA indeholder rent faktisk en ordning, der gør det muligt at kræve støtten tilbagebetalt, hvis transportselskabet ikke overholder sine tilsagn. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at kontrakten mellem Ryanair og BSCA indeholder flere bestemmelser under punkt II-2 med titlen »Misligholdelse fra Ryanairs side«, som bevirker, at lufthavnen til dels kan sikre sig mod, at selskabet forlader denne lufthavn. Hvis Ryanair reducerer sine aktiviteter i Charleroi med over 50 % i forhold til de aktiviteter, selskabet har haft i løbet af de første fem år, eller det reducerer antallet af fly med base i Charleroi til under to, har det således pligt til at tilbagebetale hele den modtagne støtte. Denne sanktion nedsættes til 66 % af det modtagne beløb det sjette år og falder herefter med 6,66 % årligt for helt at bortfalde, når der er gået 10 hele år.
- (333) Kommissionen mener, at denne klausul, der er fastlagt efter aftale mellem parterne, står i rimeligt forhold til det mål, den forfølger, nemlig at sikre en langsigtet udvikling af lufthavnen af hensyn til almenheden og at nå op på en passagermængde, der er tilstrækkelig til at opnå en rentabel drift. Den mener derfor, at denne klausul er en nødvendig betingelse for, at en del af støtten kan anses for at stå i rimeligt forhold til målet og dermed være forenelig med fællesmarkedet.

<sup>(127)</sup> Se bl.a. EFT S 219 af 14.11.2001, s. 150993 og EFT S 240 af 11.12.2002, s. 191371.

5.3.3.7. **Kumulering**

- (334) Den tildelte støtte må i princippet ikke kumuleres med andre tilskud til transportselskaberne, uanset om der er tale om støtte af social karakter eller godtgørelse for offentlige tjenesteydelser, der kan betegnes som støtte. I overensstemmelse med de ovenfor beskrevne proportionalitetsregler må støtten heller ikke sammenlægges med andre former for støtte til finansiering af de samme udgifter, heller ikke hvis denne støtte udbetales i en anden stat. Den samlede støtte til en ny rute må aldrig overstige 50 % af de kumulerede start- og markedsføringsudgifter og engangsudgifter, der afholdes i forbindelse med begge de pågældende destinationer. Tilsvarende må de tilskud, der gives til en destination, heller ikke overstige 50 % af udgifterne til denne destination.
- (335) For at garantere, at støtte til oprettelse af nye flyforbindelser virker tilskyndende og anvendes målrettet til udvikling af regionale lufthavne, er det efter Kommissionens opfattelse nødvendigt at sikre sig, at større lufthavne, der allerede har en betydelig international trafik og i det store og hele drives på markedsmæssige vilkår, ikke indirekte drager fordel heraf. Der bør derfor lægges særlig vægt på at begrænse de støtteberettigede udgifter, når der som her er tale om en luftrute, der forbinder Charleroi med en større lufthavn såsom en lufthavn, der falder ind under Regionsudvalgets kategori A og B, og/eller en lufthavn, der er koordineret eller fuldt koordineret <sup>(128)</sup>.
- (336) 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).
- (337) Ryanair har ikke modtaget tilskud i form af social støtte eller kompensation for offentlige tjenesteydelser i forbindelse med de ruter, selskabet driver fra Charleroi. Adgangen til de ruter, Ryanair beflyver fra Charleroi, er heller ikke begrænset til et enkelt transportselskab.

<sup>(128)</sup> Ifølge de definitioner og den klassifikation, der er fastlagt i 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), senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1554/2003 (EFT L 221 af 4.9.2003, s. 1).

## 5.4. BESKRIVELSE AF DE FORANSTALTNINGER, DEN BERØRTE MEDLEMSSTAT SKAL TRÆFFE, FOR AT STØTTEN ER FORENELIG

- (338) Kommissionen må konstatere, at den støtte, BSCA har tildelt Ryanair, opfylder nogle af de betingelser, der gælder for tilskud til fremme af flyvninger fra regionale lufthavne, men at andre betingelser ikke er opfyldt, hvilket betyder, at der i visse tilfælde bør stilles krav herom, for at støtten kan være forenelig.

## 5.4.1. RABATTER PÅ LUFTHAVNSAFGIFTER

- (339) Der vil ikke kunne træffes foranstaltninger, som sikrer, at de rabatter på lufthavnsafgifter, regionen Vallonien allerede har indrømmet Ryanair, er forenelige. Belgien beregner det støttebeløb, der skal tilbagesøges, under hensyntagen til den generelle rabatordning, som er indført i vallonsk ret i § 7, stk. 1 og 2, i bekendtgørelsen fra 1998, og som Ryanair kan få del i for hele den periode, hvor den særlige takst, der er indgået aftale med Ryanair om, gælder.

- (340) For fremtiden vil regionen Vallonien være nødt til at annoncere en ny offentlig takst for alle luftfartsselskaber, hvis den ønsker at ændre sine takster, så de får en mere tilskyndende effekt. Regionen vil også ifølge den praksis, Kommissionen allerede har godkendt, kunne indføre tidsbegrænsede rabatter, der tildeles uden forskelsbehandling mellem lufthavnens brugere.

## 5.4.2. REGIONEN VALLONIENS GARANTIER MED HENSYN TIL LUFTHAVNSAFGIFTER OG ÅBNINGSTIDER I CHARLEROI LUFTHAVN

- (341) Der vil ikke kunne træffes foranstaltninger, som sikrer, at de garantier, regionen Vallonien har givet Ryanair om at godtgøre eventuelle finansielle tab som følge af, at regionen udøver sine reguleringsbeføjelser, er forenelige med fællesmarkedet. Belgien sikrer sig, at disse garantier trækkes tilbage.

## 5.4.3. BSCA'S RABATTER PÅ GROUNDHANDLING-AFGIFTER

- (342) Da det ikke findes godtgjort, at de midler, BSCA har anvendt for at kunne indrømme de pågældende rabatter,

stammer fra rent kommercielle aktiviteter, må de beløb, der i den forbindelse er tildelt Ryanair, betragtes som statsstøtte. Denne støtte vil i lyset af den forestående liberalisering af Charleroi lufthavn kunne skade konkurrencen og påvirke samhandelsvilkårene i et sådant omfang, at det strider mod den fælles interesse. Der vil som følge heraf ikke kunne træffes foranstaltninger, som sikrer, at de rabatter på priserne for groundhandling, BSCA har indrømmet Ryanair, er forenelige med fællesmarkedet. Belgien beregner det støttebeløb, der skal tilbagesøges, ud fra forskellen mellem de driftsudgifter, som BSCA har afholdt, og som er forbundet med groundhandling-tjenester leveret til Ryanair, og den pris, der er faktureret til luftfartsselskabet. For så vidt som tærsklen på to millioner passagerer i direktiv 96/67/EF endnu ikke er nået, vil Belgien kunne fradrage eventuelle overskud, som BSCA har opnået i forbindelse med sine andre udelukkende kommercielle aktiviteter, fra dette beløb.

#### 5.4.4. ANDRE TILSKUD TIL FREMME AF FLYVNINGER FRA REGIONALE LUFTHAVNE

(343) De øvrige tilskud, der er bevilget af BSCA, bl.a. i form af markedsføringsbidrag, engangsinclutementer og adgang til kontorlokaler, på grundlag af de aftaler, som parterne har indgået, og som er genstand for denne beslutning, betragtes som forenelige med fællesmarkedet, eftersom der er tale om støtte til lancering af nye ruter, for så vidt som følgende betingelser opfyldes:

- Samtlige bidrag skal være tidsbegrænsede. Der må kun ydes støtte til de pågældende tværeuropæiske destinationer i fem år efter, at der er oprettet en ny rute. Der må ikke gives tilskud til en rute, der åbnes som erstatning for en anden rute, som Ryanair har nedlagt i løbet af de foregående fem år. For fremtiden vil der heller ikke kunne ydes støtte til en rute, som Ryanair måtte etablere som erstatning for en anden rute, selskabet tidligere har drevet fra en anden lufthavn i samme økonomiske eller befolkningsmæssige dækningsområde.
- Markedsføringsbidraget, der i øjeblikket udgør 4 EUR pr. passager, skal understøttes af en virksomhedsplan udarbejdet af Ryanair og godkendes på forhånd af BSCA for hver af de pågældende ruter. I denne plan præciseres de udgifter, som skal afholdes, og som der kan ydes støtte til. Disse udgifter skal være direkte forbundet med markedsføringen af den pågældende rute og have til formål at sikre, at ruten kan overleve uden støtte efter de første fem år. BSCA vil foretage en efterkontrol af de startomkostninger, der reelt er afholdt for hver luftrute, efter

udløbet af den femårige periode. BSCA udfører i givet fald denne opgave med hjælp fra en uvildig revisor.

- Hvad angår den del af støtten, BSCA allerede har udbetalt, vil der kunne iværksættes et lignende tiltag for at kontrollere denne støtte ifølge samme principper.
  - For engangstilskud til oprettelse af ruter gælder der i øjeblikket andre regler, og disse tilskud skal tilbagesøges. Det gælder dog ikke for den del, som Belgien kan dokumentere har været direkte forbundet med de udgifter, som Ryanair har afholdt i Charleroi lufthavn, og som står i rimeligt forhold til målet og er af tilskyndende art.
  - Den samlede støtte til en ny rute må aldrig overstige 50 % af de kumulerede start- og markedsføringsudgifter og engangsudgifter, der afholdes i forbindelse med begge de pågældende destinationer, heriblandt Charleroi. Tilsvarende må de tilskud, der gives til en destination, heller ikke overstige 50 % af de faktiske udgifter til denne destination. I forbindelse med denne vurdering lægges der særlig vægt på ruter, der forbinder Charleroi med større lufthavne, heriblandt de lufthavne, som ifølge Regionsudvalget klassificeres i kategori A og B, og/eller med en koordineret eller fuldt koordineret lufthavn.
  - De bidrag, som BSCA har udbetalt, og som efter udløbet af opstartsperioden på fem år måtte vise sig at falde uden for de opstillede kriterier, skal tilbagebetales af Ryanair.
  - De midler, der måtte være bevilget til forbindelsen Dublin-Charleroi i henhold til de her omhandlede kontrakter fra november 2001, skal tilbagesøges.
  - Belgien iværksætter en ikke-diskriminerende støtteordning, som sikrer, at luftfartsselskaber, der ønsker at udvikle nye luftfartstjenester med base i Charleroi lufthavn, behandles ens ifølge de objektive kriterier, der er opstillet i nærværende beslutning.
- (344) Såfremt disse betingelser ikke er opfyldt for en del af denne støtte, uanset om der er tale om en støttekategori eller en støttet rute, eller balanceforholdet i aftalerne mellem Ryanair og BSCA forrykkes markant, skal Belgien kræve den tilsvarende støtte, der er nævnt i ovenstående betragtning, tilbagebetalt i sin helhed.

5.5. GENNEMGANG AF KOMMISSIONENS POLITISKE  
RETNINGSLINJER FOR FINANSIERING AF LUFTHAVNE OG  
LUFTRUTER

- (345) Kommissionen vil gerne skitsere den overordnede sammenhæng og de begrænsninger, der er fastsat, inden den kommer med sin konklusion. Den vil ligeledes fremsætte en række indledende bemærkninger til såvel de offentlige aktører som til erhvervslivet om de politiske tiltag, den vil foreslå for at sikre en nærmere belysning af disse to emner, dvs. finansiering af lufthavnene og støtte til etablering af luftruter.
- (346) Den overordnede sammenhæng for denne sag er skabelsen af det europæiske luftrum, som Kommissionen har arbejdet på i over 10 år. Den tredje luftfartspakke, der har været gældende siden 1993, har åbnet nye driftsmæssige muligheder. Der er således fastlagt en EU-licens, sikret ubegrænset adgang til fællesskabsmarkedet siden april 1997 og indført fri prisfastsættelse. Samtidig har de offentlige serviceforpligtelser gjort det muligt for de medlemsstater, der ønsker det, at træffe foranstaltninger til udvikling af deres område.
- (347) Herudover er der truffet en række målrettede foranstaltninger for at udstikke rammerne for denne liberalisering, hvoraf nogle er nævnt i det foregående. Det drejer sig bl.a. om regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter, navnlig i overbelastede lufthavne, liberalisering af groundhandling-tjenester og lige adgang til edb-reservationstjenester.
- (348) Tilsvarende 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 traditionsbundne selskaber at skifte fra en forholdsvis beskyttet driftsform til at optræde som almindelige økonomiske aktører.
- (349) Den seneste udvikling som følge af de såkaldte Open skies-afgørelser<sup>(129)</sup>, som Domstolen har truffet, vil også kunne medvirke til at styrke de europæiske aktører og deres evne til at modstå konkurrence fra tredjelands luftfartsselskaber inden for EU.
- (350) Der er således sket en anden vigtig udvikling 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. Ryanair er en af de vigtigste aktører i dette hastigt voksende segment og har oplevet stor fremgang. 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 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, der viser sig at være uforenelig. Hvis disse retningslinjer ikke var der, ville en del af luftruterne blive udbudt på må og få og ikke repræsentere et fast tilbud til passagererne.
- (351) På samme måde drives lufthavnene, der ofte handler ud fra rent geografiske hensyn og fra begyndelsen ofte blev anlagt som europæiske militærlufthavne, i mange tilfælde ikke længere i statsligt, men i regionalt regi som offentlige selskaber, eller også er de omdannet til private virksomheder. Kommissionen har imidlertid ikke kendskab til nogen privat lufthavn, der fra bunden af er anlagt helt uden offentlige tilskud. Overgangen til den private sektor er som regel sket i form af privatisering eller gradvis åbning for kapitaltilførsler.
- (352) En del af de afgifter, der opkræves af disse lufthavne, uanset om de er private eller offentlige, godtgøres imidlertid som led i den offentlige serviceforpligtelse, da der er tale om opgaver, som tilgodeser sikkerhedsmæssige hensyn, eller også ydes der støtte til dækning af udgifter, som ikke i sig selv bidrager til den økonomiske levedygtighed, men er nødvendige for at kunne drive disse lufthavne. Det kan f.eks. dreje sig om flyvekontrol, politiassistance og brandbekæmpelse. Samtidig finansieres infrastrukturen og deres vedligeholdelse også i vid udstrækning af det offentlige.
- (353) EU har som tidligere nævnt ikke opstillet nogen vision for de offentlige myndigheders finansiering af visse af disse afgifter og heller ikke udstukket fælles rammer for, hvordan priserne for brugen af lufthavnsinfrastruktur skal fastsættes. Kommissionen vil imidlertid inden længe fremsætte forslag til sådanne rammebestemmelser, f.eks. i form af en meddelelse om finansiering af lufthavne, for at give medlemsstaterne, de offentlige myndigheder og de offentlige eller private lufthavnsadministrationer mulighed for at operere i et sammenhængende konkurrencepræget miljø på europæisk plan. Kommissionen vil i de nye bestemmelser fokusere på praksis for rabatter på lufthavnsafgifter, men også foretage en klar afgrænsning mellem de afgifter, der kan betales med offentlige

<sup>(129)</sup> 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. I, s. 9427-9741.

midler, og de afgifter, lufthavnsadministrationen skal afholde med sine egne midler. Kommissionen mener således, at det ville være forkert at modsætte sig, at de offentlige og private lufthavne fastsætter deres egne afgifter, fordi situationen er langt mere komplekse.

- (354) Lufthavnene er også nødt til at udvikle deres udbud, dvs. de luftruter, de kan tilbyde, enten for at udnytte de eksisterende offentlige infrastrukturer bedre og gøre dem mere rentable eller for at opfylde de krav, der stilles til dem som virksomheder. Sekundære eller regionale lufthavne som Charleroi er i den forbindelse underlagt andre betingelser end store europæiske hovedlufthavne som London, Paris og Frankfurt. I lighed med andre tilslutningslufthavne har de ikke noget førende luftfartsselskab, som har samlet sin virksomhed i denne lufthavn for at kunne tilbyde sine passagerer det maksimale antal tilslutningsmuligheder og udnytte de stordriftsfordele, der er forbundet med denne struktur. Problemet for en regional lufthavn som Charleroi er desuden, at den ikke har det samme image og ikke er så kendt som de større lufthavne.
- (355) Kommissionen bemærker, at Ryanair til forskel fra andre lavprisselskaber har valgt næsten udelukkende at beflyve sekundære lufthavne. Dette valg er Ryanair stort set ene om at have truffet, og det afspejler ikke nødvendigvis en tendens hos selskabets konkurrenter, dvs. de øvrige lavprisselskaber, der typisk beflyver centrale lufthavne eller veletablerede regionale lufthavne.
- (356) I den forbindelse har Kommissionen konstateret, hvilket har haft betydning for denne beslutning, at en stigende udnyttelse af de sekundære lufthavne er et godt middel til at bekæmpe overbelastningen på lufttransportområdet i de store europæiske hovedlufthavne. At der oprettes flere adgangspunkter til intereuropæiske flyvninger må således ses som en positiv udvikling, men der vil ofte være behov for offentlig støtte i den indledende fase. Såfremt den finansiering, der tilbydes lufthavnene, er gennemskuelig og ikke-diskriminerende og står i rimeligt forhold til målet, og den statsstøtte, der indrømmes luftfartsselskaberne, tilgodeser almenheden, vil det være muligt at sikre udviklingen af lufthavnenes aktiviteter i overensstemmelse med traktatens regler. På baggrund heraf godkendes princippet om, at der kan ydes opstartsstøtte på lufttransportområdet, forudsat at de sædvanlige statsstøtteregler overholdes, for første gang i denne beslutning

## 6. KONKLUSIONER

- (357) Kommissionen finder det godtgjort, at Belgien har ydet ulovlig støtte til luftfartsselskabet Ryanair i strid med traktatens artikel 88, stk. 3. I betragtning af at denne støtte kan medvirke til, at der lanceres nye luftruter og sikres en vedvarende udvikling i en regional lufthavn, må en del af støtten anses for forenelig med fællesmarkedet, forudsat at betingelserne i betragtning 338-344 er opfyldt.

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

### Artikel 1

Den støtte, Belgien i henhold til en kontrakt af 6. november 2001 mellem regionen Vallonien og Ryanair, har ydet i form af et nedslag i landingsafgifterne, som overstiger den officielle takst, der er fastlagt i § 3 i den vallonske regerings bekendtgørelse af 16. juli 1998 om fastsættelse af afgifter for anvendelse af visse lufthavne i regionen Vallonien, og de generelle rabatter, der er fastlagt i § 7, stk. 1 og 2, i denne bekendtgørelse, er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

### Artikel 2

Den støtte, Belgien i henhold til en kontrakt af 2. november 2001 mellem virksomheden Brussels South Charleroi Airport (BSCA) og luftfartsselskabet Ryanair har ydet i form af rabatter på priserne for groundhandling-tjenester i forhold til lufthavnens officielle takst, er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

Belgien beregner det støttebeløb, der skal tilbagesøges, ud fra forskellen mellem de driftsudgifter, som BSCA har afholdt, og som er forbundet med groundhandling-tjenester leveret til Ryanair, og den pris, der er faktureret til luftfartsselskabet. Så længe tærsklen på to millioner passagerer i direktiv 96/67/EF ikke er nået, vil Belgien kunne fradrage eventuelle overskud, som BSCA har opnået i forbindelse med sine andre udelukkende kommercielle aktiviteter, fra dette beløb.

### Artikel 3

Belgien sørger for, at de garantier, som regionen Vallonien gav i en kontrakt af 6. november 2001, om at yde kompensation for Ryanairs eventuelle tab som følge af, at regionen Vallonien udøver sine reguleringsbeføjelser, trækkes tilbage. Regionen fastsætter alle de fornødne lufthavnsafgifter, åbningstider for lufthavnen eller andre reguleringsmæssige bestemmelser over for Ryanair og de øvrige luftfartsselskaber.

### Artikel 4

Den øvrige støtte, der er bevilget af BSCA, bl.a. i form af markedsføringsbidrag, engangsincitament og adgang til kontorlokaler, betragtes som forenelig med fællesmarkedet, eftersom der er tale om støtte til lancering af nye ruter, for så vidt som følgende betingelser opfyldes:

- 1) Bidragene skal ydes i forbindelse med oprettelsen af en ny rute og være tidsbegrænsede. Der må kun ydes støtte til de pågældende tværopæiske destinationer i fem år efter, at

- der er oprettet en rute. Der må ikke gives tilskud til en rute, der åbnes som erstatning for en anden rute, som Ryanair har nedlagt i løbet af de foregående fem år. For fremtiden vil der heller ikke kunne ydes støtte til en rute, som Ryanair måtte etablere som erstatning for en anden rute, selskabet tidligere har drevet fra en anden lufthavn i samme økonomiske eller befolkningsmæssige dækningsområde.
- 2) Markedsføringsbidraget, der i øjeblikket udgør 4 EUR pr. passager, skal understøttes af en virksomhedsplan udarbejdet af Ryanair og godkendes på forhånd af BSCA for hver af de pågældende ruter. I denne plan præciseres de udgifter, som skal afholdes, og som der kan ydes støtte til. Disse udgifter skal være direkte forbundet med markedsføringen af den pågældende rute og have til formål at sikre, at ruten kan overleve uden støtte efter de første fem år. BSCA vil også foretage en efterkontrol af de startomkostninger, der reelt er afholdt for hver luftrute, efter udløbet af den femårige periode. BSCA udfører i givet fald denne opgave med hjælp fra en uvildig revisor.
- 3) Hvad angår den del af støtten, BSCA allerede har udbetalt, vil der kunne iværksættes et lignende tiltag for at kontrollere denne støtte ifølge samme principper.
- 4) De faste engangstilskud, der er udbetalt ved Ryanairs etablering i Charleroi eller ved oprettelsen af de enkelte ruter, skal tilbagesøges. Det gælder dog ikke for den del, som Belgien kan dokumentere har været direkte forbundet med de udgifter, som Ryanair har afholdt i Charleroi lufthavn, og som står i rimeligt forhold til målet og er af tilskyndende karakter.
- 5) Den samlede støtte til en ny rute må aldrig overstige 50 % af de kumulerede start- og markedsføringsudgifter og engangsudgifter, der afholdes i forbindelse med begge de pågældende destinationer, heriblandt Charleroi. Tilsvarende må de tilskud, der gives til en destination, heller ikke overstige 50 % af de faktiske udgifter til denne destination. I forbindelse med denne vurdering lægges der særlig vægt på ruter, der forbinder Charleroi med større lufthavne, heriblandt de lufthavne, som klassificeres i kategori A og B i Regionsudvalgets perspektivudtalelse af 2. juli 2003 om regionale lufthavnes kapacitet, og som er nævnt i nærværende beslutning, og/eller en lufthavn eller fuldt koordineret lufthavn i henhold til forordning (EØF) nr. 95/93.
- 6) De bidrag, som BSCA har udbetalt, og som efter udløbet af opstartsperioden på fem år måtte vise sig at falde uden for de opstillede kriterier, skal tilbagebetales af Ryanair.
- 7) De midler, der måtte være bevilget til forbindelsen Dublin-Charleroi i henhold til de her omhandlede kontrakter fra november 2001, skal tilbagesøges.
- 8) Belgien iværksætter en ikke-diskriminerende støtteordning, som sikrer, at luftfartsselskaber, der ønsker at udvikle nye luftfartstjenester med base i Charleroi lufthavn, behandles ens ifølge de objektive kriterier, der er opstillet i nærværende beslutning.

#### Artikel 5

1. Belgien træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den i artikel 1 og 2 omhandlede støtte, der allerede er udbetalt ulovligt til støttemodtageren. Den i artikel 1 nævnte støtte vil imidlertid ikke kunne tilbagesøges, for så vidt angår den del, der ligger under det maksimale støtteloft og opfylder betingelserne i artikel 4. Tilbagesøgningen skal ske uophørligt og i overensstemmelse med den nationale lovgivning, hvis denne giver mulighed for at efterkomme beslutningen hurtigt og effektivt. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil den er blevet tilbagebetalt. Renterne beregnes på basis af den referencesats, der anvendes til beregning af støtteækvivalenteren for regionalstøtte. De beregnes med renters rente.

2. Såfremt betingelserne i artikel 4 ikke er opfyldt for en del af denne støtte, uanset om der er tale om en støttekategori eller en støttet rute, eller balanceforholdet i aftalerne mellem Ryanair og BSCA forrykkes markant, har Belgien pligt til at kræve den tilsvarende støtte, der er omhandlet af denne artikel, tilbagebetalt i sin helhed.

#### Artikel 6

Belgien underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme denne.

#### Artikel 7

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Belgien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. februar 2004.

På Kommissionens vegne

Loyola DE PALACIO

Næstformand for Kommissionen